

Wrocław, 22 lipca 2013 roku

WK.60/308/K-15/13

Pan
Andrzej Rymarczyk
Burmistrz Miasta Duszniki Zdrój

Rynek 6
57 – 340 Duszniki Zdrój

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113), przeprowadziła w okresie od 22 marca do 29 maja 2013 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Duszniki Zdrój. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym 29 maja 2013 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W okresie od 13 do 24 maja 2013 r. przeprowadzono również kontrolę gospodarki finansowej Ośrodka Pomocy Społecznej w Dusznikach Zdroju. W oparciu o ustalenia kontroli przedstawione w odrębnym protokole, do kierownika jednostki wystosowano wystąpienie pokontrolne.

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 wykazała jednak nieprawidłowości i uchybienia spowodowane między innymi błędną interpretacją przepisów oraz niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu. Stwierdzone nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie rachunkowości

W obowiązującej w Urzędzie polityce rachunkowości nie określono przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń oraz zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych (dot. środków trwałych) oraz ich powiązania z kontami księgi głównej, wymaganych przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 330). Nie wskazano/określono również obowiązujących w jednostce zasad w zakresie umarzania pozostałych środków trwałych.

Dowody księgowo (PK Polecenie księgowania), na podstawie których dokonywano zapisów w ewidencji księgowej (100% skontrolowanych dowodów), nie były oznaczane w sposób określony w art. 21 ust 1 i 6 ustawy o rachunkowości oraz przepisach wewnętrznych Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Dusznikach Zdroju (§4 punkt 1 i 6 instrukcji). Nie zawierały oznaczenia numerem identyfikacyjnym i stwierdzenia jego sprawdzenia. Jak zapisano w powołanej instrukcji dowód księgowy powinien zawierać co najmniej numer identyfikacyjny,

stwierdzenie jego sprawdzenia. Zgodnie z art. 22 ust 1 ustawy o rachunkowości, dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej którą dokumentują, zawierające co najmniej dane określone w art. 21 powołanej ustawy. W czasie kontroli nieprawidłowość została usunięta, dowody księgowe sporządzane i oznaczane są zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i uregulowaniami wewnętrznymi obowiązującymi w jednostce.

W zakresie dochodów budżetowych

W ośmiu przypadkach (na 10 objętych próbą kontrolną) stwierdzono znaczne opóźnienia w złożeniu przez podatników (osoby prawne) deklaracji dot. podatku od nieruchomości na 2011 i 2012 rok, które wynosiły od 3 do 148 dni od ustawowego terminu do ich złożenia. Organ podatkowy, realizując zadania z zakresu kontroli terminowości składanych deklaracji, winien zgodnie z art. 274a § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.

Podatnik o nr konta 52-293 nie złożył stosownej informacji dot. zmiany w podstawie opodatkowania wykazanej w deklaracji w podatku od nieruchomości na 2012 rok a organ podatkowy, mimo zmiany w podstawie opodatkowania obowiązującej od dnia 1 stycznia 2012 r., nie wezwał podatnika do wyjaśnienia różnic wynikających ze złożonej deklaracji w stosunku do poprzednich.

Od potencjalnych nabywców nieruchomości gminnych w drodze bezprzetargowej pobierano zaliczki na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży. Tymczasem zgodnie z przepisami art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 25 ust 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) to organ wykonawczy gminy zobligowany jest do zapewnienia wyceny nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości którym gospodaruje. Gospodarowanie to polega między innymi na wykonywaniu czynności określonych w art. 23 ust 1, w tym zapewnienie wyceny zbywanych nieruchomości. Zgodnie z komentarzem do art. 23 ust.1 ustawy (Lex 2013) – skoro wycena nieruchomości należy do obowiązków organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, to wskazane organy nie powinny tego obowiązku przerzucać na inne osoby, np. nie mogą żądać, by nabywca nieruchomości pokrył koszt opracowania operatu szacunkowego sporządzonego w związku ze sprzedażą.

Operacje dotyczące rozchodów środków trwałych, wynikające ze sprzedaży majątku (dot. gruntów), nie były ewidencjonowane w księgach rachunkowych w okresach występowania operacji gospodarczych lecz raz w roku, co było niezgodne z przepisami art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 1 -3 ustawy o rachunkowości, w świetle których do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym w celu zapewnienia bieżącego prowadzenia i rzetelności ksiąg rachunkowych. Sprzedaż gruntów, która nastąpiła na przestrzeni 2011 i 2012 roku (od stycznia do grudnia danego roku), ujęto w księgach rachunkowych dopiero pod datą 31 grudnia danego roku.

