



PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 6 września 2016 r.

Znak: WK-610/18/4/16

Pan
Wiesław Olszewski
Wójt Gminy
Zbrosławice

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 12 maja 2016 r. do 17 czerwca 2016 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Zbrosławice za okres od 1 stycznia 2012 r. do 17 czerwca 2016 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej. Wójt Gminy Zbrosławice oraz Skarbnik Gminy Zbrosławice w dniu 8 lipca 2016 r. odmówili podpisania protokołu i złożyli pisemne wyjaśnienia, co do przyczyn tej odmowy.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561).

W zakresie świadczenia usługi odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbrosławice:

– *W zakresie przygotowania, w latach 2013 - 2015, trzech postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Zbrosławice, jak i realizacji tego zamówienia, stwierdzono, że:*

➤ *zaniechano dopełnienia obowiązku niezwłocznego przekazania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, czym naruszono art. 95 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm., następnie Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, zamawiający przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.*

Powyższe dotyczyło:

- umowy nr 260/13, którą zawarto dnia 4 lipca 2013 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przekazano w dniu 12 lipca 2013 r., tj. 8 dni po zawarciu umowy. Ogłoszenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2013/S 135-234838 dnia 13 lipca 2013 r.;

- umowy nr 558/2014, którą zawarto dnia 29 grudnia 2014 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przekazano w dniu 20 stycznia 2015 r., tj. 22 dni po zawarciu umowy. Ogłoszenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2015/S 016-025234 dnia 23 stycznia 2015 r.

- umowy nr 287/2015, którą zawarto dnia 19 maja 2015 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia przekazano w dniu 27 maja 2015 r., tj. 8 dni po zawarciu umowy. Ogłoszenie opublikowane zostało w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 2015/S 103-187767 dnia 30 maja 2015 r.

Ponadto, zaniechano dopełnienia obowiązku niezwłocznego zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego pn. „Budowa boiska sportowego przy Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Miedarach”. Naruszono tym art. 95 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Umowę w przedmiocie budowy boiska zawarto dnia 28 lipca 2015 r., natomiast ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 4 sierpnia 2015 r. (nr 116153-2015).

➤ zaniechano terminowego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania dwóch umów, na rzecz tego samego wykonawcy, czym naruszono art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.), zgodnie z którym Zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.

Zwrot zabezpieczenia należytego wykonania umów, wniesionego w formie gwarancji ubezpieczeniowej, nastąpił:

- przy umowie nr 260/13 - 10 lutego 2015 r. (odbior osobisty). Gwarancja ubezpieczeniowa nr 213/NWU/44/07/2013 ważna była w okresie od 4 lipca 2013 r. do 30 stycznia 2015 r.;

- przy umowie nr 558/2014 - przesyłką poleconą z dnia 26 sierpnia 2015 r. (odbior przez wykonawcę w dniu 28 sierpnia 2015 r.). Gwarancja ubezpieczeniowa nr RW/GW/41/222/2865/2014 ważna była w okresie od 23 grudnia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r.

Zgodnie z postanowieniami umów: nr 260/13 z dnia 4 lipca 2013 r. oraz nr 558/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., podstawą do wystawienia faktur VAT były podpisane przez obie strony protokoły odbioru usług, stwierdzające należyte wykonanie przedmiotu umowy. Ostatnia faktura wystawiona przez wykonawcę usługi z tytułu realizacji umowy nr 260/13 to faktura z dnia 31 grudnia 2014 r., z tytułu realizacji umowy nr 558/2014 to faktura z dnia 31 maja 2015 r.

