

Łódź, dnia 17 lutego 2016 r.

Pan
Henryk Ciosek
Wójt Gminy Łubnice

WK – 602/24/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Łubnice¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2013 – I półrocze 2015 roku, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 26 października - 16 grudnia 2015 roku. Protokół kontroli podpisany został w dniu 15 stycznia 2016 roku.

W zakresie ewidencji księgowej, sprawozdawczości i rozrachunków

1. Na dzień 31 grudnia 2014 roku na rachunkach bankowych prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawały zrealizowane, a nieprzekazane do końca roku budżetowego dochody budżetowe (kapitalizacja odsetek i środki pomocy z PROW) w kwocie 250.092,50 zł (konto 222) oraz niewykorzystane środki na wydatki pozostające na rachunkach środków własnych otwartych do obsługi operacji pn. „Budowa hali sportowej z zapleczem socjalnym przy Zespole Szkół w Dziętrzkowicach” oraz „Budowa stacji uzdatniania wody” w kwocie 10.549,07 zł (konto 223). Wskazane kwoty zostały przekazane na rachunek organu w dniach 29 i 30 stycznia 2015 roku.

Zgodnie z opisem do konta 130 – rachunek bieżący jednostki, zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.), saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: 1) przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; 2) przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222. Wobec powyższego środki z tytułu zrealizowanych dochodów oraz niewykorzystane środki przekazane na wydatki, pozostające na wymienionych powyżej rachunkach bankowych na koniec roku budżetowego, powinny zostać przekazane najpóźniej z początkiem nowego roku do budżetu gminy (konto 133).

2. W sprawozdaniu bilans organu (z wykonania budżetu), sporządzonym za 2014 rok, w pozycji aktywów II.2 Należności od budżetów, wykazana została suma sald kont 222 – rozliczenie dochodów budżetowych, 223 – rozliczenie wydatków budżetowych oraz 224 – rozrachunki budżetu. Poprawnie, w bilansie z wykonania budżetu należało wykazać w pozycji aktywów II.2 Należności od budżetów, saldo konta 224 – rozrachunki budżetu, które zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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 służy w szczególności do: 1) rozliczeń dochodów budżetowych realizowanych przez urzędy skarbowe na rzecz budżetu jednostki samorządu terytorialnego, 2) rozrachunków z tytułu udziałów w dochodach innych budżetów, 3) rozrachunków z tytułu dotacji i subwencji, 4) rozrachunków z tytułu dochodów pobranych na rzecz budżetu państwa, natomiast w pozycji II.3 Pozostałe należności i rozliczenia, należało wykazać salda kont 222 i 223.

3. W wyniku kontroli prawidłowości ewidencji środków trwałych, kontrolujące dokonały porównania ewidencji księgowej gruntów z informacją o stanie mienia komunalnego, sporządzoną na dzień 31 grudnia 2014 roku. Z informacji o stanie mienia wynikało, że na stanie Gminy znajduje się 50 działek o łącznej powierzchni 16,4183 ha oraz działki pod drogami gminnymi o łącznej powierzchni 90,2110 ha. Razem powierzchnia gruntów Gminy według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku wynosiła 106,6293 ha. Według ewidencji księgowej, wartość księgową posiadało tylko 27 działek.

Nieujęcie w księgach rachunkowych wszystkich składników majątku Gminy stanowiło naruszenie art. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity D. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), zgodnie z którym - jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Ponadto, ustawa o rachunkowości w art. 24 nakazuje prowadzić księgi rachunkowe rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Zasada rzetelności ksiąg rachunkowych w odniesieniu do gruntów oznacza, że wszystkie grunty jednostki, powinny być ujęte w księgach rachunkowych tej jednostki zgodnie ze stanem rzeczywistym. W zależności od tego, czy grunt stanowiący własność jednostki jest jej aktywem, czy też nie, grunty ewidencjonowane powinny być w ewidencji bilansowej lub pozabilansowej. Z przepisów ustawy o rachunkowości, w szczególności z art. 20, art. 21, art. 23 i art. 24 ust. 2 wynika, że nieuwjęcie w księgach rachunkowych oraz w konsekwencji niewykazanie wartości ww. gruntów w sprawozdaniu finansowym, miało wpływ na rzetelne przedstawienie sytuacji majątkowej jednostki.

