



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/102/10/K/1/2016

Gdańsk, dnia 2 września 2016 r.

**Pan
Janusz Kosecki
Burmistrz Miasta Skórcz**

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. *w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania* (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) w okresie od dnia 9 marca 2016 r. do dnia 8 lipca 2016 r. kontrolę kompleksową gminy miejskiej Skórcz.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 8 lipca 2016 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2012 - 2015 oraz inne lata w razie potrzeb – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. prowadzenie księgowości oraz ewidencjonowanie niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1047) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.) oraz zasadami (polityką) rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Nr 65/2010 Burmistrza Miasta Skórcz z dnia 31 grudnia 2010r. *w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości*, a mianowicie:

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk
tel.: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

- a) wykazanie w bilansie Urzędu Miejskiego w Skórczu za rok 2015 zawyżonego o kwotę 69,13 zł w stosunku do wynikającego z ksiąg rachunkowych stanu aktywów oraz pasywów, a także wykazanie w danych dodatkowych do bilansu zaniżonej o 3.805 zł kwoty umorzenia aktywów trwałych, co naruszało art. 4 ust. 2 *ustawy o rachunkowości* – str. 29 - 31 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanym przepisem zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

- b) Ujęcie w 2015 r. na jednym koncie szczegółowym (konto szczegółowe 201-000-00001-0000-00) rozrachunków z różnymi kontrahentami, co naruszyło postanowienia części II – *Opis kont* ust. 1 *Konta bilansowe* pkt 29 załącznika nr 3 do w/w rozporządzenia – str. 21 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem ewidencja szczegółowa do konta 201 powinna zapewnić możliwość ustalenia należności i zobowiązań krajowych i zagranicznych według poszczególnych kontrahentów.

- c) Przypadki nieujęcia w księgach rachunkowych kosztów okresu sprawozdawczego (miesiąca), którego dotyczyły (6 na 92 skontrolowanych dotyczących okresu I kwartału 2015 r. w zakresie wybranych wydatków bieżących oraz okresu: grudzień 2015 r. – styczeń 2016 r. w zakresie operacji na koncie 201), czym naruszono art. 20 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* – str. 21, 70 protokołu.

Stosownie do przywołanego przepisu do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym;

- d) Ewidencjonowanie na koncie 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” operacji innych niż z tytułu dostaw, robót i usług, to jest dotyczących, między innymi, przypisu odsetek od kredytów lub pożyczek bankowych, zobowiązań podatkowych i składek członkowskich, co naruszyło postanowienia części II – *Opis kont* ust. 1 *Konta bilansowe* pkt 29 załącznika nr 3 do w/w rozporządzenia oraz obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości – str. 22 - 24 protokołu.

Stosownie do przywołanego przepisu (oraz zasad klasyfikacji zdarzeń – zbieżnych w przypadku konta 201 z przepisem rozporządzenia) konto 201 służy do ewidencji rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, także należności z tytułu przychodów finansowych. Na koncie 201 nie ujmuje się należności jednostek budżetowych, które ujmowane są na koncie 221.

- e) Ewidencjonowanie niektórych zdarzeń gospodarczych na kontach pozabilansowych nieokreślonych w przyjętych przez jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości, a także stosowanie do dokumentowania zapisów księgowych dowodów księgowych (dowody wewnętrzne) nieokreślonych w powyższej dokumentacji, czym naruszono art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* w zw. z art. 10 ust. 3 pkt a w/w ustawy – str. 21 - 24, 27 - 29 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące, między innymi, zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,

Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji

majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.

2. Wydanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót (zbadano 10 decyzji – wszystkie wydane w 2015 r.) na podstawie wniosków, które nie zawierały:
 - a) ogólnego planu orientacyjnego z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego (6 przypadków), czym naruszono postanowienia § 1 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 poz. 1264),
 - b) szczegółowego planu sytuacyjnego w skali 1:1000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego (3 przypadki), czym naruszono postanowienia § 1 ust. 3 pkt 1 w/w rozporządzenia,
 - c) informacji o sposobie zabezpieczenia robót albo projektu organizacji ruchu (4 przypadki), czym naruszono postanowienia § 1 ust. 5 pkt 1 w/w rozporządzenia – str. 51 - 54 protokołu.

Zgodnie z przytoczonymi przepisami do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót należy dołączyć:

- szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1 000 lub 1:500 z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego,
- ogólny plan orientacyjny w skali 1:10.000 lub 1:25.000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informację o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu.

3. Niesporządzenie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w 2015 r. w dzierżawę (we wszystkich 4 przypadkach poddanych kontroli), czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.) – str. 62 protokołu.

Zgodnie ze wskazanym przepisem właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób przyjęty w danej miejscowości.

4. Niepodjęcie w 2015 r. czynności sprawdzających lub ich przeprowadzenie w sposób wadliwy wobec 3 podatników podatku od nieruchomości - osoba prawna i 2 osoby fizyczne (na 83 skontrolowanych) oraz 6 podatników podatku rolnego - osób fizycznych (na 56 skontrolowanych), których deklaracje i informacje podatkowe zawierały powierzchnie podlegające opodatkowaniu niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów lub z ewidencji działalności gospodarczej, czym naruszono art. 272 pkt 3 i art. 274 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.) – str. 34 - 39 i 46 - 47 protokołu.

Stosownie do treści art. 272 pkt 3 *Ordynacji podatkowej* organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

Zgodnie z brzmieniem art. 274 § 1 cyt. ustawy w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki, bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, organ podatkowy w zależności od charakteru i zakresu uchybień:

- koryguje deklarację, dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania podatkowego, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu podatku albo kwoty nadwyżki podatku do przeniesienia lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 5000 zł,
- zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość.

