

Wrocław, 13 października 2016 roku

WK.WR.40.26.2016.404

**Pan
Ignacy Miecznikowski
Wójt Gminy Cieszków**

**ul. Grunwaldzka 41
56-330 Cieszków**

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 2016 r., poz. 561), przeprowadziła w okresie od 27 czerwca do 2 września 2016 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Cieszków za lata 2013-2015 z uwzględnieniem danych z poprzednich okresów sprawozdawczych oraz bieżącej działalności jednostki samorządu terytorialnego.

Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 2 września 2016 r. i pozostawionym w jednostce. Ponadto w okresie od 26 sierpnia do 1 września 2016 r., przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Gminnym Centrum Kultury w Cieszkowie. W oparciu o ustalenia tej kontroli, Izba wystosowała do Dyrektora Gminnego Centrum Kultury w Cieszkowie wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Wójtowi do wiadomości.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Gminy Cieszków nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie spraw organizacyjnych

Nie określono formy prawnej użytkowania nieruchomości przekazanych jednostkom organizacyjnym Gminy Cieszków (uchwały Rady Gminy Cieszków o utworzeniu jednostek budżetowych nie mówiły o wyposażeniu ich w majątek) co było niedopełnieniem art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446), zgodnie z którym tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek należy do wyłącznej kompetencji Rady Gminy. W myśl art. 18 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwałe zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością. Ponadto siedziba Gminnego Centrum

Kultury w Cieszkowie, położona przy ul. Sikorskiego 35, mieści się w nieruchomości Gminy Cieszków. Z przepisu art. 51 ust. 2 w związku z art. 56 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r, poz. 1774 ze zm.) wynika że wyposażenie samorządowej osoby prawnej polega na przeniesieniu na jej rzecz własności nieruchomości albo oddaniu jej nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Stwierdzono, że operacje odprowadzania do banku gotówki zgromadzonej w kasie ewidencjonowano z pominięciem konta 141 „Środki pieniężne w drodze”. Powyższe było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 141 „Środki pieniężne w drodze” opisanymi w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości.

W obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości nie zawarto przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń dla kont: 139 "Inne rachunki bankowe" oraz 245 "Wpływy do wyjaśnienia" (konta księgi głównej). Powyższe było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047), który stanowi, że „Jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące (...) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej (...) przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń (...)”.

Ewidencję szczegółową (księgi pomocnicze) do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, prowadzono według klasyfikacji budżetowej, co uniemożliwiało sporządzenie łącznego zestawienia poniesionych efektów inwestycyjnych wg. klasyfikacji rodzajowej środków trwałych (KRŚ). Było to niezgodne z obowiązującą w jednostce zasadą prowadzenia konta 080 zawartą w zakładowym planie kont gdyż: „Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 080 powinna zapewnić co najmniej wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych.”

W zakresie dochodów budżetowych

W przypadku siedmiu podatników (na 26 skontrolowanych), opłacających: podatek od nieruchomości, rolny, od środków transportowych oraz łączne zobowiązanie pieniężne, organ podatkowy naliczył odsetki od nieterminowych wpłat z naruszeniem zasad wynikających z art. 53 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm. oraz Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), zgodnie z którym odsetki za zwłokę naliczane są od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent był obowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego. Program komputerowy za pomocą którego naliczono odsetki od nieterminowych wpłat podatków był niedostosowany do uregulowań powołanego artykułu.

Stwierdzono dwa przypadki (na 12 skontrolowanych) rozkładania na raty zaległości podatkowych wraz z kosztami upomnień. Powyższe naruszało art. 67a §1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa, z którego wynikało, że „organ podatkowy, na wniosek podatnika w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji”.

W zakresie wydatków budżetowych

W przedmiarach robót, stanowiących podstawę sporządzenia kosztorysów ofertowych w postępowaniu o udzielenie zamówienia na „Budowę świetlicy wiejskiej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w miejscowości Ujazd” nie ujęto wszystkich robót niezbędnych do wykonania przedmiotu zamówienia (przyłącza wodociągowego w świetlicy, oraz ochrony p. poż. montażu hydrantu wewnętrznego, zewnętrznego i gaśnic), co skutkowało zleceniem wykonawcy robót dodatkowych w tym zakresie, których konieczność wykonania można było przewidzieć na etapie opisu przedmiotu zamówienia podstawowego. Powyższe stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 907, ze zm.) zwanej dalej Pzp, zgodnie z którym przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty oraz w sposób, który nie będzie utrudniał uczciwej konkurencji.

