

Wrocław, 27 kwietnia 2015 roku

WK.WR.40.7.2015.303

**Pan
Waldemar Kujawa
Burmistrz
Miasta Boguszcza-Gorce**

**Plac Odrodzenia 1
58 – 370 Boguszcza-Gorce**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) przeprowadziła w okresie od 8 stycznia 2015 r. do 23 marca 2015 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Boguszcza-Gorce. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 23 marca 2015 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W okresie od 2 do 10 marca 2015 r. przeprowadzono również kontrolę gospodarki finansowej Miejskiej Biblioteki Publicznej – Centrum Kultury w Boguszczu-Gorcach, z której został sporządzony odrębny protokół. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, stanowiących podstawę do sformułowania wniosków pokontrolnych, dlatego Izba odstąpiła od kierowania wystąpienia pokontrolnego.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Miejskiego, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Gminy Boguszcza-Gorce nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

W toku realizacji budżetu dopuszczono do zwłoki w regulowaniu zobowiązań skutkującej zapłatą odsetek: w 2013 r. w wysokości 28,60 zł, w 2014 r. - 86,88 zł (w tym 67 zł to odsetki od nieterminowo przekazanego podatku VAT). Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Za powyższe nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik Miasta.

Nie prowadzono systematycznej kontroli i analizy wpłaconych kwot zabezpieczeń należytego wykonania umowy, wskutek czego zabezpieczenia nie były zwracane wykonawcom w terminach wynikających z zapisów zawartych umów (termin opóźnienia wynosił od dwóch miesięcy do 20 miesięcy), co stanowiło naruszenie art. 151 ustawy z 29 stycznia 2004 r. ustawy Prawo zamówień

publicznych, zgodnie z którymi zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie może przekraczać 30% wysokości zabezpieczenia. Kwota, o której mowa w ust. 2, jest zwracana nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Kierownik Wydziału Inwestycji Miejskich.

Nie dokonano odpisu aktualizującego zaległe należności, co do których zachodziło prawdopodobieństwo ich niezapłacenia, o czym mowa w art. 35b ust. 5 ustawy 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.). Przesłanki aktualizowania należności podatkowych zachodziły w przypadkach, w których postępowanie egzekucyjne prowadzone przez komorników było bezskuteczne (dotyczyło: podatnika podatku od nieruchomości od osób prawnych o nr kartoteki 52-00000035 - zaległości powstawały od 2007 r. i na koniec 2013 r. wyniosły 687.031,20 zł; oraz podatnik podatku od nieruchomości od osób fizycznych o nr kartoteki 21-00001844 - zaległości powstawały od 2009 r. i na koniec 2013 r. wyniosły 19.345,60 zł).

Odpowiedzialność za powyższe ponosi główna księgowa.

Przepisy, odpisy, zapisy księgowe dotyczące podatku od nieruchomości były dokonywane w księgach rachunkowych ewidencji szczegółowej (program komputerowy) bez opisu pozwalającego na właściwą identyfikację zaewidencjonowanych operacji. Postępowanie takie naruszało przepisy art. 23 ust. 2 pkt. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którym zapisy w księgach rachunkowych powinny zawierać zrozumiały tekst lub kod opisu operacji.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Inspektor ds ewidencji podatkowej.

W przypadku 9, na 13 skontrolowanych, Dokumentów OT stanowiących udokumentowanie zakończonych inwestycji i przekazanych do użytkowania środków trwałych stwierdzono, że były sporządzone po terminie określonym przepisem § 15 pkt 9 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych” (załącznik nr 1 do Zarządzenia Burmistrza Miasta nr 650/12 z 31 grudnia 2012 r.) zgodnie z którym, pracownik prowadzący merytorycznie całość zadania inwestycyjnego sporządza dowody OT i przekazuje do komórki finansowej, najpóźniej w terminie 14 dni od oddania inwestycji do użytkowania. W przypadku zadania inwestycyjnego (dotyczy umowy nr 99/2014 z 28 kwietnia 2014 r.) odbiór końcowy nastąpił zgodnie z protokołem odbioru robót w dniach od 2 do 15 grudnia 2014 r. a do dnia zakończenia kontroli, tj. 23 marca 2015 r., nie wystawiono dokumentu OT naruszając tym samym cytowany wyżej zapis § 15 pkt 9 „Instrukcji obiegu (...)”. W jednym przypadku inwestycja została zakończona i oddana do użytkowania w grudniu 2013 r., dokument OT nr um/0/b/3944 został wystawiony z datą 9 września 2014 r. i ujęty w księgach rachunkowych na koncie 011 „Środki trwałe” dowodem z 9 września 2014 r., co stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Odpowiedzialność z tytułu nadzoru w zakresie terminowego sporządzania dokumentów OT ponosi Kierownik Wydziału Inwestycji Miejskich.

