



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (091) 4 426 101,

faks (091) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 4 marca 2021 r.

WK.0913.1500.38.K.2020

Pan

Piotr Feliński

Burmistrz Gminy Świdwin

Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w okresie od 22 października do 31 grudnia 2020 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Miasto Świdwin za lata 2016-2019, wybranych zagadnień za okres sprzed 2016 r. oraz występujących w roku 2020. Kontrolę przeprowadzono metodą reprezentatywną, obejmując nią losowo wybrane operacje finansowo-gospodarcze, dowody źródłowe oraz ewidencję księgową.

Protokół kontroli został podpisany i przekazany Panu w dniu 4 stycznia 2021 r.

Wyniki ostatniej kontroli potwierdzają wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej i wymienionych w piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie².

W oparciu o dokumentację udostępnioną inspektorom kontroli stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w działalności Gminy, będące wynikiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. W celu ich wyeliminowania koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w następujących obszarach działalności:

1. Ujętej w budżecie na 2017 r. części oświatowej subwencji ogólnej (rozd. 75801 § 2920) nie zwiększono o przyznane w trakcie roku środki rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej w łącznej kwocie 42 072,00 zł, co było niezgodne z art. 257 pkt 2 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych³. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Burmistrz, który nie przygotował projektu odpowiedniej zmiany budżetu – str. 53 i 54 protokołu kontroli.

Wniosek: Dokonywanie zmian w zakresie planu dochodów budżetowych, wynikających ze zmian kwot subwencji w wyniku podziału rezerw subwencji ogólnej.

2. Poniesione w 2017 r. wydatki w kwocie 24 600,00 zł na wykonanie projektu zamiennego budowlano-wykonawczego, dotyczącego realizacji zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa budynku przy ulicy Drawskiej 10 w Świdwinie” sfinansowano z wydatków bieżących (rozd. 70005 § 4300 Zakup usług pozostałych), gdyż w planie wy-

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

² pismo z dnia 29 kwietnia 2016 r. (WK.0913.1264.7.K.2016).

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

datków inwestycyjnych (§ 6050) na dzień zaciągnięcia zobowiązania i poniesienia tego wydatku do dyspozycji jednostki pozostały środki w wysokości tylko 3 098,67 zł. Powyższe było niezgodne z art. 254 pkt 3 i art. 44 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym⁴. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Burmistrz – str. 115, 116 i 125 protokołu kontroli.

Wnioski:

Przestrzeganie określonych uchwałą budżetową limitów zaciągania zobowiązań na realizację zadań inwestycyjnych.

Klasyfikowanie poniesionych wydatków zgodnie z charakterem realizowanych zadań.

3. W latach 2017-2018 Zastępcy Burmistrza przyznano dodatek specjalny w wysokości 560,00 zł miesięcznie w związku z koordynowaniem zadań w zakresie oświaty oraz gospodarki komunalnej pomimo, że z § 12 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Świdwin⁵ wynikało, że sprawuje on bezpośredni nadzór nad Wydziałami: Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska oraz Oświaty. Powyższe było niezgodne z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych⁶, który przewiduje możliwość przyznania tego dodatku wyłącznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Burmistrz – str. 87 i 88 protokołu kontroli.

Wniosek: Przyznawanie dodatku specjalnego wyłącznie z tytułu wykonywania czynności wynikających z okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

4. W latach 2016-2018 Burmistrz nie zastosował się do poleceń Sekretarza, wykonującego wobec ww. obowiązki pracodawcy i przed upływem kadencji w 2018 r. nie wykorzystał zaległego urlopu wypoczynkowego, przysługującego mu za rok 2015 w wymiarze 5 dni, za rok 2016 – 26 dni i za rok 2017 – 26 dni, a także urlopu wypoczynkowego za rok 2018 – 24 dni, czym naruszył art. 100 § 1 ustawy Kodeks pracy⁷. Wskutek ww. zaniechania, w związku z upływem kadencji, w listopadzie 2018 r. Burmistrzowi wypłacono ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy za lata 2015-2018 w kwocie 47 818,35 zł brutto. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Burmistrz – str. 88 i 89 protokołu kontroli.

Wniosek: Realizowanie przez Burmistrza czynności z zakresu prawa pracy zleconych mu przez osobę wyznaczoną do wykonywania tych czynności.

5. W roku 2017 wynagrodzenia wypłacone nauczycielom mianowanym były ogółem o kwotę 8 822,21 zł niższe od wysokości średnich wynagrodzeń wymaganych przepisami art. 30 ust. 3 ustawy Karta Nauczyciela⁸. Wskutek nieprawidłowej interpretacji przepisów, nie wypłacono jednorazowego dodatku uzupełniającego należnego nauczycielowi zatrudnionemu w okresie od stycznia do czerwca 2017 r. na umowę o zastępstwo. Powyższe było sprzeczne z art. 30a ust. 3 ustawy Karta

⁴ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

⁵ wprowadzonego do stosowania zarządzeniem Nr WO/121/15 Burmistrza Miasta Świdwin z dnia 28 października 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Świdwin

⁶ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.)

