

Wrocław, 29 lipca 2022 roku

WK.WR.40.23.2022.412

Pan
Ryszard Pacholik
Wójt Gminy Kobierzyce

Aleja Pałacowa 1
55-040 Kobierzyce

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 2019 r. poz. 2137 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od 22 kwietnia do 15 lipca 2022 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Kobierzyce. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 15 lipca 2022 r., którego jeden egzemplarz przekazano Panu Wójtowi.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych objęto następujące zadania: „Rozbudowa budynku wielofunkcyjnego w Ślęzie – etap I – na podstawie dokumentacji projektowej wraz z wyposażeniem obiektu”, „Opracowanie kompleksowej dokumentacji projektowej, uzyskanie pozwolenia na budowę/zezwolenia na realizację inwestycji drogowej i wykonanie robót budowlano-montażowych wraz z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, w zakresie budowy przedszkola wraz z zagospodarowaniem terenu i infrastrukturą techniczną w Gminie Kobierzyce, miejscowość Wysoka, ul. Radosna”, „Świadczenie usług ochrony fizycznej obiektu i mienia znajdującego się na terenie obiektu chronionego: siedziba Urzędu Gminy w Kobierzycach przy al. Pałacowej 1 oraz przyległych parkingów, w latach 2020–2021”.

Kontrola przeprowadzona w Gminie wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane nieprzestrzeganiem obowiązujących przepisów prawa oraz niewykonaniem przez Wójta Gminy wniosku pokontrolnego (zawartego w wystąpieniu pokontrolnym nr WK.WR.40.20.2018.412 z 31 sierpnia 2018 r. wystosowanym po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przeprowadzonej w 2018 r.) w zakresie zawierania w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie ceny nieruchomości oraz w wyciągu z ogłoszenia o przetargu ceny wywoławczej z uwzględnieniem art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm.).

Niewykonanie wniosku pokontrolnego świadczy o niedostatecznej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.). Zapewnienie funkcjonowania

adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy.

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

Księgowość i sprawozdawczość

Organ podatkowy nie dokonał odpisu na kartach kontowych podatników (trzech na pięciu objętych kontrolą) przedawnionych należności podatkowych, co skutkowało zawyżeniem „saldo należności pozostałych do zapłaty – zaległości netto” w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów jednostki samorządu za okres od początku roku do 31 marca 2022 r. o kwoty:

- 20.000 zł, co stanowiło 4,85% zaległości netto z tytułu podatku od środków transportowych od osób fizycznych (raty od 1/2013 do 2/2016 u podatników o nr kart kontowych: 903 w kwocie 4.800 zł i 794 w kwocie 15.200 zł),
- 480.598 zł, co stanowiło 24,35% zaległości netto z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych (raty od 5/2013 do 12/2016 na karcie kontowej nr 1/468).

Przedawnione należności podatkowe w ww. kwotach nie zostały – przed ich przedawnieniem - objęte odpisem aktualizującym na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności”, co świadczy o nieprzestrzeganiu zasady ostrożnej wyceny określonej art. 35b ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.). Z przepisu tego wynika, że wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do należności o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności. Niedokonanie odpisu należności przedawnionych skutkowało zawyżeniem o 4,69% aktywów wykazanych w poz. B.II.4 „Pozostałe należności” w bilansie jednostki budżetowej (urzędu), sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 r.

Powyższe nieprawidłowości stanowiły naruszenie przepisów art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, które nakazują jednostkom rzetelnie i jasno przedstawiać ich sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

W dokumencie dotyczącym inwentaryzacji pod nazwą: „Księgowe rozliczenie inwentaryzacji przeprowadzonej w dniu 18.10.2019 r. Pole spisowe: OSP, Magazyn OC, Syreny”, wykazano wartość zinwentaryzowanego majątku wg spisu w kwocie 1.256.576,14 zł, która nie wynikała z załączonych do tego dokumentu arkuszy spisu z natury o nr 900056-900062. W arkuszach tych bowiem nie dokonano wyceny spisanych środków trwałych i pozostałych środków trwałych (nie było również wartości łącznej), co było niezgodne z zapisami:

- § 20 Instrukcji inwentaryzacyjnej, stanowiącej załącznik nr 4 do zarządzenia Nr 0151/282/08 Wójta Gminy Kobierzyce z 31 grudnia 2008 r., z którego wynika, że wyceny rzeczowych składników majątkowych, ujętych na arkuszach spisu dokonuje przewodniczący stałej komisji

inwentaryzacyjnej,

- art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że „jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: (...) środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic”.

