

Wrocław, 26 maja 2014 roku

WK.60/214/K-6/14

**Pan
Tadeusz Krzakowski
Prezydent Miasta Legnicy**

**Plac Słowiański 8
59-220 Legnica**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 15 stycznia do 27 marca 2014 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta Legnicy. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Panu Prezydentowi 27 marca 2014 roku.

Ponadto w okresie od 26 marca do 4 kwietnia 2014 r. została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej Zespołu Szkół Ekonomicznych im. Stefana Żeromskiego w Legnicy. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Prezydentowi do wiadomości.

Kontrola wykazała, obok obowiązków i zadań realizowanych prawidłowo, również nieprawidłowości i uchybienia, których analiza, zawarta w protokole kontroli wskazywała, że wynikały one z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa i przyjętych uregulowań wewnętrznych.

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

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Objęte kontrolą dowody księgowe (dotyczy: 27 dowodów księgowych KP na łączną kwotę 69.096,99 zł oraz 14 dowodów KW na łączną kwotę 40.087,24 zł) nie zawierały wskazania sposobu ujęcia ich w księgach rachunkowych oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, co świadczyło o niewypełnieniu wymogu zawartego w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm., obecnie obowiązujący Dz.U z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

W zakresie dochodów budżetowych

W przypadku dwóch podatników (na pięciu objętych kontrolą) podatku od nieruchomości – osoby prawne (o numerach kont: 86994 i 87473) złożone przez nich w 2012 i 2013 r. pisma uzasadniające przyczyny korekt deklaracji podatkowych nie zawierały informacji, co było przyczyną

korekt oraz w jakim czasie wystąpiły okoliczności uzasadniające powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego (np. czy i kiedy: budynek rozebrano, budowlę zlikwidowano, kiedy zakończono budowę lub rozpoczęto użytkowanie budynku lub jego części). Stanowiło to niewypełnienie obowiązku wynikającego z art. 81 § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) według którego, skorygowanie deklaracji następuje przez złożenie korygującej deklaracji wraz z dołączonym pisemnym uzasadnieniem przyczyn korekty. W odniesieniu do podatnika podatku od nieruchomości – osoba prawna (nr konta 87400) stwierdzono różnicę pomiędzy wartością budowli wykazaną w deklaracji na 2013 rok, a wartością wykazaną w załączniku do deklaracji (wartość w deklaracji była niższa o 251.885 zł aniżeli wartość budowli według załącznika).

W odniesieniu do opisanych przypadków organ podatkowy nie skorzystał z uprawnienia przysługującego mu na podstawie art. 274a § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm., obecnie obowiązujący Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) i nie wezwał w 2012 i 2013 r. ww. podatników do udzielenia wyjaśnień w wyznaczonym terminie. W trakcie kontroli wezwano ww. podatników do złożenia wyjaśnień.

Podatnikowi o numerze konta 87751 przypisu podatku od nieruchomości w wysokości 23.995 zł za miesiące od maja do września 2011 r., dokonano bez wystawienia decyzji wymiarowej, co było niezgodne z zapisem zawartym w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 208, poz. 1375), według którego do udokumentowania przypisów służą m.in. deklaracje i decyzje.

W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych

Przy udzieleniu w 2009 r. zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na zadanie inwestycyjne pn. „Budowa Cmentarza komunalnego – I etap: droga dojazdowa, Krematorium, Dom Pogrzebowy, parkingi, 32 kwatery, ogrodzenie, aleje główne i boczne”, niedostatecznie zadbano o interes Gminy Legnica w związku z przyjęciem od wykonawcy gwarancji ubezpieczeniowej Nr GKDo/167A/09-101-20-04 z 21 października 2009 r., tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Przedmiotowa gwarancja, w § 1 ust. 2 zastrzegła prawo odmowy zapłaty należności z tytułu gwarancji w przypadkach zawarcia przez wykonawcę umowy o roboty niezgodnej z projektem umowy oraz zmiany umowy w taki sposób, że ma to wpływ na odpowiedzialność gwaranta. Jak się okazało, już na dzień podpisania umowy o roboty z wykonawcą, tj. 21 października 2009 r. różniła się ona w jedenastu przypadkach z projektem umowy, a ponadto pięć kolejnych zmian umowy o roboty budowlane, zostało dokonanych bez wiedzy gwaranta. W sytuacji, gdy w dniu 18 kwietnia 2011 r. z wykonawcą robót została rozwiązana umowa z jego winy, Gmina Legnica jako beneficjent należności w kwocie 685.703,22 zł z tytułu ww. gwarancji, nie mogła prawnie jej uzyskać. Z otrzymanych w toku kontroli wyjaśnień wynikało, że powodem „nieskuteczności” realizacji gwarancji była niewłaściwie przeprowadzona kontrola formalno-prawna złożonej przez wykonawcę

gwarancji ubezpieczeniowej wobec treści zawieranej umowy o roboty budowlane. Świadczyło to, o nieprzestrzeganiu obowiązującego wówczas art. 47 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) dotyczącego kontroli wewnętrznej, w tym m.in. zobowiązującego do badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie udzielania zamówień publicznych.

Szacunkowa wartość powtórzonego w 2011 r. zamówienia publicznego na „Budowę cmentarza komunalnego – etap I” była ustalona w oparciu o 15 kosztorysów inwestorskich, sporządzonych według zamierzonych efektów rzeczowych inwestycji na łączną kwotę 16.258.000,01 zł. Dwa z tych kosztorysów, tj.

