



RIO-KF-4104-13/2018

Bydgoszcz, dnia 3 sierpnia 2018 r.

| | |
|--|---------------|
| Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy | |
| Wysłano dnia | 03. SIE. 2018 |
| L.dz. | 641, 642 |

Pan
Wojciech Sypniewski
Wójt Gminy Osielsko
ul. Szosa Gdańska 55A
86-031 Osielsko

Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Gminy w Osielsku kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Osielsko, udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/13/2018 z dnia 7 czerwca 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi w dniu jego omówienia.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE.

W wyniku przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) dopuszczenie do upływu terminów przedawnienia należności cywilnoprawnych w zakresie czynszu mieszkaniowego w kwocie 24.403,94 zł oraz odsetek w wysokości 11.837,58 zł (strony 74-78 protokołu kontroli),

W wyniku kontroli prowadzenia działań windykacyjnych należności cywilnoprawnych, stwierdzono w terminie od dnia 1 lipca 2009 r. do dnia 7 lutego 2017 r., dopuszczenie do upływu terminów przedawnienia roszczeń okresowych, tj. czynszu najmu lokalu, w kwocie głównej 24.403,94 zł, zgodnie z przepisem art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (j.t. Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.).

Stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, 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. Nadto w myśl art. 254 pkt 1 cytowanej ustawy w toku wykonywania budżetu obowiązuje m.in. zasada, że ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu gminy następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, w tym również umów kształtujących prawa i obowiązki stron. Natomiast stosownie do przepisu art. 117 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, roszczenia majątkowe ulegają przedawnieniu (§ 1). Po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia (§ 2). Z kolei art. 118 K.c. określa termin przedawnienia roszczeń okresowych (taki charakter mają opłaty z tytułu czynszów mieszkaniowych) na trzy lata. Terminem przedawnienia jest zatem taki termin, który ogranicza pod względem czasowym dochodzenie roszczenia majątkowego, a skutkiem jego bezskutecznego upływu nie jest wygaśnięcie roszczenia, lecz niemożność jego dochodzenia. Ponadto art. 123 ustawy Kodeks cywilny wymienia w sposób enumeratywny przesłanki, których ziszczenie się powoduje przerwanie biegu terminu przedawnienia.

Kontrolujący ustalili, że w stosunku do dłużnika, podejmowano czynności windykacyjne polegające na wysyłaniu wezwania do zapłaty, które nie skutkowały przerwaniem biegu terminów przedawnienia, stosownie do przepisu art. 123 ustawy Kodeks cywilny. Podnieść jednak należy, że w stosunku do tego dłużnika Gmina w 2015r. złożyła pozew na kwotę 5.040,82 zł. Sąd Rejonowy w dniu 4 grudnia 2015 r. wydał nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym (sygn. akt I Nc 16819/15). Powyższa czynność, tj. powództwo o świadczenie, przedsięwzięta bezpośrednio w celu dochodzenia roszczenia, wywołała skutek w postaci przerwania biegu przedawnienia.

Jednocześnie kontrolujący ustalili, że w dniu 7 lutego 2017 r. Wójt Gminy Osielsko, w oparciu o regulacje wewnętrzne jednostki, dokonał z urzędu umorzenia zaległości z tytułu czynszu mieszkaniowego w łącznej kwocie 65.246,02 zł, w tym należność główna 40.058,30 zł i odsetki 25.187,72 zł.

Niedochodzenie należności cywilnoprawnych przypadających Gminie Osielsko w terminie zapewniającym efektywne ich egzekwowanie, tj. w sposób uniemożliwiający podniesienie przez dłużników skutecznego zarzutu ich całkowitego lub częściowego przedawnienia stanowi naruszenie art. 42 ust. 5 oraz art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 pkt 4 i 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.) źródłami dochodów własnych gminy są m.in. dochody z majątku gminy i odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy.

Osobą odpowiedzialną za dochodzenie przedmiotowych należności w badanym okresie była Inspektor Referatu Finansowego, która zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 29 sierpnia 2011 r. odpowiedzialna była m.in. za egzekucję zaległości z tytułu czynszu mieszkaniowego.