W zakresie dochodów budżetowych

We wszystkich skontrolowanych przypadkach sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej na rzecz najemcy pobierano od przyszłych nabywców, zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży nieruchomości, w tym sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość lokalu. Łączna kwota zaliczek pobranych w latach 2012-2014 dla kontrolowanej próby wynosiła 1.650 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 i 2 w zw. Z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.). W myśl przywołanych przepisów gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a przez gospodarowanie należy rozumieć czynności określone w art. 23 ust. 1 ww. ustawy, obejmujące również zapewnienie wyceny zbywanych nieruchomości. Wobec powyższego pobieranie od przyszłych potencjalnych nabywców zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego. Stanowi bowiem niedopuszczalną próbę przerzucenia na kupującego, ciążącego na Gminie obowiązku oszacowania nieruchomości, jeszcze przed zawarciem umowy.

Odpowiedzialność w zakresie opisanej wyżej nieprawidłowości ponosi Burmistrz Miasta Boguszowa - Gorc.

Zaprzestano prowadzenia windykacji zaległości z tytułu niezapłaconego czynszu dzierżawnego w kwocie 10.199,02 zł za okres od 1997 r. do 1998 r. (dot. dzierżawcy o nr 06-00004690). Stosowanie do zapisu art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.): „Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania”. Ponadto zapis art. 50 ustawy o samorządzie gminnym zobowiązuje osoby uczestniczące w zarządzaniu mieniem komunalnym do zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu, natomiast art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami zobowiązuje organy wykonawcze j.s.t. do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. W wyniku braku terminowych działań windykacyjnych nastąpiło przedawnienie tych należności - upłynął 10 letni termin ich dochodzenia, określony art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).

W zakresie wydatków budżetowych

Jednorazowy dodatek uzupełniający dla nauczycieli dyplomowanych został wypłacony w wysokości wyższej od należnego w 2012 r. o kwotę 197,18 zł, a w 2013 r. o kwotę 580,55 zł. Ze sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego wynika, że kwota różnicy między wydatkami faktycznie poniesionymi na

wynagrodzenia, a średnimi wynagrodzeniami dla nauczycieli dyplomowanych w 2012 r. wyniosła 11.384,60 zł – wypłacono 11.581,84 zł, w 2013 r. kwota ta wyniosła 47.273,43 zł – wypłacono 47.853,98 zł. Z art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.) wynika, że kwota różnicy, o której mowa w ust. 2, jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy, w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego i wypłacana w terminie do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy, w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, zapewniając osiągnięcie średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3, w danej jednostce samorządu terytorialnego w roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy.

W wyniku kontroli przestrzegania zapisów zawartych w umowach o udzielenie dotacji na wsparcie realizacji zadań publicznych z trzema podmiotami spoza sektora finansów publicznych w dwóch przypadkach stwierdzono, że w ramach zawartych umów sfinansowane z dotacji zostały wydatki poniesione w terminach nieobjętych przedmiotowymi umowami, tj. sfinansowano wydatki dokonane przez Szkołę Piłkarską "Szczyt" w okresie od dnia 5 stycznia do 3 lutego 2012 r. mimo, że realizacja tego zadania przypadała na okres od 7 lutego do 31 grudnia 2012 r. (nieprawidłowości dotyczą przyjęcia do rozliczenia faktur z okresu od 5 stycznia do 3 lutego 2012 r. na łączną kwotę 1.761,59 zł) oraz wydatki dokonane przez Uczniowski Klub Sportowy „Mniszek” w miesiącu lipcu 2013 r., mimo, że realizacja tego zadania przypadała na okres od dnia 29 stycznia do 30 czerwca 2013 r. (nieprawidłowości dotyczą przyjęcia do rozliczenia faktury z dnia 2 lipca 2013 r. na kwotę 210,40 zł).

Cztery transze dotacji (II, V, IX oraz XII) w 2013 r. dla Niepublicznego Przedszkola Koniczynka, zostały przekazane po terminie, wynikającym z zapisów § 4 ust. 3 Uchwały Nr XLVI/288/09 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 22 grudnia 2009 r., który stanowi, że dotacja będzie przekazywana podmiotowi prowadzącemu przedszkole niepubliczne w 12 częściach na wskazany przez niego rachunek bankowy, w terminie do 10 dnia każdego miesiąca. Opóźnienie wyniosło od 1 do 4 dni.