„na przygotowanie terenu pod budowę” o wartości netto 679.812,72 zł oraz „na wewnętrzną instalację wentylacji” o wartości netto 196.634,16 zł, nie zawierały na stronie tytułowej tych kosztorysów odpowiednio, pierwszy: określenia funkcji osoby go opracowującej, a także jej podpisu, drugi: imienia i nazwiska, funkcji i podpisu osoby, która go opracowała oraz daty opracowania kosztorysu. Powyższe naruszało wymogi formalne przy sporządzaniu kosztorysu inwestorskiego, określone w § 7 ust. 1 lit. d) i f) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. nr 130, poz. 1389).

W protokołach postępowania o zamówienia publiczne w trybie przetargu nieograniczonego o wartościach przekraczających równowartość kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm.), w tym: na udzielenie kredytu długoterminowego na pokrycie planowanego deficytu budżetu miasta w 2012 r. i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek – łącznie do wysokości 19.700.990,59 zł oraz na „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości Gminy – 2013 r.” o wartości szacunkowej 19.333.333,33 zł, nie zawarto informacji o wstępnym ogłoszeniu informacyjnym o planowanym zamówieniu, zamieszczonych w odniesieniu do tych zamówień w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wymóg ujęcia w protokole postępowania – w rubryce nr 4, informacji o wstępnym ogłoszeniu informacyjnym przewiduje wzór Protokołu Postępowania w Trybie Przetargu Nieograniczonego, stanowiący załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. nr 223, poz. 1458).

W zakresie mienia

W przypadku sprzedaży gminnych lokali mieszkalnych i użytkowych w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców, żądano od najemców wpłaty zadatku na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym: kosztów wyceny, wypisów z rejestrów gruntów, ujawnienia budynku, podziału nieruchomości, pomiaru powierzchni ogólnej budynku, inwentaryzacji lokali, odpisu z księgi wieczystej. Dokonanie tej wpłaty było podstawą do podjęcia przez gminę

czynności zmierzających do zbycia lokalu. Wpłata zadatku następowała na podstawie zawieranej umowy pomiędzy Gminą Legnica a potencjalnym nabywcą. W zakresie objętych kontrolą sprzedaży nieruchomości łączna kwota pobranego zadatku wyniosła 7.127,35 zł. Ustanowiony zapisami uchwały Nr XX/188/08 Rady Miejskiej Legnicy z 28 stycznia 2008 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Legnica ze zm., obowiązek ponoszenia kosztów opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości, przez nabywców lokali mieszkalnych i użytkowych zbywanych w drodze bezprzetargowej na ich wniosek (§ 21 i § 22) nie znajduje uzasadnienia w przepisach. Stosownie bowiem do zapisów zawartych w art. 23 ust. 1 w związku z art. 25 ust.1 i 2 oraz art. 35 ust.1 i 2 pkt 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 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. ”Pobieranie od przyszłych, potencjalnych nabywców zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży nieruchomości (...) stanowiłoby niedopuszczalną próbę przerzucenia na kupującego, ciężącego na gminie obowiązku oszacowania nieruchomości, jeszcze przed zawarciem umowy” (Uchwała nr 24/2013 z dnia 6 lutego 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu). 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.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Prezydenta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.), w szczególności w zakresie zamieszczania na kasowych dowodach księgowych wskazania sposobu ich ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacji), zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy.
2. W razie wątpliwości co do poprawności złożonych przez podatników deklaracji - korzystanie z uprawnienia wynikającego z art. 274 a § 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) poprzez wzywianie podatników do udzielania niezbędnych wyjaśnień lub uzupełniania deklaracji, ze wskazaniem przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych.

3. Przestrzeganie, wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 208, poz. 1375), zasad dokumentowania przypisów i odpisów na kontach podatkowych.
4. Analizowanie formalno-prawnej zgodności składanych przez wykonawców zabezpieczeń należytego wykonania umowy w formie papierowych gwarancji ubezpieczeniowych, według zawieranych umów z tymi wykonawcami w sprawach zamówień publicznych, aby należycie zabezpieczyć interesy Gminy Miejskiej Legnica, w przypadku odstąpienia od tych umów z winy wykonawcy, mając na względzie wymogi dotyczące sprawowania kontroli zarządczej określone w art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) jak i obowiązek ustalania przypadających Gminie należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowe podejmowanie w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy.
5. Weryfikowanie sporządzanych przy procesach budowlanych, kosztorysów inwestorskich pod względem spełniania przez nie wymogów formalnych określonych w § 7 ust. 1 lit. d) i f) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz.U. nr 130, poz. 1389).
6. Ujmowanie w protokole postępowania o zamówienie publiczne w trybie przetargu nieograniczonego o wartości przekraczającej równowartość kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, informacji o wstępnym ogłoszeniu informacyjnym o planowanym zamówieniu, w przypadku jego wcześniejszego zamieszczenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, stosownie do wymogu w tym zakresie określonego wzorem Protokołu Postępowania w Trybie Przetargu Nieograniczonego (rubryka nr 4), stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz.U. nr 223, poz. 1458).
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.), w szczególności w zakresie nie pobierania od nabywców nieruchomości zadatku na pokrycie kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy.
8. Wylimitowanie pozostałych nieprawidłowości opisanych szczegółowo w protokole kontroli.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Jan Szynalski

Przewodniczący Rady Miejskiej Legnicy