W ramach ewidencji księgowej organu prowadzono wyodrębnione ewidencje dla budżetu gminy i projektów realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej (każdy projekt osobno). Z kolei ewidencję księgową Urzędu prowadzono z podziałem na rejestry – [1] dla działów 010, 400, i 900 jako Urzędu Gminy 2, [2] pozostałych działów jako Urzędu Gminy 1, [3] dla podatków i opłat lokalnych, [4] dla Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych Urzędu Gminy i GOPS, [5] dla depozytów, [6] dla Funduszu Pracy – kształcenie młodocianych pracowników. Wyodrębnienie powyższych ewidencji w informatycznie prowadzonym systemie finansowo – księgowym, przy użyciu, którego kontrolowana jednostka prowadziła księgi rachunkowe uniemożliwiło uzyskanie wspólnej (jednej) księgi głównej dla powyższych ewidencji. Ustalono, że każdy z ww. dzienników (rejestrów) posiadał odrębną numerację księgową, dla każdego z nich sporządzano odrębne zestawienie obrotów i sald księgi głównej. Każda z tych ewidencji posiadała własną księgę główną, w której ujmowane były tylko zdarzenia dotyczące danej ewidencji, co oznaczało, że nie były to jedynie rejestry księgowe, lecz odrębne urządzenia księgowe. Dla każdej z ewidencji istniał dziennik częściowy i księga główna. Oprogramowanie uniemożliwiało sporządzenie łącznego zestawienia obrotów i sald na podstawie dzienników częściowych oraz nie pozwalało na sporządzenie jednej księgi głównej. Powyższy sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych stanowił naruszenie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 15 ustawy o rachunkowości, gdyż księga główna zawiera zapisy

o zdarzeniach, które zostały ujęte uprzednio lub równocześnie w dzienniku, co oznacza, że w księdze głównej znajdują się wszystkie zdarzenia, które zostały zarejestrowane w dzienniku (bądź dziennikach częściowych). Artykuł 13 ust. 1 stanowi, że księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą:

- 1) dziennik;
- 2) księgę główną;
- 3) księgi pomocnicze;
- 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych;
- 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz).

Natomiast art. 15 mówi, że konta księgi głównej zawierają zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym. Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Zapisów na określonym koncie księgi głównej dokonuje się w kolejności chronologicznej.

4. W kontrolowanej jednostce w przypadkach wymienionych w protokole kontroli, pod wyciągi bankowe nie były sporządzane dowody księgowe (np. w postaci polecenia księgowania) opisujące zaistniałe zdarzenia gospodarcze, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z powołanym przepisem - sposób dokonywania zapisów w dzienniku powinien umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, stosownie natomiast do art. 24 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy - księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności: udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.
5. W sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 30 września 2015 roku zawyżono skutki decyzji wydanych na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, a dotyczących odroczenia terminu płatności podatków na łączną kwotę 599,00 zł (w tym: z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 537,00 zł i z tytułu podatku rolnego w kwocie 62,00 zł), w związku z ujęciem decyzji nr 3123.3.0.2015 z dnia 30 września 2015 roku, doręczonej podatnikowi w dniu 5 października 2015 roku. Art. 212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.) stanowi, że organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia, natomiast decyzje, o których mowa w art. 67d (ulgi udzielane z urzędu), wiążą organ podatkowy od chwili ich wydania. Zgodnie z §3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawartej w załączniku do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z

2014 roku, poz. 119 ze zm.) - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego – sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej. W kolumnie "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy" w zakresie: [1] umorzeń zaległości podatkowych – wykazuje się kwoty dotyczące skutków udzielonych przez organ podatkowy gminy lub miasta na prawach powiatu za okres sprawozdawczy umorzeń w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w podatkach i opłatach, stanowiących dochód budżetu gminy lub miasta na prawach powiatu. Wykazane w tej kolumnie skutki powinny wynikać z decyzji właściwych organów gminy lub miasta na prawach powiatu, w zakresie zarówno bieżących, jak i zaległych należności. Wykazane kwoty powinny być zgodne z rejestrem przypisów i odpisów; [2] rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru – wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku, bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów przypisów i odpisów. Stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375), do udokumentowania przypisów lub odpisów służą m.in. decyzje. Nie ulega przy tym wątpliwości, że warunkiem zaewidencjonowania decyzji w ewidencji księgowej organu podatkowego jest jej doręczenie, z tą datą bowiem decyzja wywołuje skutki prawne.

6. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy nr ZP 342/9/2008 z dnia 15 października 2008 roku na wykonanie zadania pn. „Przebudowa placu zabaw przy sklepie SEDAL w Łubnicach” zwrócono z naruszeniem terminu określonego w art. 151 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 2164) i w postanowieniach zawartej umowy. Kwota 2.175,00 zł, stanowiąca 30% zabezpieczenia należytego wykonania ww. umowy, podlegała zwrotowi w 2012 roku, a została zwrócona w dniu 9 października 2015 roku, tj. około 3 lata po terminie.

Natomiast kwota 100.000,00 zł, stanowiąca przedłużenie wadium dotyczącego przetargu na realizację zadania pn. „Budowa stacji uzdatniania wody w Dietrzkowicach”, wpłacona przez przedsiębiorcę w dniu 3 kwietnia 2014 roku, zwrócona została z naruszeniem terminu określonego w art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych. W wyniku kontroli ustalono, że przedsiębiorca nie wygrał przetargu. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia

zostało zamieszczone w BIP w dniu 16 maja 2014 roku, w tym samym dniu została podpisana umowa z wybranym wykonawcą o wykonanie robót budowlanych. Wadium zwrócono przedsiębiorcy wraz z odsetkami dopiero w dniu 8 października 2015 roku, tj. około 1,5 roku po terminie.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. W szeregu przypadkach w zakresie próby objętej kontrolą działania windykacyjne w stosunku do podatników zalegających z zapłatą podatków podejmowane były ze znacznym opóźnieniem. Dotyczyło to w szczególności wystawiania i doręczania tytułów wykonawczych do urzędów skarbowych. Terminy wystawiania tytułów wykonawczych w 21 przypadkach mieściły się w przedziale czasowym od 49 do 324 dni od daty doręczenia upomnienia. Przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137 poz. 1541 ze zm.), obowiązującym do dnia 21 maja 2014 roku zobowiązywały wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązania pieniężnego. W przypadku, gdy należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji, albo wynikającym z przepisów prawa – wierzyciel był zobowiązany wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel powinien niezwłocznie wystawić tytuł wykonawczy i przesłać do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Nowe rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 656) również nakłada na wierzyciela obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązania pieniężnego oraz wysłania upomnienia o zapłatę z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, przy czym zgodnie z § 5 i § 6 ww. rozporządzenia - wierzyciel niezwłocznie doręcza zobowiązanemu upomnienie lub odpowiednio tytuł wykonawczy w przypadku, gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.
2. Zaniechano egzekwowania od najemców lokali mieszkalnych ustawowych odsetek za zwłokę w zapłacie czynszów na łączną kwotę 88,19 zł.
3. W przypadku najmu lokalu użytkowego dla Łódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach ustalono, że podpisanie umów o najem nie zostało poprzedzone wywieszeniem na tablicy ogłoszeń na okres 21 dni wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.).

4. W objętych kontrolą umowach o najem lokali użytkowych stwierdzono, że termin płatności czynszu powiązany jest z terminem doręczenia faktury. W przypadku wprowadzenia takich zapisów w umowie wynajmujący, aby móc stwierdzić czy wpłata czynszu jest terminowa i ewentualnie naliczyć odsetki, gdy dokonano wpłaty po terminie, powinien posiadać dokument potwierdzający dostarczenie faktury (np. zwrotne potwierdzenie odbioru). Według wyjaśnienia inspektora ds. rolnictwa, ochrony gruntów, mienia komunalnego, zajmującej się sprawami z zakresu naliczania i egzekwowania czynszów dzierżawnych od najemców, faktury były wysyłane listem zwykłym, a zatem bez potwierdzenia odbioru. Wobec braku potwierdzeń doręczenia faktur nie było możliwości weryfikacji wpłat pod kątem ich terminowości i ustalenia czy przysługiwały odsetki za zwłokę.