5. Obciążenie w 2015 r.:

- a) przyszłych nabywców nieruchomości kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami wyceny nieruchomości (5 przypadków – wszystkie skontrolowane), czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* – str. 58 protokołu.

Stosownie do przywołanych przepisów gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz albo prezydent miasta). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, który to przepis w pkt 2 określa, że jedną z takich czynności jest zapewnienie wyceny nieruchomości. Do czynności gospodarowania nieruchomościami należy zaliczyć również przygotowanie działki do sprzedaży poprzez dokonanie niezbędnego w tym celu podziału geodezyjnego i wznowienia granic.

Na etapie szacowania wartości nieruchomości brak jest podstaw do obciążenia tego rodzaju kosztami przyszłych nabywców, bowiem regulacja ustawowa w sposób jasny określa podmiot, na którym spoczywa obowiązek dokonania czynności służących przygotowaniu nieruchomości do sprzedaży, w szczególności wyceny nieruchomości, a tym samym pokrycia jej kosztów.

Potwierdza to również art. 35 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* regulujący tryb sprzedaży nieruchomości gminnych, który wskazuje, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. W wykazie tym określa się odpowiednio m.in.: powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania oraz jej cenę. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na tej podstawie jej ceny, musi nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Zatem regulacje ustawowe nakładają na organ wykonawczy gminy obowiązek podania ceny nieruchomości już w chwili sporządzenia wykazu i nie zawierają podstawy do przeniesienia obowiązku oszacowania nieruchomości na nabywcę (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012r., I OSK 1807/11).

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości.

- b) Użytkowników wieczystych gruntów, na rzecz których zostało przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości, kosztami wyceny (9 przypadków – wszystkie skontrolowane), czym naruszono art. 262 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.) – str. 58, 63 - 64 protokołu.

Zgodnie ze wskazanym powyżej przepisem art. 262 § 1 pkt 2 Kodeksu postępowania administracyjnego: „Stronę obciążają te koszty postępowania, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie”.

Jak wynika natomiast z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 83 z późn. zm.) właściwy organ administracji rozstrzygając decyzją o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest zobowiązany ustalić opłatę z tytułu przekształcenia. Do ustalenia tej opłaty stosuje się odpowiednio przepisy art. 67 ust. 3a i art. 69 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*.

Powołany przepis art. 67 ust. 3a w/w ustawy stanowi, że jeżeli nieruchomość jest sprzedawana w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy przedmiotowej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości, natomiast art. 69 cyt. ustawy nakazuje na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zaliczyć kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Z zestawienia powyższych przepisów wynika, iż dla rozstrzygnięcia w drodze decyzji o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności niezbędne jest określenie wartości nieruchomości, będącej podstawą ustalenia opłaty za przekształcenie. Ustalenie wartości nieruchomości leży w zakresie ustaleń faktycznych niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy przekształcenia. Środkiem dowodowym, który ma posłużyć do ustalenia wartości nieruchomości, jest opinia biegłego rzeczoznawcy majątkowego w postaci operatu szacunkowego, co wynika z art. 7, art. 149, art. 150 ust. 5 oraz art. 156 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Sporządzenie operatu szacunkowego nieruchomości jest zatem częścią postępowania dowodowego, którego przeprowadzenie jest ustawowym obowiązkiem, w rozumieniu art. 262 § 1 pkt 2 *Kodeksu postępowania administracyjnego*, organu właściwego do wydania decyzji o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Z uwagi na to, że operat szacunkowy nieruchomości jest środkiem dowodowym służącym ustaleniu wartości nieruchomości, zaś organ administracji zobowiązany jest do zebrania całego materiału dowodowego koniecznego do wydania orzeczenia (zgodnie z art. 7, art. 75 § 1, art. 77 § 1 Kpa), jego obowiązkiem jest ponoszenie kosztów sporządzenia tego operatu, a tym samym brak jest podstaw do obciążania tymi kosztami strony postępowania.

6. Ustalenie wysokości wadium w trakcie postępowania w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego na *Rewitalizację ujęć wody w Skórczu wraz z budową infrastruktury towarzyszącej* w wysokości 6,72% wartości zamówienia, czym naruszono art. 45 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.) – str. 86 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia.

7. Nieprawidłowe naliczenie (zawyżenie) w roku 2015 kwoty dotacji na 1 ucznia wypłaconej Niepublicznemu Przedszkolu „Maluszkowo” w Skórczu, co spowodowało zawyżenie kwoty dotacji łącznie o 2.274,93 zł, czym naruszono art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.) – str. 99 - 103 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu

gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy.

Podając powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, działając na podstawie art. 9 ust. 2 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z *ustawą o rachunkowości*, przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* oraz obowiązującą w jednostce polityką rachunkowości,
2. wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego jedynie na podstawie kompletnych wniosków – zgodnie z obowiązującymi przepisami,
3. przestrzeganie ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę,
4. przestrzeganie postanowień *Ordynacji podatkowej* w zakresie podejmowania czynności sprawdzających,
5. zaniechanie obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami ich wyceny (nie będących składnikiem ceny) oraz zaniechanie obciążania kosztami wyceny użytkowników wieczystych gruntów, na rzecz których ma zostać przekształcone prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości,
6. prawidłowe ustalanie wysokości wadium przy udzielaniu zamówień publicznych,
7. udzielanie dotacji oświatowych w prawidłowej wysokości.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan Krzysztof Czapiewski – Przewodniczący Rady Miejskiej w Skórczu.

PREZES
Luiza Budner-Łopacińska