

Sprawozdanie z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu za 2010 rok

(fragment dotyczący kontroli)

Niniejsze sprawozdanie stanowi informację o wykonaniu zadań określonych w części III i V ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na 2010 rok, przyjętego uchwałą Kolegium nr 97/2009 z 9 grudnia 2009 r., zmienioną w zakresie załącznika nr 3 uchwałą nr 97/2010 z 24 listopada 2010 roku.

Sprawozdanie zostało opracowane przez Naczelnika WKGF i Naczelnika WIAS zgodnie z planem, uwzględniającym wypełnienie dyspozycji z § 4 ust. 1 pkt 3 i § 5 pkt 9 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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; dalej rozporządzenie).

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.; dalej ustawa o r.i.o.) przyjmowanie sprawozdań z działalności kontrolnej i informacyjno-szkoleniowej należy do wyłącznej właściwości Kolegium Izby.

I. Działalność kontrolna (art. 1 ust. 4 ustawy o r.i.o.) — wykonanie zadań określonych w części III ramowego planu pracy Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu na 2010 rok

Uchwalony przez Kolegium Izby plan kontroli na 2010 rok zakładał przeprowadzenie łącznie 52 kontroli kompleksowych, z tego: 32 kontroli gmin, 10 kontroli powiatów oraz 10 kontroli związków międzygminnych.

W okresie sprawozdawczym przeprowadzono **113 kontroli, w tym: 52 kontrole kompleksowe, 55 kontroli problemowych oraz 6 kontroli doraźnych.**

Spośród podanej wyżej liczby przeprowadzonych w 2010 r. kontroli, 6 zostało zakończonych w 2011 r., z tego: 4 w styczniu 2011 r. (2 kontrole kompleksowe, 2 kontrole problemowe) i 2 w lutym 2011 r. (1 kontrola kompleksowa, 1 kontrola problemowa).

Kontrole kompleksowe zostały przeprowadzone w jednostkach samorządu terytorialnego (dalej — j.s.t.), zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o r.i.o., stanowiącym o obowiązku objęcia taką kontrolą każdej j.s.t. co najmniej raz na cztery lata.

Wykaz jednostek objętych kontrolą w 2010 r., z uwzględnieniem rodzaju przeprowadzonych kontroli przedstawiono w zestawieniu nr 1.

1. Kontrole kompleksowe

W roku 2010 kontrole kompleksowe przeprowadzono w 52 jednostkach, obejmując nimi zagadnienia określone w Ramowej tematyce kontroli kompleksowych j.s.t., zatwierdzonej przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (zwaną dalej KRRIO) uchwałą nr 3/2001 z 21 marca 2001 r. w sprawie ramowego zakresu

kontroli kompleksowych. Kontrolą objęto: 32 gminy (14 wiejskich, 9 miejskich i 9 miejsko-wiejskich), 10 powiatów i 10 związków międzygminnych.

W ramach kontroli kompleksowych w 28 j.s.t. przeprowadzono kontrolę koordynowaną, w 51 przypadkach rozszerzono tematykę kontroli kompleksowych o dodatkowe zagadnienia określone we wnioskach i sygnalizacjach skierowanych do Izby przez instytucje zewnętrzne (m.in. Ministerstwo Środowiska, Inspekcję Weterynaryjną, Prokuratury Rejonowe, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Najwyższą Izbę Kontroli, inne Regionalne Izby Obrachunkowe) oraz przeprowadzono 55 kontroli problemowych, z tego 53 w jednostkach organizacyjnych j.s.t. i 2 w j.s.t.

A. Kontrola koordynowana przeprowadzona w ramach kontroli kompleksowej

W roku 2010 KRRIO przyjęła do realizacji wspólny dla izb program kontroli koordynowanej w zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych w latach 2009–2010. Celem kontroli była ocena prawidłowości stosowania ustawy z 29 stycznia 2004 r. — Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.; dalej — ustawa Pzp) przy udzielaniu zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane przez podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o r.i.o.

Jako główne obszary ryzyka (ze szczególnym uwzględnieniem zasady, iż zamawiający zobowiązany jest przygotować i przeprowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców) wskazano naruszenia przepisów ustawy Pzp w zakresie:

- przygotowania postępowania o zamówienie publiczne (prawidłowość ustalenia wartości zamówienia, wybór trybu, publikacja ogłoszeń),
- przeprowadzenia postępowania (badanie ofert, wybór oferty najkorzystniejszej, wykluczenie wykonawcy z postępowania, unieważnienie postępowania),
- zawarcia umowy o zamówienie publiczne (zachowanie formy pisemnej, zakres świadczenia wykonawcy, przestrzeganie zakazu wprowadzenia istotnych zmian do umowy, egzekwowanie zapisów umowy oraz kar).

Kontrolą objęto 48 zamówień (w 28 j.s.t.) udzielonych w latach 2009–2010 o łącznej wartości 33.949.603,01 zł, z tego: 11 zamówień na dostawy, 12 zamówień na usługi oraz 25 zamówień na roboty budowlane. Struktura trybów, w jakich udzielano kontrolowane zamówienia, przedstawia się następująco:

- przetarg nieograniczony — 44 (91,67%),
- zamówienie z wolnej ręki — 2 (4,17%),
- zapytanie o cenę — 1 (2,08%),
- negocjacje bez ogłoszenia — 1 (2,08%).