W zakresie wydatków budżetowych

1. W odniesieniu do dwóch pracowników Urzędu Gminy stwierdzono wypłacenie dodatku stażowego w zawyżonej wysokości (łącznie w kwocie 2.009,00 zł), w związku z nieprawidłowym określeniem daty nabycia dodatku za wieloletnią pracę w zwiększonej wysokości, bądź zaliczeniem do stażu pracy uprawniającego pracownika do otrzymywania dodatku za wieloletnią pracę okresu prowadzenia przez pracownika własnej działalności gospodarczej. Inspektor ds. wynagrodzeń i ubezpieczeń społecznych oświadczyła, że od dnia 1 grudnia 2015 roku dodatek stażowy będzie naliczany w sposób prawidłowy.
2. W rezultacie poprzedniej kontroli kompleksowej, przeprowadzonej przez inspektorów RIO w Łodzi w 2011 roku, ustalono, że w aktach osobowych Krzysztofa Piasty zatrudnionego w Urzędzie Gminy Łubnice na stanowisku Sekretarza, na podstawie umowy o pracę z dnia 1 lipca 2009 roku wraz z aneksem, w wymiarze pełnego etatu, znajdował się zakres czynności, podpisany przez Wójta Gminy dla Krzysztofa Piasty - osoby zatrudnionej na stanowisku sekretarza i stanowisku ds. rozwoju gospodarczego. Nie określono czasu, w jakim mają być wykonywane obowiązki na wskazanych stanowiskach pracy. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy (zarządzenie nr 53/2009 Wójta Gminy z dnia 31 grudnia 2009 roku), w § 11 określono zadania i kompetencje Sekretarza, a w § 19 zadania stanowiska ds. rozwoju gospodarczego. W schemacie organizacyjnym Gminy Łubnice, załączonym do Regulaminu ujęto oddzielnie stanowisko Sekretarza i stanowisko ds. rozwoju gospodarczego. W związku z tym - czas pracy Krzysztofa Piasty, zatrudnionego w pełnym wymiarze pracy na stanowisku Sekretarza, pokrywał się z czasem pracy na stanowisku ds. rozwoju gospodarczego. Artykuł 129 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.) - określa, iż czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy. W toku obecnej kontroli kompleksowej stwierdzono, że ww. sytuacja nie uległa zmianie.

3. Ustalono, że kontrolowana jednostka nie rozliczyła Stowarzyszenia LKS „ZRYW” w Wójcinie z nieprawidłowo wykorzystanej dotacji (na kwotę 12,06 zł), otrzymanej zgodnie z umową nr OR.524.3-1.2014 z dnia 3 lutego 2014 roku o wsparcie realizacji zadania publicznego pod tytułem „Popularyzacja aktywnego uprawiania sportu wśród mieszkańców gminy Łubnice poprzez organizację szkoleń w zakresie piłki nożnej oraz udział w rozgrywkach piłkarskich”. Nadmierne wykorzystanie dotacji nastąpiło w pozycji kosztów „napoje dla zawodników”, na które wg oferty zaplanowano kwotę 1.000,00 zł, dopuszczalny limit wydatków zgodnie z umową wynosił 1.200,00 zł, a wydatkowano 1.212,06 zł.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

1. Na podstawie aneksu podpisanego w dniu 28 sierpnia 2010 roku do umowy nr ZP.342/1/2010 z dnia 13 kwietnia 2010 roku z firmą Zakład Projektowo - Budowlany „PROJEKTOBUD” Kępno Andrzej Połomski, z siedzibą Myjomice 17c, 63-600 Kępno, realizującą I etap budowy sali gimnastycznej z zapleczem socjalnym przy Zespole Szkół w Dietrzkowicach - zlecono w trybie zamówienia z wolnej ręki wykonanie robót zamiennych i dodatkowych na kwotę (wg kosztorysu różnicowego) 13.658,36 zł. W związku z powyższymi ustaleniami wskazać należy, że zgodnie z art. 67 ust.1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych (stan prawny dla okresu objętego zamówieniem – tekst jednolity Dz. U. z 2010 roku, nr 113, poz. 759) - zamawiający mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki, w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50 % wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli: a) z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub b) wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. W przedłożonej do kontroli dokumentacji nie została w sposób dostateczny uzasadniona przesłanka do zlecenia robót dodatkowych w trybie z wolnej ręki, w szczególności że wykonanie tych robót stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia. Z przedłożonych dokumentów wynikało, że roboty dodatkowe były konsekwencją podjęcia przez zamawiającego decyzji w trakcie realizacji zamówienia o robotach zamiennych. Roboty te według kontrolujących można było przewidzieć na etapie projektowania i wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego.
2. Umowa nr UZ.272.1a.2014 z firmą Przedsiębiorstwo Budowlano-Modernizacyjno-Handlowe „MODERN-BUD” na wykonanie robót uzupełniających w odniesieniu do zadania inwestycyjnego „Budowla sali gimnastycznej z zapleczem socjalnym przy Zespole Szkół w Dietrzkowicach” podpisana została w dniu 2 kwietnia 2014 roku, a ogłoszenie o udzieleniu

zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 122647-2014 w dniu 6 czerwca 2014 roku. Zgodnie z art. 95 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