⁷ ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 108 z późn. zm.)

⁸ ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r., poz. 1189 z późn. zm., Dz. U. z 2018 r., poz. 967 z późn. zm.)

Nauczyciela, zgodnie z którym kwota różnicy, jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponoszą: Specjalista ds. kadr, płac i organizacji w Szkole Podstawowej Nr 3 oraz Podinspektor ds. Oświaty Urzędu Miejskiego w Świdwinie, a z nadzoru Kierownik Wydziału Oświaty – str. 41-43 protokołu kontroli.

Wniosek: Wypłacanie jednorazowego dodatku uzupełniającego wszystkim uprawnionym nauczycielom zatrudnionym i pobierającym wynagrodzenie w roku, za który przysługuje dodatek.

6. Organ podatkowy nie wyłączył pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. wymiaru podatków (2) od udziału w postępowaniach w sprawach dotyczących ich zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań ich rodzeństwa i osób powinowatych, a także nie wyznaczył innego pracownika do załatwiania ww. spraw. Powyższe było niezgodne z art. 130 § 1 pkt w zw. z art. 126 ustawy Ordynacja podatkowa⁹. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Burmistrz – str. 63 protokołu kontroli.

Wnioski:

Wyłączanie pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. wymiaru podatków od udziału w postępowaniach w sprawach dotyczących ich zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań ich rodzeństwa i osób powinowatych.

Wyznaczenie innego pracownika do załatwiania ww. spraw.

7. Wskutek zaniechania czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, w 2018 r. od osoby prawnej organ podatkowy pobrał podatek od nieruchomości od zadeklarowanej powierzchni 5 167 m² budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej pomimo, że zgodnie z danymi ewidencji gruntów i budynków podatnik ten posiadał budynki przemysłowe i handlowo-usługowe o łącznej powierzchni 4 268 m² (powyższe mogło spowodować zawyżenie należnego podatku o kwotę 19 472,34 zł), co było sprzeczne z art. 272 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Podinspektor ds. planowania i podatków, a z nadzoru Kierownik Wydziału Planowania i Finansowo-Budżetowego – str. 66 i 67 protokołu kontroli.

Wniosek: Dokonywanie czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji złożonych przez podatników z ewidencją gruntów i budynków.

8. Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa obliczone za 2018 r. wykazano w sprawozdawczości niezgodnie z zasadami określonymi Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹⁰:
 - a) w Rb-PDP sprawozdaniu z wykonania dochodów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego wykazano skutki decyzji o odroczeniu podatku od nieruchomości

⁹ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.)

¹⁰ załącznik Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109)

w kwocie 10 478,00 zł, zamiast 0,00 zł, co było sprzeczne z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a ww. Instrukcji,

- b) w jednostkowym Rb-27S sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego nie wykazano skutków decyzji o umorzeniu odsetek od zaległości w podatku od nieruchomości w kwocie 10 891,00 zł, co było sprzeczne z § 8 ust. 3 ww. Instrukcji.

Za nieprawidłowe zweryfikowanie danych podlegających wykazaniu w sprawozdaniach odpowiedzialność ponoszą Podinspektor ds. planowania i podatków, a z nadzoru Kierownik Wydziału Planowania i Finansowo-Budżetowego. Odpowiedzialność za wykazanie wskazanych danych w ww. sprawozdaniach ponosi Burmistrz – str. 76 i 77 protokołu kontroli.

Wniosek: Rzetelne pod względem merytorycznym wykazywanie w Rb-PDP i Rb-27S danych dotyczących skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy w zakresie odroczenia terminów płatności zobowiązań podatkowych oraz umorzonych odsetek.

9. W okresie od lipca 2010 r. do listopada 2011 r. Burmistrz ustnie zlecił wykonanie prac budowlanych związanych z realizacją zadania pn. „Renowacja Świdwińskiego Ośrodka Kultury w Świdwinie wraz z otoczeniem” wykonawcy, którego wyboru dokonano z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych¹¹, czym naruszono art. 7 ust. 3 i art. 139 ust. 2 ww. ustawy oraz art. 44 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W roku 2013 Burmistrz odmówił zapłaty należności za wykonane prace w kwocie 449 353,34 zł. Na skutek pozwu wniesionego przez wykonawcę, wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Szczecinie stwierdzającego, że Gmina uzyskała korzyści majątkowe kosztem innej osoby, jednostka samorządu terytorialnego została zobowiązana do zapłaty na rzecz Wykonawcy łącznej kwoty 641 574,94 zł, w tym:

- 407 211,45 zł - tytułem należności głównej za zrealizowane roboty,
- 196 554,83 zł - tytułem ustawowych odsetek od nieterminowej zapłaty zobowiązania,
- 8 100,00 zł - tytułem zwrotu kosztów procesu

oraz na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w Szczecinie kwoty 2 235,86 zł, tytułem kosztów sądowych. Wszystkie zobowiązania uregulowano z budżetu Gminy w roku 2019. Powyższe było sprzeczne z obowiązkiem zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i jego ochrony, określonym art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym¹². Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Burmistrz – str. 127-130 protokołu kontroli.

