



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (091) 4 426 101,

fax (091) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 12 grudnia 2018 r.

WK.0913.1397.21.K.2018

Pan

Radosław Głazewski

Wójt Gminy Darłowo

Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w okresie od 25 maja do 21 września 2018 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Darłowo za lata 2014-2017, wybranych zagadnień za okres sprzed 2014 r. oraz występujących w roku 2018.

Protokół kontroli został podpisany i przekazany Panu w dniu 19 października 2018 r.

Wyniki ostatniej kontroli potwierdzają wyeliminowanie jedynie części nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej i wymienionych w piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie². Pismem z dnia 31 października 2014 r. Wójt zapewnił o podjęciu działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym, jednak dopiero w maju 2018 r. dokonano zwrotu środków finansowych w łącznej kwocie 10 676,39 zł pozostawionych przez wykonawców robót na zabezpieczenie należytego wykonania umów lub z tytułu rękojmi za wady przedmiotu zamówienia, podlegających zwrotowi w latach 2006 i 2009, ponownie na rachunek bankowy izby rolniczej odprowadzono należny odpis od uzyskanych wpływów z podatku rolnego z naruszeniem ustawowego terminu oraz nieterminowo sporządzano dowody przyjęcia do używania środków trwałych powstałych w wyniku zakończonych inwestycji.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej, a w celu ich wyeliminowania koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w następujących obszarach działalności:

I. W zakresie, gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych

1. Do maja 2018 r. nie dokonano zwrotu środków finansowych w łącznej kwocie 10 676,39 zł pozostawionych przez wykonawców robót na zabezpieczenie należytego

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

² pismo z dnia 3 października 2014 r. (WK.0913.1180.27.K.2014)

wykonania umów lub z tytułu rękojmi za wady przedmiotu zamówienia, podlegających zwrotowi w latach: 2006 (1 301,98 zł), 2009 (7 852,35 zł) i 2016 (1 522,06 zł), co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych³. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 44 i 45 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli dokonano zwrotu środków finansowych pozostawionych przez wykonawców robót na zabezpieczenie należytego wykonania umów lub z tytułu rękojmi za wady.

2. W 2016 r. odpis w kwocie 5 481,35 zł, należny od II raty podatku rolnego, odprowadzono na rachunek bankowy Zachodniopomorskiej Izby Rolniczej w dniu 1 lipca, zamiast w terminie do dnia 6 czerwca 2016 r. (opóźnienie 25 dni), czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 35 ust. 2 ustawy o izbach rolniczych⁴. Ponadto rozrachunki z izbą rolniczą z tytułu odpisów, stanowiących 2% uzyskanych wpływów z podatku rolnego, prowadzono na kontach 130 i 403, z pominięciem zapisów na koncie rozrachunkowym zespołu 2, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości⁵. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą odpowiednio Wójt i Skarbnik – str. 73 i 74 protokołu kontroli.

W 2017 r. ewidencję rozrachunków z izbą rolniczą prowadzono na koncie rozrachunkowym zespołu 2.

Wniosek: przestrzeganie obowiązku terminowego odprowadzania na rachunek bankowy właściwej izby rolniczej należnych odpisów od wpływów podatku rolnego.

3. Uzyskane w 2016 r. wpływy w łącznej kwocie 8 057,04 zł z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności sklasyfikowano w § 0550 Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, zamiast w § 0760 Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, co było sprzeczne z zasadami klasyfikowania tego rodzaju dochodów, określonymi § 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (...)⁶. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Skarbnik – str. 102 protokołu kontroli.

Wniosek: Prawidłowe klasyfikowanie wpływów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności.

4. Do kwietnia 2018 r. Gmina nie zapłaciła podatku od nieruchomości gminnych, należnego za rok 2015 w kwocie 370 540,00 zł, czym naruszono art. 6 ust. 9 pkt 3 w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych⁷. Wynikającego z ewidencji podatkowej ww. zobowiązania, mającego charakter zobowiązania wymagalnego, nie wykazano w Rb-28S sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetowych jednostki samorządu

³ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.; Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

⁴ ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 2014, poz. 1079 z późn. zm.)