Obowiązki w zakresie przygotowania postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, jak i realizacji zamówień publicznych należały do pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej, nad którymi nadzór sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Gospodarki Komunalnej w zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jak i realizacji zamówienia, stosownie do art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

– *Zaniechano, do dnia zakończenia kontroli, podjęcia skutecznych działań zmierzających do nałożenia kary pieniężnej na wykonawców świadczących usługę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Zbrostawice, na podstawie:*

- *art. 6s ustawy z dnia 13 września 1996 r. o czystości i porządku w gminach, dla realizacji usługi w lipcu 2013 r.,*
- *umowy nr 260/13 z dnia 4 lipca 2013 r. z terminem realizacji od sierpnia 2013 r. do grudnia 2014 r.,*
- *umowy nr 558/2014 z dnia 29 grudnia 2014 r., tj. zamówienia uzupełniającego w okresie od stycznia 2015 r. do maja 2015 r.,*

za pierwszy stwierdzony przypadek nieprzekazania zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (zwanej dalej RIPOK). Powyższe było wymagane art. 9x ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9zb ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami, przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, który nie przekazuje odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych - podlega karze pieniężnej w wysokości od 500 zł do 2.000 zł za pierwszy ujawniony przypadek.

Ze sprawozdań trzech podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości za III kwartał 2013 r., jak i wyjaśnień Wójta Gminy Zbrostawice wynikało, iż niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne o kodzie odpadu 20 03 01 przekazane zostały w lipcu 2013 r. dwóm firmom posiadającym status instalacji zastępczej - sortowni odpadów komunalnych zmieszanych i z selektywnego zbierania - dla regionu II, w skład którego wchodzi m.in. gmina Zbrostawice.

Z kart przekazania odpadu za okres od sierpnia 2013 r. do maja 2015 r. wynika, iż niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne o kodzie odpadu 20 03 01 przekazywane były w ww. okresie do firmy posiadającej status instalacji zastępczej - sortowni odpadów komunalnych zmieszanych i z selektywnego zbierania oraz odpadów przemysłowych z selektywnego zbierania - dla regionu II. Jednocześnie, w okresie od listopada 2013 r. do maja 2015 r., odpady te równocześnie przekazywane były w części do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W okresie od lipca 2013 r. do maja 2015 r. status regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych dla regionu II posiadały cztery podmioty: zgodnie z uchwałą Sejmiku Województwa Śląskiego Nr IV/32/9/2013 z dnia 25 marca 2013 r. firmy: z Katowic oraz z Zabrze, po zmianie uchwałami Sejmiku Województwa Śląskiego: Nr IV/53/13/2014 z dnia 25 sierpnia 2014 r. firma z Dąbrowy Górniczej, Nr IV/55/22/2014 z dnia 29 września 2014 r. firma z Sosnowca.

Jak ustalono w toku kontroli, w sierpniu 2014 r. RIPOK z Zabrze, na zapytanie Gminy Zbrostawice wyjaśnił, iż posiada wystarczające moce produkcyjne pozwalające na przyjęcie i przetworzenie rocznie ok. 3000 Mg zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01 pochodzących z terenu Gminy Zbrostawice. W sierpniu 2014 r., Gmina Zbrostawice wezwała wykonawcę do złożenia wyjaśnień w zakresie przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01, jedynie w niewielkiej części do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. We wrześniu 2014 r. wykonawcę wezwano do udokumentowania przyczyn zaniechania przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01, do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Odpowiadając na wezwanie, Wykonawca przedłożył pismo RIPOK-a w Katowicach z dnia 19 lutego 2014 r. potwierdzające, iż obecnie nie posiadają wolnych mocy przerobowych tej instalacji i nie są w stanie przyjąć odpadów odbieranych tego wykonawcę. Do odpowiedzi dołączona została również umowa pomiędzy wykonawcą a RIPOK-iem w Zabrzu z 1 stycznia 2014 r., na przyjęcie odpadów z Gminy Zbrostawice w ilości 10 Mg/m-c.

Niezależnie od powyższego w okresie od lipca 2013 r. do maja 2015 r. niesegregowane odpady komunalne były zagospodarowywane w instalacji zastępczej, natomiast informacja uzyskana przez Gminę od wykonawcy była niewystarczająca w zakresie udokumentowania przyczyn tego stanu rzeczy.

Mając powyższe na uwadze, wskutek zaniechania naliczenia kary pieniężnej za pierwszy stwierdzony przypadek przekazania zmieszanych odpadów komunalnych do instalacji innych niż regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych, Gmina Zbrostawice nie mogła formalnie podjąć działań zmierzających do złożenia wniosku o wykreślenie wykonawców usługi z rejestru przedsiębiorców, stosownie do art. 9j ust. 2 pkt 4 ww. ustawy.

