

Wrocław, 17 sierpnia 2015 roku

WK.WR.40.27.2015.444

**Pan
Jan Uciniek
Wójt Gminy Jemielno**

**Jemielno 81
56-209 Jemielno**

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 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 14 kwietnia do 29 czerwca 2015 r. kontrolę gospodarki finansowej Gminy Jemielno. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 29 czerwca 2015 r. i pozostawionym w jednostce.

Ponadto, w okresie od 30 czerwca do 10 lipca 2015 r., przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Gminnym Ośrodku Upowszechniania Kultury w Jemielnie. W oparciu o ustalenia tej kontroli, Izba wystosowała do Dyrektora Ośrodka wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Wójtowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Gminy, którzy przygotowali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. Uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w szczególności w zakresie poniżej wskazanych zagadnień.

W zakresie gospodarki pieniężnej

Bankowi Gospodarstwa Krajowego w dniu 24 stycznia 2014 r. spłacono 222.727 zł tytułem pożyczki zaciągniętej na realizację operacji pn. „Odbudowa centrum kulturalnego wsi Lubów, remont i rozbudowa świetlicy wiejskiej”, a w dniu 21 stycznia 2015 r. - 130.495 zł tytułem pożyczki zaciągniętej na realizację operacji pn. „Budowa placu zabaw z obiektem spotkań lokalnych w Jemielnie – etap I budowa placu zabaw i placu manewrowego”. Powyższe spłaty nastąpiły przed zaplanowaniem rozchodów budżetu z w/w tytułów w uchwale budżetowej, co było niezgodne z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w świetle którego ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit. Stosowne limity rozchodów budżetu określono dopiero uchwałą nr XXXIV/226/2014 z 27 lutego 2014 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Gminy Jemielno na 2014 r. oraz uchwałą nr IV/14/2015 z 29 stycznia 2015 r. w sprawie budżetu Gminy Jemielno na 2015 r.

Na podstawie umowy kredytu w rachunku bieżącym nr 247/GR/2014, zawartej 29 grudnia 2014 r. z Bankiem Spółdzielczym we Wschowie, w ramach przyznanego limitu na okres od 2 stycznia do 31

grudnia 2015 r. w kwocie 800.000 zł, Gmina w okresie od 2 do 14 stycznia 2015 r. posiadała saldo debetowe w rachunku, które wyniosło maksymalnie 198.302,23 zł. Wójt Gminy do 28 stycznia 2015 r. włącznie nie posiadał upoważnienia organu stanowiącego do zaciągania pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetu. Rada Gminy udzieliła Wójtowi Gminy Jemięlna upoważnienia do zaciągania pożyczek i kredytów na pokrycie występującego w trakcie roku przejściowego deficytu budżetu w maksymalnej wysokości 800.000 zł ze splatą do 31 grudnia 2015 r. uchwałą nr IV/14/2015 z 29 stycznia 2015 r. w sprawie budżetu gminy Jemięlna na rok 2015. Tymczasem z art. 212 ust. 1 pkt 6 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90; w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. d ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) - do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, w tym dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym.

W finansowanie budżetu 2013 r., w tym na splatę zadłużenia w rachunku bieżącym Gminy, zaangażowane zostały środki pochodzące z części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej 20 grudnia 2013 r. w kwocie 157.592 zł na styczeń 2014 r., środki przelane 31 grudnia 2013 r. z rachunku zakładowego funduszu świadczeń socjalnych w kwocie 2.300 zł oraz z rachunku depozytowego na kwotę 19.300 zł. Skutkiem powyższego w sprawozdaniu Rb-ST sporządzonym według stanu na koniec 2013 r. wykazano stan środków na rachunku budżetu JST, w tym tytułem subwencji przekazanych w grudniu na styczeń następnego roku, w kwocie 4.276,36 zł. Powyższe świadczyło o niedozwolonym finansowaniu budżetu 2013 r. kwotą 174.915,64 zł pochodzącą ze źródeł, które nie stanowiły ani dochodów ani przychodów tego budżetu. Z art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że wydatki publiczne i rozchody publiczne dokonywane są ze środków publicznych, których - w świetle art. 5 powołanej ustawy - nie stanowią sumy depozytowe i środki zřs. Art. 1 ust. 1 w związku z art. 2 pkt 1 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2012 r., poz.592 ze zm.) wskazuje, że zakładowy fundusz świadczeń socjalnych tworzony jest przez pracodawców, a środki tego Funduszu przeznaczone są na finansowanie działalności socjalnej organizowanej na rzecz osób uprawnionych do korzystania z Funduszu. Z art. 148 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych wynika natomiast, że zabezpieczenie wniesione w pieniądzu, zamawiający przechowuje na oprocentowanym rachunku bankowym; zamawiający zwraca zabezpieczenie wniesione w pieniądzu z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy. Środki subwencji oświatowej otrzymanej w grudniu 2013 r. na styczeń 2014 r. stanowiły dochód budżetu następnego roku.