W 41 (85%) postępowaniach objętych kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości. W 7 (15%) postępowaniach wykryto naruszenia ustawy Pzp, z tego w 3 przypadkach naruszenia nie miały wpływu na wynik postępowania, a w 4 wpłynęły na jego wynik.

Naruszenia ustawy Pzp mające wpływ na wynik postępowania dotyczyły:

- 1) nieodrzczenia oferty, której treść nie odpowiadała treści SIWZ,
- 2) niezamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych zmian w zakresie terminu złożenia ofert,
- 3) niezgodnego z przepisami ustawy Pzp wykluczenia wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę (w związku z zaniechaniem wezwania wykonawcy do uzupełnienia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu),
- 4) żądania od wykonawców dokumentów innych niż wymienione w rozporządzeniu w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane,
- 5) niewłaściwego ustalenia wartości szacunkowej zamówienia, w wyniku czego nie zostało zamieszczone ogłoszenie o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym UE.

Naruszenia niemające wpływu na wynik postępowania polegały w szczególności na:

- 1) niezłożeniu przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu oświadczenia o braku podstaw do wyłączenia z postępowania,
- 2) niepełnej treści ogłoszeń o zamówieniu,

- 3) niezamieszczeniu w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie zamawiającego ogłoszenia o udzieleniu zamówienia,
- 4) oszacowaniu wartości zamówienia na roboty budowlane wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia,
- 5) nieterminowym zwrocie kwot zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz niewłaściwym ustaleniu zabezpieczenia należytego jej wykonania,
- 6) niesporządzeniu protokołu z przeprowadzonego postępowania.

B. Dodatkowe zagadnienia objęte kontrolą w ramach kontroli kompleksowych

Wydatki na ochronę zwierząt

Na wniosek Głównego Lekarza Weterynarii Inspekcji Weterynaryjnej (pismo z 10 maja 2010 r., znak: GiWz.420/AW-17/10, skierowane do Wojewodów i Prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych) w 14 gminach przeprowadzono kontrole realizacji zadania własnego gminy, wynikającego z art. 11 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz.U. z 2003 r. Nr 106, poz. 1002 ze zm.), a także art. 3 ust. 2 pkt 5 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.), w zakresie zapewnienia opieki zwierzętom bezpańskim.

Kontrolę realizacji tego zadania przeprowadzono w: 10 gminach wiejskich (Mysłakowice, Grębocice, Krotoszyce, Pęcław, Świdnica, Osiecznica, Bolesławiec, Wińsko, Olszyna i Kobierzyce), 1 gminie miejskiej (Dzierżonów) oraz 3 gminach miejsko-wiejskich (Bystrzyca Kłodzka, Lwówek Śląski i Międzyzlesie). W większości kontrolowanych gmin zadanie to realizowane było poprzez zlecenie wyłapywania i transportu bezpańskich zwierząt do schronisk oraz finansowanie ich przechowywania w schroniskach.

Brak uregulowań prawnych dotyczących ochrony zwierząt, w tym uchwał rady gminy w sprawie zasad wyłapywania bezpańskich zwierząt oraz rozstrzygnięcia o dalszym postępowaniu z tymi zwierzętami, stwierdzono w gminach: Grębocice, Krotoszyce, Międzyzlesie, Lwówek Śląski, Bolesławiec, natomiast brak umowy ze schroniskiem na umieszczenie wyłapywanych bezpańskich zwierząt — w gminach: Grębocice, Krotoszyce, Pęcław, Bolesławiec.

Gminy, w których zadanie to nie było realizowane lub było realizowane bez uregulowań prawnych, zobowiązały się do podjęcia działań mających na celu przyjęcie stosownej uchwały i wyodrębnienia w budżecie na 2011 rok niezbędnych środków finansowych.

Bonifikaty udzielone przy sprzedaży lokali z zasobu mieszkaniowego

Na wniosek Zarządu Postępowań Kontrolnych Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 5 października 2009 r., w ramach kontroli kompleksowych zbadano prawidłowość egzekwowania zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży lokali z gminnego zasobu mieszkaniowego dokonanych w latach 2005–2010. Celem kontroli było sprawdzenie, czy j.s.t. podejmowały czynności mające na celu wyegzekwowanie zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży lokali mieszkalnych, na podstawie przepisów art. 68 ust. 1 pkt 7 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.), w sytuacji wystąpienia okoliczności uzasadniających ich zwrot, wskazanych w przepisach art. 68 tej ustawy.

Kontrolę przeprowadzono w 18 gminach i ustalono, że we wszystkich badanych jednostkach monitorowano obrót wtórny lokalami mieszkalnymi. W przyjętych do kontroli próbach stwierdzono, że w 69 przypadkach nastąpił wtórny obrót lokali mieszkalnych zakupionych z bonifikatą od gmin, w tym w 12 przypadkach udzielona bonifikata podlegała zwrotowi w trybie art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustalenie zwrotu kwot bonifikat nastąpiło w wyniku podejmowania odpowiednich czynności sprawdzających przez właściwy organ gminy.

