

Wrocław, 19 lutego 2014 roku

WK.60/424/K-57/13

**Pan
Jan Kownacki
Wójt Gminy Oława**

**ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 28
55-200 Oława**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. nr 1113 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od 21 października do 20 grudnia 2013 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Oława. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 20 grudnia 2013 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W dniach od 11 do 20 grudnia 2013 roku została przeprowadzona również kontrola gospodarki finansowej w samorządowej instytucji kultury - Gminne Centrum Kultury, Sportu i Rekreacji w Oławie (zlikwidowanej z dniem 31.12.2013 r. - uchwała nr LIX/359/2013 Rady Gminy Oława z dnia 30.12.2013 r.), z której został sporządzony odrębny protokół. Na podstawie ustaleń kontroli ujętych w tym protokole sformułowano odrębne wystąpienie pokontrolne skierowane do Pana Wójta, jako zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników Referatu Kultury Sportu i Rekreacji w Urzędzie Gminy, który przejął zadania realizowane przez GCKSiR w Oławie.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej gminy Oława nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W okresie objętym kontrolą obsługę bankową budżetu gminy Oława prowadził Bank Spółdzielczy w Oławie, w okresie od 16 lutego 2009 r. do 15 lutego 2013 r. (na podstawie umowy z 16 lutego 2009 r.) oraz w okresie od 16 lutego 2013 r. do 15 lutego 2014 r. (na podstawie umowy z 16 lutego 2013 r.). W Urzędzie Gminy prowadzono ewidencję księgową dla dochodów na koncie 133 „Rachunek dochodów” a dla wydatków na koncie 130 „Rachunek wydatków”. Nie prowadzono natomiast ewidencji księgowej w zakresie dochodów na kontach: 130 „Rachunek bieżący jednostki” w zakresie realizowanych przez Urząd dochodów oraz 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”. Było to niezgodne z treścią ekonomiczną tych kont zawartą w obowiązującej polityce (zasadach) rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem nr 144/2012 Wójta Gminy Oława z 14 sierpnia 2012 roku, w świetle których konto 130 „Rachunek bieżący jednostki” służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i

dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym, a konto 222 miało służyć do ewidencji rozliczenia zrealizowanych przez jednostkę dochodów budżetowych.

Zobowiązania według stanu na 31 grudnia 2012 roku, wynikające z faktur ujętych w ewidencji analitycznej konta 201, w 9 przypadkach zostały uregulowane po wyznaczonym (w fakturze, porozumieniu) terminie, co było niezgodne z przepisami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.), w świetle którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Z tytułu nieterminowego regulowania powyższych zobowiązań gmina nie została zobowiązana do zapłaty odsetek ustawowych.

Sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu Gminy Oława za poszczególne okresy sprawozdawcze, w okresie objętym kontrolą, sporządzano na podstawie ewidencji księgowej konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” i 101 „Kasa”. Było to spowodowane faktem iż, podjęcia środków z rachunku bankowego do kasy jednostki nie były ujmowane w ewidencji szczegółowej konta 130 z zastosowaniem podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków. Klasyfikacja wydatków następowała dopiero przy koncie 101. Było to niezgodne z zapisami obowiązującej polityki rachunkowości, gdzie opis do konta 130 stanowił „(...)Na stronie Ma konta 130 ujmuje się zrealizowane wydatki budżetowe zgodnie z planem finansowym jednostki, jak również środki pobrane do kasy na realizację wydatków budżetowych (ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji wydatków budżetowych), w korespondencji z właściwymi kontami zespołów: 1, 2, 3, 4, 7 lub 8 (...)”. W trakcie kontroli Skarbnik Gminy zobowiązała się do prowadzenia od początku 2014 r. ewidencji księgowej zgodnie z przyjętymi przez jednostkę zasadami (polityką) rachunkowości.