Ponadto ustalono, iż zaniechano wykonywania postanowień § 10 ust. 2 pkt e umowy nr 260/13 oraz § 11 ust. 2 pkt e umowy nr 558/2014 w związku z § 1 ust. 2 tych umów, w zakresie pisemnego wezwania wykonawcy do usunięcia uchybień, w każdym przypadku nienależytego wykonania umowy, jakim było nieprzekazywanie całości niesegregowanych (zmieszanych) odpadów komunalnych o kodzie 20 03 01 do regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zgodnie z przytoczonymi postanowieniami umów, Zamawiającemu przysługiwały od wykonawcy kary umowne, m.in. w każdym przypadku nienależytego wykonania umowy (niezgodnie z § 1 ust. 2 umowy, gdzie określono szczegółowy zakres zadań i obowiązków Wykonawcy), pomimo jednokrotnego, pisemnego wezwania do usunięcia uchybień przez Zamawiającego w kwocie 1.000,00 zł.

Zaniechanie wzywania wykonawcy do usunięcia stwierdzanych uchybień uniemożliwiło dochodzenie ewentualnych kar umownych z tego tytułu. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Obowiązki w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, realizacji postanowień umowy na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych należały do pracowników Wydziału Gospodarki Komunalnej, nad którymi nadzór sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Osobą zobowiązaną do nałożenia kary pieniężnej w myśl z art. 9zb ust. 1 ww. ustawy był p. Wiesław Olszewski – Wójt Gminy Zbrostawice.

Wniosek nr 2

Wszczęć postępowanie administracyjne w celu zweryfikowania czy zachodzą przesłanki uzasadniające nałożenie kar pieniężnych na wykonawców świadczących w okresie od lipca 2013 r. do maja 2015 r. usługę w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Zbrostawice, w związku z przekazaniem zmieszanych odpadów komunalnych do innej, niż regionalna instalacja do przetwarzania odpadów komunalnych, stosownie do art. 9x ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9zb ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), a w uzasadnionym przypadku podjąć działania zmierzające do wykreślenia przedsiębiorców z rejestru, o którym mowa w art. 9c ust. 1 ww. ustawy, stosownie do art. 9j ust. 2 pkt 4 tej ustawy, mając na uwadze art. 1 pkt 1, art. 61 § 1 oraz art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- *W 2011 r. i 2013 r. zaniechano bieżącego ewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Zbrostawice zmian w stanie środków trwałych na koncie 011-0 „Środki trwałe - grunty”, w związku z nabyciem przez Gminę własności nieruchomości, na mocy decyzji Wojewody Śląskiego, wydanych w 2011 r. i 2013 r. Naruszono tym art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.*

Było to również niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 011 wynikającymi z postanowień załącznika Nr 3 do 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. Nr 128, poz. 861 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2013 r. poz. 289), jak i postanowień załącznika nr 2 do Polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy Zbrostawice, wprowadzonej zarządzeniem Nr 403/2010 Wójta Gminy Zbrostawice z dnia 29 grudnia 2010 r. wraz ze zmianami.

Nieprawidłowość dotyczyła szesnastu nieruchomości nabytych na mocy dziesięciu decyzji Wojewody Śląskiego, które stały się ostateczne kolejno w 2011 r.: 25 stycznia, 1 i 30 czerwca, 26 i 30 lipca, 5 listopada, 9 i 23 września oraz w 2013 r.: 30 kwietnia, a zaewidencjonowane zostały na koncie 011-0 z opóźnieniem sięgającym od 8 miesięcy do ponad dwóch lat, po dniu uprawomocnienia się decyzji. Nieterminowe ujęcie środków trwałych na koncie 011-0 wynikało z opóźnienia w przekazywaniu informacji w tym zakresie przez pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska, do dnia 14 stycznia 2013 r. Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska.

W Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Zbrostawicach, wprowadzonej zarządzeniem Nr 248/07 Wójta Gminy Zbrostawice z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie przepisów wewnętrznych o charakterze finansowo-księgowym (Instrukcja obowiązująca od 1 stycznia 2008 r. do dnia kontroli z późn.zm.) nie przewidziano regulacji w zakresie obiegu informacji w zakresie nabycia przez Gminę z mocy prawa własności nieruchomości w drodze decyzji Wojewody Śląskiego, w tym zwłaszcza terminowości przekazywania informacji i dokumentacji z tym związanej do Wydziału Księgowości (do 14 stycznia 2013 r. Referatu Księgowości) przez Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska. W przypadku dowodu „OT” nie przewidziano również, że podstawą do jego sporządzenia mogą być także decyzje Wojewody Śląskiego w sprawie nabycia nieruchomości z mocy prawa, przekazywane pismem przewodnim z wydziału merytorycznego.

Zadania w zakresie przekazywania informacji o nabyciu nieruchomości w drodze decyzji Wojewody Śląskiego należały do pracowników Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska (poprzednio Referatu). Nadzór w tym zakresie należał do Naczelnika tego Wydziału (poprzednio Kierownika ww. Referatu).

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej na koncie 011-0 wykonywali pracownicy Wydziału Księgowości.

Przygotowywanie projektów przepisów wewnętrznych dotyczących zasad rachunkowości oraz obiegu i kontroli dokumentów należały do Zastępcy Skarbnika Gminy. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Marzena Żołędziwska – Skarbnik Gminy Zbrostawice.

Wniosek nr 3

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska w zakresie terminowego przekazywania informacji o zmianach w stanie środków trwałych w celu bieżącego ich ujmowania w księgach rachunkowych, stosownie do art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047) oraz zasad funkcjonowania konta 011 wynikających z postanowień załącznika Nr 3 do 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 z późn. zm.), jak i postanowień załącznika Nr 2 do Polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy Zbrostawice, wprowadzonej zarządzeniem Nr 403/2010 Wójta Gminy Zbrostawice z dnia 29 grudnia 2010 r. wraz ze zmianami, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Wniosek nr 4

Rozważyć uzupełnienie procedur wewnętrznych w zakresie obiegu informacji dotyczących nabycia przez Gminę Zbrostawice z mocy prawa własności nieruchomości w drodze decyzji Wojewody Śląskiego, w tym terminów przekazywania dokumentacji, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

- Do dnia 5 czerwca 2016 r. nie dokonano aktualizacji planu kont wprowadzonego zarządzeniem Nr 403/2010 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia Polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy Zbrosławice z późn. zm. Naruszono tym art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 r. rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 późn. zm., Dz. U. z 2013 r., poz. 330 z późn. zm.) oraz postanowienia 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 z późn. zm.). Powyższe dotyczyło zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2016 r. zapisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie 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. poz. 1954).

Zgodnie z ww. przepisami, wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., nie funkcjonują już konta 770 „Zyski nadzwyczajne” oraz 771 „Straty nadzwyczajne”, które do dnia kontroli ujęto w zakładowym planie kont. Ponadto, nie dokonano zmian w opisie kont 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” i 860 „Wynik finansowy”.

W trakcie kontroli zarządzeniem Nr OR.0050.160.2016 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 6 czerwca 2016 r. zmieniającym zarządzenie Nr 403/2010 Wójta Gminy Zbrosławice dokonano stosownych zmian tj. uchylono z wykazu kont, konta 770, 771 wraz z ich opisem oraz dokonano aktualizacji opisu kont 840, 860.

Zadania w zakresie opracowania projektów i aktualizacji przepisów wewnętrznych zgodnie z zakresem obowiązków należały do Zastępcy Skarbnika Gminy. Nadzór w tym zakresie pełniła p. Marzena Żołędziwska – Skarbnik Gminy Zbrosławice. Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości kierownik jednostki ustala i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości.

- W latach 2012 - 2014 w rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w kolumnie „Dochody otrzymane” w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75801 „Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”, § 2920 „Subwencje ogólne z budżetu państwa” wykazano otrzymaną subwencję oświatową w kwocie innej niż wynikało to z ksiąg rachunkowych budżetu, konta 133 „Rachunek budżetu” oraz z wpływu środków z tego tytułu na bankowy rachunek budżetu.