Ponadto odpowiedzialność ponosi także kierownik jednostki, sprawujący funkcję Wójta Gminy Osielsko, do którego zadań należało gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, stosowanie do art. 12 ww. ustawy. Odpowiedzialność kierownika jednostki wynika również z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej.

2) w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości

- niebieżące przyjęcie w 2016 r. na stan majątku jednostki środków trwałych, uzyskanych w wyniku zakończonych i oddanych do użytku inwestycji, o łącznej wartości 6.666.808,90 zł (strony 23-27 protokołu kontroli),

Kontrolujący ustalili, że przyczyną powstania nieprawidłowości było nieterminowe sporządzanie przez Referat Inwestycji dowodów OT, będących podstawą wprowadzenia do ewidencji księgowej. Odpowiedzialność ponosi Kierownik Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych, do którego obowiązków należy, jak wynika z zakresu czynności, wystawianie dowodów OT niezwłocznie po dokonaniu odbioru inwestycji.

- zastosowanie w 2017 r. nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej dotyczącej wpłaty środków finansowych z niewykorzystanych w terminie wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego w zakresie zadań majątkowych w kwocie 342.708,76 zł poprzez ujęcie ich w rozdziałach właściwych dla wcześniej zaplanowanych wydatków, zamiast w rozdziale 75814 „Różne rozliczenia finansowe” (strony 88-89 protokołu kontroli),

Odpowiedzialność za nieprawidłowość ponosi Podinspektor zatrudniony w Referacie Finansowym.

- przeksięgowanie salda Ma konta 961 „Wynik wykonania budżetu” na dzień 31.12.2016 r. w wysokości 6.764.995,12 zł na konto 960 „Skumulowany wynik budżetu” pod datą sporządzenia bilansu budżetu Gminy Osielsko, tj. 31.03.2017 r. zamiast pod datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu (strony 137-138 protokołu kontroli),

Kontrolujący ustalili, że pod datą sporządzenia bilansu budżetu Gminy Osielsko, tj. 31.03.2017 r., przeniesione zostało saldo Ma konta 961 „Wynik wykonania budżetu” na konto 960 „Skumulowany wynik budżetu”. Zatwierdzenie sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Osielsko za 2016 r. nastąpiło w dniu 27 czerwca 2017 r. na podstawie uchwały Nr IV/55/2017. W myśl zasad funkcjonowania konta 960 wskazanych w załączniku Nr 2 do obowiązującego wówczas 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, na stronie Wn lub Ma konta 960 ujmuje się, pod datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu, odpowiednio przeniesienie sald kont 961 i 962. Nieprawidłowość powstała w wyniku omyłki pracownika, który dokonując zapisu w księgach budżetu kierował się datą sporządzenia bilansu budżetu Gminy Osielsko zamiast datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu przez Radę Gminy. Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość jest Podinspektor zatrudniony w Referacie Finansowym, natomiast osobą odpowiedzialną z tytułu nadzoru jest Kierownik Referatu Finansowego.

- zawyżenie wartości gruntów w ewidencji księgowej Urzędu Gminy w wyniku przeprowadzenia nieuprawnionej aktualizacji wartości tych nieruchomości dokonanej w 2014 r. (strony 23-27 protokołu kontroli),

Kontrolujący ustalili, że ewidencja księgowa gruntów prowadzona była w sposób pozwalający na ustalenie daty przyjęcia na stan każdej działki, jej powierzchni, numeru geodezyjnego oraz wartości. Stwierdzono, że wartość ewidencyjna gruntów, nie była tożsama z jej wartością wynikającą z dowodu nabycia. W toku dalszych czynności kontrolnych skonstatowano również brak danych dotyczących dokumentu źródłowego stanowiącego podstawę ujęcia w ewidencji środków trwałych. Z informacji udzielonych podczas kontroli przez Skarbnika Gminy wynika, że wartości poszczególnych działek nie są wartościami nabycia, ale wartościami po aktualizacji, którą przeprowadzono wg stanu na dzień 1 października 2014 r. na podstawie „Informacji dotyczącej ustalenia wartości Mienia Komunalnego Osielsko” z dnia 26 września 2014 r. przekazanej odpowiednim służbom przez Wójta Gminy Osielsko. W „Informacji dotyczącej ustalenia wartości (...)” zostały ustalone ceny 1 m² dla poszczególnych rodzajów gruntów, odrębne dla każdego sołectwa. Z powyższych ustaleń wynika, że wartość gruntów w kwocie 313.193.195,85 zł wg stanu na 01.01.2016 r. jest wartością gruntów po aktualizacji, a nie wartością wg cen nabycia, jak należało wykazać w ewidencji księgowej środków trwałych.

