

Wrocław, 7 kwietnia 2021 roku

WK.WR. 40.8.2021.335

Pan
Marek Fedoruk
Burmistrz Szczawna-Zdroju

ul. Tadeusza Kościuszki 17
58-310 Szczawno-Zdrój

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 2019 r. poz. 2137) przeprowadziła, w okresie od 15 stycznia 2021 r. do 15 marca 2021 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Szczawno-Zdrój. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 15 marca 2021 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu, którzy przygotowywali materiały do kontroli oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej gminy nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w niżej opisanych zakresach:

Ewidencja księgową i sprawozdawczości

Zasady (polityka) rachunkowości ustalone w załącznikach nr 5, 6, 7, 8 i 9 do zarządzenia nr 42/2011 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju (ze zmianami w brzmieniu nadanym zarządzeniami nr 192/2018 z dnia 31 grudnia 2018 r. i nr 200/2020 z 30 grudnia 2020 r.) nie zawierały stosowanych przez jednostkę:

- 1) stawek amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, wbrew art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., obecnie Dz.U. z 2021 r. poz. 217);
- 2) zasad klasyfikacji zdarzeń związanych z przyjmowaniem płatności pieniądzem elektronicznym, wbrew art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości;
- 3) zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązań z kontami księgi głównej, wbrew art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o rachunkowości;

a także nie zawierały:

- 4) aktualnych wykazów dzienników częściowych stosowanych w jednostce oraz zasad klasyfikacji zdarzeń związanych z operacjami zamknięcia ksiąg rachunkowych, powodujących m.in.

- „zerowanie” dzienników częściowych, wbrew art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz b ustawy o rachunkowości;
- 5) stosowanych w księgach budżetu jednostki samorządu terytorialnego kont 991 „Planowane dochody budżetu” oraz 992 „Planowane wydatki budżetu”, wbrew art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości;
 - 6) zapisu zobowiązującego do prowadzenia szczegółowej ewidencji księgowej do konta 011 „Środki trwałe”, w taki sposób, aby możliwe było ustalenie wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom. Powyższe wynika z treści ekonomicznej konta 011 zawartej w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r. poz. 1911 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 342). Faktycznie ewidencja szczegółowa gruntów nie była prowadzona w sposób umożliwiający ustalenie wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazanych w użytkowania wieczyste innym podmiotom, a w bilansach sporządzonych na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia 2019 r. nie wykazywano tego rodzaju aktywów;
 - 7) właściwych zasad ewidencji księgowej przyznanych dotacji, polegających na tym, że w opisie konta 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” prowadzonego w księgach rachunkowych Urzędu, wskazano że przyznanie dotacji ewidencjonuje się w korespondencji z kontem 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” zamiast z kontem 130 „Rachunek bieżący”, co wynika z treści ekonomicznej konta 224 zawartej w załączniku nr 3 do powołanego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...).

Do obowiązków kierownika jednostki, zgodnie z art. 10 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości, należy ustalenie w formie pisemnej i aktualizowanie (ustalonej w formie pisemnej) dokumentacji opisującej przyjętych przez jednostkę zasad (polityki) rachunkowości.

W ewidencji księgowej urzędu nie ujęto, bądź ujęto w innych okresach sprawozdawczych faktury zakupu dotyczące obsługi płatności bezgotówkowych (faktury bez obowiązku zapłaty). Wartość faktur pominiętych wyniosła 650 zł (dwie faktury z 2019 r.), natomiast wartość faktur ujętych w innych okresach sprawozdawczych tj. w dniu 31 grudnia 2020 r. wyniosła 1.228, 54 zł (jedna faktura z 2019 r. oraz dwanaście faktur z okresu od czerwca do listopada 2020 r.). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Inwentaryzacje stanu składników aktywów i pasywów na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia

2019 r. przeprowadzono na podstawie ustnego polecenia jej rozpoczęcia oraz ustnego wyznaczenia zespołu spisowego, przy czym osoby wchodzące w skład zespołów spisowych nie przyjęły pisemnie odpowiedzialności za inwentaryzację. Zgodnie z § 12 „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju” (stanowiącej załącznik nr 3 do Zarządzenia nr 42/2011 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Szczawnie-Zdroju w brzmieniu nadanym Zarządzeniem nr 114/2016 Burmistrza Szczawna-Zdroju z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie zmiany Zarządzenia nr 42/2011) inwentaryzację aktywów i pasywów przeprowadza się na podstawie zarządzenia kierownika jednostki określającego przedmiot, metody, sposoby oraz harmonogram wyznaczający poszczególne zadania oraz wskazujący osoby odpowiedzialne za ich wykonanie. Za organizację, przygotowanie, przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji, zgodnie z §11 ww. „Instrukcji...” odpowiada Komisja ds. Inwentaryzacji wspólnie z kierownikiem jednostki z tytułu nadzoru. Po przeprowadzonych inwentaryzacjach aktywów i pasywów nie sporządzono zbiorczych protokołów z inwentaryzowanych składników aktywów i pasywów wbrew § 15 pkt 8 i 9 ww. „Instrukcji...”.

Inwentaryzację należności z tytułów innych niż publicznoprawne od osób prowadzących księgi rachunkowe przeprowadzono wg stanu na 31 grudnia 2018 r. (o wartości co najmniej 18.162,50 zł) i na 31 grudnia 2019 r. (o wartości co najmniej 12.846,23 zł) w drodze weryfikacji zamiast drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy o rachunkowości.

W sprawozdaniach Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. i na koniec 2019 r., wykazano stany środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wyższe odpowiednio o 43,28 zł i 421,16 zł od kwot wynikających z uzgodnień sald przekazanych przez bank i ewidencji księgowej konta 133 „Rachunek budżetu”, co stanowiło naruszenie przepisu § 22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm, obecnie: Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.), zgodnie z którym w sprawozdaniach rocznych wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych.

Dochody budżetowe

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres od początku roku do 31 grudnia 2019 r. zawyżono skutki obniżenia górnych stawek: w podatku od nieruchomości o 1.522,26 zł oraz podatku od środków transportowych o 3.630,01 zł, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 9 w związku z § 7 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W trakcie kontroli dokonano korekty sprawozdań Rb-27S i Rb-PDP za 2019 r. w ww. zakresie.

W dwóch, na trzy, skontrolowane przypadki zbycia nieruchomości w trybie przetargowym, organ nie wyznaczył komisji przetargowych dla przeprowadzenia odpowiednio II ustnego przetargu nieograniczonego na sprzedaż lokalu użytkowego zlokalizowanego przy ul. Łączyńskiego 32 w Szczawnie-Zdroju, oraz do przeprowadzenia I i II ustnego przetargu ograniczonego na sprzedaż działek nr 22/2, 23/2 i 769/12, obręb Szczawno-Zdrój 1, przed którymi nie wniesiono wadium. Powyższym naruszono przepisy § 8 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 4 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490 ze zm.), zgodnie z którymi czynności związane z przeprowadzeniem przetargu wykonuje komisja przetargowa, której przewodniczącego oraz członków wyznacza właściwy organ. Komisja przetargowa przed otwarciem przetargu stwierdza wniesienie wadium przez uczestników przetargu.

W obu wyżej wskazanych postępowaniach organ organizował rokowania na zbycie nieruchomości po upływie 6 miesięcy od dnia zamknięcia II przetargu. W przypadku postępowania dotyczącego zbycia lokalu użytkowego zlokalizowanego przy ul. Łączyńskiego 32 w Szczawnie-Zdroju, II przetarg odbył się w dniu 17 marca 2017 r., natomiast kolejne rokowania odbyły się odpowiednio w dniu 6 października 2017 r. oraz w dniu 11 stycznia 2018 r. W przypadku postępowania dotyczącego zbycia nieruchomości oznaczonych jako działki nr 22/2, 23/2 i 769/12, obręb Szczawno-Zdrój 1 II przetarg zamknięto w dniu 27 września 2018 r. a kolejne rokowania przeprowadzono w dniu 12 kwietnia 2019 r. Powyższym naruszono przepisy art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm., obecnie: Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), zgodnie z którym jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu.