Wydatkowanie środków z Gminnego i Powiatowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Na wniosek Ministra Środowiska (pismo z 16 marca 2010 r., znak: DliO/072-12/2010/es), w 23 j.s.t. kontrolą objęto wykorzystanie środków powiatowych i gminnych funduszy, ze szczególnym uwzględnieniem: rodzaju wydatków finansowanych ze środków funduszu, rzetelności sporządzania sprawozdawczości budżetowej, jak i rzetelności prowadzenia ewidencji księgowej funduszy w 2009 r. oraz wydatkowania w 2010 r. środków przekazanych z rachunków funduszy (po ich likwidacji) do budżetów gmin i powiatów, jak i dochodów z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska stanowiących od 2010 r. dochody budżetów kontrolowanych j.s.t.

Przedmiotową kontrolą objęto: 5 powiatów (dzierzoniowski, wołowski, legnicki, kamiennogórski i lubiński), 9 gmin wiejskich (Grębocice, Krotoszyce, Pęcław, Świdnica, Osiecznica, Bolesławiec, Wińsko, Dobromierz, Olszyna), 4 gminy miejskie (Jedlina Zdrój, Świdnica, Lubań, Świebodzice) oraz 5 gmin miejsko-wiejskich (Wleń, Lwówek Śląski, Bystrzyca Kłodzka, Międzyzlesie, Wołów).

Wydatki poniesione ze środków funduszu w 2009 r. przeznaczone były na zadania związane z ochroną środowiska, zgodnie z art. 405, art. 406 ust. 1 i art. 407 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. — Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.), natomiast w 2010 r. na zadania określone w art. 400a ustawy (po zmianach dokonanych ustawą zmieniającą z 20 listopada 2009 r.).

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie rzetelności prowadzenia ewidencji księgowej funduszu i sporządzania sprawozdań Rb-33 z wykonania planów finansowych funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej za 2009 rok oraz OŚ-4g z gospodarowania gminnym funduszem ochrony środowiska i gospodarki wodnej za 2009 rok.

W wyniku kontroli w 4 przypadkach stwierdzono przekazanie środków funduszu w 2009 r. na rachunek bankowy budżetu, w związku z trudnościami finansowymi budżetu celem uregulowania zobowiązań wymagalnych (tzw. pożyczki środków). Nieprawidłowości te dotyczyły: Miasta Lubań, Gminy Wińsko, Powiatu Wołowskiego, Gminy Lwówek Śląski.

W roku 2010, w związku z likwidacją funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, w uchwałach budżetowych zwiększono plany dochodów budżetu oraz określono plany wydatków na zadania związane z ochroną środowiska, zgodnie z przepisami art. 16 ust. 1 ustawy z 20 listopada 2009 r. o zmianie ustawy — Prawo ochrony środowiska.

2. Kontrole problemowe realizowane w ramach kontroli kompleksowych j.s.t.

W roku 2010 kontrolami problemowymi (55 kontroli) objęto:

- a) 47 jednostek organizacyjnych j.s.t. w zakresie wybranych zagadnień z gospodarki finansowej tych jednostek

Były to:

- 23 jednostki oświatowe (szkoły, przedszkola i zespoły obsługujące szkoły),
- 5 ośrodków kultury i sportu,
- 1 gminny ośrodek zdrowia,
- 9 jednostek pomocy społecznej (5 gminnych ośrodków pomocy społecznej, 1 dom pomocy społecznej i 3 powiatowe centra pomocy rodzinie),
- 2 zarządy dróg powiatowych,
- 5 zakładów usług komunalnych i mieszkaniowych,
- 2 powiatowe urzędy pracy.

- b) 2 j.s.t. (Powiat Ząbkowicki i Gmina Ząbkowice Śląskie) i 2 jednostki oświatowe (Publiczne Gimnazjum i III LO w Ząbkowicach Śl.)

Kontrole dotyczyły prawidłowości ustalenia wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1982 r. — Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), sporządzania sprawozdań w tym zakresie oraz wypłacania nauczycielom jednorazowego dodatku uzupełniającego. W wyniku kontroli stwierdzono przypadki nieprawidłowego ustalenia wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Do podstawy wyliczenia wynagrodzenia przyjęto zaniżoną ilość dni nieobecności nauczycieli w pracy z powodu choroby, niż wynikało ze zwolnienia lekarskiego, co było niezgodne z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz.U. Nr 62, poz. 289 ze zm.).

- c) 3 samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (Zespół Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej w Miliczu, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Pomoc Dorączna” w Ząbkowicach Śląskich oraz Powiatowy Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Ząbkowicach Śląskich) w zakresie gospodarki finansowej w latach 2008–2010

Kontrole wykazały nieprzestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), szczególnie w zakresie bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, dokumentowania w dziennikach zapisów w sposób umożliwiający ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami księgowymi oraz chronologicznego ujmowania zdarzeń w urządzeniach księgowych, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym. Stwierdzono przypadki nieregulowania zobowiązań w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), dalej u.f.p.