W zakresie wykonania budżetu

1. Według danych ujętych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2014-2025 z dnia 30 stycznia 2014 roku – maksymalny wskaźnik spłat zobowiązań - obliczony na podstawie art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), jako średnia arytmetyczna z lat: 2011, 2012, 2013 (plan za 3 kwartały) - wynosił dla 2014 roku 2,30%. Z kolei planowany wskaźnik spłat kredytów i pożyczek z odsetkami, wykupów papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji wyliczony dla 2014 roku wynosił 2,17%, co oznaczało, że relacja, o której mowa w ww. artykule została zachowana. W wyniku kontroli stwierdzono jednak, że według stanu na dzień 30 stycznia 2014 roku, tj. na dzień podjęcia przez Radę Gminy uchwały w sprawie uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej Gminy Łubnice na lata 2014-2025, do spłaty w 2014 roku (zgodnie z umowami o kredyt i pożyczkę oraz harmonogramami ich spłat) przypadła kwota 546.677,45 zł. Faktycznie w WPF zaplanowano rozchody w kwocie 48.501,45 zł. Różnica per saldo w kwocie 498.176,00 zł wynikała z: [1] uwzględnienia w rozchodach spłaty rat pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie umowy nr 638/OW/PD/2012 z dnia 27 grudnia 2012 roku w kwocie 18.287,45 zł. Tymczasem w dniu 16 stycznia 2014 roku został podpisany do ww. umowy aneks nr 1, zgodnie z którym - w 2014 roku do spłaty przypadła kwota 16.463,45 zł. W tym przypadku zaplanowano rozchody za duże o kwotę 1.824,00 zł, [2] nieujęcia w kwocie rozchodów kwoty 500.000,00 zł, przypadającej do spłaty w 2014 roku, zgodnie z umową o kredyt nr O/3/I/K/U/2011 z dnia 26 września 2011 roku. Aneks nr 2, którym przesunięto spłatę wymienionej kwoty na dalsze lata podpisano dopiero w dniu 31 marca 2014 roku. Tym samym zaplanowano rozchody za małe o 500.000,00 zł.

W sytuacji przyjęcia w WPF prawidłowej kwoty rozchodów wynikającej z umów, w wyżej ustalonej kwocie, tj. 546.677,45 zł, wskaźnik spłat wyniósłby 6,20% i przekroczyłby średnią arytmetyczną obliczoną dla ostatnich trzech lat, relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu (2,30%).

Jednostka wykazując w WPF nierzetelne dane w zakresie rozchodów (odpowiednio także w podjętej uchwale budżetowej), wprowadziła w błąd

organ nadzoru, który nie miał możliwości podjęcia we właściwym czasie stosownego rozstrzygnięcia.

W podjętych dalszych uchwałach w sprawie zmiany WPF wskazana powyżej relacja, wynikająca z art.243 ustawy o finansach publicznych, została zachowana.

2. W celu zachowania w 2014 roku relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, Wójt Gminy Łubnice zawarł z bankami aneksy do dwóch umów kredytu (umowy nr: O/3/I/K/4/2011 z dnia 26 września 2011 roku i 4/O/XL/2012 z dnia 3 grudnia 2012 roku), wprowadzając zmiany w zakresie terminu spłaty rat kredytowych i ich wysokości. Zgodnie z podpisanymi w miesiącach marcu i sierpniu 2014 roku oraz w styczniu 2015 roku aneksami do przedmiotowych umów kredytu przesunięto przypadające do spłaty w latach 2015-2017 raty kredytowe na łączną kwotę 3.789.272,00 zł na lata 2017-2024. Skutkiem powyższych zmian było poniesienie przez jednostkę dodatkowych kosztów w postaci prowizji od zmiany warunków umów w łącznej kwocie 21.357,09 zł.
3. W przypadku wydłużenia terminu spłaty dwóch wymienionych powyżej kredytów, zostały zmienione w sposób istotny warunki wskazanych umów kredytu, tj.:
 - aneksem nr 2 z dnia 31 marca 2014 roku do umowy nr O/3/I/K/U/2011 z dnia 26 września 2011 roku o kredyt długoterminowy w wysokości 3.200.000,00 zł, spłatę kwoty 2.400.000,00 zł przesunięto na lata 2017-2024. Zgodnie z pierwotną umową – ostateczny termin spłaty kredytu i odsetek przypadał do dnia 31 grudnia 2016 roku,
 - aneksem nr 2 z dnia 22 stycznia 2015 roku do umowy nr 4/O/XL/2012 z dnia 3 grudnia 2012 roku o kredyt długoterminowy w wysokości 2.089.272,00 zł, spłatę kwoty 1.189.272,00 zł przesunięto na lata 2021-2024. Według pierwotnej umowy – ostateczny termin spłaty kredytu i odsetek przypadał do dnia 30 września 2020 roku.