W zakresie dochodów budżetowych

W wyniku kontroli terminowości działań windykacyjnych w próbie 26 podatników podatku od nieruchomości w przypadku 3 osób fizycznych wystawiano upomnienia z miesięcznym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w instrukcji wewnętrznej Gminy Jemielno, w przypadku 1 osoby fizycznej nie wystawiono upomnienia oraz tytułu wykonawczego, w przypadku 1 osoby prawnej nie wystawiono upomnień na 3 raty 2014 r. oraz tytułów wykonawczych. Na 10 podatników podatku od środków transportowych objętych próbą kontrolną, stwierdzono 4 przypadki wystawiania upomnień z 20-dniowym opóźnieniem, w 2 przypadkach tytuły wykonawcze wystawiono z 3-4 miesięcznym opóźnieniem, w 1 przypadku nie wystawiono upomnienia a w 2 przypadkach nie wystawiono tytułów wykonawczych. Ponadto stwierdzono 3 przypadki, na 10 skontrolowanych podatników o największym zadłużeniu, że organ podatkowy nie wystawił tytułów wykonawczych.

Zgodnie z §§ 2, 3, 5 i 6 rozporządzenia z 22 listopada 2001 r. Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), wierzyciel jest zobowiązany do systematycznego kontrolowania terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. 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 i w przypadku gdy nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. W obowiązującym od drugiej połowy 2014 r. rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. poz. 656), powyższe zasady zostały utrzymane w zakresie systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Zgodnie z §§ 5 i 6 w/w rozporządzenia, w sytuacji kiedy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy, wierzyciel niezwłocznie doręcza zobowiązanemu upomnienie a następnie przekazuje tytuł wykonawczy organowi egzekucyjnemu. Ponadto zgodnie z § 17 ust. 4 i 7 Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Jemielno stanowiącej załącznik do Zarządzenia nr 20/2006 Wójta Gminy Jemielno z 31 maja 2006 r., osoba zobowiązana do prowadzenia ewidencji sporządza, nie później niż po upływie 20 dni od zakończenia miesiąca, w którym upłynął termin płatności podatku lub raty, upomnienie, które wysyła do dłużnika. Jeśli zaległość objęta upomnieniem nie zostanie zapłacona to po upływie 20 dni od zakończenia miesiąca, w którym doręczono upomnienie, sporządzane są tytuły wykonawcze.

W zakresie wydatków budżetowych, z uwzględnieniem zamówień publicznych

W przypadku dotacji celowej przyznanej umową nr 3/2014 z 31 marca 2014 r. Stowarzyszeniu Osób Niepełnosprawnych i Starszych „Aktywni” w Jemielnie na realizację zadania publicznego z dziedziny kultury fizycznej i sportu, nie egzekwowano zapisów § 5 ust. 2 umowy obligujących dotowanego do zachowania procentowego udziału dotacji w całkowitym koszcie realizacji zadania nie wyższego niż 47,80%, a który wyniósł 62,58%. Z § 11 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r., Nr 6, poz. 25) wynika, że przekroczenie limitu udziału dotacji w całkowitym koszcie zadania publicznego uważa się za pobranie dotacji w nadmiernej wysokości. Art. 17 pkt 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.) obliguje organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne do dokonywania kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania. W toku kontroli poinformowano kontrolujących o wszczęciu postępowania w sprawie zwrotu kwoty 1.162,14 zł nadmiernie pobranej dotacji.

Transzę w/w dotacji w wysokości 2.000 zł, płatną w terminie do 10 września 2014 r., przekazano dotowanemu z opóźnieniem, tj. 2 października 2014 r. z art. 44 ust. 3 pkt 3 wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Na podstawie decyzji Wójta nr GN.6232.1.1.2013 z 28 marca 2014 r. przekazano w kwietniu 2014 r. osobie fizycznej dotację celową w kwocie 4.374 zł na usuwanie wyrobów zawierających azbest z nieruchomości położonej na działkach nr 423/2 i 432/8 w obrębie Luboszyce, gmina Jemielno. Dotacja, o której przyznanie inwestor zawnioskował i zawarł z Gminą umowę w grudniu 2013 r., stanowiła refundację 50% poniesionych przez niego we wrześniu 2013 r. kosztów utylizacji azbestu. Dotacji udzielono niezgodnie z § 2 ust. 2 i § 4 ust. 1 załącznika nr 1 do uchwały nr XXIV/159/2013 z 21 marca 2013 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Jemielno na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest na terenie gminy Jemielno (Dz. Urz. Woj. Dolno. z 2013 r., poz. 2763) stanowiącymi, że dotacja udzielana jest jednorazowo na podstawie umowy zawartej przed dokonaniem czynności związanych z utylizacją elementów budowli zawierających azbest, a podmioty ubiegające się o uzyskanie dotacji, przed ich realizacją obowiązane są do złożenia w Urzędzie Gminy pisemnego wniosku wraz z załącznikami i oświadczeniem. Z art. 252 ust. 4 i 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) wynika, że dotacjami nienależnymi są dotacje udzielone bez podstawy prawnej; zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlega ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

