

Wrocław, 10 sierpnia 2015 roku

WK.WR.40.24.2015.237

**Pan
Krzysztof Wołoszyn
Wójt Gminy Żukowice**

**Żukowice 148
67-231 Żukowice**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) przeprowadziła w okresie od 8 kwietnia do 19 czerwca 2015 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Żukowice. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Panu Wójtowi Gminy 22 czerwca 2015 r.

Ponadto, w okresie od 22 do 30 czerwca 2015 r. została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żukowicach z/s w Nielubi. Na podstawie jej ustaleń, zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne przekazane Panu do wiadomości.

Nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W obowiązujących zasadach (polityce) rachunkowości, wprowadzonych zarządzeniem Nr 20/2015 Wójta Gminy Żukowice z 3 marca 2015 r., nie określono zasad ustalania wyniku finansowego, wbrew wymogom wynikającym z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.). Dla licencji i programów komputerowych nie określono wysokości obowiązującej stawki amortyzacyjnej, ani nie wskazano okresu ich umarzania nie spełniając tym przepisu art. 32 ust. 3 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który nakłada obowiązek ustalenia okresu amortyzacji lub rocznej stawki amortyzacyjnej oraz przepisu § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 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 (Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.), który stanowi, że odpisów umorzeniowych lub amortyzacyjnych, m. in. od wartości niematerialnych i prawnych, dokonuje się według zasad przyjętych przez jednostkę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości.

Kontrola prawidłowości ujmowania zdarzeń na kontach księgowych wykazała, że w 2014 r. rozliczenia z tytułu podatku VAT księgowano na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami

i dostawcami” zamiast na koncie 225 „Rozrachunki z budżetami”. Powyższe było niezgodne z opisami do kont 201 i 225 ujętymi w załączniku Nr 2 do Zakładowego Planu Kont Urzędu Gminy Żukowice przyjętego zarządzeniem Nr 2/2014 Wójta Gminy Żukowice z 2 stycznia 2014 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady (polityki) rachunkowości i zakładowego planu kont budżetu Gminy Żukowice i Urzędu Gminy Żukowice, a także opisami do tych kont ujętymi w załączniku Nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...).

Nie przestrzegano zasad funkcjonowania kont pozabilansowych 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” zawartych w Zakładowym Planie Kont Urzędu Gminy, gdyż w 2013 r. na koncie 980 nie prowadzono ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych, a na koniec 2014 r. na koncie 998 widniało saldo Ma pomimo, iż konto to (zgodnie z opisem konta 998) na koniec roku nie wykazuje salda. Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był Inspektor do spraw księgowości i Skarbnik Gminy.

W poszczególnych okresach sprawozdawczych (koniec miesiąca) oraz na koniec 2014 r. konta analityczne do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w księdze głównej wykazywały „per saldo”, podczas gdy powinny wykazywać saldo na stronie Wn należności i na stronie Ma nadpłaty. Na koniec 2014 r. konta te wykazywały:

221-1 „Podatek od nieruchomości os. prawnych” saldo Ma w kwocie 2.784.163,89 zł zamiast salda Wn 8,20 zł i Ma 2.784.172,09 zł;

221-2 „Podatek rolny os. prawnych” saldo Wn w kwocie 956 zł zamiast salda Wn 1.099 zł i Ma 143 zł;

221-0 „Zobowiązania pieniężne os. fiz.” saldo Wn w kwocie 296.000,13 zł zamiast salda Wn 302.899,25 zł i Ma 6.899,12 zł;

221-18 „Opł. za odpady” saldo Wn w kwocie 66.713,18 zł zamiast salda Wn 78.222,54 i Ma 11.509,36 zł;

221-10-1 „Woda, ścieki” saldo Wn w kwocie 122.299,46 zł zamiast salda Wn 127.477,08 i Ma 5.177,62 zł;

221-10-4 „Opłata abonamentowa” saldo Wn 8.327,70 zł zamiast salda Wn 8.411,42 zł i Ma 83,72 zł.