W zakresie wydatków budżetowych

Sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego za 2011 r. sporządzone było niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6 poz. 35). Kwota wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli ujęta w sprawozdaniu z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego nie była zgodna z sumą wydatków zawartych w informacjach o faktycznie poniesionych wydatkach na wynagrodzenia nauczycieli przekazanych przez jednostki oświatowe w Dusznikach Zdroju. Powyższe skutkowało tym, że dodatek uzupełniający za 2011 r. ustalono i wypłacono w kwocie zawyżonej o 14.803,06 zł, tj. dla nauczycieli mianowanych w kwocie 13.922,26 zł, dla nauczycieli stażystów w kwocie 880,80 zł.

W Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz w ogłoszeniu o zamówieniu na realizację zadania pn.: „Wykonanie remontów częściowych nawierzchni ul. Zdrojowej w Dusznikach Zdroju” nie wskazano powierzchni napraw częściowych ul. Zdrojowej, którą we wniosku o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatwierdzonym 15 czerwca 2011 r. przez Burmistrza Miasta, wskazano w wysokości - ok. 350 m². Zamawiający w rozdziale 17 pkt 1 i 2 SIWZ do tego zadania wskazał sposób obliczania ceny: „Wykonawca określi cenę oferty brutto, podając ją w zapisie liczbowym i słownie z dokładnością do grosza (do dwóch miejsc po przecinku). Cena oferty brutto jest ceną ostateczną obejmująca wszystkie koszty i składniki związane z realizacją zamówienia”. Wykonawca zadania, w ofercie nie wskazał ceny brutto zamówienia, oferta zawierała wyłącznie ceny jednostkowe za 1 m², pomimo tego oferta wybrana została przez zamawiającego jako najkorzystniejsza. Tymczasem zgodnie z przepisami art. 29 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.) - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

W zakresie gospodarki majątkiem

Ewidencja mienia komunalnego prowadzona w jednostce nie obejmowała całości mienia Gminy i nie zawierała pełnych danych dotyczących gminnego zasobu nieruchomości (między innymi: budynków/lokali mieszkalnych i użytkowych, budowli itd.). Ewidencją w jednostce zostały objęte wyłącznie grunty gminne, poprzez wprowadzenie do ewidencji księgowej konta 011 „Środki trwałe” wartości działek gruntowych.

W ewidencji analitycznej pozostałych środków trwałych (konto 013) ujęto programy komputerowe, które zgodnie z Zakładowym Planem Kont obowiązującym w jednostce winny być ewidencjonowane na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”.

W przepisach wewnętrznych jednostki nie zostały określone zasady i sposób prowadzenia ewidencji środków trwałych i pozostałych środków trwałych ze wskazaniem osób/komórek odpowiedzialnych za prowadzenie tej ewidencji (tj. majątku Urzędu, mienia oddanego w użytkowanie i zarząd) i wskazania osób odpowiedzialnych za majątek w miejscach znajdowania/użytkowania. Ponadto pozostałe środki trwale stanowiące wyposażenie biur i innych pomieszczeń nie zostały oznakowane, zatem ich przyporządkowanie do prowadzonej ewidencji czy pomieszczenia, w którym się znajdują było niemożliwe. Powyższe skutkowało tym, że dane wynikające z prowadzonej ewidencji w tym zakresie były niesprawdzalne.

Karty środków trwałych nie zawierały kompletnych danych w zakresie wskazania pełnej klasyfikacji rodzajowej (grupa, rodzaj) danego środka trwałego. Księgi rachunkowe dot. środków trwałych sporządzane w systemie komputerowym, nie spełniały wymagań nałożonych ustawą z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, pozycja 330) ponieważ były oznaczone nazwą (numerem) konta, którego dotyczą; nie były natomiast wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego, okresu sprawozdawczego; nie zawierały automatycznie numerowanych stron. Ewidencja środków trwałych sporządzana w zestawieniach tabelarycznych była oznaczona symbolem KPiR i KH tj. niezrozumiałą treścią skrótów (kodów). Zgodnie z art. 23 ust 2 ustawy o rachunkowości zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały skrót lub kod opisu operacji, a jednostka prowadząca tą ewidencję winna posiadać pisemne objaśnienia treści stosowanych skrótów lub kodów. W kontrolowanej jednostce brak było pisemnych objaśnień w tym zakresie.

