

Wrocław, 13 sierpnia 2012 roku

WK.60/116/K-26/12

**Pan
Tomasz Kulon
Burmistrz Miasta Lubawka**

**Plac Wolności 1
58-420 Lubawka**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 3 kwietnia do 15 czerwca 2012 roku, kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Lubawka. Zakres zagadnień będących przedmiotem kontroli, okres objęty kontrolą, a także ustalenia kontroli opisano szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz przekazano Panu Burmistrzowi w dniu podpisania.

Ponadto, w okresie od 4 do 14 czerwca 2012 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Zespołu Szkół Publicznych w Lubawce. Na podstawie odrębnie sporządzonego protokołu, dotyczącego tej kontroli, do Dyrektora Zespołu Szkół Publicznych wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miasta wykazała nieprawidłowości i uchybienia, spowodowane niewystarczającą starannością w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa oraz wewnętrznych uregulowań, dotyczących gospodarki finansowej. Stwierdzono też brak wewnętrznych procedur postępowania w niektórych obszarach działalności finansowo-gospodarczej, co niejednokrotnie miało negatywny wpływ na sposób realizacji zadań Gminy.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Na koniec 2011 roku w księgach rachunkowych Urzędu wykazane zostały, na koncie 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, nierozliczone zaliczki, pobrane przez pracowników Urzędu, w łącznej kwocie 7.081 zł. Przedmiotowe zaliczki zostały udzielone 2. pracownikom w grudniu 2011 roku na wydatki bieżące do rozliczenia, tj. na wypłaty diet radnym Rady Miejskiej oraz na wypłaty ekwiwalentu członkom OSP. Pomimo zrealizowanych, w okresie 28-30 grudnia 2011 r., wypłat z zaliczek, zdarzenia finansowe zostały wykazane w księgach rachunkowych 2012 roku. Naruszało to przepisy art. 20 ust.1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.), które stanowią, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W rocznym sprawozdaniu Rb-PDP, sporządzonym za okres od początku roku do 31 grudnia 2010 roku, skutki decyzji w sprawie odroczenia terminów płatności zostały zawyżone o kwotę 38.429

zł w zakresie podatku od nieruchomości. Zawyżenie wynikało z zaliczenia do kwoty odroczonej należności podatkowych skutków finansowych decyzji Burmistrza z dnia 18 marca 2009 roku o odroczeniu terminu płatności podatku od nieruchomości za 2009 rok do 31 grudnia 2011 roku. Wykazanie w sprawozdaniu Rb-PDP skutków decyzji organu podatkowego w zawyżonej wartości stanowiło naruszenie przepisu §3 ust. 11 lit a i b załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 20, poz. 103 ze zm.). Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu skutki decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych oraz rozłożenia na raty i odroczenia terminów płatności wykazuje się na podstawie decyzji wydanych przez organ podatkowy za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja.

W oparciu o kontrolną próbę losowo wybranych zapisów księgowych, dokonanych w okresie listopad – grudzień 2011 roku na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” stwierdzono, że zapisów dokonywano także na podstawie dowodów innych niż dowody bankowe, tj. na podstawie poleceń księgowania. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 130, określonymi w zakładowym planie kont Urzędu Miasta oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm.). Powyższe przepisy stanowią, że zapisy na koncie 130 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem.

Dopiero w ostatnim dniu kontroli, tj. 15 czerwca 2012 roku została przedłożona do kontroli dokumentacja pn. „Wykaz programów dopuszczonych do stosowania w Urzędzie Miasta i Gminy w Lubawce z dniem 01 stycznia 1999 roku” stanowiąca element przyjętych przez kontrolowaną jednostkę zasad (polityki) rachunkowości. Z wyjaśnień Skarbnika gminy wynikało, że przedmiotowa dokumentacja była niedostępna, ponieważ znajdowała się poza referatem finansowym na innym stanowisku pracy w Urzędzie. Świadczy to o wadliwej organizacji w zakresie obiegu dokumentacji finansowej w Urzędzie Miasta. Miało to negatywny wpływ na bieżące aktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości, w tym na aktualizowanie sposobu prowadzenia ewidencji księgowej Urzędu z użyciem komputera. Do wykonywania obowiązków w zakresie aktualizowania ww. dokumentacji kierownik jednostki był zobowiązany na podstawie przepisów art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