W dokumentacji zamówienia publicznego pn. „Zakup paliw płynnych do pojazdów Gminy Jemielno w roku 2014” brak było potwierdzenia zamieszczenia ogłoszenia o udzieleniu zamówienia

w Biuletynie Zamówień Publicznych. Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.) zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie w trakcie kontroli.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

W przypadku 2 z 3 objętych kontrolą umów dzierżawy obowiązujących w 2014 r. stwierdzono, że nie sporządzono wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.), właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu.

Kontrola umowy najmu lokalu użytkowego w Jemielnie, zawartej 2 stycznia 2013 r. z niepublicznym zakładem opieki zdrowotnej wykazała, iż mimo regulowania w latach 2013-2014 płatności z opóźnieniem, nie wyegzekwowano od najemcy określonych umową odsetek za zwłokę w należnej wysokości. W toku kontroli wystawiono noty odsetkowe na łączną kwotę 526,12 zł.

Osobami odpowiedzialnymi za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości są: do 5 grudnia 2014 r. Czesław Połczyk - Wójt Gminy, od 5 grudnia 2014 r. Jan Uciniek - Wójt Gminy – na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, Skarbnik Gminy na podstawie art. 54 ust. 1 w/w ustawy oraz merytoryczni pracownicy Urzędu Gminy zgodnie z zakresem czynności.

Wnioski pokontrolne

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, 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 stwierdzonych nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Systematyczne podejmowanie w stosunku do podatników zalegających z zapłatą podatku czynności, mających na celu wyegzekwowanie należności, stosownie do §§ 1, 5 i 6 rozporządzenia 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. poz. 656) oraz stosownie do § 17 ust. 4 i 7 Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Jemielno.
2. Przestrzeganie postanowień art. 17 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.), obligującego organ administracji publicznej do dokonywania kontroli i oceny realizacji zlecanego zadania publicznego, w szczególności w zakresie prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania. Poinformowanie RIO we Wrocławiu o wyniku postępowania wszczętego względem Stowarzyszenia Osób Niepełnosprawnych i Starszych „Aktywni” w Jemielnie (w tym skutkach finansowych) w związku z realizacją zapisów umowy nr 3/2014 z 31 marca 2014 r. wraz z jego udokumentowaniem.
3. W przypadku udzielania dotacji celowych na usuwanie wyrobów zawierających azbest przestrzeganie postanowień obowiązującego prawa miejscowego - załącznika nr 1 do uchwały nr XXIV/159/2013 z 21 marca 2013 r. w sprawie określenia zasad i trybu udzielania dotacji celowych ze środków budżetu Gminy Jemielno na dofinansowanie zadań związanych z usuwaniem wyrobów zawierających azbest na terenie gminy Jemielno (Dz.Urz.Woj.Dolno. z 2013 r., poz. 2763).
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), a w szczególności art. 95 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.
5. Przestrzeganie w bieżącej działalności Gminy przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), a zwłaszcza:
 - a) art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy określającego, że ujęte w budżetach jednostek samorządu terytorialnego wydatki oraz łączne rozchody stanowią nieprzekraczalny limit,
 - b) art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 ustawy, z których wynika, że uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów

- wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, a organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- c) art. 211 ust. 1 ustawy wskazującego, że budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, tj. określającego zasadę roczności budżetu,
 - d) art. 6 ust. 1 ustawy, z którego wynika, że środki publiczne przeznacza się na wydatki publiczne i rozchody publiczne.
 - e) art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy, w zakresie dokonywania wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782), a zwłaszcza art. 35 ust. 1 ustawy, z którego wynika obowiązek właściwego organu do sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, ze stosownym uwzględnieniem zastrzeżenia ust. 1b powołanego przepisu.
7. W przypadku najmu nieruchomości systematyczne egzekwowanie odsetek za zwłokę w wysokości określonej w umowie, a w przypadku braku uregulowania umownego w wysokości ustawowej, stosownie do przepisów art. 481 § 1 i 2, w związku z art. 359 § 2 Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). Zweryfikowanie terminowości wpłat należności czynszowych z obowiązujących umów, w tym od najmowanego przez NZOZ lokalu użytkowego w Jemielnie, poinformowanie RIO o wyniku tej weryfikacji.

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:

Pani
Krystyna Grochowina
Przewodnicząca Rady Gminy Jemielno

a/a