Stwierdzono też, że na koncie 902 „Wydatki budżetu” ewidencjonowano poszczególne sprawozdania jednostkowe Rb-28S jedną ogólną kwotą bez stosowania klasyfikacji budżetowej wydatków. Było to niezgodne z opisem do konta 902 zawartym w obowiązującej polityce rachunkowości w świetle którego „ (...) Konto 902 służy do ewidencji wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. (...) Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 902 powinna umożliwiać ustalenie stanu poszczególnych wydatków budżetu według podziałek klasyfikacji (...)” Za powyższe naruszenie odpowiedzialność w zakresie księgowania na kontach 130 i 101 ponosi Za-ca Skarbnika Gminy Oława natomiast w zakresie księgowania na koncie 902 ponosi inspektor ds. księgowości budżetowej.

W zakresie dochodów budżetowych

W związku z brakiem udokumentowania poprawności danych zawartych w składanych, przez podatnika podatku od nieruchomości od osób prawnych o nr konta 4790/5442, korektach deklaracji w 2011 roku w zakresie ogólnej powierzchni posiadanych gruntów oraz wskazaną powierzchnią gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin ze złóż (odmiennej od wynikającej z ewidencji gruntów prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Oławie), kwota przypisu

tego podatku ulegała na przestrzeni 2011 r. istotnym zmianom (54.744,00 zł; 13.388,00 zł; 109.574,00 zł). Wielkości zadeklarowane przez podatnika w ostatniej korekcie deklaracji na 2011 r. (bez udokumentowania zmian danych) zostały przyjęte przez organ podatkowy bez zastrzeżeń. Bez zastrzeżeń przyjęto też dane wykazane przez tego podatnika w deklaracjach na podatek od nieruchomości od osób prawnych w 2012 i 2013 roku. Powyższe stanowi naruszenie przez organ podatkowy przepisów art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), zgodnie z którymi - Organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów (deklaracji) i ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

W związku z brakiem udokumentowania przyjętej podstawy do naliczenia podatku od nieruchomości za lata 2011-2013 dla tego podatnika, organ podatkowy (w trakcie kontroli) wszczął ponownie postępowanie wyjaśniające w przedmiotowym zakresie, które ze względu na złożoność, nie zostało zakończone do czasu zakończenia kontroli. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Kierownik Referatu Wymiaru i Księgowości Podatkowej.

W zakresie zamówień publicznych

Przyjęcie środka trwałego - samochodu osobowego zakupionego na potrzeby Urzędu Gminy w Oławie, w wyniku przeprowadzonego postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zakończonego podpisaniem 28 lutego 2012 roku umowy nr RG 272.8.2012 - nastąpiło z naruszeniem postanowienia art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.). Zapłata w kwocie 151.800 zł za zakupiony samochód nastąpiła 5 kwietnia 2012 roku, natomiast jego przyjęcie na stan środków trwałych (konto 011 „Środki trwałe”) nastąpiło dopiero w trakcie kontroli, po otrzymaniu przez wydział księgowości dokumentu OT „Przyjęcie środka trwałego” nr 11/13 z 25 października 2013 roku.

W 2010 roku wybrano wykonawcę zamówienia publicznego w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego do wykonywania operatów szacunkowych, o wartości szacunkowej netto powyżej 14.000 euro, w trybie zapytania o cenę, w oparciu o postanowienie art. 70 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.), przez co naruszono postanowienie art. 10 ust. 1 ustawy. Zgodnie z przepisami art. 10 ust. 1 ustawy - podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony, natomiast zgodnie z art. 70 ustawy - „zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych (...)”. Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego.

Umowę na rzeczoznawstwo majątkowe do wykonywania operatów szacunkowych do kwoty wynikającej ze złożonej przez Wykonawcę oferty, tj. do kwoty 114.070 zł, podpisał 25 maja 2010 roku Wójt Gminy, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy, pomimo, że w budżecie gminy Oława na 2010 rok, w dniu

zawarcia umowy, środki finansowe zaplanowane w rozdziale 70005 „Gospodarka Gruntami i nieruchomościami” § 4300 „Zakup usług pozostałych” wynosiły jedynie 84.000 zł. Powyższe jest niezgodne z art. 261 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 159, poz. 1240 ze zm.), w świetle którego „Kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki”.