- d) jednostkę oświatową (Zespół Szkół im. T. Kościuszki w Miliczu) w zakresie przygotowania i przeprowadzenia zamówienia publicznego na zakup lodowiska oraz realizacji tego zamówienia

Kontrolę przeprowadzono w związku z sygnalizacją, która wpłynęła do Izby w kwietniu 2010 r., dotyczącą nieprawidłowości w procedurze zaciągania zobowiązań związanych z finansowaniem — w formie leasingu operacyjnego — zadania inwestycyjnego, którego przedmiotem była dostawa i montaż sztucznego lodowiska. W wyniku kontroli stwierdzono przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków w 2010 r. i zaciągania zobowiązań w latach następnych, co było niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 u.f.p. Ponadto zakupionego lodowiska nie przyjęto na stan rzeczowy aktywów trwałych w urządzeniach księgowych.

3. Kontrole doraźne

W roku 2010 przeprowadzono 6 kontroli doraźnych, w tym 4 kontrole w związku z sygnalizacjami, które wpłynęły do Izby, oraz 2 kontrole sprawdzające wykonanie zaleceń pokontrolnych przekazanych j.s.t. po przeprowadzeniu poprzednich kontroli kompleksowych, połączone z kontrolą wybranych zagadnień. Kontrolami tymi zostały objęte:

A. Gmina Przemków

W związku z podjęciem przez Kolegium Izby uchwały nr 48/2010 z 7 lipca 2010 r. w sprawie sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej gminy Przemków, w okresie od 1 do 20 września 2010 r., przeprowadzono kontrolę wykonanie wniosków pokontrolnych, wydanych po kontroli kompleksowej zakończonej w 16 października 2009 r. oraz realizację zadań inwestycyjnych w okresie od 2008 do I półrocza 2010 r., z uwzględnieniem ich wpływu na sytuację finansową gminy. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że nie zostały wykonane 4 wnioski pokontrolne.

Natomiast kontrola realizacji zadań inwestycyjnych w latach 2008–2010 wykazała nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów u.f.p. W okresie od grudnia 2009 r. do 31 sierpnia 2010 r. wystąpił w Urzędzie Miejskim i w większości gminnych jednostek organizacyjnych (szkoły podstawowe i Zakład Gospodarki Mieszkaniowej) wzrost zobowiązań wymagalnych, których wartość zwiększyła się w tym czasie z kwoty 1.085.563,26 zł do kwoty 8.070.013,27 zł, tj. o 6.984.450,01 zł (643,39%). Największy udział w ogólnej kwocie omawianych zobowiązań miał Urząd Miejski, w którym według stanu na 31 sierpnia 2010 r. osiągnęły one wartość 7.212.032,30 zł i stanowiły 89,37% wszystkich zobowiązań.

W pozostałych jednostkach organizacyjnych gminy stan zobowiązań wymagalnych na ten dzień wyniósł 857.980,97 zł (10,63% ogółu zobowiązań). Występowanie na tak dużą skalę zobowiązań wymagalnych stanowiło istotne naruszenie przepisów art. 44 ust. 3 pkt 2 i 3 u.f.p., w myśl których wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W Urzędzie Miejskim do powstania zobowiązań wymagalnych w największym stopniu przyczynił się niedobór środków finansowych na realizację następujących zadań inwestycyjnych:

- a) „Budowa hali sportowej przy Zespole Szkół w Przemkowie” — zobowiązania wymagalne 655.890,43 zł,
- b) „Rozbudowa komunalnej oczyszczalni ścieków w Przemkowie wraz ze skanalizowaniem wsi Łęże, Ostaszów, Krępa” — zobowiązania wymagalne 4.431.529,35 zł,
- c) „Skanalizowanie wsi Karpie i Piotrowice” — zobowiązania wymagalne 668.878,95 zł.

Ze stanu zobowiązań wymagalnych związanych z realizacją ww. zadań inwestycyjnych, a także planowanych do poniesienia dalszych wydatków na ich realizację w 2010 r. wynikało, że i w przyszłości omawiane zobowiązania mogą się utrzymywać na wysokim poziomie i skutkować opóźnieniem bądź ograniczeniem realizacji niektórych zadań gminy.

W związku z pogorszeniem się sytuacji finansowej jednostki oświatowej przestały regulować zaległe zobowiązania bądź znacznie je ograniczyły (zobowiązania powstały wobec: ZUS z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy, Zakładowego Funduszu Mieszkaniowego, Pracowniczej Kasy Zpomogowo-Pożyczkowej, PZU, Urzędu Skarbowego itp.).

Na zobowiązania wymagalne Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej w Przemkowie w wysokości 172.940,59 zł składały się głównie nie regulowane od marca 2010 r. zobowiązania za wodę i ścieki. Od maja 2010 r. Zakład nie otrzymywał z Urzędu Miasta zapłaty za koszty zarządu i administrowania lokalami gminnymi, środków finansowych na dodatki mieszkaniowe oraz dotacji do składowania odpadów komunalnych w łącznej kwocie 102.000 zł. Do 31 sierpnia 2010 r. zakład nie otrzymał również kwoty 180.000 zł za poniesione w 2009 r. koszty realizacji inwestycji w gminnych zasobach komunalnych.