Wójt Gminy w złożonym oświadczeniu z dnia 15 maja 2018 r. wyjaśnił, że „Informacja dotycząca ustalenia wartości mienia komunalnego” została sporządzona na dzień 26 września 2014 r., a wartość gruntów urealniono na dzień 1 października 2014 r. Potrzeba wydania nowej informacji podyktowana była faktem znacznych wzrostów cen nieruchomości na rynku w prywatnym obrocie. Gminne stawki zaczęły znacznie odbiegać od cen rynkowych, natomiast procesy nieodpłatnego przejmowania gruntów z mocy prawa przez gminę zachodziły. Kierowano się również zasadą istotności – art. 4 pkt 4a ustawy o rachunkowości, który stanowi, że informacje wykazywane w sprawozdaniu finansowym oraz skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym należy uznać za istotne, gdy ich pominięcie lub zniekształcenie może wpływać na decyzje podejmowane na ich podstawie przez użytkowników tych sprawozdań.

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień wskazać należy, że zasady wyceny nieruchomości zostały ściśle określone w rozdziale 4 „Wycena aktywów i pasywów oraz ustalanie wyniku finansowego” ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. W rachunkowości obowiązuje fundamentalna zasada wyceny aktywów i pasywów określana jako koszt historyczny. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 tej ustawy środki trwałe (w tym również nieruchomości, a więc i grunty) wycenia się nie rzadziej niż na dzień

bilansowy według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych) pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe względnie o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Nieruchomości gruntowe, poza szczególnym przypadkiem gruntów przeznaczonych do wydobycia kopalin metodą odkrywkową, nie podlegają amortyzacji. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny – jego wyceny dokonuje się według cen sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. Podkreślić należy także, że ustalenie wartości gruntu przez rzeczoznawcę, w oparciu o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, w związku z przygotowaniem gruntu do sprzedaży, nie stanowi podstawy do zmiany jego wartości w ewidencji rachunkowej. Sprzedaż lub inne formy obrotu nieruchomościami pozwolą zrealizować zyski lub straty wynikające z wyższej ceny sprzedaży niż cena ewidencyjna, będąca ceną „historyczną”.

W rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych występują szczególne przypadki ustalania wartości początkowej, do których zaliczyć należy m.in. nieodpłatne przekazanie prawa własności do nieruchomości drogą decyzji administracyjnej przez organ administracji, co zostało uregulowane w rozporządzeniu 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, gdzie według § 6 ust. 1 środki trwałe stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego otrzymane nieodpłatnie, na podstawie decyzji właściwego organu, mogą być wyceniane w wartości określonej w tej decyzji. Zdarza się, że jednostki otrzymują nieodpłatnie nieruchomości na podstawie decyzji, w których nie określono wartości nieruchomości. W takich sytuacjach należy we własnym zakresie dokonać wyceny według cen sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu, w oparciu o zebrane informacje o transakcjach sprzedaży i zakupu w danej miejscowości lub jej rejonie, a na okoliczność przeprowadzania tych czynności sporządzić należy protokół czy inny dokument potwierdzający sposób przeprowadzenia wyceny i jej rezultat. Procedury wewnętrznej wyceny, w tym ustalania wartości nieodpłatnie otrzymanych nieruchomości powinny być określone w polityce rachunkowości. W badanej jednostce postanowiono (w rozdziale I pkt 2 „Metody wyceny aktywów i pasywów w ciągu roku oraz ustalania wyniku finansowego” stanowiącym załącznik Nr 1 do zarządzenia Wójta Nr 29/2010 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie polityki rachunkowości dla budżetu Gminy Osielsko i jednostki Urząd Gminy Osielsko), że środki trwałe ujmowane są w ewidencji w wartości początkowej, którą ustala się następująco:

