

Wrocław, 26 stycznia 2017 roku

WK.WR.40.40.2016.309

**Pan
Marek Chmielewski
Wójt Gminy Dzierżoniów
ul. Piastowska 1
58 – 200 Dzierżoniów**

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 2016 r., poz. 561), przeprowadziła w okresie od dnia 11 października do dnia 13 grudnia 2016 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Dzierżoniów. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 grudnia 2016 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W okresie od dnia 30 listopada do dnia 9 grudnia 2016 r., przeprowadzono również kontrolę gospodarki finansowej Biblioteki Publicznej Gminy Dzierżoniów. W oparciu o odrębny protokół dotyczący tej kontroli, do kierownika jednostki wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Wójtowi do wiadomości.

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

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Gminy w Dzierżoniowie wykazała, poza potwierdzeniem prawidłowości wykonywanych zadań, uchybienia i nieprawidłowości spowodowane między innymi błędną interpretacją przepisów prawa i niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu oraz niewystarczającym przestrzeganiu uregulowań wewnętrznych. Nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W czterech przypadkach w księgach Urzędu na kontach zespołu 4 ujęto w koszty miesiąca stycznia 2016 r. zdarzenia dotyczące grudnia oraz listopada 2015 r. Powyższe narusza postanowienia art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.).

Odsetki od kredytów i pożyczek ewidencjonowane były na koncie 409009 „Pozostałe koszty rodzajowe – odsetki od kredytów”. Obroty przedmiotowego konta strona Wn za badane okresy wyniosły odpowiednio: w 2014 r. – 347.660,15 zł, w 2015 r. – 275.955,87 zł. Powyższe naruszało

zasady funkcjonowania konta 751 „Koszty finansowe” określone w obowiązujących w jednostce zasadach (polityce) rachunkowości, zgodnie z którymi „Konto 751 służy do ewidencji kosztów finansowych. Na stronie Wn konta 751 ujmuje się w szczególności wartość sprzedanych udziałów, akcji i innych papierów wartościowych, odsetki od obligacji, odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki za zwłokę w zapłacie zobowiązań, z wyjątkiem obciążających środki trwale w budowie, odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu operacji finansowych, dyskonto przy sprzedaży weksli, czeków obcych i papierów wartościowych, ujemne różnice kursowe, z wyjątkiem obciążających środki trwale w budowie. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 751 powinna zapewnić wyodrębnienie w zakresie kosztów operacji finansowych – naliczone odsetki od pożyczek i odsetki za zwłokę od zobowiązań”.

Saldo konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” na dzień 31 grudnia 2015 r. wykazywało należności w kwocie 816.970,01 zł, na które składały się należności zabezpieczone hipoteką, co naruszało zasady funkcjonowania konta opisane w obowiązujących zasadach (polityce) rachunkowości, zgodnie z którymi na stronie Wn konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” ujmuje się w szczególności długoterminowe należności, w korespondencji z kontem 840, a także przeniesienie należności krótkoterminowych do długoterminowych, w korespondencji z kontem 221.

Należności przypisane na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w wysokości 816.970,01 zł ujęto również na stronie Wn konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, co powodowało prezentowanie tych samych zdarzeń na kwotę 816.970,01 zł na dwóch kontach rozrachunkowych. Powyższym naruszono postanowienia art. 24 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości który stanowi, że księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W sprawozdaniach jednostkowych jst Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 r. oraz od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. w kolumnie 10 „zaległości netto” ujęto dane niezgodne z ewidencją kont ksiąg pomocniczych prowadzonych do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. W kolumnie tej prezentowano persaldo wynikające z sald kont ksiąg pomocniczych: należności pozostałe do zapłaty (strona Wn) i nadpłaty (strona Ma). W wyniku nieprawidłowego prezentowania danych, „zaległości netto” zostały zaniżone w 2014 r. o kwotę 23.480,34 zł, w 2015 r. o kwotę 40.504,99 zł. Ponadto dane wykazane w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. w dziale 756, rozdziale 75616, § 0330 w kolumnach: 5 „Należności (sald początkowe plus przypisy minus odpisy)” w kwocie 3.633 zł, 10 „Zaległości netto” w kwocie 0 zł i 11 „Nadpłaty” w kwocie 234,10 zł były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej (podatkowej), która prezentowała odpowiednio: należności w kwocie 3.616,10 zł, zaległości w kwocie 234,10 zł oraz nadpłaty w kwocie 251 zł. Powyższe narusza § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.),

który stanowi, że kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniach Rb-N - kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za rok 2014 i 2015 należności wymagalne zostały zaniżone odpowiednio o kwotę 23.480,34 zł i 40.504,99 zł. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773) sprawozdania jednostkowe sporządzane są przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki.