Powyższe naruszało art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości stanowiący, że nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów. Ponadto było to niezgodne z opisem do konta 221 określonym w Zakładowym Planie Kont budżetu Gminy Żukowice i Urzędu Gminy Żukowice oraz załączniku Nr 3 stanowiącym „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...), które wskazywały, że konto 221 może wykazywać dwa salda, gdzie saldo Wn oznacza stan należności z tytułu dochodów budżetowych,

a saldo Ma stan zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat w tych dochodach. Za powyższe odpowiedzialność ponosi inspektor ds. księgowości oraz Skarbnik Gminy.

Kontrola sprawozdań budżetowych wykazała, że na koniec 2014 r. dla Urzędu Gminy Żukowice nie sporządzono jednostkowego sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 w związku z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.), należy sporządzać sprawozdanie jednostkowe jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

W zakresie inwentaryzacji według stanu na 31 grudnia 2014 r. kontrola wykazała niedotrzymanie staranności w odpowiednim udokumentowaniu i powiązaniu wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Nie sporządzono rozliczenia końcowego ilościowo-wartościowego spisu z natury składników mienia, które należało sporządzić zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 11 do *Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku oraz zasad odpowiedzialności za powierzone mienie Urzędu Gminy w Żukowicach* (wprowadzonej zarządzeniem Nr 2/2014 Wójta Gminy Żukowice z 2 stycznia 2014 r.). Nie udokumentowano przeprowadzonej inwentaryzacji należności drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacją wartości.

Zabezpieczenia należytego wykonania umów o zamówienia publiczne wniesione w pieniądzu w kontrolowanym okresie były przechowywane na nieoprocentowanym rachunku bankowym, co było niezgodne z art. 148 ust. 5 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.). Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był Skarbnik Gminy Żukowice.

W zakresie dochodów budżetowych

Na składanych przez podatników informacjach w przedmiocie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego brak było daty ich wpływu do Urzędu Gminy, co było niezgodne z § 40 pkt 1 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.). Informacje te nie posiadały udokumentowania, iż dokonano stwierdzenia ich formalnej poprawności, o której mowa w art. 272 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.).

Pomimo posiadania informacji od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zakończeniu budowy budynków mieszkalnych i gospodarczych lub o pozwoleniu na użytkowanie nowowytbudowanych nieruchomości oraz braku składania przez podatników informacji w tym zakresie, organ podatkowy nie przestrzegał art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa i nie wzywał podatników do ich złożenia. Zgodnie z art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy może żądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia,

jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku. W toku kontroli ustalono, że na podstawie otrzymanych zawiadomień o zmianie w ewidencji gruntów lub zaświadczeń od Inspektora Nadzoru Budowlanego, Podinspektor do spraw wymiaru podatków i opłat lokalnych dokonywał obliczeń podatku a następnie przypisów lub odpisów na kontach podatkowych, bez przeprowadzenia postępowania podatkowego. Tymczasem zgodnie z art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej - organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie złożył deklaracji. W § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375), wskazano natomiast rodzaje dokumentów stanowiących udokumentowanie przypisów i odpisów, w tym między innymi deklaracje w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa oraz decyzję.