„dla nabytych w sposób odpłatny w wysokości ceny nabycia; dla otrzymanych w drodze darowizny w wartości rynkowej z dnia nabycia, chyba że umowa darowizny określa inną wartość; dla ujawnionych w trakcie inwentaryzacji w wartości godziwej z uwzględnieniem dotychczasowego umorzenia, a jeżeli jest to możliwe w wartości wynikającej z posiadanych dokumentów; dla wytworzonych we własnym zakresie

po koszcie wytworzenia; dla otrzymanych na podstawie decyzji właściwego organu, w wartości określonej w tej decyzji.”

Wyceny dokonywane na potrzeby realizacji obowiązków wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami (w szczególności wycena nieruchomości) nie mogą być zastosowane jako wycena dla potrzeb ewidencji księgowej, gdyż narusza to cenę historyczną wynikającą z aktu notarialnego czy innego dokumentu. Przykładowo aktualizacja wyceny przeprowadzana przez rzeczoznawcę majątkowego dla potrzeb ustalenia opłat trwałego zarządu, nie jest podstawą do zmiany wyceny rachunkowej nieruchomości. Analogicznie zmieniające się ceny rynkowe nieruchomości nie upoważniają do aktualizacji wycen zawartych w ewidencji księgowej, bowiem naruszona byłaby ciągłość ewidencji wynikająca z zasady kosztu historycznego, a wycena nieruchomości według innych zasad skutkowałaby dezintegracją rachunkowych zasad wyceny aktywów. Zauważyć należy również, iż zgodnie z zasadą ostrożnej wyceny, zwiększenie wartości rynkowej nieruchomości ponad jej wartość ewidencyjną nie daje podstawy do zmiany wartości ewidencyjnej. § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia daje możliwość wyceny środków trwałych otrzymanych nieodpłatnie na podstawie decyzji organu administracyjnego według ceny podanej w decyzji, lecz zastosowanie tego przepisu winno się ograniczyć do decyzji komunalizacyjnych, gdy nieruchomości te są po raz pierwszy wprowadzane do ewidencji księgowej. Generalnie wartość początkowa gruntów przez cały czas używania i pozostawiania w ewidencji środków trwałych, poza sytuacją trwałą utraty wartości gruntu czy działań wymuszonych w oparciu o odrębne przepisy, nie ulega zmianie.

Wycena nieruchomości w gospodarce nieruchomościami oraz rachunkowości stanowią zagadnienia odmienne, gdyż służą innym celom i oparte są na innych zasadach, co w konsekwencji oznacza, że wyniki wyceny dla potrzeb gospodarki nieruchomościami nie mogą być automatycznie przekładane na ewidencję księgową. Działania takie są jedynie możliwe w sytuacji zaklasyfikowania takich nieruchomości do inwestycji w znaczeniu przyjętym na gruncie przepisów ustawy o rachunkowości. System normatywny rachunkowości budżetowej nie dopuszcza wprowadzenia takiej kategorii do rachunkowości tych jednostek.

Stosownie do treści art. 31 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz przepisu § 6 ust. 5 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 (...), aktualizację wyceny wartości początkowej i dotychczas dokonanych, od środków trwałych, odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych można było przeprowadzić jedynie na podstawie odrębnych przepisów.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy uznać, że przeprowadzenie przez kontrolowaną jednostkę aktualizacji wyceny gruntów w 2014 r. było bezpodstawne i naruszało cytowane wyżej przepisy. Jednocześnie Wójt Gminy i Skarbnik Gminy w wyjaśnieniu z dnia 7 czerwca 2018 r. poinformowali, że jednostka w trakcie kontroli podjęła czynności zmierzające do ustalenia wartości początkowej gruntów wchodzących w skład mienia komunalnego i prace te są znacznie zaawansowane.

Osobą odpowiedzialną za opisaną nieprawidłowość jest Skarbnik Gminy Osielsko, której Wójt Gminy Osielsko w dniu 4 stycznia 2010 r., w formie pisemnej, powierzył obowiązki prowadzenia rachunkowości jednostki.