W zakresie wydatków budżetowych

Z pominięciem procedur, określonych w przepisach ustaw z 29 stycznia 1994 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.), zostało udzielone przez Gminę Lubawka zamówienie publiczne na dodatkowe usługi bankowe, polegające na udzielaniu Gminie odnawialnych kredytów w rachunku bieżącym na pokrycie występującego w ciągu roku

deficytu budżetu. Przedmiotowy rachunek bankowy prowadzony był przez Bank Spółdzielczy w Kamiennej Górze na podstawie umowy rachunku bankowego z 15 lutego 1999 roku zawartej na czas nieoznaczony. Rozszerzenie usług bankowych nastąpiło w oparciu o sporządzony także na czas nieoznaczony aneks nr 2 do umowy rachunku bankowego z 1999 roku, podpisany 12 stycznia 2012 roku. Dla potrzeb udzielenia zamówienia publicznego, określonego w podanym wyżej aneksie, Skarbnik dokonała szacunku wartości zamówienia ustalając jej wysokość w kwocie 32.301,36 zł, co odpowiadało równowartości 8.035,96 euro. Powyższą wartość zamówienia publicznego ustalono z uwzględnieniem jednego roku wykonywania umowy przez co, zdaniem składających zamówienie, nie zachodziły przesłanki do stosowania procedur określonych w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych. Było to niezgodne z przepisami art. 34 ust. 3 pkt.1 ustawy – Prawo zamówień publicznych, bowiem przepisy te stanowią, że jeżeli zamówienie udziela się na czas nieoznaczony, to wartością zamówienia jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu 48 miesięcy wykonywania umowy. Powyższe przesłanki wskazują, że przy udzielaniu wyżej opisanego zamówienia publicznego zamawiający w sposób istotny naruszył przepisy cyt. ustawy – Prawo zamówień publicznych.

W angażu wystawionym w dniu 20 września 2011 roku (Nr KO-3.2122.1.2011) dla Zastępcy Burmistrza została zawyżona o 85 zł stawka wynagrodzenia zasadniczego, ponieważ ustalona została w kwocie 4.885 zł przy możliwym do zastosowania poziomie maksymalnego wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 4.800 zł określonego dla tego stanowiska w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. nr 50, poz. 398 ze zm.). Skutkowało to wypłatami zawyżonego wynagrodzenia miesięcznego na tym stanowisku w kwocie 102 zł brutto. Łącznie w okresie od lipca 2011 r. do marca 2012 roku wypłacono z tego tytułu zawyżone wynagrodzenie w kwocie 918 zł.

Nie przestrzegane były warunki umowy GG/2/2011 zawartej 27 stycznia 2011 roku na wykonywanie usług związanych z ustalaniem wartości nieruchomości gminnych. Kontrola wykazała, że w przypadku trzech zleceń (GG-1.72241/32/10-11, GG2.72241.19.2011, GG-2/7145/6/11), na dziesięć objętych kontrolą, zostało zawyżone wynagrodzenie wykonawcy na łączną kwotę 850,52 zł. Było to spowodowane nieprawidłowym stosowaniem przyjętego w umowie cennika na usługi. Zaakceptowane zostały faktury za wykonane prace pomimo, że wykonawca nie wskazał w nich poszczególnych pozycji przedmiotowego cennika usług. Ograniczało to możliwość weryfikacji naliczonego wynagrodzenia w oparciu o stawki ujęte w cenniku.

Koszty zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ulic: Kamiennogórskiej, Kościuszki, Plac Wolności, Plac Jana Pawła II w Lubawce” zaksięgowane na koniec 2010 roku na koncie 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje)” zostały zawyżone o 568.989,59 zł. Przyczyną tego stanu było ujęcie w kosztach tej inwestycji kwoty 568.989,59 zł niewygasających z dniem 31 grudnia 2010 roku wydatków, określonych w uchwale nr III/12/10 Rady Miejskiej z 30 grudnia 2010 roku. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 080, określonymi w zakładowym planie kont Urzędu Miasta, ponieważ niewygasające wydatki nie stanowiły na tym etapie realizacji zadania kosztów inwestycyjnych. Powyższa nieprawidłowość miała negatywny wpływ na prezentację danych

w bilansie Urzędu sporządzonym na 31 grudnia 2010 roku, ponieważ w pozycji bilansu A.II.2 „Inwestycje rozpoczęte (środki trwałe w budowie)” podano kwotę 12.352.285,64 zł inwestycji kontynuowanych, zamiast kwotę 11.783.296,05 zł. Ponadto w protokole postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na ww. zadanie druk (ZP-2) podano nieprawidłową wartość zamówienia, i tak: zamiast kwotę 2.466.396,82 zł ustaloną na podstawie kosztorysów inwestorskich, wskazano kwotę 2.488.426,43 zł, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie tego zadania.

Na dzień kontroli, uzyskane efekty z zakończonych w 2011 roku zadań inwestycyjnych pn: „Przebudowa ulic: Kamiennogórskiej, Kościuszki, Plac Wolności, Plac Jana Pawła II w Lubawce” w kwocie 1.903.483,56 zł oraz „Instalacja monitoringu na stadionie sportowym w Lubawce” w kwocie 9.961,22 zł pozostawały nadal w ewidencji konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, ponieważ nie zostały w wymaganych terminach przeksięgowane do środków trwałych na konto 011. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania kont 011 i 080 określonymi w zakładowym planie kont Urzędu Miasta. Powyższe środki trwałe zostały ujęte w ewidencji konta 011 dopiero podczas trwania kontroli na wniosek kontrolujących.