Na podstawie objętych kontrolą decyzji w przedmiocie udzielonych w 2013 r. ulg i zwolnień stwierdzono, iż organ podatkowy nie przestrzegał przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie prowadzenia postępowania podatkowego. Wszystkie decyzje w przedmiocie rozłożenia na raty lub odroczenia terminu płatności wydane zostały tylko na podstawie złożonych przez podatników wniosków, które niejednokrotnie nie zawierały dokładnego określenia treści żądania - podatnicy nie wskazywali jakiego rodzaju dotyczy podatek i jakiego roku podatkowego, a organ podatkowy nie wzywał podatników do doprecyzowania wniosków, i tak: w przypadku podatnika o numerze konta 14/0000012 który pismem złożonym do Urzędu Gminy 27 lutego 2013 r. zwrócił się z wnioskiem o „*odroczenie raty podatku rolnego zaległego w kwocie 400 zł*” organ podatkowy wydał decyzję nr RF.II.3123.724.16.2013 z 4 marca 2013 r. w której odroczył „*splatę zaległości podatku w łącznym zobowiązaniu w kwocie 3.000 zł do dnia 15.09.2013 r.*”. Z decyzji nie wynikało, jakiego okresu dotyczy zaległość a jej przedmiot wykraczał poza wnioskowany przez podatnika zakres. Zgodnie z art. 122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym a organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

W sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2013 i 2014 rok (oraz w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów za wskazane okresy) nieprawidłowo wykazano skutki udzielonych ulg i zwolnień (kolumna 4) oraz skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w przedmiocie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności podatku (kolumna 6). W kolumnie 4 sprawozdań wykazano skutki z tytułu udzielonych przez Gminę ulg i zwolnień w przedmiocie podatku rolnego, od nieruchomości i leśnego w wysokości: za 2013 r. podatek rolny – 2.082 zł, podatek od nieruchomości – 250.006 zł, podatek leśny – 115 zł; za 2014 r. odpowiednio – 4.028 zł, 289.175 zł i 110 zł. Kwoty te stanowiły przypadające do zapłaty należności z tytułu podatków od Gminy Żukowice wynikające ze złożonych deklaracji na podatek za 2013 i 2014 rok, a nie kwoty ulg i zwolnień. Natomiast skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy

zaprezentowane w kolumnie 6 sprawozdań wynikały z wydanych w danym roku decyzji w przedmiocie rozłożenia na raty lub odroczenia płatności podatków, bez uwzględnienia dokonanych w ciągu roku wpłat wynikających z poszczególnych decyzji. Zgodnie z § 8 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-PDP – kwoty, dotyczące skutków udzielonych ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy – wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S. Zaprezentowanie w sprawozdaniach Rb-PDP nierzetelnych danych świadczy o nie zapewnieniu w tym zakresie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, której celem jest między innymi zapewnienie wiarygodności sprawozdań, co zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych należy do obowiązków wójta gminy.

Sporządzone przez Gminę Żukowice deklaracje podatkowe na podatek od nieruchomości, rolny i leśny na 2013 i 2014 r. podpisane zostały przez Podinspektora do spraw gospodarki komunalnej, który nie posiadał pisemnego upoważnienia do reprezentowania podatnika, którym zgodnie z art. 31 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) był Wójt Gminy.

Pomimo, iż Gmina była właścicielem cmentarzy komunalnych (w Żukowicach i w Kłodzie), w złożonych deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2013 i 2014 r. nie wykazano informacji o zwolnieniach, które przysługiwały na mocy § 2 uchwał Rady Gminy Żukowice Nr XVIII/125/2012 z 28 września 2012 r. i Nr XXVI/205/2013 z 27 września 2013 r. w sprawie określenia wysokości stawek i zwolnień od podatku od nieruchomości odpowiednio na 2013 i 2014 r., którymi zwolniono z podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle związane z pochówkiem zmarłych.

Na mocy wskazanych uchwał od podatku od nieruchomości zwolniono również grunty, budynki i budowle związane z działalnością sportową i rekreacyjną, ochroną przeciwpożarową, działalnością kulturalną i pomocą społeczną. Tymczasem ustalono, iż skutki z tytułu zwolnień w tych zakresach nie zostały wykazane w deklaracjach podatkowych sporządzanych przez Gminę Żukowice oraz w sprawozdaniu Rb-PDP za 2013 i 2014 r.