B. Gmina Sobótka

Kontrolę przeprowadzono w związku z zawiadomieniem Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ostrowie Wielkopolskim (pismo z 3 lipca 2010 r., znak: KP/051-209/2010) o możliwościach wystąpienia nieprawidłowości w procedurze sprzedaży nieruchomości położonej w Sobótce.

Przedmiotem kontroli było gospodarowanie mieniem komunalnym Gminy Sobótka, w tym sprzedaż działek dokonanych na podstawie przetargu z 27 października 2008 roku. Stwierdzone w wyniku kontroli uchybienia wynikały z błędnej interpretacji obowiązujących przepisów i niedostatecznej staranności w ich przestrzeganiu. W związku z powyższym w wystąpieniu pokontrolnym Burmistrz Sobótki został zobowiązany do podjęcia działań mających na celu ich wyeliminowanie.

C. Gmina Strzegom

Kontrola została wszczęta w związku z otrzymaną sygnalizacją. Przedmiotem kontroli były wybrane zagadnienia w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz gospodarki mieniem za okres od 1 stycznia 2008 r. do 30 września 2009 roku. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i naruszeń przepisów prawa, o czym poinformowano wnioskodawcę.

D. Miejski Zarząd Budynków Sp. z o. o. w Wałbrzychu

Kontrola została przeprowadzona w związku z otrzymaną pisemną informacją o nieksięgowaniu na kontach lokatorów wpłat dodatków mieszkaniowych, przekazywanych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu. Wyniki kontroli nie potwierdziły tych zarzutów. O wyniku kontroli poinformowano wnioskodawcę.

E. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu

Kontrolą doraźną objęto prawidłowość naliczania i wypłacania dodatków mieszkaniowych. Kontrola była przeprowadzona w związku z sygnalizacją z 8 lutego 2010 r. dotyczącą nieksięgowania przez Miejski Zarząd Budynków Sp. z o.o. w Wałbrzychu na kontach lokatorów wpłat dodatków mieszkaniowych otrzymywanych od Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wałbrzychu.

W wystąpieniu pokontrolnym wnioskowano o sprawowanie skutecznej kontroli formalnej dokumentów, a w szczególności wniosków o dodatek mieszkaniowy i deklaracji o wysokości dochodu, tak aby dokumenty te były wypełnione w sposób kompletny, w pełnej szczegółowości danych.

F. Starostwo Powiatowe w Miliczu

Kontrolą objęto wykonanie wniosków pokontrolnych po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli kompleksowej gospodarki finansowej powiatu oraz (w związku z otrzymaną sygnalizacją) przygotowanie i realizację zamówienia na zakup lodowiska dla Zespołu Szkół im. Tadeusza Kościuszki w Miliczu.

W wyniku kontroli wykonania wniosków pokontrolnych stwierdzono, że część z nich nie została poprawnie zrealizowana. Natomiast kontrola przygotowania i realizacji zamówienia wykazała, iż Zarząd Powiatu Milickiego nie występował do Rady Powiatu o dokonanie zmian w uchwałach budżetowych na 2009 i 2010 rok w zakresie zaplanowanych wydatków majątkowych i wprowadzeniu do planu nowego zadania inwestycyjnego pn. „Zakup i dostawa z montażem sztucznego lodowiska finansowanego w formie spłat ratalnych”, czym naruszył przepisy u.f.p. oraz ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).

4. Współpraca z innymi instytucjami

Na wniosek Prokuratury Rejonowej w Wołowie, w związku ze śledztwem dotyczącym czynów z art. 296 § 1 i art. 231 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. — Kodeks karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553 ze zm.) popełnionych w jednostkach organizacyjnych Gminy Milicz, Izba przeprowadziła kontrolę doraźną dokumentacji (oryginały dokumentów stanowiące 48 tomów akt) dwóch jednostek organizacyjnych Gminy, tj. Gimnazjum nr 1 w Miliczu za okres 2002 do 2004 r. i Ośrodka Sportu i Rekreacji w Miliczu za okres od 2004 do 2007 r. zabezpieczonych przez Prokuratora w Komendzie Powiatowej Policji w Miliczu. Po zapoznaniu się z dokumentacją ustalono, że wykazane w załączonych protokołach kontroli nieprawidłowości w większości dotyczyły niegospodarności wynikającej z braku prawidłowej organizacji pracy, zarówno w Gimnazjum nr 3 w Miliczu, jak i Ośrodku Sportu i Rekreacji w Miliczu. Po zakończeniu przedmiotowej kontroli pismem z 4 marca 2010 r. Izba przekazała uwagi dotyczące kontrolowanej dokumentacji, wskazując jednocześnie, że zgromadzona dokumentacja powinna być zbadana przez biegłego rewidenta księgowego i ewentualnie uzupełniona — na jego wniosek.

Na wniosek CBA została przeprowadzona, w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Lubań, kontrola dokumentacji związanej z działalnością Gospodarstwa Pomocniczego Miasta Lubań „Hotel Pokoje Gościnne” — po likwidacji, a także niektórych zagadnień poruszonych w anonimowej korespondencji. Ustalenia kontroli wykazały brak skutecznej kontroli wewnętrznej i nadzoru nad działalnością gospodarstwa w okresie jego funkcjonowania. Gospodarstwo to zostało zlikwidowane z dniem 31 grudnia 2009 r. na podstawie zarządzenia nr 118/2009 Burmistrza Lubania z 30 września 2009 roku.