Wyniki inwentaryzacji rzeczowych składników majątkowych (dot. pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych), przeprowadzonej na podstawie Zarządzenia nr 120/2011 Burmistrza Miasta Duszniki Zdrój z dnia 21.10.2011 r., zostały ujęte w księgach rachunkowych 2012 r. (pod datą 31 stycznia) wbrew przepisom art. 27 ust 2 ustawy o rachunkowości. W świetle tych przepisów ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeżenie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 330) poprzez:
 - a) określenie w zasadach (polityce) rachunkowości przyjętych przez jednostkę zasad i sposobu prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń dot. środków trwałych, stosownie do wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy

- o rachunkowości oraz aktualizowanie na bieżąco tej dokumentacji zgodnie z art. 10 ust 2 ustawy,
- b) dostosowanie programu komputerowego stosowanego w jednostce do przepisów ustawy o rachunkowości, tak aby księgi rachunkowe prowadzone przy użyciu komputera spełniały wymogi określone w art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2; art. 13 ust. 5; art. 20 ust. 5 oraz art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy,
 - c) ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji, które wystąpiły w tym okresie, celem zapewnienia bieżącego prowadzenia i rzetelności ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 20 ust 1 i art. 24 ust 2 ustawy,
 - d) sporządzanie wewnętrznych dowodów księgowych, spełniających wymogi art. 21 ust. 1 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 749 ze zm.) w zakresie:
 - a) przeprowadzania u podatników czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności danych zawartych w deklaracjach podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, zgodnie z art 272 pkt 2 i 3 ustawy,
 - b) dokonywania czynności sprawdzających w zakresie terminowości składania deklaracji podatkowych, stosownie do art. 272 pkt.1 lit. a ustawy, a w przypadku opóźnień w ich składaniu podejmowanie działań określonych w art. 274a § 1 powołanej ustawy,
 - c) przeprowadzania kontroli podatkowych u podatników w zakresie realizacji obowiązku podatkowego, stosownie do art. 281 §§ 1 i 2 ustawy.
 3. Egzekwowanie od podatników będących osobami prawnymi i jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej obowiązku przedkładania deklaracji podatkowych w terminie do dnia 15 stycznia, zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 oraz 10 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku Nr 95, poz.613 ze zm.).
 4. Sporządzanie sprawozdań z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6 poz. 35).
 5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.) w zakresie opisywania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy.
 6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie zaniechania pobierania, od

potencjalnych nabywców nieruchomości gminnych zaliczek na poczet kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz dostosowanie zasad finansowania przygotowania do zbycia nieruchomości do przepisów art. 23 ust 1 i art. 25 ust 1 ustawy.

7. Określenie szczegółowych zasad związanych z gospodarowaniem mieniem, w tym obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji analitycznej mienia komunalnego (gruntów, środków trwałych i nadzoru nad gospodarowaniem nimi), zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz ustalenie szczegółowych zasad i terminów przekazywania poszczególnych dokumentów do Referatu Finansowego (w szczególności: zasad obiegu dokumentów związanych z nabywaniem, zbywaniem środków trwałych wchodzących w skład mienia komunalnego), ze wskazaniem dokumentów, które winny dokumentować ww. operacje.
8. Wprowadzenie do ksiąg rachunkowych jednostki danych dotyczących wszystkich składników mienia, zgodnie z przepisami art. 4 ustawy o rachunkowości w związku z § 2 pkt 5 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz.289).
9. Wprowadzenie do ewidencji szczegółowej środków trwałych (Karty środków trwałych) kompletnych danych w zakresie ich klasyfikacji, zgodnie z podziałem rodzajowym i zasadami klasyfikowania określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622).
10. Prowadzenie ewidencji na kontach: 013 „Pozostałe środki trwałe” i 020 „Wartości niematerialne i prawne” zgodnie z ich treścią ekonomiczną określoną w Zakładowym Planie Kont obowiązującym w jednostce oraz w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...).
11. Oznakowanie pozostałych środków trwałych, w celu umożliwienia ich identyfikacji i powiązania z zapisami w ewidencji analitycznej/szczegółowej prowadzonej w jednostce dla tego składnika majątku.
12. Ujmowanie wyników przeprowadzonych inwentaryzacji w księgach rachunkowych jednostki w terminie określonym w art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
13. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

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:

Pan

Jan Śmielak

Przewodniczący Rady Miejskiej w Dusznikach Zdroju