

WK.60.36.2017

Pan
Tadeusz Tkaczyk
Wójt Gminy Strawczyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od 21 listopada 2017 roku do 14 lutego 2018 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Strawczyn za 2016 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 2 marca 2018 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy Strawczyn. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły, w szczególności:

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Stwierdzono przypadki ujmowania w 2016 roku ewidencji analitycznej do konta 011 „Środki trwałe” jako odrębne obiekty inwentarzowe środków trwałych wartość nakładów na ulepszenia już przyjętych na stan środków trwałych. Nakłady poniesione na ulepszenie polegające na przebudowie, rozbudowie, modernizacji już istniejących i eksploatowanych środków trwałych, powinny zwiększać wartość początkową uprzednio przyjętych środków trwałych, stosownie do art. 31 ust. 1 oraz art. 3 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² oraz zasad prowadzenia ewidencji szczegółowej konta 011 „Środki trwałe” określonych w pkt 2 załącznika nr 3 do wówczas obowiązującego 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 Polskiej³.

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 561, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz.U. z 2018 r. poz. 395, dalej ustawa o rachunkowości

³ Dz.U. z 2017 r. poz. 760, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

2. W zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- a) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych Urzędu Gminy za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2016 r. w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” w podziale budżetowej 758/75801/2920 „Subwencje z budżetu państwa” wykazano kwotę 7.994.767,00 zł, pomimo iż w 2016 roku na rachunek bankowy budżetu wpłynęła subwencja oświatowa w kwocie ogółem 8.677.577,00 zł. Różnica pomiędzy kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27S a kwotą faktycznie otrzymaną wynosi 682.810,00 zł i dotyczy otrzymanej w grudniu 2016 roku części oświatowej subwencji na styczeń 2017 r., której nie zaliczono do dochodów otrzymanych w 2016 roku. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴, w związku z § 3 ust. 4 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 39 do tego rozporządzenia.
- b) w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2016 r. oraz w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2016 r. w kolumnie „skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy, rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania ograniczenie poboru” bezpodstawnie wykazano skutki finansowe odroczenia terminu płatności podatku od nieruchomości do dnia 31.12.2016 r. w kwocie 4.164,00 zł wynikające z decyzji znak: FN3120.8.2016 z dn. 10.11.2016 r. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w związku z § 3 ust. 3 pkt 11 lit. b „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia.
3. W kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych wg stanu na koniec IV kwartału 2016 (korekta nr 1 z dn. 17.02.2017 r.) w wierszu N3.2. „depozyty na żądanie” wykazano kwotę 425.181,29 zł zamiast 409.141,98 zł. Różnica w kwocie 16.039,31 zł wynika z bezpodstawnego ujęcia w tej pozycji należności z tytułu niewykorzystanych dotacji do dn. 31.12.2016 r. (przez Zakład Gospodarki Komunalnej) w kwocie 839,88 zł stanowiących dochody roku 2017 i należności z tytułu dochodów realizowanych przez urzędy skarbowe i Ministerstwo Finansów w kwocie 16.213,43 zł (ujętych na koncie 221) oraz nieuwzględnienia w tej pozycji dochodów otrzymanych w styczniu 2017 r. za grudzień 2016 r. z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych w kwocie 1.014,00 zł (ujętych na koncie 224). Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ w związku z § 13 ust. 1 pkt 4 „Instrukcji sporządzania sprawozdań” stanowiącej załącznik nr 9 do tego rozporządzenia.

⁴ Dz.U. z 2018 r. poz. 109, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej

⁵ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

II. W zakresie dochodów budżetowych:

W stosunku do 4 dłużników zalegających z zapłatą z tytułu opłaty planistycznej ustalonych decyzjami z dn. 14.07.2015 r. nie prowadzono systematycznie czynności windykacyjnych na łączną kwotę zaległości 32.435,25 zł, co narusza § 2, § 7 i § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁶, w związku z art. 6 § 1 oraz art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷. W trakcie trwania niniejszej kontroli do dłużników wysłano upomnienia, a jeden nich dokonał wpłaty zaległości w kwocie 10.051,65 zł wraz z kosztami.

III. W zakresie wydatków budżetowych:

1. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – opis przedmiotu zamówienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zimowe utrzymanie dróg gminnych w sezonie 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 polegające na odśnieżaniu i usuwaniu oblodzeń dróg gminnych wewnętrznych na terenie Gminy Strawczyn” Zamawiający nie określił wymagań zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie umowy o pracę osób wykonujących wskazane przez Zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia, jeżeli wykonanie tych czynności polega na wykonywaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy⁸. Nieprawidłowość narusza art. 29 ust. 3a ustawy Prawo zamówień publicznych⁹.
2. Wzór umowy stanowiący załącznik nr 6 do SIWZ postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Zimowe utrzymanie dróg gminnych w sezonie 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019 polegające na odśnieżaniu i usuwaniu oblodzeń dróg gminnych wewnętrznych na terenie Gminy Strawczyn” nie zawierał postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy w przypadku zmiany wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości składki na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne, co narusza art. 142 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.
3. W zakresie udzielenia z budżetu Gminy dotacji celowej na realizację zadania publicznego pn.: „Pozyskiwanie artykułów żywnościowych dla najuboższych mieszkańców Gminy Strawczyn” stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - a) w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert nie ujęto informacji o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, co narusza art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁰,