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. dokonano weryfikacji wartości środków trwałych w zakresie sieci kanalizacyjnych i wodociągowych. Zakres i wyniki dokonanej inwentaryzacji przedstawiono w protokołach z weryfikacji sieci kanalizacyjnych i sieci wodociągowych. Wykazane w protokołach stany ewidencyjne inwentaryzowanego majątku tj. 171.785.860,50 zł dla sieci kanalizacyjnych i 45.739.231,17 zł dla sieci wodociągowych, nie wynikają z załączonych do protokołów wydruków pn.: „Kartoteki środków trwałych wg rodzaju ewidencji (stan na 2021-12-31)”. Z załączonego do protokołu weryfikacji sieci wodociągowych wydruku wynika, że zawiera on także dane z kartotek środków trwałych zaklasyfikowanych do grupy 031 „grunty” i 291 „ogrodzenie siatka”, a także pozycje przy których naniesiono adnotacje „APORT”. Ponadto na wydrukach (dane z kartotek środków trwałych) ręcznie dopisano kwoty, które nie wynikały z podsumowania wartości składników wykazanych w tych wydrukach. Tym samym na podstawie załączonych do protokołu dokumentów nie jest możliwe dokonanie porównania podanych w tych protokołach stanów ewidencyjnych z dokumentami (zestawieniami). Powyższe było niezgodne z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z której wynika, że przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

Wydatki majątkowe

Przy szacowaniu wartości zamówienia publicznego pn.: „Rozbudowa budynku wielofunkcyjnego w Ślęzie – etap I na podstawie dokumentacji projektowej wraz z wyposażeniem obiektu”, Zamawiający nie uwzględnił wartości zamówień polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych, które przewidział w ogłoszeniu o zamówieniu (nr 535547-N-2019) do wysokości 20% wartości zamówienia podstawowego. Szacunkowa wartość przedmiotowego zamówienia publicznego z ich uwzględnieniem wynosiła 6.193.649 zł netto (a nie 5.161.374,17 zł netto). Było to niezgodne z art. 32 ust. 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), który stanowi, że jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość tych zamówień. Niedośzacowanie wartości zamówień nie miało jednak wpływu na zastosowaną procedurę przetargu nieograniczonego (tj. poniżej progu określonego na podstawie art. 11 ust. 8 powołanej ustawy Pzp).

W związku z nieterminową realizacją ww. zamówienia Zamawiający zgodnie z postanowieniami umowy nr RŚZiZP.UM-34/2019 z 7 czerwca 2019 r. naliczył Wykonawcy karę umowną. W tym celu przesłał Wykonawcy notę obciążeniową nr RF.NK.44.2022 z 2 czerwca 2022 r. (w trakcie trwania kontroli) na kwotę 8.365,91 zł. Do czasu zakończenia kontroli Wykonawca nie uregulował przedmiotowej należności.

Przychody budżetu

Dokonane w latach 2021-2022 spłaty pożyczek udzielonych przez Gminę na rzecz Oddziału Terenowego Stowarzyszenia „Wolna Przedsiębiorczość: w Świdnicy na podstawie umów: nr RŚZiZP.UM.18.2019 z 14 marca 2019 r. oraz nr RŚZiZP.UM.16.2020 z 30 marca 2020 r., odpowiednio w wysokościach 120.000 zł oraz 86.000 zł nie zostały ujęte w sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego odpowiednio za okres od początku roku do dnia 31 marca roku 2022 oraz za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2021. Zgodnie z § 5 pkt 2, § 9 ust. 1 i 2 oraz § 12 pkt 5 lit. b załącznika nr 36 rozporządzenia z 9 stycznia 2018 r. Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.), oraz z § 5 pkt 2, § 9 ust. 1 i 2 oraz § 12 pkt 5 lit. b załącznika nr 37 rozporządzenia z 11 stycznia 2022 r. Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 144):

- dane w sprawozdaniach wykazuje się w zakresie wykonania – narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego lub, w przypadkach określonych w sprawozdaniach, według stanu na określony dzień,
- kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym,
- kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej,
- dane po stronie wykonania, dotyczące przychodów z tytułu spłat udzielonych pożyczek, prywatyzacji majątku – powinny być zgodne z wykonanymi przychodami wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy.