W kontrolowanym okresie Gmina nie składała deklaracji na podatek od nieruchomości od gruntów i budynków użytkowanych przez jednostki organizacyjne (nie przekazała ich jednostkom w chwili utworzenia), tj.: Szkoły Podstawowe: w Nielubi, w Brzegu Głogowskim, Gimnazjum w Nielubi, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nielubi, Gminną Bibliotekę Publiczną w Nielubi, nie egzekwowała też złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości od Ochotniczych Straży Pożarnych w Dobrzejowie, Cermnej, Brzegu Głogowskim i Kromolinie oraz Parafii, które posiadały nieruchomości na terenie Gminy Żukowice, czym naruszono art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.) oraz art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.), w związku z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej.

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowości stwierdzone w zakresie prowadzenia postępowań podatkowych był Podinspektor do spraw wymiaru podatków i opłat oraz Skarbnik Gminy Żukowice z racji nadzoru.

Działania zmierzające do wyegzekwowania złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości od ww. podatników i określenia wysokości podatku w tym zakresie z uwzględnieniem zwolnień podjęte zostały przez Wójta Gminy podczas trwania kontroli.

W zakresie wydatków budżetowych

Wszystkie objęte kontrolą listy płac (13 list sporządzonych w okresie od czerwca 2013 r. do czerwca 2014 r.), wbrew przyjętym zasadom kontroli wstępnej zawartych w I części Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów księgowych (wprowadzonej zarządzeniem Nr 2/2014 Wójta Gminy Żukowice z 2 stycznia 2014 r.), nie zawierały daty ich sporządzenia oraz dat dokonania czynności sprawdzających i zatwierdzających. Z obowiązujących przepisów wewnętrznych wynikało, iż na dowód wstępnej kontroli dokumentów księgowych, upoważniona osoba dokonująca sprawdzenia opatruje je podpisem i datą. Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był Skarbnik Gminy Żukowice.

Objęte kontrolą polecenia wyjazdów służbowych (15 poleceń rozliczonych w okresie od stycznia 2013 r. do grudnia 2014 r.), pomimo obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, nie zawierały wskazania sposobu ujęcia ich w księgach rachunkowych (dekretacji). Ponadto stwierdzono, że pracodawca nie określał miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży. W skontrolowanych przypadkach rozliczono podróż służbową od i do miejscowości innych niż siedziba pracodawcy. Brak wskazania przez pracodawcę miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży jeszcze przed jej rozpoczęciem, było niezgodne z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 167), który stanowi, że miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży krajowej określa pracodawca.

Polecenia nr 88/2014 i nr 94/2014, dotyczące wyjazdu służbowego samochodem prywatnym, rozliczone zostały bez wcześniejszego uzyskania zgody na przejazd samochodem niebędącym własnością pracodawcy. Zgodnie z § 1 zarządzenia Nr 51/2014 Wójta Gminy Żukowice z 8 maja 2014 r. w sprawie ustalenia stawki za 1 km przejazdu prywatnym samochodem osobowym pracownika zatrudnionego w Urzędzie Gminy Żukowice, pracownicy powinni złożyć wniosek do Wójta o wyrażenie zgody w tym przedmiocie. W zakresie nieprawidłowości dot. braku dekretacji na poleceniach wyjazdów służbowych osobą odpowiedzialną był Skarbnik Gminy, a w przypadku nieprawidłowości w zakresie rozliczania podróży służbowych Sekretarz Gmin Żukowice.

Analizę poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń za 2014 r. przeprowadzono 27 stycznia 2015 r. zamiast do 20 stycznia 2015 r., co było niezgodne z art. 30a ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2006 r. nr