Udzielając 19 sierpnia 2013 r. zamówienia publicznego p.n. „Budowa świetlicy wiejskiej wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną w miejscowości Ujazd – przetarg nieograniczony – (RI.271.5.2013)” w trybie przetargu nieograniczonego, wybrano ofertę firmy NOVBAU Zakład Ogólnobudowlany – Stolarstwo Marian i Krzysztof Nowiccy S-ka Sławoszowice, ul. Łąkowa 14 Milicz z ceną 649.666,95 zł brutto z którą zawarto umowę nr 41/272/2013 z 19 sierpnia 2013 r. na wykonanie robót budowlanych, ustalając wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 528.184,51 zł netto (649.666,95 zł brutto), a następnie po jej realizacji (protokół odbioru robót z 16 czerwca 2014 r. w którym uznano wartość 649.665,95 zł brutto wykonanych prac), ponownie udzielono wykonawcy zamówienia na wykonanie robót budowlanych na odebranym obiekcie budowlanym. Zawarta 16 czerwca 2014 r. umowa nr 23a/2014 z wynagrodzeniem ryczałtowym 30.000 zł brutto, na podstawie art. 4 ust. 8 ustawy Pzp nie określała zakresu robót, zapisano wyłącznie – Roboty budowlane na obiekcie gminnym (świetlica Ujazd) położonym na działkach nr ew. 132/2, 195, 196 AM1 obręb Ujazd. Zakres robót wskazano dopiero w kosztorysie powykonawczym z 30 października 2014 r. sporządzonym przez inspektora nadzoru budowlanego w którym skalkulował on w nim roboty uzupełniające, zamienne, różnicowe na łączną kwotę 30.000 zł brutto co oznaczało, że zakres robót został ustalony po realizacji umowy nr 23a/2014. Powyższe było niezgodne z art. 647¹ § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.) w związku art. 139 ustawy Pzp, ponieważ

w umowie o roboty budowlane, zawartej między inwestorem a wykonawcą (generalnym wykonawcą), strony ustalają zakres robót, które wykonawca będzie wykonywał osobiście lub za pomocą podwykonawców.

W zakresie gospodarki mieniem

W przypadku dwóch przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości gruntowej niezabudowanej stanowiącej działkę nr 169/8 AM 2 oraz nieruchomości gruntowej niezabudowanej stanowiącej działkę nr 169/9 AM 2, w ogłoszeniu o przetargach nie podano terminów przeprowadzenia poprzednich przetargów. Tymczasem z art. 38 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 ze zm. oraz Dz.U. z 2014 r., poz. 518), wynikało, że „(...) w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów. (...)”

Stwierdzono cztery przypadki nie zamieszczenia informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (nr: Rol.6833.3.2014, Rol.6833.4.2014, Rol.6833.5.2014, Rol.6833.6.2014) na stronie internetowej Urzędu, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy, w myśl którego „Właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (...). 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.”

W przypadku sześciu przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości gruntowych stanowiących działki o nr: 105/7 AM 2, 311/2 AM 2, 169/8 AM 2 oraz 169/9 AM 2, Wójt nie podał do publicznej wiadomości informacji o wynikach przetargów. Tymczasem z §12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2004 r. nr 207, poz. 2108 ze zm. oraz Dz.U. z 2014 r., poz. 1490 ze zm.), wynikało, że „właściwy organ, (...) podaje do publicznej wiadomości, wywieszając w siedzibie właściwego urzędu, na okres 7 dni, informację o wyniku przetargu (...)”.

W przypadku ośmiu przetargów ustnych nieograniczonych na sprzedaż: nieruchomości gruntowych stanowiących działki o nr: 105/7 AM 2, 311/2 AM 2, 169/8 AM 2, 169/9 AM 2 oraz lokalu usługowego o łącznej powierzchni 63,18 m² i lokalu usługowego o łącznej powierzchni 50,55 m², Wójt Gminy Cieszków ustalił, w ogłoszeniach na sprzedaż przedmiotowych nieruchomości, wysokości postąpień. Tymczasem z §14 ust. 3 rozporządzenia wynikało, że o wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych.