Spłaty przedmiotowych pożyczek ujęto w ewidencji księgowej na koncie 250 „Należności finansowe”. W trakcie kontroli przedłożono kontrolującym stosowne korekty sprawozdań Rb-NDS za 2021 r. oraz I kw. 2022 r.

Gospodarka mieniem

W przypadku wszystkich objętych kontrolą w latach 2019-2021 sprzedaży nieruchomości gruntowych niezabudowanych o nr: 3/71 Pustków Żurawski, 64/8 Kuklice, 82/6 Kobierzyce, 107/23 i 107/24 Bielany Wrocławskie, 146/1 Tyniec Mały zarówno w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia, jak i (w przypadku sprzedaży przetargowych) w ogłoszeniach o przetargach na zbycie przedmiotowych nieruchomości, podawano odpowiednio cenę nieruchomości

jak i cenę wywoławczą nieruchomości zawierającą podatek od towarów i usług (cenę brutto). Stosownie do art. 35 ust. 2 pkt 6, art. 67 ust. 1 oraz art. 156 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 1899 ze zm.), w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie określa się cenę nieruchomości. Cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Rzeczoznawca majątkowy sporządza na piśmie opinię o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego (w kwocie netto). W świetle przepisów art. 2 pkt 22, art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2018 r. poz. 2174 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 106 ze zm., Dz.U. z 2021 r. poz. 685 ze zm., obecnie Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.) opodatkowaniu podatkiem VAT nie podlega wartość nieruchomości (towar), tylko transakcja sprzedaży tej nieruchomości.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Wójt na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości 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 nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej gminy, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy,
 - b) dokonywanie odpisu przedawnionych należności oraz odpisów aktualizujących dla należności z uwzględnieniem stopnia prawdopodobieństwa ich zapłaty, zgodnie z art. 35b ustawy,
 - c) dokonywania wyceny środków trwałych inwentaryzowanych drogą spisu z natury i porównania tej wartości z danymi ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy z uwzględnieniem § 20 ust. 1 Instrukcji inwentaryzacyjnej, stanowiącej załącznik nr 4 do Zarządzenia Nr 0151/282/08 Wójta Gminy Kobierzyce z dnia 31 grudnia 2008 r.

w sprawie wprowadzenia w życie instrukcji kontroli finansowej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Kobierzyce,

- d) prawidłowego udokumentowania wyników inwentaryzacji dokonywanej drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, stosowanie do art. 27 ust. 1 ustawy.
- 2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305 ze zm.), w szczególności w zakresie zapewnienia funkcjonowania w Gminie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do postanowień art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy.
- 3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1129 ze zm.), w szczególności w zakresie uwzględniania wartości zamówień polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych przy ustalaniu wartości zamówienia, stosownie do postanowień art. 31 ust. 1 ustawy Pzp.
- 4. Poinformowanie Izby o wynikach, w tym finansowych działań podjętych wobec Przedsiębiorstwa Instalacji Sieci CO, Wod-Kan. i Gaz Usługi Ogólnobudowlane z siedzibą we Wrocławiu przy ul. Chabrowej 4, w zakresie wyegzekwowania kwoty 8.365,91 zł z tytułu kary umownej za nieterminową realizację zamówienia publicznego pn.: „Rozbudowa budynku wielofunkcyjnego w Ślęzie – etap I na podstawie dokumentacji projektowej wraz z wyposażeniem obiektu”.
- 5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 144), w szczególności w zakresie wykazywania w sprawozdaniach Rb-NDS przychodów z tytułu spłat udzielonych pożyczek stosownie do § 5 pkt 2, § 9 ust. 1 i 2 oraz § 12 pkt 5 lit. b załącznika nr 37 do rozporządzenia.
- 6. Zawieranie w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie ceny nieruchomości oraz w ogłoszeniu o przetargu ceny wywoławczej z uwzględnieniem art. 5 ust. 1 pkt 1 i art. 7 ust. 1 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2022 r. poz. 931 ze zm.).

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy z 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. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby,

w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia może być zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwie zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Henryk Łopuszko
Przewodniczący Rady Gminy Kobierzyce

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Wroclawiu

Lucyna Hanus