Konto 133 „Rachunek budżetu” zgodnie z wydrukiem z ksiąg rachunkowych pn. „zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej za okres 2015-01-01 – 2015-12-31” wykazywało następujące salda: Wn 2.037.948,85 zł, Ma 10.535 zł. Zgodnie z potwierdzeniem sald banku stan środków na rachunku budżetu na dzień 31 grudnia 2015 r. wynosił 2.027.413,85 zł. Powyższe narusza zasadę funkcjonowania konta 133 „Rachunek budżetu” zawartą w załączniku nr 2 do 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 (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.), zgodnie z którą zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Konto 133 może wykazywać saldo Wn lub saldo Ma. Saldo Wn konta 133 oznacza stan środków pieniężnych na rachunku budżetu, a saldo Ma konta 133 - kwotę wykorzystanego kredytu bankowego udzielonego przez bank na rachunku budżetu.

W zakresie dochodów budżetowych

Saldo Ma konta 221/0010 „nadpłaty podatek leśny os fizycz” za 2015 r. w kwocie 234,10 zł, było niezgodne z ewidencją ksiąg pomocniczych - wydruk pn. „Zestawienie należności wg okresów (...) podatek leśny” za ten sam okres, która wykazywała nadpłaty w kwocie 251 zł (różnica w kwocie 16,90 zł). Z § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375) wynika, że „Sumy obrotów na bilansowych lub pozabilansowych kontach szczegółowych prowadzonych do odpowiedniego konta analitycznego powinny być zgodne z obrotami na koncie analitycznym, do którego są prowadzone”.

W sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za rok 2015 nie wykazano skutków wynikających z decyzji wydanych na podstawie art. 67a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.) w zakresie umorzeń na kwotę 16.172

zł (kolumna 14 sprawozdania Rb-27S i kolumna 5 sprawozdania Rb-PDP) oraz w zakresie rozłożenia na raty w łącznej kwocie 50.758 zł (kolumna 15 sprawozdania Rb-27S i kolumna 6 sprawozdania Rb-PDP). Ponadto dane wykazane w kolumnie 14 sprawozdania Rb-27S i kolumnie 5 sprawozdania Rb-PDP za rok 2014 były niezgodne z danymi wynikającymi z wydruku z ewidencji podatkowej pn. „Wydruk listy umorzeń”, tj.: w sprawozdaniach wykazano skutki decyzji w zakresie umorzeń zaległości podatkowej w kwocie 3.880 zł, a z wydruku z ewidencji podatkowej wynikało, że organ podatkowy umorzył zaległości w kwocie 5.064,50 zł; odsetki umorzone wykazano w sprawozdaniu Rb-27S w kwocie 1.633,80 zł, a z danych z ewidencji podatkowej wynikało, że umorzono odsetki w kwocie 1.662,80 zł. Powyższym naruszono § 3 ust. 1 pkt 11 w związku z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 do powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Podatnik podatku od nieruchomości dla którego prowadzona był karta kontowa o nr 69 (osoba prawna) nie złożył deklaracji na podatek na rok 2015 (art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Organ podatkowy nie skorzystał z uprawnień wynikających z art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), zgodnie z którym „Organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku”.

Zmiana w zasobie nieruchomości Gminnych wynikająca ze sprzedaży mienia komunalnego (akt notarialny Repertorium A nr 3910/2015 z dnia 5 sierpnia 2015 r.) została przekazana służbom finansowym przez referat merytoryczny Urzędu w dniu 9 października 2015 r. tj. 2 miesiące po podpisaniu umowy. Powyższe naruszało postanowienia Instrukcji Obiegu, Kontroli i Archiwizowania Dokumentów Finansowo-Księgowych w Urzędzie Gminy Dzierżoniów wprowadzonej do stosowania zarządzeniem nr 144/126/11 Wójta Gminy Dzierżoniów z dnia 5 grudnia 2011 r., załącznik nr 3 pn. Terminarz spływu dokumentów finansowych, zgodnie z którym *„Referat Mienia Komunalnego, Rolnictwa i Ochrony Środowiska w zakresie zmian wynikających ze sprzedaży i zakupu mienia komunalnego dostarcza do Referatu Finansowo-Budżetowego akt notarialny w ciągu 2 tygodni od jego podpisania”*. Powyższe wskazuje na niedostateczną kontrolę, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisem kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

W zakresie gospodarowania mieniem komunalnym

W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę nie podawano zasady aktualizacji opłat z tytułu dzierżawy, czym naruszono postanowienia art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.).