W planie finansowym zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej na 2011 rok nie zostały wyodrębnione dochody własne budżetu gminy związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, dla których ewidencję prowadzi się w § 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami”. Do prawidłowego opracowania przedmiotowych planów finansowych zobowiązują przepisy art. 237 ust. 2 pkt. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.). Realizując wydatki z dotacji przyznanej na zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej polegające na przeprowadzeniu w 2011 roku spisu powszechnego, Gmina nie zachowała struktury wydatków, określonej w decyzjach dysponenta środków. Przejawem tego było przekroczenie o 6.135 zł poziom wydatków przeznaczonych na sfinansowanie dodatków spisowych (łącznie z pochodnymi).

Zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu rachunki wystawione przez wykonawców usług związanych z obsługą wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polski i do Senatu Rzeczypospolitej Polski zarządzonych na 9 października 2011 roku, w łącznej kwocie 4.110 zł, nie zawierały dekretacji zapisów na kontach syntetycznych księgi głównej. Obowiązek wskazania sposobu ujęcia dowodu księgowego w księgach rachunkowych jednostki został nałożony w przepisach art. 21 ust. 1 ustawy z 24 września 1994 roku o rachunkowości.

W zakresie gospodarki składnikami majątku

W unormowaniach wewnętrznych nie określono obowiązującego dla Urzędu sposobu prowadzenia ewidencji szczegółowej środków trwałych. Do obowiązków kierownika jednostki należało ustalanie i aktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, co zostało wskazane w przepisach art. 10 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

W zapisach księgowych na koncie 013 „pozostałe środki trwałe” jako konto przeciwstawne dla zdarzenia polegającego na zakupie i przyjęciu do użytkowania pozostałego środka trwałego podawano konto 072 „Umorzenie pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych”, zamiast odpowiednio (w zależności od sposobu zapłaty) konto: 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 101 „Kasa”, 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych”. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 013, określonymi w planie kont Urzędu Miasta, a także z zasadami funkcjonowania konta 072. W planie kont ustalono bowiem, że umorzenia pozostałych środków trwałych księguje się na koncie 072 w korespondencji z kontem 401 „Zużycie materiałów i energii”.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Burmistrzowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku Nr 152, poz. 1223 ze zm.), a w szczególności:
 - a) uaktualnienie dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości w zakresie sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, sposobu oznaczania (numerowania) dowodów księgowych, opisu systemu informatycznego, zgodnie z wymogiem art.10 ust. 2 ustawy,
 - b) ewidencjonowanie operacji gospodarczych w oparciu o dowody księgowe, spełniające wymogi dowodu księgowego, określone w art. 21 ust. 1 ustawy,
 - c) ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 ust. 1 ustawy,
2. Sporządzanie sprawozdań Rb-PDP z wykonania dochodów budżetowych zgodnie z przepisem §3 ust. 11 lit a i b załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 20, poz. 103).
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jst, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm.), szczególnie w zakresie ewidencji na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” zgodnie z którymi zapisy na koncie 130 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem.

4. Dokonanie wyboru banku do obsługi budżetu Gminy w oparciu o przepisy ustawy z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.).
5. Przy ustalaniu wynagrodzeń pracownikom Urzędu Miasta przestrzeganie przepisów rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. nr 50, poz. 398 ze zm.) oraz zasad wewnętrznego regulaminu wynagradzania. Poinformowanie Izby o podjętych działaniach w sprawie wypłaconego zawyżonego wynagrodzenia pracownikowi na stanowisku Zastępcy Burmistrza.
6. Opracowywanie planów finansowych zadań zleconych gminie z zakresu administracji rządowej z uwzględnieniem wyodrębnienia dochodów własnych budżetu gminy związanych z realizacją tych zadań, stosownie do przepisów art. 237 ust. 2 pkt. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
7. Ścisłe przestrzeganie postanowień umowy na wykonanie usług związanych z wyceną nieruchomości, w szczególności w zakresie stosowania właściwych stawek wynagrodzenia za wykonane prace.
8. Prowadzenie zapisów na kontach: 013 „Pozostałe środki trwałe”, 011 „środki trwałe” i 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” stosownie do zasad, określonych w zakładowym planie kont Urzędu.
9. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykonaniu przedstawionych wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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.

Do wiadomości:

Pani

Wanda Zabiegło

Przewodnicząca Rady Miejskiej

w Lubawce