97, poz. 674 ze zm., aktualnie: Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.). Z przeprowadzonej analizy wynikało, że w 2014 r. nauczyciele stażyści, mianowani i dyplomowani w szkołach prowadzonych przez Gminę Żukowice nie osiągnęli wysokości średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela. Jednak kwotę różnicy, o których mowa w art. 30a ust. 2 Karta Nauczyciela wyliczono w odniesieniu do nauczycieli w poszczególnych szkołach zamiast w odniesieniu do nauczycieli w danej grupie awansu zawodowego dla wszystkich szkół prowadzonych przez gminę. Stanowiło to naruszenie przepisu § 4 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 6, poz. 35 ze zm.). Przyjęty w 2014 r. sposób obliczeń wysokości jednorazowych dodatków uzupełniających dla ww. nauczycieli był niezgodny z obowiązującymi zasadami określonymi w „Sposobie ustalania wysokości jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczyciela na danym stopniu awansu zawodowego”, stanowiącym załącznik Nr 1 do powołanego rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 13 stycznia 2010 r.

Działania mające doprowadzić do skorygowania wypłat jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli stażystów, mianowanych i dyplomowanych zostały wszczęte przez Wójta Gminy Żukowice podczas trwania kontroli.

Kontrola w zakresie przyznawania i rozliczania przyznanych w latach 2012-2013 dotacji dla podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych wykazała, iż przedkładane przez beneficjentów częściowe i końcowe rozliczenia dotacji nie posiadały udokumentowania, iż poddane zostały kontroli merytorycznej oraz formalno-rachunkowej. Pomimo braku kontroli udzielone w latach 2012-2014 dotacje Ludowemu Zespołowi Sportowemu „Orzeł” w Czernej (na łączną kwotę 57.000 zł) oraz dotacje udzielone w 2014 r. dla Stowarzyszenia na rzecz odnowy wsi „Bukwica-dolina miłości” (w kwocie 55.000 zł) i trzem Parafiom Rzymsko-Katolickim na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane w zabytkowych kościołach znajdujących się na terenie Gminy Żukowice (na łączną kwotę 30.000 zł) uznane zostały za wydatkowane w sposób zgodny z umową oraz ujęte i rozliczone w ewidencji księgowej, na podstawie dowodów księgowych PK sporządzonych przez Skarbnik Gminy (na podstawie sprawozdań końcowych przekazanych do Referatu Finansowego) oraz zatwierdzonych przez Sekretarza lub Wójta Gminy.

W zakresie braku kontroli dokumentów związanych z rozliczeniem dotacji przyznanej Stowarzyszeniu na rzecz odnowy wsi „Bukwica-dolina miłości” osobą odpowiedzialną był Sekretarz Gminy Żukowice. W przedmiocie pozostałych dotacji, osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był Wójt Gminy, w związku z brakiem przekazania w formie pisemnej (upoważnienie lub rozszerzenie zakresu czynności w przedmiotowym zakresie) obowiązków oraz obowiązujących procedur w zakresie kontroli merytorycznej oraz rachunkowej pracownikowi dokonującemu czynności w tym zakresie.

W zakresie gospodarki nieruchomościami

W 6 na 10 objętych kontrolą transakcjach sprzedaży nie sporządzono i nie doręczono nabywcy nieruchomości zawiadomienia o terminie i miejscu zawarcia umowy sprzedaży, co było niezgodne z art. 41 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 518 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2015 r. poz. 782) stanowiącym, iż organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywcę nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.

W ogłoszeniach o wyznaczeniu terminu przetargów zamieszczano informację o wysokości postąpienia. Zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490), o wysokości postąpienia decydują uczestnicy przetargu, z tym że postąpienie nie może wynosić mniej niż 1% ceny wywoławczej, z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych. Osobą odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości był Inspektor do spraw gospodarki nieruchomościami.