Przesłanki dopuszczalności zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego zostały określone w art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stosownie do tego przepisu - zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Tym samym ustawodawca przyjął w odniesieniu do umów w sprawach zamówień publicznych - jako zasadę - trwałość stosunku umownego nawiązanego w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W postępowaniach prowadzonych na wykonanie usług bankowych związanych z udzieleniem i obsługą ww. kredytów na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego nie przewidziano możliwości wydłużenia okresu kredytowania, ani zmian postanowień zawartych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponosi Wójt Gminy, Skarbnik oraz pracownicy rzeczowo właściwi – w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić przestrzeganie zasad ewidencji zdarzeń gospodarczych i finansowych określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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, w szczególności poprzez ewidencjonowanie operacji gospodarczych zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu.
2. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu z wykonania budżetu Gminy Łubnice, w szczególności poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej budżetu Gminy we właściwych pozycjach bilansu, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelny wynik budżetu oraz sytuację finansową Gminy.
3. Podjąć czynności w celu objęcia ewidencją środków trwałych wszystkich gruntów, stanowiących własność Gminy.
4. Dostosować komputerowy system ewidencji księgowej do wymogów zawartych w art. 13 i art. 15 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez prowadzenie jednej księgi głównej dla Urzędu Gminy i jednej dla budżetu gminy.
5. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w art. 14 ust.2 i w art. 24 ust.4 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27s - z wykonania planu dochodów budżetowych, danych dotyczących skutków finansowych udzielonych ulg z tytułu odroczeń należności podatkowych.
7. Wadza i zabezpieczenia należytego wykonania umów pobrane od wykonawców zwracać w terminach określonych przez przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych i postanowieniach zawartych umów.

8. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych w oparciu o przepisy zawarte w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 2014 r., poz. 1619 ze zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).
9. Egzekwować od najemców lokali mieszkalnych należne Gminie odsetki za zwłokę w zapłacie czynszów za najem lokali mieszkalnych.
10. W przypadku najmu lokali użytkowych przestrzegać art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, nakładającego na gminę obowiązek podania do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń w siedzibie urzędu na okres 21 dni wykazu lokali przeznaczonych w najem oraz publikacji informacji o wywieszeniu wykazu w prasie lokalnej i na stronie internetowej.
11. W przypadkach, gdy w postanowieniach zawartych umów o najem lokali użytkowych termin płatności czynszów powiązany jest z terminem doręczenia faktury zapewnić udokumentowanie okoliczności doręczenia faktury, w celu dokonania weryfikacji, czy wpłaty były terminowe i naliczenia prawidłowej kwoty odsetek w przypadku nieterminowej wpłaty.
12. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w zakresie ustalania prawa i wypłaty dodatku za wieloletnią pracę.
13. Rozliczyć LKS „Zryw” z Wójcina z nieprawidłowo wykorzystanej dotacji. Zapewnić w przyszłości rzetelne rozliczenie stowarzyszeń z pobranych dotacji.
14. Zapewnić przestrzeganie art. 67 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych z wolnej ręki na roboty dodatkowe.
15. Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczać w Biuletynie Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy, stosownie do wymogu wynikającego z art. 95 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
16. Zapewnić przekazywanie organom nadzoru rzetelnych informacji o sytuacji finansowej gminy, w szczególności w zakresie rozchodów mających wpływ na ustalenie wskaźnika spłaty zobowiązań, o którym mowa w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
17. Zapewnić przestrzeganie przepisów art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Łubnice

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łubnice

aa