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1483, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1201 ze zm., dalej ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

⁸ Dz.U. z 2018 r., poz. 108, dalej ustawa Kodeks pracy

⁹ Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm., dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 450 ze zm., dalej ustawa o pożytku publicznym i o wolontariacie

- b) przyjęto bez zastrzeżeń ofertę na realizację ww. zadania publicznego, sprawozdanie z realizacji zadania, pomimo że zostały sporządzone wg nieaktualnego wzoru, również umowa na realizację ww. zadania nie została sporządzona wg aktualnego wzoru, co narusza odpowiednio postanowienia załącznika nr 1, 3 i 5 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań¹¹.

IV. W zakresie mienia komunalnego

W 2016 roku zawarcie umów dzierżawy gruntu rolnego części nieruchomości oznaczonej w ewidencji gruntów Nr 310/6 o pow. 2,17 ha i o pow. 0,39 ha, nastąpiło z pominięciem sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, co narusza art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹².

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Strawczyn poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (Skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Strawczyn jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt, jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Gminy, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1300, dalej rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań

¹² Dz.U. z 2018 r., poz. 121, dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Wartość początkową środka trwałego powiększać o koszty jego ulepszenia, stosownie do art. 31 ust. 1 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy o rachunkowości. O wartość ulepszenia już istniejących środków trwałych zwiększać wartość środków trwałych, które podlegały ulepszeniu, stosownie do zasad funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 Polskiej¹³.
2. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁴ i sprawozdania budżetowe sporządzać rzetelnie oraz wykazywać w nim dane wynikające z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia a w szczególności:
 - a) w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazywać kwoty subwencji ogólnej, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym, po ewentualnym pomniejszeniu o dokonane zwroty, stosownie do § 3 ust. 5 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 36 rozporządzenia,
 - b) w sprawozdaniach Rb-27S oraz Rb-PDP w kolumnie „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy – rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności” wykazywać kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z wydanych decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze, w roku w którym została wydana decyzja, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b ww. „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.
3. Sporządzić skorygowane sprawozdanie Rb-PDP za 2016 r. oraz przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w terminie 5 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, zgodnie z przepisami § 24 ust. 6 i 9 ww. „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”.
4. Rzetelnie i prawidłowo na podstawie ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów wykazywać w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1911

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 109

stan depozytów na żądanie, stosownie do § 4 ust. 1 i ust. 2, § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w związku z § 13 ust. 1 pkt 4 oraz § 14 pkt 9 „Instrukcji sporządzania sprawozdań” stanowiącej załącznik nr 9 do tegoż rozporządzenia.

5. Wobec podatników posiadających zaległości z tytułu opłaty planistycznej podejmować na bieżąco czynności zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, w związku z art. 6 § 1 oraz art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
6. W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia na usługi lub roboty budowlane każdorazowo określać wymóg zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w zakresie realizacji przedmiotu zamówienia na podstawie umowy o pracę wraz ze wskazaniem czynności które polegają na wykonaniu pracy w sposób określony w art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy oraz sposób dokumentowania zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę, uprawnień zamawiającego w zakresie kontroli spełniania przez wykonawcę wymogu zatrudnienia osób na podstawie umowy o pracę, oraz sankcji z tytułu niespełnienia wymogu, zatrudnienia na podstawie umowy o pracę przez wykonawcę lub podwykonawcę osób wykonujących czynności w trakcie realizacji zamówienia stosownie do art. 29 ust. 3a w związku z art. 36 ust. 2 pkt 8 a ustawy Prawo zamówień publicznych.
7. Przy zawieraniu umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na okres dłuższy niż 12 miesięcy przestrzegać obowiązku zamieszczania w umowach postanowień o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, zgodnie z art. 142 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
8. Podczas postępowania konkursowego na realizację zadania publicznego zlecanego do realizacji organizacjom pozarządowym lub podmiotom określonym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie przestrzegać postanowień ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań, a w szczególności:
 - a) w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert zawierać wszystkie informacje określone w art. 13 ust. 2 ww. ustawy,
 - b) egzekwować od oferentów obowiązek składania ofert na realizację zadań publicznych oraz sprawozdań z wykonania tych zadań na formularzach określonych w załączniku nr 1 i nr 5 do ww. rozporządzenia,
 - c) umowy na realizację zadań publicznych sporządzać na formularzach określonych w załączniku nr 3 ww. rozporządzenia.
9. Sporządzać i podawać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Wójta zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Do wiadomości:

Rada Gminy w Strawczynie

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Zbigniew Bękas