W zakresie rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi

Budynek przy ul. Kolejowej 12b, stanowiący siedzibę Biblioteki Publicznej Gminy Dzierżoniów, oraz Sala integracji społecznej Włóki, w której biblioteka również realizowała swoje zadania statutowe, zostały przekazane przez Gminę Dzierżoniów w bezpłatne użytkowanie na podstawie kolejno zawartych umów w dniach: 15 stycznia 2009 r. (aneks z 2 stycznia 2011 r.) oraz 16 marca 2016 r., niezgodnie z przepisami art. 51 ust. 1 i 2 w związku z art. 56 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, stanowiącyymi że „państwowa osoba prawna oraz państwowa jednostka organizacyjna, z dniem ich utworzenia, są wyposażane w nieruchomości niezbędne do ich działalności (...). Wyposażenie polega na przeniesieniu na rzecz państwowej osoby prawnej własności nieruchomości albo oddaniu jej nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste (...). Przy tworzeniu lub powoływaniu samorządowych osób prawnych (...) stosuje się odpowiednio przepisy art. 51 i art. 53-55, z tym że na wyposażenie tych osób organ wykonawczy gminy (...) przeznacza nieruchomości odpowiednio z gminnego (...) zasobu nieruchomości.” Stosownie do postanowień art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h w związku z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446) do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek. Do zadań wójta należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy.

Na podstawie porozumienia znak MK 6850.3.2013 z dnia 7 marca 2013 r. podpisanego z Gminą Dzierżoniów Biblioteka administruje nieruchomością położoną w Uciechowie przy ul. Piastowskiej 1, działka nr 327 o pow. 1.500 m² zabudowaną budynkiem o pow. użytkowej 232,50 m². Administrowanie budynkami wykracza poza zakres ustawowy zadań realizowanych przez bibliotekę określonych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.).

Osobami odpowiedzialnymi za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości są Wójt Gminy na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) i art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), Skarbnik Gminy na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz pracownicy merytoryczni Urzędu Gminy Dzierżoniów zgodnie z zakresami czynności.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), w szczególności:
 - a) ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy,
 - b) ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki zdarzeń gospodarczych w taki sposób aby księgi spełniały wymogi wynikające z art. 24 ust. 2 ustawy.
2. Przestrzeganie obowiązujących w jednostce zasad (polityki) rachunkowości, w szczególności w zakresie funkcjonowania kont: 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, 751 „Koszty finansowe”.
3. Przestrzeganie zasad dotyczących ewidencji zdarzeń na koncie 133 „Rachunek budżetu”, stosowanie do postanowień zawartych w załączniku nr 2 do 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 (Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.).
4. Przestrzeganie Instrukcji Obiegu, Kontroli i Archiwizowania Dokumentów Finansowo – Księgowych w Urzędzie Gminy Dzierżoniów wprowadzonej do stosowania zarządzeniem nr 144/126/11 Wójta Gminy Dzierżoniów z dnia 5 grudnia 2011 r. w zakresie przekazywania do referatu Finansowo-Budżetowego dokumentów dotyczących zmian w zasobie nieruchomości zgodnie z terminarzem stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia.
5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.), w szczególności:
 - a) wykazanie w sprawozdaniach kwot zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej stosownie do postanowień § 9 ust. 2 rozporządzenia,
 - b) wykazywanie w sprawozdaniach danych dotyczących udzielonych ulg zgodnie z postanowieniami § 3 ust. 1 pkt 11 w związku z § 8 ust. 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia.
6. Sporządzanie sprawozdań Rb-N - kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki lub innych dokumentów dotyczących tej jednostki, stosownie do postanowień § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań

- jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r., poz. 1773).
7. Podejmowanie przez organ podatkowy czynności zmierzających do wyegzekwowania obowiązku składania przez podatników deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości, stosowanie do postanowień art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).
 8. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375) w szczególności w zakresie zapewnienia zgodności sumy obrotów na bilansowych lub pozabilansowych kontach szczegółowych prowadzonych do odpowiedniego konta analitycznego z obrotami na koncie analitycznym, stosownie do § 13 rozporządzenia.
 9. Podawanie w wykazach nieruchomości informacji o zasadach aktualizacji opłat stosowanie do postanowień art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2149 ze zm.).
 10. Uregulowanie sytuacji prawnej związanej z wyposażeniem Biblioteki Publicznej Gminy Dzierżoniów w nieruchomości, stosownie do postanowień art. 51 ust. 1 i 2 w powiązaniu z art. 56 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h w związku z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), a także poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej o wynikach podjętych działań.
 11. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. z 2012 r., poz. 642 ze zm.), w szczególności w zakresie realizacji zadań jednostki określonych w art. 4 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 o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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 jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Grzegorz Powązka

Przewodniczący Rady Gminy Dzierżoniów