Do wyliczeń dotacji dla Niepublicznego Przedszkola „Koniczynka” w Boguszowie - Gorcach w 2013 r. przyjęto wydatki bieżące przedszkoli publicznych w Boguszowie - Gorcach bez uwzględnienia wydatków klasyfikowanych w rozdziale 80146 (doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli), co było niezgodne z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), który stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Skutkiem

powyższego dotacja udzielona w 2013 r. dla Niepublicznego Przedszkola „Koniczynka” w Boguszowie – Gorcach została przekazana w zaniżonej o 1.212,23 zł wysokości .

W 2013 r. i w 2014 r. dokonywane były wydatki na rzecz stowarzyszenia Polskiego Towarzystwa Opieki Paliatywnej w Wałbrzychu prowadzącego przedsiębiorstwo lecznicze Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Poradnia Opieki Hospicyjno-Paliatywnej w Wałbrzychu z pominięciem procedur określonych w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie w zw. z przepisami art. 221 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. W 2013 r. faktury za zakupione materiały na rzecz Poradni wynosiły 9.945,49 zł, w 2014 r. - 9.981,69 zł (klasyfikowane w rozdziale 85195 §4210). Taki sposób finansowania organizacji pozarządowej ze środków publicznych narusza regułę określoną przepisami art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Z art. 221 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wynika, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem.

Odpowiedzialność w zakresie opisanych wyżej nieprawidłowości ponosi Burmistrz Miasta Boguszo-Gorc .

W zakresie zamówień publicznych

Wadium wniesione przez wykonawcę zadania pn.: „Budowa wieży widokowej na górze Dzikowiec”, z którym zawarto umowę w dniu 6 września 2013 r., zwrócono w dniu 3 października 2013 r., co stanowiło naruszenie art. 46 ust 1a ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), który stanowi iż wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano.

Odpowiedzialność za powyższe ponosi Kierownik Wydziału Inwestycji Miejskich.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) wnosi o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych

w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) w zakresie:
 - a) ewidencjonowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego operacji gospodarczych, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy;
 - b) dokonywanie zapisów księgowych w ewidencji szczegółowej z opisem pozwalającym na właściwą identyfikację zaewidencjonowanych operacji, stosownie do art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy;
 - c) dokonywanie odpisów aktualizujących należności, co do których zachodzi prawdopodobieństwo ich niezapłacenia, stosownie do art. 35b, ust. 5 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.) w szczególności poprzez zaprzestanie pobierania zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy.
3. Terminowe podejmowanie czynności mających na celu wyegzekwowanie należności z tytułu dochodów cywilnoprawnych (czynszów dzierżawnych) aby nie dopuścić do przedawnienia tych należności, zgodnie z przepisami art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) w związku z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.).
4. Przekazywanie i wypłacanie jednorazowego dodatku uzupełniającego w wysokości zgodnej z wykazanymi w sprawozdaniu ze średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, stosownie do art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz.U. z 2014 r. poz. 191 ze zm.).
5. Przestrzeganie zapisów zawartych w umowach o wsparcie realizacji zadań publicznych z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, w zakresie rozliczania wydatków zgodnie z terminem realizacji zadań.
6. Przestrzeganie zapisów zawartych w Uchwale Nr XXXVIII/238/13 Rady Miejskiej w Boguszowie-Gorcach z dnia 19 grudnia 2013 r. w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, a w szczególności w zakresie terminowego przekazywania transz dotacji.
7. Udzielanie dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w szczególności naliczanie i wypłacanie dotacji dla przedszkoli niepublicznych z uwzględnieniem wszystkich wymaganych obecnymi przepisami wydatków bieżących ponoszonych na przedszkola publiczne.

8. Zlecanie realizacji zadań własnych gminy i udzielanie dotacji organizacjom spoza sektora finansów publicznych w oparciu o przepisy art. 221 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.).
9. Dokonywanie wydatków budżetowych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.);
10. Przestrzeganie postanowień § 15 pkt 9 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych” (załącznik nr 1 do Zarządzenia Burmistrza Miasta nr 650/12 z 31 grudnia 2012 r.) w zakresie sporządzania dokumentów OT i przekazywania ich do komórki finansowej, najpóźniej w terminie 14 dni od oddania inwestycji do użytkowania.
11. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 46 ust 1a, który stanowi iż wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano;
 - b) bieżące analizowanie i prawidłowe rozliczanie zobowiązań jednostki z tytułu przyjętych sum depozytowych (zabezpieczeń należytego wykonania umowy) oraz zwrot tych kwot zgodnie z przepisami art. 151 ustawy.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani
Sylwia Dąbrowska
Przewodnicząca Rady Miejskiej
w Boguszowie-Gorcach