W dwóch przypadkach (na pięć skontrolowanych) oddania w najem garaży położonych na

działkach nr 139/5 i nr 139/4 w Szczawnie-Zdroju, organ nie sporządził i nie podał do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, czym naruszono postanowienia art. 35 ust. 1 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wydatki budżetowe

W sprawozdaniu Rb – 28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu Miejskiego na dzień 31 grudnia 2019 r. dane wykazane w zakresie planu wydatków i zaangażowania wydatków były niezgodne z ewidencją księgową prowadzoną do kont odpowiednio: 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” i 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, co było sprzeczne z § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Różnice pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji księgowej a sprawozdaniem w zakresie planu wydatków dotyczyły siedemnastu podziałek klasyfikacji budżetowej i wyniosły łącznie 615.349,92 zł, natomiast różnice w zakresie zaangażowania wydatków dotyczyły trzynastu podziałek klasyfikacji budżetowej na łączną kwotę 48.831,70 zł.

Przyjęte i stosowane zasady ewidencji udzielonych dotacji na realizowanie zadań publicznych spowodowały, że w księgach Urzędu na koncie 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” na koniec roku 2018 nie wykazano salda Wn, które zgodnie z przyjętymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości oznaczało wartość niewykorzystanych, nierozliczonych dotacji lub wartości dotacji należnych do zwrotu w roku, w którym zostały przekazane – mimo, że wartość takich dotacji według stanu na 31 grudnia 2018 r. wyniosła 20.662,94 zł. Należne jednostce środki z tytułu nierozliczonych czy też niewykorzystanych dotacji ujęto na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w dacie 31 grudnia 2018 r. Powyższym naruszono ustalone w jednostce zasady (politykę) rachunkowości, ponieważ zgodnie z treścią ekonomiczną konta 224 przeksięgowania należności z tytułu przedmiotowych dotacji na konto 221 należało dokonać z początkiem roku następnego. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi Burmistrz Szczawna-Zdroju na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r. poz. 305) oraz art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), Skarbnik na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Miasta w Szczawnie-Zdroju.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.) poprzez:
 - a) stosowanie przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy,
 - b) aktualizowanie zasad (polityki) rachunkowości, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy, tak by zawierały prawidłowo określone elementy o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy,
 - c) ujmowanie w ewidencji księgowej danego okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy,
 - d) przeprowadzenie inwentaryzacji należności od kontrahentów prowadzących księgi rachunkowe, z tytułów inne niż publicznoprawne, drogą otrzymania od nich potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy.
2. Przestrzeganie wewnętrznych uregulowań obowiązujących jednostkę w zakresie trybu przeprowadzania, rozliczania i dokumentowania inwentaryzacji.
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) wykazywania w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych danych zgodnych z ewidencją księgową w zakresie planu wydatków oraz zaangażowania wydatków, stosownie do §9 ust. 2 rozporządzenia,
 - b) wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz w sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych skutków obniżenia górnych stawek podatków zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9 oraz § 7 ust. 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia,
 - c) wykazywania w sprawozdaniach Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego stanów środków na rachunku budżetu jednostki

samorządu terytorialnego zgodnie z § 22 ust. 1 załącznika nr 36 do rozporządzenia.

4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490 ze zm.) w zakresie wyznaczania komisji przetargowej w celu wykonania czynności związanych z przeprowadzeniem przetargów na zbycie nieruchomości (w tym stwierdzenia wniesienia wadium przez uczestników przetargu), stosownie do § 8 ust. 1 i ust. 2 w związku z § 4 ust. 5 rozporządzenia.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy,
 - b) zbywania nieruchomości w drodze rokowań albo organizowania kolejnych przetargów, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia zamknięcia drugiego przetargu, stosownie do art. 39 ust. 2 ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, na podstawie przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku 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 zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, 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:

Przewodniczący Rady Miejskiej
Szczawna-Zdroju