⁵ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 1047)

⁶ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 z późn. zm.)

⁷ ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.)

terytorialnego za lata 2015-2017, co było sprzeczne z § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸. Projekty ww. sprawozdań sporządziła Skarbnik, a odpowiedzialność za wskazane nieprawidłowości ponosi Wójt – str. 61 protokołu kontroli.

Wnioski:

Wniesione na rachunek budżetu dochody z tytułu zaległości w podatku od nieruchomości za rok 2015 należy wykazać w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, sporządzonych za okres, w którym dochody te wpłynęły na ten rachunek, a do sprawozdań złożonych do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie – należy dołączyć informację o kwotach w nich ujętych, w tym szczegółowo wskazać wielkości skutków, będących wynikiem dokonanej wpłaty.

Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-28S zaległości z tytułu wydatków budżetu zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

5. W dniu 22 grudnia 2014 r. – w trybie art. 5 ust. 1 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych⁹ – z Kancelarią Prawną zawarto umowę, na okres od 22 grudnia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r., na usługi doradcze w zakresie zastępstwa procesowego przed organami podatkowymi oraz sądami administracyjnymi w sprawach związanych z rozliczeniami podatku VAT, obejmującymi m.in. ocenę zasadności wszczęcia postępowania podatkowego lub sądowo – administracyjnego, przygotowanie sprawy, wsparcie w toku postępowania przed organami podatkowymi lub sądami administracyjnymi oraz usługi zastępstwa procesowego i doradztwie w zakresie zastępstwa procesowego. Aneksami spisanimi do tej umowy przedłużono okres jej obowiązywania początkowo do dnia 31 grudnia 2017 r., a następnie do dnia 31 grudnia 2018 r.

Wartość omawianego zamówienia nie została oszacowana. Zgodnie z postanowieniami umowy Zamawiający zobowiązał się do zapłaty na rzecz Wykonawcy wynagrodzenia (premia za sukces) w wysokości 14 % kwoty podatku VAT, która zostanie przez Wykonawcę wskazana jako podatek VAT możliwy do odzyskania w ramach etapu analitycznego oraz zostanie zwrócona Gminie przez organ podatkowy na skutek usług w ramach etapu optymalizacyjnego. W przypadku faktur zakupowych, związanych z inwestycjami w infrastrukturę wodociągową i kanalizacyjną premia za sukces wynosi 12,5 %. Określenie w podany sposób wynagrodzenia Wykonawcy uniemożliwiło ustalenie faktycznego zobowiązania Zamawiającego, zaciągniętego w oparciu o wskazaną umowę. Ponadto przyjęta przez Zamawiającego rozszerzająca wykładnia terminu zastępstwo procesowe spowodowała, że faktyczny charakter usługi przedmiotowej umowy polegał na kompleksowej obsłudze prawnej w zakresie odzyskania podatku VAT, zamiast na świadczeniu usług prawnych, polegających na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego.

Wskutek powyższego udzielenie zamówienia publicznego w niekonkurencyjnym trybie zamówienia z wolnej ręki nie spełniało rygorystycznych przesłanek warunkujących

⁸ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119 z późn. zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.)

⁹ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907)

jego zastosowanie i było niezgodne z art. 5 ust. 1 lit. b ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z art. 87¹ § 1 ustawy Kodeks postępowania cywilnego¹⁰.

W wyniku działań podjętych przez Wykonawcę Gmina uzyskała zwrot przedmiotowego podatku w łącznej wartości 7 414 175,55 zł. Za określone ww. umową czynności, zrealizowane przez Wykonawcę w okresie od 26 marca 2015 r. do 13 czerwca 2018 r. jednostka zapłaciła Wykonawcy wynagrodzenie w łącznej kwocie 951 064,48 zł netto (tj. 1 169 809,31 zł brutto).