Odpowiedzialność z tytułu nadzoru ponosi również Wójt Gminy w oparciu o art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości i art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

- nierzetelne sporządzenie sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2016 r., poprzez wykazanie w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” nieprawidłowych kwot dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa (strony 51-52 protokołu kontroli; akta kontroli Nr 13/18/III.1/2),

W wyniku kontroli zgodności danych wykazanych w ewidencji księgowej z danymi ujętymi w sprawozdaniu Rb-27S o dochodach budżetowych za 2016 r., w zakresie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa ustalono, że w sprawozdaniu wykazano kwoty dotacji, które wpłynęły na rachunek bankowy budżetu w roku 2016 pomniejszone o zwroty tychże dotacji dokonane w ciągu roku 2016 oraz pomniejszone o kwoty dotacji, które zostały zwrócone do dnia 31.01.2017 r., zamiast w kwotach dotacji, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostki w okresie sprawozdawczym. Ustalono, że zaniżono kwotę dotacji o 92.470,13 zł. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisu. Ponadto przedłożono kontrolującą korektę sprawozdania Rb-27S Urzędu za 2017 r., które w tym zakresie zostało sporządzone prawidłowo.

Odpowiedzialność za powstałą nieprawidłowość z zakresu sprawozdawczości ponosi Wójt Gminy Osielsko, który zgodnie z przepisem § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (j.t. Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.), jako kierownik jednostki, zobowiązany był sporządzić sprawozdanie rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W związku z uchynieniem z dniem 13 stycznia 2018 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej i wejściem w życie od tego dnia rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109), które w § 3 ust. 5 pkt 3 załącznika Nr 36 do ww. rozporządzenia wskazuje, że dochody z tytułu subwencji ogólnej i dotacji celowych, otrzymanych z budżetu państwa, wykazuje się, z zastrzeżeniem ust. 6, w następujący sposób: w kolumnie „Dochody otrzymane” – kwoty subwencji ogólnej i dotacji celowych, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym po pomniejszeniu o dokonane zwroty, odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.

- nieprawidłowe wykazanie w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Gminy oraz w sprawozdaniu jednostki samorządu terytorialnego Gminy Osielsko Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2016 r. w części B. *Poręczenia i gwarancje pozycji F3. wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w okresie sprawozdawczym* kwoty 109.620,00 zł wynikającej z poręczenia udzielonego

przez Wójta Gminy Osielsko w dniu 19 listopada 2015 r. w wysokości 130.400,00 zł (strony 142–143 protokołu kontroli),

Ustalono, że nieprawidłowość wynikała z omyłki pracownika. Osobą odpowiedzialną za przygotowanie projektu sprawozdania jest Podinspektor ds. księgowości budżetowej, do którego obowiązków należy sporządzanie sprawozdań Rb-Z Urzędu Gminy, a za sporządzenie sprawozdania Wójt Gminy Osielsko, co wynika z treści § 6 ust. 1 pkt 3 i 4 w związku z § 1 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).

3) w zakresie wydatków budżetowych

- przyznanie w 2016 r. Zastępcy Wójta oraz Skarbnikowi (zatrudnionych na podstawie powołania) dodatków specjalnych bez określenia w pismach przyznających ten dodatek dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków służbowych, które pracownicy ci mieli wykonywać (strony 90-94 protokołu kontroli),

Kontrola wykazała, że w roku 2016 Zastępcy Wójta w związku z okresowym zwiększeniem obowiązków przyznano na podstawie pisma z dnia 16 stycznia 2016 r. dodatek specjalny w wysokości 1.663,00 zł brutto. Stwierdzono również, że Skarbnikowi Gminy pismami z dnia 21 stycznia 2016 r., 23 lutego 2016 r., 23 marca 2016 r., 22 sierpnia 2016 r. i 24 października 2016 r. przyznano dodatek specjalny w łącznej kwocie 5.084,00 zł brutto w związku z wykonywaniem dodatkowych zadań bądź w związku z wykonywaniem dodatkowej pracy: okresowym zwiększeniem obowiązków. W pismach tych Wójt nie wskazał konkretnych zadań bądź zwiększenia obowiązków służbowych za wykonywanie których dodatek specjalny został przyznany. W złożonych w toku kontroli wyjaśnieniach z dnia 18 kwietnia 2018 r. Wójt określił konkretne zadania, za które przyznano powyższe dodatki specjalne. Tym samym uzasadnienie przyznania dodatków specjalnych wskazano w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli, zamiast w pismach o ich przyznaniu. Odpowiedzialność z tego tytułu ponosi Wójt Gminy Osielsko, na podstawie przepisu art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w związku z art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz w związku z art. 7 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, zgodnie z treścią których, czynności z zakresu prawa pracy wobec powyższych pracowników wykonuje Wójt Gminy.