Powyższe naruszyło § 3 ust. 4 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103), a następnie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119) w związku z § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzeń.

Zgodnie z przytoczonym przepisem Instrukcji, w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazuje się kwoty subwencji ogólnej, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym.

Stwierdzono:

- z ewidencji księgowej do konta 133-01-07 „Organ – inne przelewy” oraz do konta 133-01-01 „Organ - dochody budżetu” wynikało, że w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. do Gminy Zbrostawice wpłynęła subwencja oświatowa w kwocie 12.192.580,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych (korekta nr 1) za okres od początku roku do 31 grudnia 2012 r. jako „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 13.108.031,00 zł. Różnica stanowiła kwotę 915.451,00 zł.
- z ewidencji księgowej do konta 133-01-01 „Organ - dochody budżetu” wynikało, że w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. do Gminy Zbrostawice wpłynęła subwencja oświatowa w kwocie 11.914.344,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 r. jako „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 11.900.205,00 zł. Różnica stanowiła kwotę 14.139,00 zł.
- z ewidencji księgowej do konta 133-01-01 „Organ - dochody budżetu” wynikało, że w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. do Gminy Zbrostawice wpłynęła subwencja oświatowa w kwocie 11.951.826,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych (korekta nr 1) za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 r. jako „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 12.877.244,00 zł. Różnica stanowiła kwotę 925.418,00 zł.

W trakcie kontroli przedłożono korekty sprawozdań Rb-27S z dnia 2 czerwca 2016 r. za lata 2012, 2013 i 2014. W sprawozdaniu Rb-27S za 2015 r. dane w zakresie otrzymanej subwencji oświatowej zostały prawidłowo wykazane.

Zadania w zakresie sporządzania sprawozdań Rb-27S należały do Inspektorów zajmujących samodzielne, wielozadaniowe stanowiska ds. księgowości budżetowej i budżetu. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Marzena Żołędziewska – Skarbnik Gminy Zbrostawice.

Sprawozdanie Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2012 r. (korekta nr 1) podpisały: Zastępca Skarbnika Gminy oraz p. Katarzyna Sosada – Zastępca Wójta Gminy Zbrostawice. Sprawozdania Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. oraz do dnia 31 grudnia 2014 r. (korekta nr 1) podpisali p. Marzena Żołędziewska - Błaszczyk – Skarbnik Gminy Zbrostawice oraz p. Wiesław Olszewski – Wójt Gminy Zbrostawice.

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Zbrostawicach w zakresie przygotowywania danych dotyczących dochodów otrzymanych z tytułu subwencji oświatowej, celem prawidłowego ich ujęcia w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do § 3 ust. 4 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz.1015) oraz § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

- *W latach 2014 - 2016 (do dnia zakończenia kontroli) nieprawidłowo prowadzono ewidencję analityczną do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w zakresie opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych poprzez prowadzenie przez pracowników Referatu Społecznego ewidencji analitycznej według dłużników (przedsiębiorców) w postaci zestawień tabelarycznych przy użyciu programu Microsoft Office Excel, która nie spełniała wymogów ewidencji księgowej określonych w art. 23 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 późn. zm., Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.).*

Zgodnie z przytoczonymi przepisami zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: datę dokonania operacji gospodarczej, określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji; zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów; oznaczenie kont których dotyczy.

Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 4 ww. ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe, z uwzględnieniem techniki ich prowadzenia, powinny być: trwale oznaczone nazwą, nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej, wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego, okresu sprawozdawczego i daty sporządzenia.

Ewidencja analityczna zawierała wyłącznie: dane przedsiębiorcy, rodzaj zezwolenia i termin na jaki obowiązuje, informacje o zaległościach, nadpłatach, wysokościach należnej opłaty z datą przypisu, wysokościach wpłaty i odpisu.