We wszystkich przypadkach sprzedaży gminnych nieruchomości objętych kontrolą, w ogłoszeniach o przetargu na zbycie nieruchomości zawierano zapis mówiący o obowiązku ponoszenia kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w szczególności: koszty publikacji ogłoszenia w prasie, sporządzenia operatu szacunkowego, sporządzenia wypisów i wyrysów oraz odpisów z ksiąg wieczystych. Na podstawie protokołów uzgodnień, od nabywców nieruchomości pobierano zaliczki na poczet kosztów związanych ze zbyciem nieruchomości. Łączna kwota pobranych w latach 2012-2014 zaliczek w przypadku 10 transakcji sprzedaży wyniosła 10.793,12 zł. Powyższe pozostawało w sprzeczności z przepisem art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stosownie do tych przepisów, na organie gospodarującym zasobem nieruchomości ciąży obowiązek zapewnienia wyceny zbywanej nieruchomości i podania jej ceny w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Pobieranie od przyszłych, potencjalnych nabywców zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży nieruchomości stanowi niedopuszczalną próbę przerzucenia na kupującego, ciężącego na gminie obowiązku oszacowania nieruchomości, jeszcze przed zawarciem umowy (uchwała nr 24/2013 z dnia 6 lutego 2013 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu).

Za stwierdzone nieprawidłowości w ww. zakresie odpowiedzialny był Wójt Gminy Żukowice.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli, celem niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, a w szczególności:

1. Określenie w przepisach wewnętrznych zasad ustalania wyniku finansowego i aktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.).
2. Ustalenie w przepisach wewnętrznych stawki amortyzacyjnej bądź okresu umarzania dla wartości niematerialnych i prawnych, stosownie do wymogu określonego w art. 33 ust. 1 ustawy o rachunkowości w zw. z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 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 (Dz.U. z 2014 r. poz. 851 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) i zasad (polityki) rachunkowości przyjętych w jednostce, w szczególności w zakresie zasad ewidencji operacji gospodarczych na kontach 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 225 „Rozrachunki z budżetami”, 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, stosownie do opisów tych kont.
4. Na kontach rozrachunkowych wykazywać rzeczywiste stany należności i zobowiązań (nadpłat) nie dokonując kompensat, stosownie do przepisów art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości i zasad funkcjonowania konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” opisanym w Zakładowym Planie Kont Urzędu Gminy Żukowice i w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...), zgodnie z którym konto 221 może wykazywać dwa salda; saldo Wn oznacza stan należności z tytułu dochodów budżetowych, a saldo Ma – stan zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat w tych dochodach.
5. Dokumentowanie na rozliczanych poleceniach wyjazdów służbowych czynności ich sprawdzenia i zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacja) wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt. 6 ustawy o rachunkowości.
6. Ujmowanie w rejestrze kancelaryjnym wpływającej do Urzędu Gminy korespondencji, w szczególności deklaracji i informacji podatkowych oraz zamieszczanie na niej daty wpływu, zgodnie z § 40 pkt 1 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik Nr 1 do rozporządzenia

Prezesa Rady Ministrów z 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 ze zm.).

7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613), w szczególności:
 - a) sprawdzanie formalnej poprawności deklaracji podatkowych w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia ich zgodności z przedstawionymi dokumentami oraz potwierdzanie datą i podpisem osoby dokonującej tych czynności, zgodnie z art. 272 pkt 2 i 3 ustawy;
 - b) wzywanie podatników do składania deklaracji i informacji podatkowych, w szczególności w sytuacji posiadania przez organ podatkowy wiedzy o zdarzeniach, które mogą skutkować lub powodować zmianę w przedmiocie opodatkowania, zgodnie z art. 274a § 1 w związku z art. 21 § 3 ustawy;
 - c) w razie wątpliwości co do rzetelności złożonych deklaracji podatkowych, wzywanie podatników do udzielania niezbędnych wyjaśnień lub do ich uzupełnienia, wyznaczając odpowiedni termin oraz wskazując przyczyny, ze względu na które dane zawarte w deklaracjach poddaje się pod wątpliwość, stosowanie do art. 274a § 2 ustawy;
 - d) przy przeprowadzaniu postępowań podatkowych podejmowanie przez organ podatkowy wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (zgodnie z zasadą prawdy obiektywnej), stosownie do art. 122 i art. 187 § 1 ustawy.
8. Dokonywanie na kontach podatników przypisów i odpisów podatku na podstawie deklaracji oraz decyzji podatkowych, zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375).
9. W sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, wykazywać kwoty stanowiące rzeczywiste skutki udzielonych przez gminę ulg i zwolnień oraz skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w przedmiocie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności podatku obliczone za okres sprawozdawczy, stosownie do przepisów § 3 ust. 1 pkt 9 i 10 w związku § 8 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.). Podjęcie działań w zakresie prawidłowego ustalenia kwot skutków udzielonych przez gminę ulg i zwolnień oraz skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy w przedmiocie rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności podatku obliczone za okres sprawozdawczy, tj. 2013 i 2014 r. i powiadomienie Izby o ich wynikach.