- ustalenie wysokości wynagrodzenia zasadniczego dla Kierownika Referatu Inwestycji i Zamówień Publicznych w okresie od stycznia 2016 r. do marca 2016 r. niezgodnie z obowiązującym w jednostce Regulaminem wynagrodzeń (strony 94-96 protokołu kontroli),

Pracownikowi pismem z dnia 12 kwietnia 2016 r., z mocą od 1 stycznia 2016 r., Wójt ustalił wysokość miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego w wysokości przekraczającej o 90,00 zł wysokość maksymalnej miesięcznej kwoty wynagrodzenia zasadniczego wynikającego z Regulaminu wynagradzania. Nieprawidłowość stwierdzono w przypadku

1 pracownika na 4 objętych kontrolą, dla których wysokość wynagrodzeń ustalał Wójt. Z uwagi na wejście w życie z dniem 20 kwietnia 2016 r. znowelizowanego Regulaminu wynagradzania, wprowadzonego zarządzeniem Nr 5/2016 Wójta Gminy Osielsko z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie zmiany regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Osielsko, skutkujące podniesieniem wysokości wynagrodzenia dla pracowników danych kategorii zaszeregowania nieprawidłowość została wyeliminowana. W związku z powyższym odstąpiono od sformułowania zalecenia pokontrolnego.

- zaniechanie wyznaczenia przez Wójta Gminy Osielsko członków komisji przetargowych w dwóch postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych przeprowadzonych w 2016 i 2017 r. (strony 126 -127 protokołu kontroli),

W wyniku kontroli dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych w 2016 r. na: „Odbieranie i zagospodarowanie zmieszanych i zbieranych selektywnie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych z terenu Gminy Osielsko i punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych w Żołędowie” oraz w 2017 r. na: „Budowę świetlicy wiejskiej w miejscowości Żołędowo” stwierdzono brak wyznaczenia przez Wójta członków komisji przetargowych do przeprowadzenia ww. postępowań. Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie przepisami wewnętrznymi tj. zarządzeniem Nr 1/05 z dnia 3 stycznia 2005 r. w sprawie powołania w Urzędzie Gminy Osielsko komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych (ze zmianami) w jednostce powołano komisję przetargową o charakterze stałym do przeprowadzania wszystkich postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Osielsko w sytuacji gdy wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwotę 30.000 euro. W okresie objętym kontrolą komisja składała się z 8 osób. W § 3 ust. 2 zarządzenia określono, że komisja przetargowa może pracować w składzie co najmniej 4-osobowym, natomiast w § 3 ust. 3 postanowiono, że skład osobowy komisji przetargowej wyznacza się spośród osób wymienionych w ust. 1 (tj. spośród stałych członków komisji przetargowej), z zastrzeżeniem że Wójt może wyznaczyć do składu komisji dodatkowego członka – pracownika merytorycznego, do którego obowiązków należy realizacja zamówienia. W powyższych postępowaniach 4-osobowe komisje przetargowe składały się z członków stałej komisji przetargowej, lecz nie zostali oni formalnie wyznaczeni przez Wójta Gminy Osielsko.