Wniosek: Przestrzeganie obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i jego ochrony.

10. W latach 2019-2020 poniesiono wydatki w wysokości ogółem 3 025,20 zł na zakup wiązanek kwiatów na uroczystości o charakterze prywatnym oraz usługi cateringowe, tj. na zadania, które nie służyły zaspokojeniu zbiorowych potrzeb wspólnoty i nie stanowiły zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego, co było niezgodne z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą odpowiednio Burmistrz i Zastępca Burmistrza – str. 108-113 protokołu kontroli.

¹¹ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

¹²ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.; Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.; Dz. U. z 2015 r. poz. 1515; Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.)

Wniosek: Dokonywanie wydatków ze środków publicznych, wyłącznie na zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

11. W 2018 r. wartość początkową środka trwałego stanowiącego efekt realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa budynku przy ulicy Drawskiej 10 w Świdwinie” zaniżono o kwotę 84 000,00 zł stanowiącą nakłady poniesione na dokumentację projektową, czym naruszono art. 24 ust. 2 w związku z art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Kierownik Wydziału Inwestycji i Promocji, a z nadzoru Burmistrz – str. 124 i 125 protokołu kontroli.

Wniosek: Rzetelne ustalanie wartości początkowej środków trwałych.

12. Nie przestrzegano zasad funkcjonowania kont określonych w przyjętym zakładowym planie kont¹⁴:
- a) w roku 2019 rozrachunków z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie ewidencjonowano na koncie zespołu 2,
 - b) w pozabilansowej ewidencji wniesionych zabezpieczeń należytego wykonania umów, tytułem gwarancji i rękojmi w formie niepieniężnej (konto 910), w okresie od 17 czerwca 2018 r. do 12 sierpnia 2019 r., nie dokonano aktualizacji wartości gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania i właściwego usunięcia wad, wniesionej przez wykonawcę przebudowy budynku przy ul. Drawskiej 10 w Świdwinie, tj. zmniejszenia jej wartości z kwoty 33 825,07 zł do kwoty 10 147,52 zł (różnica 23 677,55 zł).

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Podinspektor ds. księgowo-kasowych, a z nadzoru Kierownik Wydziału Planowania i Finansowo-Budżetowego – str. 122 i 123 protokołu kontroli.

Wnioski: Przestrzeganie zakładowego planu kont w zakresie:

- ewidencjonowania rozrachunków z tytułu opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na koncie zespołu 2,
- prowadzenia pozabilansowej ewidencji analitycznej wniesionych zabezpieczeń należytego wykonania umów w sposób zapewniający ustalenie ich stanu.

13. W roku 2018 dokonano zbycia nieruchomości z naruszeniem obowiązujących przepisów:
- a) wysokość wadium (1) należnego do wniesienia przez uczestnika przetargu ustalono w kwocie stanowiącej 38% ceny wywoławczej, zamiast nie wyższej niż 20%, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości¹⁵;
 - b) w ogłoszeniach o przetargu (8) oraz o rokowaniach (2) na zbycie nieruchomości nie wskazano terminów przeprowadzenia wszystkich poprzednich przetargów, co było sprzeczne odpowiednio z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁶ oraz § 25 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia;

¹³ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 395 z późn. zm.)

¹⁴ stanowiący załącznik Nr 3 do zarządzeniem Nr WO/22/11 Burmistrza Miasta Świdwin z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu Miasta Świdwin (z późn. zm.)

¹⁵ rozporządzenie 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)

¹⁶ ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 121 i poz. 2204 z późn. zm.)

c) zbycia w 2018 r. nieruchomości (2) dokonano na podstawie operatów szacunkowych opracowanych wcześniej niż w okresie 12 miesięcy przed ww. operacjami, co było niezgodne z art. 156 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ponadto w 2015 r. objęto udziały w spółce o wartości 2 883 000,00 zł, tytułem wniesionego aportu w postaci nieruchomości zabudowanych, na podstawie operatów szacunkowych opracowanych wcześniej niż w okresie 12 miesięcy przed ww. operacją, co było niezgodne z § 3 uchwały Nr XXII/168/12 Rady Miasta z dnia 31 sierpnia 2012 r. w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji w spółkach prawa handlowego przez Burmistrza Miasta.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Kierownik Wydziału Przedsiębiorczości i Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta, a z nadzoru Burmistrz – str. 79-82 oraz 131 i 132 protokołu kontroli.

Wnioski: Przestrzeganie obowiązujących przepisów w zakresie gospodarowania nieruchomościami gminnymi, w szczególności w zakresie:

- ustalania wadium należnego do wniesienia przez uczestników przetargu w kwocie nie wyższej niż 20% ceny wywoławczej,
- wskazania w ogłoszeniach o przetargach oraz o rokowaniach, terminów przeprowadzenia wszystkich poprzednich przetargów,
- zbywania nieruchomości i nabywania udziałów w zamian za wniesiony aport wyłącznie na podstawie aktualnych operatów szacunkowych.

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*
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Świdwinie