Ponadto w polityce rachunkowości Urzędu Gminy Zbrosławice wprowadzonej zarządzeniem Nr 403/2010 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 29 grudnia 2010 r. z późn. zm. nie uregulowano sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu programu Microsoft Office Excel, co dotyczyło ewidencji w zakresie dochodów z tytułu korzystania z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W zarządzeniu Nr OR.0050.265.2012 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 31 lipca 2012 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 403/2010 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 29 grudnia 2010 r. z późn. zm. zapisano o prowadzeniu ewidencji analitycznej opłat za wydanie zezwoleń na sprzedaż alkoholu w Referacie Społecznym.

Ewidencja księgowa z tytułu dochodów za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych prowadzona była przez Inspektora w Wydziale Społecznym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Katarzyna Sosada – Zastępca Wójta Gminy Zbrosławice.

Zadania w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki Urząd Gminy, opracowania projektów oraz aktualizacji przepisów wewnętrznych, zgodnie z zakresem obowiązków należały do Zastępcy Skarbnika Gminy Zbrosławice. Nadzór w tym zakresie pełniła p. Marzena Żołędziewska – Skarbnik Gminy Zbrosławice.

Wniosek nr 6

Dostosować ewidencję szczegółową do konta 221 w zakresie opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych do wymogów art. 23 ust. 2, art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047) oraz rozważyć uzupełnienie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości o sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie tych dochodów, mając na uwadze art. 10 ust. 1 pkt 3, art. 10 ust. 2 ww. ustawy

oraz art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

W zakresie wynagrodzeń:

- *W latach 2014 - 2016 dwóm pracownikom Urzędu Gminy w Zbrosławicach przyznano dodatki specjalne, bez wskazania uzasadnienia przyznania tych dodatków. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2014 r. poz. 1202), pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.*
Powyższe miało miejsce w przypadku dodatków specjalnych przyznanych p. Marzenie Żołędziewskiej – Skarbnikowi Gminy oraz p. Katarzynie Sosada – Zastępcy Wójta Gminy Zbrosławice, na podstawie następujących dokumentów:
 - *pisma OR.2122.19.2016 z dnia 2 lutego 2016 r. na mocy którego przyznano dodatek specjalny Skarbnikowi Gminy na okres 1 lutego do 31 grudnia 2016 r. w kwocie 918,40 zł brutto;*
 - *pisma OR.2122.18.2016 z dnia 2 lutego 2016 r., w którym przyznano dodatek specjalny Zastępcy Wójta Gminy na okres od 1 lutego do 31 grudnia 2016 r. w kwocie 1049,60 zł brutto;*
 - *pisma OR.2122.15.2015 z dnia 23 lutego 2015 r., w którym przyznano dodatek specjalny obu pracownikom na okres od 1 lutego do 31 grudnia 2015 r. w kwocie 590,40 zł brutto;*
 - *pisma nr OR.2122.78.2015 z dnia 15 lipca 2015 r. zmieniającego przyznany ww. pismem dodatek specjalny dla Zastępcy Wójta Gminy – w wysokości 1049,60 zł brutto, dla Skarbnika Gminy w kwocie 918,40 zł brutto;*
 - *pisma nr OR.2122.7.2014 z dnia 31 stycznia 2014 r., w którym przyznano dodatek specjalny dla Skarbnika Gminy oraz dla Zastępcy Wójta Gminy na okres od 1 lutego do 31 grudnia 2014 r. w kwocie po 576,00 zł.*

Ponadto w opisanych dokumentach, w których przyznano dodatki specjalne pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania (Skarbnik, Zastępca Wójta), jako podstawę przyznania podano Regulamin Wynagradzania przyjęty zarządzeniem Nr OR.0050.572.2012 Wójta Gminy Zbrosławice z dnia 27 grudnia 2012 r. z późn. zm., który powyższych pracowników nie dotyczył. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawca w regulaminie wynagradzania określa szczegółowe warunki wynagradzania dla pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 czyli dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

Pisma w sprawie przyznania dodatków specjalnych oraz nagród uznaniowych podpisał Wiesław Olszewski – Wójt Gminy Zbrosławice.