W ramach współpracy z Prokuraturą Rejonową w Świdnicy przeprowadzono kontrolę w Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Świebodzicach w zakresie zasadności umorzenia postępowania administracyjnego, prowadzonego w sprawie z wniosku Wałbrzyskiego Związku Wodociągów i Kanalizacji o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa ruchu drogowego ul. Ciernie, w wyniku czego Gmina Świebodzice poniosła szkodę w wysokości około 10 mln zł. Kontrola, przeprowadzona na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym, nie potwierdziła ww. zarzutu. Jak ustalono w trakcie czynności kontrolnych, ul. Ciernie nie była ujęta w wykazie dróg lokalnych (publicznych gminnych) Gminy Świebodzice.

W związku z przygotowaniem do miesięcznika „Finanse Komunalne” tematu „Inwentaryzacja jako ważny element rachunkowości w świetle ustaleń kontroli r.i.o.”, przekazano Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Opolu informacje w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w ramach przeprowadzonych w latach 2008–2009 kontroli kompleksowych j.s.t.

Nieprawidłowości dotyczyły zaniechania przeprowadzania inwentaryzacji poszczególnych składników majątkowych, naruszenia zasad przeprowadzania inwentaryzacji oraz nierozliczenia lub nieterminowego rozliczenia wyników inwentaryzacji wraz z podaniem przyczyn ich wystąpienia. Przypadki ww. nieprawidłowości w 2008 r. miały miejsce w 4 jednostkach (Platerówka, SP ZOZ Bystrzyca Kłodzka, GZO Domaniów, Miłkowice), natomiast w 2009 r. — w 6 jednostkach (Powiat Ząbkowicki, Gimnazjum Publiczne w Łądku Zdroju, Szkoła Podstawowa w Dusznikach Zdroju, Powiat Górowski, Powiat Kłodzki, Powiat Oławski).

5. Postępowanie pokontrolne

W wyniku zakończonych w 2010 r. postępowań pokontrolnych Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w 103 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek wskazała stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz sformułowała 831 wniosków pokontrolnych, w celu usunięcia tych nieprawidłowości i niedopuszczenia do ich powstania w przyszłości. Kopie wystąpień przekazano do wiadomości odpowiednim organom j.s.t.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły najczęściej (liczby podane w nawiasach oznaczają liczbę stwierdzonych przypadków):

1) w zakresie spraw ogólnie-organizacyjnych:

- nieprzeprowadzenia kontroli w jednostkach podległych lub nadzorowanych (126),
- braku lub niewłaściwego opracowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w tym zakładowego planu kont, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych, dokumentacji systemu przetwarzania danych przy użyciu komputera (91),
- braku lub niekompletnego opracowania procedur kontroli finansowej (41),
- niewykonania wniosków pokontrolnych (45),
- nieprzestrzegania procedur kontroli finansowej (116);

2) w zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- nieprowadzenia wszystkich wymaganych ksiąg rachunkowych, w tym np. dziennika, kont analitycznych, zestawień obrotów i sald, itp. (54),
- nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych (75), które nie nosiły znamion istotnego naruszenia prawa, w związku z czym nie kierowano zawiadomień do prokura tury,
- niebieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych (192),
- niesprawdzalnego prowadzenia ksiąg rachunkowych (35),

- księgowania dowodów niespełniających wymogów ustawy o rachunkowości (213),
 - ewidencjonowania operacji gospodarczych bez zachowania systematyki lub chronologii zapisów (22),
 - ewidencjonowanie operacji gospodarczych na kontach nieprzewidzianych w zakładowym planie kont (24),
 - poprawiania błędów w dowodach księgowych lub zapisów w księgach rachunkowych niezgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości (18),
 - nieprawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków (55),
 - wykazywania w sprawozdaniach danych niezgodnych z ewidencją (73),
 - nieujmowania w ewidencji niektórych zobowiązań jednostki (43);
- 3) **w zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków:**
- nierzetelnego lub nieprawidłowego ewidencjonowania operacji gotówkowych (niebieżącego, nierzetelnego, niesprawdzalnego prowadzenia raportów kasowych) lub niesporządzania raportów mimo występowania obrotów gotówkowych (67),
 - realizowania zapłaty na podstawie dowodów niespełniających wymogów prawidłowego dowodu księgowego, niesprawdzonych merytorycznie, rachunkowo, niezatwierdzonych do wypłaty (369),
 - wypłaty gotówki osobom nieupoważnionym lub bez pokwitowania (198),
 - nieterminowego regulowania zobowiązań (319),
 - nieprzeprowadzenia lub nierzetelnego przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji finansowych składników mienia i rozrachunków lub nieudokumentowania jej wyników (35);
- 4) **w zakresie wykonania budżetu** — nieprzekazywania jednostkom organizacyjnym informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych oraz informacji o zmianach planów dochodów i wydatków wprowadzanych w toku wykonywania budżetu (4);
- 5) **w zakresie dochodów i przychodów:**
- niezachowania zasady powszechności opodatkowania — podatek od nieruchomości (11),
 - nieweryfikowania lub nierzetelnego weryfikowania deklaracji podatkowych: na podatek od nieruchomości (24), podatek rolny (11), podatek od środków transportowych (13),
 - ustalania lub określania wysokości zobowiązania podatkowego niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub uchwałami rady gminy — podatek od nieruchomości (15), podatek rolny (10),
 - dokonywania przypisu podatków mimo nie doręczenia decyzji wymiarowych lub niezłożenia deklaracji podatkowych (10),
 - nieprawidłowego udzielania ulg i zwolnień w podatku rolnym (8),
 - nieprzestrzegania przepisów Ordynacji podatkowej przy udzielaniu ulg w zapłacie podatków — podatek od nieruchomości (6),
 - nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania inkasentów z pobranych dochodów (7),
 - niewłaściwego podejmowania lub zaniechania czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w przypadku zaległości z tytułu podatków i opłat (201),
 - niepobierania lub pobierania w nieprawidłowej wysokości odsetek od nieterminowych wpłat należności budżetowych, w tym niezaliczania dokonanych wpłat na zaległości podatkowe proporcjonalnie na należność główną i odsetki za zwłokę (46),
 - nieprawidłowości przy pobieraniu opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych (7),
 - nieustalania albo ustalania lub pobierania dochodów z majątku w sposób niezgodny z przepisami prawa lub zawartymi umowami (7),
 - niepodejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania dochodów niepodatkowych (79),
 - dopuszczania do przedawnienia podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetowych (169),
 - wykazywania w sprawozdaniach nieprawidłowych skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżek stawek podatkowych (7),