10. Sygnowanie deklaracji podatkowych Gminy Żukowice podpisem Wójta Gminy lub osoby przez niego upoważnionej, zgodnie z art. 31 w związku z art. 33 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.).
11. Egzekwowanie złożenia deklaracji podatkowych od podatników podatku rolnego i podatku od nieruchomości, w tym od Gminy Żukowice, stosowanie do art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.) oraz art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.) w zw. z art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
12. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 119 ze zm.) w szczególności w zakresie sporządzanie sprawozdań Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu Gminy Żukowice jako jednostki budżetowej i organu, stosownie do § 6 ust. 1 w związku z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia.
13. Przeprowadzanie i dokumentowanie wyników inwentaryzacji w sposób zgodny z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi oraz art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
14. Wnoszone w pieniądzu zabezpieczenie należytego wykonania umowy o realizację zamówienia publicznego przechowywać na oprocentowanym rachunku bankowym, zgodnie z art. 148 ust. 5 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.).
15. Dokumentowanie na listach płac daty ich sporządzenia oraz daty dokonania czynności sprawdzających i zatwierdzających do wypłaty, stosownie do przyjętych zasad kontroli wstępnej zawartych w I części Instrukcji kontroli i obiegu dokumentów księgowych (wprowadzonej zarządzeniem Nr 2/2014 Wójta Gminy Żukowice z 2 stycznia 2014 r.).
16. Przestrzeganie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r. poz. 167), w szczególności § 6 ust. 1 poprzez wskazywanie przez pracodawcę miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej.
17. Przeprowadzanie w terminie do 20 stycznia analiz poniesionych w roku poprzednim przez gminę wydatków na wynagrodzenia nauczycieli w odniesieniu do wysokości średnich wynagrodzeń oraz średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, zgodnie z przepisem art. 30a ust. 1 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r., poz. 191 ze zm.).
18. Uregulowanie w procedurach kontroli wewnętrznej spraw związanych z rozliczaniem udzielonych dotacji, w tym kontroli sprawozdań z wykorzystania dotacji, przedkładanych przez podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i przestrzeganie przyjętych w tym zakresie postanowień.

19. Powierzenie w formie pisemnej obowiązków w zakresie rozliczania dotacji, w tym kontroli merytorycznej i rachunkowej sprawozdań końcowych składanych przez podmioty dotowane, pracownikowi wykonującego czynności w tym zakresie.
20. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 782), w szczególności:
 - a) nieobciążanie nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 oraz art. 35 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy;
 - b) zawiadamianie nabywców mienia gminnego o terminie podpisania umowy sprzedaży, zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy.
21. Przestrzeganie przepisów § 14 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490) w zakresie decydowania o wysokości postąpienia.
22. Poinformowanie Izby o wynikach prac dotyczących:
 - a) ustalenia przedmiotu opodatkowania gruntów budynków i budowli będących własnością Gminy Żukowice zwolnionych od podatku od nieruchomości;
 - b) skorygowania wysokości wypłaconych za 2014 r. jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli stażystów, mianowanych i dyplomowanych wszystkich szkół gminnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolnej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Beata Stachak

Przewodnicząca Rady Gminy Żukowice

a/a