- *W latach 2012, 2013 oraz 2015 przyznawano i wypłacano nagrody uznaniowe dla pracowników Urzędu Gminy w Zbrosławicach na podstawie zbiorczych pism – wykazów pracowników bez indywidualnego uzasadnienia podstaw ich przyznania. W myśl art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm., obecnie Dz. U. z 2014 r., poz. 1202), pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.*

Pisma w sprawie przyznania nagród uznaniowych podpisał Wiesław Olszewski – Wójt Gminy Zbrosławice.

Prowadzenie spraw osobowych pracowników Urzędu Gminy należało do pracowników Wydziału Organizacyjnego. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 7

Zapewnić prawidłowe przyznawanie dodatków specjalnych oraz nagród uznaniowych pracownikom Urzędu Gminy w Zbrosławicach w zakresie uzasadniania ich przyznania, zgodnie z art. 36 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

W zakresie sprzedaży nieruchomości:

- *W latach 2013 - 2015 w protokołach z przetargów nieograniczonych na sprzedaż nieruchomości o numerach 280/23, 578/142, 582/58 oraz 577/58 nie zawarto informacji o obciążeniach nieruchomości lub ich braku, czym naruszono § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r., poz. 1490).
W odniesieniu do ww. nieruchomości nie stwierdzono istnienia obciążeń.*
- *W przeprowadzonych w latach 2013 - 2015 postępowaniach dotyczących sprzedaży w trybie przetargowym nieruchomości należących do Gminy Zbrosławice, organizator przetargu nie zawiadomił pisemnie nabywców nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży. Powyższym naruszono art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm., Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), zgodnie z którym organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Powyższe dotyczy sprzedaży działek o numerach: 280/23, 578/142, 582/58 oraz 577/58. Z wyjaśnień pracowników Urzędu Gminy wynika, iż nabywców zawiadamiano telefonicznie.*
- *W latach 2013 - 2015 sprzedano trzy nieruchomości gminne w trybie bezprzetargowym dla poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych, na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm., Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.) pomimo braku weryfikacji, czy sprzedawane działki mogły w sposób funkcjonalny poprawić warunki zagospodarowania innych działek sąsiednich, stanowiących własność innych osób fizycznych.
Powyższe dotyczyło:*
 - *działki o nr 580/58 o pow. 0,0509 ha, do której oprócz działki nr 577/58 będącej własnością przyszłego nabywcy oraz działki gminnej 581/58, przylegały działki: nr 591/58 oraz nr 582/58 – stanowiące własność innych osób fizycznych;*

- działki o nr 617/9 o pow. 0,0413 ha, do której oprócz działek o numerach 447/9 oraz 448/9, będących własnością przyszłego nabywcy oraz działki gminnej o nr 618/9, przylegała działka nr 616/9 – stanowiąca własność innych osób fizycznych;
- działki o nr 364/46 o pow. 0,1022 ha, do której oprócz działek o numerach 491/51 oraz 442/51, 443/51 będących własnością przyszłego nabywcy oraz działki gminnej nr 365/46, przylegały działki: nr 363/46, nr 362/46 oraz nr 447/51 – stanowiące własność innych osób fizycznych.

Nie wykazano aby sprzedane działki mogły poprawić warunki zagospodarowania wyłącznie nieruchomości stanowiących własność osób, na rzecz których dokonano sprzedaży tych działek. Nie zaszły zatem okoliczności zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym z art. 37 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, jeżeli przedmiotem zbycia jest nieruchomość lub jej części, jeśli mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość lub jej części nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości.

Zadania w zakresie prowadzenia spraw dotyczących sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Gminy, w tym organizowania przetargów na zbycie nieruchomości gminnych należało do zakresu obowiązków Inspektora w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami i Ochrony Środowiska. Nadzór w tym zakresie sprawował Naczelnik tego Wydziału.

Wniosek nr 8

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Zbrosławice w zakresie przygotowania oraz przeprowadzania postępowań na zbycie nieruchomości, stosownie do art. 37 ust. 2 pkt 6, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.) oraz § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do Kolegium tutejszej Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

P R E Z E S
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach


Daniel Kołodziej