4) w zakresie długu publicznego

- nieprawidłowe określenie finansowania przedsięwzięcia pn. „Budowa świetlicy w Żołędowie” w Wieloletniej Prognozie Finansowej (WPF) na lata 2017-2025 poprzez zaniżenie jego finansowania w roku 2018 o kwotę 167.406,49 zł (strony 119-128 protokołu kontroli),

Dnia 26 maja 2017 r. Gmina Osielsko zawarła umowę Nr 272.86.2017 na zadanie budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Żołędowo, gmina Osielsko. Wartość udzielonego zamówienia wynosiła 995.070,00 zł brutto (809.000,00 zł netto). Zasady rozliczania z Wykonawcą zawarto w § 6 ust. 5 umowy, zgodnie z którymi finansowanie

przedmiotu umowy w 2017 r. miało nastąpić do kwoty nie wyższej niż 630.000,00 zł, natomiast rozliczenie finansowe za pozostałą część przedmiotu umowy w kwocie 365.070,00 zł w 2018 r.

W dniu podpisania tejże umowy przedsięwzięcie to było wykazane w WPF, w ten sposób, iż - całkowity koszt zadania określono na 1.045.000,00 zł, z czego finansowanie w roku 2017 w wysokości 825.000,00 zł, a w roku 2018 w wysokości 200.000,00 zł (uchwała Nr III/39/2017 z dnia 16 maja 2017 r.). Ponadto zgodnie z umową Nr 272/92/2017 z dnia 31 maja 2016 r. na pełnienie funkcji inspektora nadzoru dla ww. inwestycji, strony postanowiły, że finansowanie w 2017 r. osiągnie poziom 4.032,00 zł, a w 2018 r. 2.336,49 zł). Tym samym dla ww. przedsięwzięcia w WPF niezgodnie z umową określono limit wydatków na to przedsięwzięcie w roku 2018 poprzez jego zaniżenie o kwotę 167.406,49 zł (365.070,00 + 2.336,49 – 200.000,00). Odpowiedzialność z tego tytułu ponosi Wójt Gminy Osielsko, na podstawie przepisu art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

W dniu 3 października 2017 r. Rada Gminy Osielsko podjęła uchwałę Nr VII/94/2017 w sprawie zmiany WPF na lata 2017-2025, zgodnie z którą całość środków na realizację zadania zabezpieczono w roku 2017. Inwestycja ta została sfinansowana z wydatków niewygasających ustalonych uchwałą Nr X/119/2017 Rady Gminy Osielsko z dnia 14 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego 2017. W związku z powyższym odstąpiono od sformułowania zalecenia pokontrolnego.

5) w zakresie mienia komunalnego

- brak udokumentowania weryfikacji członków komisji przetargowej uczestniczących w przetargach na zbycie nieruchomości gminnych w 2017 r., pod kątem ich bezstronności, tj. braku przesłanek do ich wyłączenia z prac komisji przetargowej (strona 150 protokołu kontroli),

Ustalono, że przyczyną powstania nieprawidłowości było nieokreślenie w procedurach wewnętrznych dotyczących gospodarki nieruchomościami zasad weryfikowania potencjalnych powiązań uczestników przetargów na zbycie nieruchomości z członkami komisji przetargowej. Odpowiedzialność z tego tytułu ponosi Wójt, który w oparciu o dyspozycję art. 68 ust. 1 i 2 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zobowiązany jest do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

- obciążenie w 2016 r. nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży w łącznej wysokości 743,40 zł (strony 151-152 protokołu kontroli),

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 2016 r. nabywców nieruchomości obciążono kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w tym kosztami sporządzenia operatu szacunkowego. Obowiązek zapłaty przez nabywcę tych kosztów określono w korespondencji kierowanej do nabywców jak i protokole z dnia 12 kwietnia 2016 r. Łącznie stwierdzono obciążenie nabywców kosztami przygotowania nieruchomości

do sprzedaży w wysokości 743,40 zł, z czego kwota 349,00 zł stanowiła koszt sporządzenia operatu szacunkowego.