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 116-119 protokołu kontroli.

Wniosek: Udzielanie zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki wyłącznie z zastosowaniem przesłanek określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

II. W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości

1. Nie przestrzegano zasady określonej art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, polegającej na obowiązku wprowadzenia do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które wystąpiło w tym okresie sprawozdawczym:

a) nabyte w dniu 31 maja 2016 r. udziały w Spółce o wartości 2 325 000,00 zł objęto ewidencją księgową dopiero pod datą 31 lipca 2017 r., wskutek czego w bilansie jednostki, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2016 r., aktywa Gminy zaniżono o kwotę 2 325 000,00 zł;

b) środek trwały o wartości ogółem 1 559 137,96 zł powstały w wyniku zakończenia inwestycji i odebrany protokołem końcowym w dniu 25 października 2017 r. wprowadzono do ewidencji środków trwałych we wrześniu 2018 r.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą Skarbnik (pkt a) oraz Kierownik Referatu Inwestycji, infrastruktury technicznej i gospodarki przestrzennej (pkt b), który z opóźnieniem 11 miesięcy sporządził dowód OT, potwierdzający przyjęcie do używania środek trwały, a z nadzoru Wójt – str. 133 i 168 protokołu kontroli.

Wniosek: Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

2. W latach 2015-2016 Gmina zrealizowała zadanie inwestycyjne pn.: Budowa sieci kanalizacji sanitarnej Wicie (...). Wartość nakładów poniesionych na wykonanie ww. zadania wprowadzono do ksiąg rachunkowych w wysokości 5 359 485,66 zł, zamiast w kwocie ogółem 5 365 016,66 zł (różnica 5 531,00 zł), co było niezgodne z art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Referent rozliczeń środków trwałych, a nadzoru Skarbnik – str. 131 i 132 protokołu kontroli.

Wniosek: Rzetelne ewidencjonowanie nakładów poniesionych na wykonanie zadań inwestycyjnych.

3. W OŚ-4g sprawozdaniu z gospodarowania dochodami budżetu gminy wpływy pochodzące z opłat i kar środowiskowych przeznaczone na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej uzyskane:

- w 2014 r. wykazano w kwocie 1 002 792,00 zł, zamiast w wartości 883 940,00 zł (różnica 118 852,00 zł),

¹⁰ ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)

- w 2017 r. wykazano w kwocie 345 638,00 zł, zamiast w wartości 322 109,00 zł (różnica w kwocie 23 529,00 zł),

co było sprzeczne z pkt 4 Objasnień do tego sprawozdania, określonych rozporządzeniem w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania (...) ¹¹, zgodnie z którymi wykazane dane, dotyczące roku sprawozdawczego, powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych za rok sprawozdawczy. Projekty ww. sprawozdań sporządził Kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej Ochrony Środowiska i Rolnictwa, a odpowiedzialność za wskazane nieprawidłowości ponosi Wójt – str. 90-92 protokołu kontroli.

Wniosek: Wykazywanie w sprawozdaniu OŚ-4g wpływów pochodzących z opłat i kar środowiskowych przeznaczonych na finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej zgodnie z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych za rok sprawozdawczy.

Wymienione wyżej nieprawidłowości nie wyczerpują wszystkich negatywnych ustaleń zawartych w protokole kontroli. Część z nich nie została ujęta w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym z uwagi na ich mniejszy ciężar gatunkowy.

Wyrażam przekonanie, że przeprowadzone czynności kontrolne oraz powyższe wnioski przyczynią się do poprawy gospodarowania środkami publicznymi.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Izby, za moim pośrednictwem, zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, dotyczących zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie w niniejszym wystąpieniu w terminie 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
(-) *Bogusław Staszewski*

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Darłowo

¹¹ rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r., poz. 837)