- nieprawidłowości przy pobieraniu opłat lokalnych (10),
 - nieprawidłowości przy pobieraniu innych opłat, np. renty planistycznej, opłaty adiacenckiej (14);
- 6) **w zakresie wydatków i rozchodów:**
- przekraczania upoważnień do zaciągania zobowiązań (6),
 - niezgodnego z obowiązującymi przepisami ustalania i wypłacania wynagrodzeń pracownikom (25),
 - wypłacania diet radnym niezgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym wypłacania ich mimo niezłożenia wymaganych oświadczeń (22),
 - nieprawidłowości przy udzielaniu dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych, np. niestosowania wymaganych trybów (29),
 - nieterminowego opłacania składek na Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Pracy oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (4),
 - dokonywania wydatków na zadania nieobjęte programem profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych (4),
 - nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania dotacji udzielonych podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych (16),
 - nieprawidłowości przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych (80),
 - nieprawidłowego naliczania i nieterminowego przekazywania środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (6),
 - braku kontrasygnaty skarbnika na zawieranych umowach (108);
- 7) **w zakresie zamówień publicznych:**
- nieprzestrzegania zasady powszechności stosowania ustawy (5),
 - nieokreślania lub niewłaściwego określania wartości zamówienia (4),
 - naruszenia obowiązku zamieszczania ogłoszeń o postępowaniu i o zawarciu umowy (7),
 - nieprzestrzegania zasady równego traktowania oraz uczciwej konkurencji (3),
 - braku lub niewłaściwej specyfikacji istotnych warunków zamówienia (6),
 - nieprawidłowości przy ustalaniu lub pobieraniu wadium (4),
 - nieprawidłowości przy ustalaniu lub pobieraniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy (16),
 - niezawierania umowy w formie pisemnej (31),
 - nieprzestrzegania terminu zawarcia umowy (4),
 - nierozliczania lub nieprawidłowego rozliczania kosztów inwestycji, braku przeniesienia na stan ewidencyjny nabytych w wyniku zrealizowanych inwestycji środków trwałych (6);
- 8) **w zakresie gospodarki mieniem komunalnym:**
- nieprzestrzegania przepisów przy sprzedaży nieruchomości (86),
 - nieprzestrzegania przepisów przy innym (najem, dzierżawa, trwałe zarząd, itp.) niż sprzedaż i użytkowanie wieczyste rozdysonowaniu mienia komunalnego (33),
 - nieprzeprowadzania, nierozliczania lub nieprawidłowego przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych (35);
- 9) **w zakresie zadań zleconych i realizowanych w ramach porozumień** — nieodprowadzania, nieterminowego odprowadzania lub odprowadzania w nieprawidłowej wysokości dochodów związanych z realizacją zadań zleconych (5);
- 10) **w zakresie rozliczeń finansowych j.s.t. z jej jednostkami organizacyjnymi** — nieegzekwowania od kierowników jednostek organizacyjnych obowiązku przedkładania sprawozdań (2).

Finansowe rezultaty wszystkich przeprowadzonych w 2010 r. kontroli stanowią wartość 381.711 tys. zł, z tego:

- uszczuplenia środków publicznych — 3.566 tys. zł,
- kwoty uzyskane z naruszeniem prawa — 4.093 tys. zł,
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa — 29.180 tys. zł,
- kwoty wydatkowane w następstwie działań niezgodnych z prawem — 10.860 tys. zł,
- kwoty wydatkowane niegospodarnie, niecelowo lub nierzetelnie — 2.396 tys. zł,
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo-księgowej lub sprawozdawczości — 258.592 tys. zł,
- inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym — 73.023 tys. zł.