Nie zostały sporządzone protokoły z przeprowadzonych przetargów na sprzedaż nieruchomości tj. pierwszego przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę nr 169/8 AM 2 oraz nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę nr 169/9 AM 2 (przetargi zakończone wynikiem negatywnym), co było niezgodne z §10 ust. 1 ww. rozporządzenia, z którego wynikało, że „Przewodniczący komisji przetargowej sporządza protokół przeprowadzonego przetargu. (...)”.

Stwierdzono dwa przypadki (dot. sprzedaży: nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę nr 169/8 AM 2 oraz nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę nr 169/9 AM 2 – cena wywoławcza w obu przypadkach wynosiła 43.600 zł) niedochowania terminu pomiędzy zamieszczeniem wyciągu z ogłoszenia o przetargu w prasie, a dniem przetargu (okres 26 dni), co było niezgodne z § 6 ust. 4 rozporządzenia, w myśl którego „W przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10.000 euro, wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu.”.

W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (nr: Rol.6833.1.2015, Rol.6833.2.2015, Rol.6833.3.2015 – wywieszonych w siedzibie Urzędu od 13 stycznia 2015 r.) określono terminy składania wniosków osobom, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości do 11 lutego 2015 r. tj. 4 tygodnie i jeden dzień, licząc od dnia wywieszenia wykazu. Tymczasem z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wynikało, że (...) termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Ignacy Miecznikowski – Wójt Gminy Cieszków – na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1047) oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

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 r. 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. Przygotowanie projektów uchwał w sprawie określenia form prawnych przekazania nieruchomości jednostkom organizacyjnym Gminy Cieszków do użytkowania stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit h ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.) w oparciu o art. 18 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.) oraz Gminnemu Centrum Kultury – samorządowej osobie prawnej w oparciu o art 51 ust. 2 w związku z art. 56 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).
2. Przestrzeganie obowiązujących w Urzędzie zasad (polityki) rachunkowości, w szczególności w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach: 141 „Środki pieniężne w drodze”, 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, stosownie do sposobu funkcjonowania tych kont.
3. Zaktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady rachunkowości stosownie do postanowień art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047).
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), a w szczególności w zakresie:
 - a) naliczania odsetek od zaległości podatkowych stosownie do art. 53 § 4 ustawy,
 - b) rozkładania na raty zaległości podatkowych stosownie do art. 67a §1 pkt 2 ustawy.
5. Dostosowanie programu komputerowego za pomocą którego naliczono odsetki od nieterminowych wpłat podatków, do wymogów określonych w art. 53 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa.
6. Przestrzeganie, ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.) ze szczególnym uwzględnieniem art. 29 ust. 1 i 2 dotyczących zasad opisanego przedmiotu zamówienia na roboty budowlane oraz art. 647¹ § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz.U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.) w związku z art. 139 Pzp, odnośnie określenia przedmiotu zamówienia w umowach na roboty budowlane.
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), a w szczególności w zakresie:
 - a) zamieszczania w ogłoszeniach o przetargach informacji o terminach przeprowadzenia poprzednich przetargów stosownie do art. 38 ust. 2 ustawy,
 - b) podawanie do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży poprzez zamieszczenie na stronie internetowej urzędu stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy,
 - c) wyznaczania terminów składania wniosków osobom, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości stosownie do art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

8. Przestrzegania przepisów 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), a w szczególności w zakresie:
- a) podawania do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie w siedzibie urzędu informacje o wynikach przetargów stosownie do §12 ust. 1 rozporządzenia,
 - b) decydowania o wysokości postąpienia stosownie do §14 ust. 3 rozporządzenia,
 - c) sporządzania protokołów z przeprowadzonych przetargów stosownie do §10 ust. 1 rozporządzenia,
 - d) terminowego podawania do publicznej wiadomości wyciągów z ogłoszeń o przetargach poprzez zamieszczenie w prasie stosownie do § 6 ust. 4 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 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:
Przewodniczący Rady Gminy Cieszków
Pan Zdzisław Załęźny