Należy wskazać, że wycena nieruchomości należy do obowiązków gminy i to gminę obciążają koszty wyceny, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych – Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2012 r. (I OSK 1807/11), Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 czerwca 2011 r. (II SA/Gd 401/11) oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 września 2012 r. (II SA/Po 681/11). Stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami organ gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości zapewnia wycenę nieruchomości. Z powyższych przepisów wynika, że wycena nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości jest obowiązkiem gminy i brak jest podstaw do ich przenoszenia na potencjalnego nabywcę. Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Wójt Gminy na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym kierownik jednostki jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, proszę Pana Wójta o podjęcie działań, które wyeliminują wszystkie nieprawidłowości z prac podległych służb, usprawnią ich działalność i zapobiegą ich powstawaniu w przyszłości. Wobec powyższego proszę o:

1. Terminowe prowadzenie windykacji cywilnoprawnych należności budżetowych, w sposób zapewniający bieżące ich egzekwowanie, niedopuszczając do ich przedawnienia, zgodnie z przepisami art. 42 ust. 5, art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
2. Terminowe przyjmowanie na stan majątku jednostki środków trwałych uzyskanych w wyniku zakończonych i oddanych do użytku inwestycji, tj. w okresie sprawozdawczym, w którym nastąpiło zdarzenie, zgodnie z art. 20 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.) i z uwzględnieniem zapisu § 26 ust. 2 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 Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911) w myśl którego okresem sprawozdawczym jest miesiąc. Zwiększenie nadzoru nad terminowym sporządzaniem dowodów OT przez komórkę merytoryczną.
3. Ujmowanie wpłat z tytułu zwrotu niewykorzystanych środków na wydatki niewygasające zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (j.t. Dz. U. z 2014 r.,

poz. 1053), tj. w dziale 758 (Różne rozliczenia), rozdziale 75814 (Różne rozliczenia finansowe).

4. Dokonywanie przeksięgowania salda konta 961 „Wynik wykonania budżetu” na konto 960 „Skumulowany wynik budżetu” z datą podjęcia uchwały przez Radę Gminy o zatwierdzeniu sprawozdania z wykonania budżetu, stosownie do opisu zasad funkcjonowania konta 960 zawartego w załączniku Nr 2 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 Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911).
5. Zaprzestanie aktualizowania wartości początkowej gruntów ujętych w księgach rachunkowych Urzędu Gminy bez podstawy prawnej. Dokonywanie aktualizacji środków trwałych ujętych w ewidencji księgowej wyłącznie w sytuacji wskazanej w § 7 ust. 5 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 Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911), tj. zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach.
6. Staranne sporządzanie sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji poprzez wykazywanie w pozycji F3 sprawozdania poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę wyłącznie w okresie sprawozdawczym, zgodnie z przepisami § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (j.t. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) w związku z § 4 ust. 3 pkt 3 załącznika Nr 9 tegoż rozporządzenia.
7. Przyznawanie pracownikom Urzędu Gminy dodatków specjalnych, zgodnie z przepisem art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 1260), mając na uwadze, że dodatek specjalny jest świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może otrzymać wówczas, gdy okresowo zostanie zwiększony zakres jego obowiązków służbowych lub gdy wykonuje dodatkowe, szczególne zadania. Bezwzględne przestrzeganie ww. przepisu przy przyznawaniu tego dodatku poprzez wskazanie tytułu uzasadniającego jego przyznanie tj. dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków służbowych.
8. Wyznaczanie członków komisji przetargowych zgodnie z obowiązującymi w jednostce uregulowaniami wewnętrznymi, w szczególności z treścią § 3 ust. 3 zarządzenia Nr 1/05 Wójta Gminy Osielsko z dnia 3 stycznia 2005 r. w sprawie powołania w Urzędzie Gminy

Osielsko komisji przetargowej do przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

9. Ustalenie i wprowadzenie do stosowania w jednostce procedur wewnętrznych w zakresie zasad weryfikowania potencjalnych powiązań uczestników przetargów na zbycie nieruchomości gminnych z członkami komisji, mając na uwadze ustawowy wymóg zachowania bezstronności przez komisję przetargową, określony w przepisie § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (j.t. Dz.U. z 2014 r., poz. 1490), stosownie do przepisu 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 (j.t. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
10. Zaprzestanie obciążania nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania tych nieruchomości do sprzedaży, stosownie do postanowień wynikających z dyspozycji art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), w myśl których do zadań Wójta – w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości – należy obowiązek zapewnienia wyceny tych nieruchomości wchodzących w skład tego zasobu.

Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uprzejmie proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
Daniel Jurkiewicz

Do wiadomości:

- Przewodniczący Rady Gminy Osielsko