Korzyści finansowe uzyskane przez kontrolowane jednostki w wyniku przeprowadzonych kontroli stanowiły kwotę 57 tys. zł i dotyczyły głównie należnych wpływów z tytułu podatków.

W wyniku przeprowadzonych kontroli Izba skierowała zawiadomienie o istotnym naruszeniu przepisów prawa do Okręgowego Inspektoratu Pracy oraz informacje o wynikach kontroli do: Prokuratury (5), Urzędu Kontroli Skarbowej (2), Najwyższej Izby Kontroli (1), Centralnego Biura Antykorupcyjnego (1).

6. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych

W wyniku przeprowadzonych kontroli w 2010 r., do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych, działającego przy Regionalnej Izbie Obrachunkowej we Wrocławiu, skierowano 9 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych. Dotyczyły one 14 czynów noszących znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonych w ustawie z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.), polegających na:

- przekazaniu dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania — art. 8 pkt 1 (1 przypadek),
- rozliczeniu dotacji udzielonych klubom sportowym niezgodnie z zawartymi umowami — art. 8 pkt 2 (1),
- dokonaniu wydatków ze środków publicznych z przekroczeniem zakresu upoważnienia (w zakresie wydatków niewygasających) — art. 11 ust. 1 (1),
- niewykonaniu zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat — art. 16 ust. 1 (1),
- udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych — art. 17 ust. 1 pkt 1 (1),
- udzieleniu zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów ustawy Pzp w zakresie wyboru oferty zawierającej błędy w obliczeniu ceny — art. 17 ust. 1 pkt 4 (1),
- niezłożeniu przez członka komisji przetargowej lub inną osobę występującą w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego oświadczeń wymaganych przepisami o zamówieniach publicznych — art. 17 ust. 4 (1),
- zaniechaniu przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji albo przeprowadzenia lub rozliczenia inwentaryzacji w sposób niezgodny z przepisami — art. 18 pkt 1 (5),
- wykazaniu w sprawozdaniu budżetowym danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej — art. 18 pkt 2 (2).

7. Zatrudnienie

W Wydziale Kontroli, według stanu na 31 grudnia 2010 r., zatrudnione były 42 osoby, z tego: 38 inspektorów ds. kontroli, 1 referent, 2 zastępców naczelnika i naczelnik. Zatrudnienie w poszczególnych zespołach przedstawiało się następująco:

- Wrocław — 15 inspektorów (1 główny inspektor, 11 starszych inspektorów, 1 inspektor, 2 młodszych inspektorów), 1 referent,
- Jelenia Góra — 8 inspektorów (1 główny inspektor, 7 starszych inspektorów),

- Legnica — 6 inspektorów (1 główny inspektor, 3 starszych inspektorów, 2 inspektorów),
- Wałbrzych — 9 inspektorów (1 główny inspektor, 4 starszych inspektorów, 2 inspektorów, 2 młodszych inspektorów).

W roku 2010 z WKGF odeszło 3 pracowników niebędących inspektorami kontroli, tj. 1 osoba przeszła na świadczenia emerytalne (naczelnik WKGF), 1 osoba odeszła do firmy zewnętrznej (specjalista) oraz 1 osoba została członkiem Kolegium RIO (zastępca naczelnika).

W roku 2010, w związku z długotrwałymi chorobami 4 inspektorów, przyjęto do pracy 5 osób, z tego:

- w siedzibie Izby we Wrocławiu — 4 osoby (2 na stanowisko mł. inspektora, 1 na stanowisko specjalisty i 1 na stanowisko referenta);
- w Zespole w Wałbrzychu — 1 osobę (na stanowisko mł. inspektora).

Natomiast awanse w 2010 r. w WKGF przedstawiały się następująco:

- na stanowisko naczelnika ze stanowiska zastępcy naczelnika awansowała 1 osoba,
- na stanowisko zastępcy naczelnika ze stanowiska głównego inspektora awansowała 1 osoba,
- na stanowisko zastępcy naczelnika ze stanowiska starszego inspektora awansowała 1 osoba,
- na stanowisko głównego inspektora ze stanowiska starszego inspektora awansowała 1 osoba,
- na stanowisko starszego inspektora ze stanowiska starszego specjalisty awansowała 1 osoba.

W roku 2010 efektywny czas pracy inspektorów ds. kontroli wynosił ogółem 7526 dni i został wykorzystany następująco:

- 1) czynności kontrolne w jednostce — 5086 dni,
- 2) czynności przygotowawcze — 406 dni,
- 3) wystąpienia pokontrolne — 780 dni,
- 4) urlopy — 815 dni,
- 5) zwolnienia lekarskie — 194 dni,
- 6) szkolenia i studia podyplomowe — 36 dni,
- 7) inne — 209 dni (praca w siedzibie Izby/Zespole, wezwania na Policję, do Prokuratury itp.).

Czas przeznaczony na kontrole wyniósł 6272 dni (suma poz. 1–3), co stanowi 83,33% efektywnego czasu pracy.