Zadanie pn: „Remont świetlicy wiejskiej w m. Sobocisko” o wartości brutto 613.764,42 zł, realizowano na podstawie umowy nr 21/RB/2011 z dnia 3.10.2011 roku. Określony w § 1 umowy przedmiot zamówienia obejmował wykonanie robót budowlanych z nadbudową budynku świetlicy wiejskiej poprzez wykonanie konstrukcji więźby dachowej oraz przebudowę pomieszczenia magazynowego na kotłownię olejową wraz z wykonaniem instalacji centralnego ogrzewania i wentylacji mechanicznej. Roboty wykonywane na tym zadaniu określono jako remont i w konsekwencji ponoszone koszty ewidencjonowano w księgach jako wydatek bieżący jednostki w rozdz. 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby” § 4270 „Zakup usług remontowych”.

Zgodnie z projektem budowlanym opracowanym na potrzeby realizacji przedmiotowego zamówienia, poza ww. pracami remontowymi, zadanie obejmowało przebudowę konstrukcji więźby dachowej i zmianę dachu z płaskiego na stromy o kącie 35°. Zrealizowane roboty dachowe wykraczały poza zakres prac remontowych określony w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U z 2010 roku nr 243, poz. 1623 ze. zm) i powinny być traktowane jako wydatek inwestycyjny. Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy prawo budowlane przez roboty remontowe - należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego (...). Natomiast zgodnie z art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) przez środki trwałe w budowie – rozumie się zaliczane do aktywów trwałych środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia już istniejącego środka trwałego.

W konsekwencji błędnego zdefiniowania prac remontowych, wydatki na ulepszenie środka trwałego - budynku świetlicy, w zakresie przebudowy nie ujęto na koncie 080 „Inwestycje (Środki trwałe w budowie)", a po rozliczeniu zadania nie zwiększono wartości budynku świetlicy wiejskiej na koncie 011 „Środki trwałe”, co było niegodne z opisem obowiązujących zasad wyceny aktywów i pasywów zawartych w zarządzeniu Wójta Gminy Oława nr 225/2010 z 31 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości. Zgodnie z tym opisem - „Inwestycje (środki trwałe w budowie) to koszty poniesione w okresie budowy, montażu, przystosowania, ulepszenia i nabycia podstawowych środków trwałych (...)”.

W zakresie gospodarki mieniem

Zmniejszenia stanów środków trwałych z powodu sprzedaży nieruchomości w latach 2010 - 2013 ujmowano najpierw w ewidencji analitycznej konta 011 (księga pomocnicza) następnie dopiero na koniec

roku, w którym dokonano sprzedaży, pod datą 31 grudnia ujmowano w księdze głównej (na koncie 011). Było to niezgodne z obowiązującą w Urzędzie polityką rachunkowości oraz art. 16 ust. 1 w zw. z art. 18 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz. 1223 ze zm.). W świetle art. 16 ust. 1 ustawy - „Konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej”. Natomiast zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy - „Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.”. Za powyższe nieprawidłowości zgodnie z zakresem czynności odpowiada Za-ca Skarbnika Gminy Oława.

We wszystkich (objętych kontrolą) przypadkach sprzedaży nieruchomości w latach 2010 - 2013 w trybie przetargu nieograniczonego zakończonych wynikiem negatywnym, nie podawano do publicznej wiadomości informacji o rozstrzygnięciu przetargu. Było to niezgodne z § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. nr 207, poz. 2108 ze zm). W świetle ww. przepisów - „W przypadku niezaskarżenia w wyznaczonym terminie czynności związanych z przeprowadzeniem przetargu albo w razie uznania skargi za niezasadną, właściwy organ, z zastrzeżeniem ust. 2, podaje do publicznej wiadomości, wywieszając w siedzibie właściwego urzędu, na okres 7 dni, informację o wyniku przetargu,(...)”. Za powyższą nieprawidłowość odpowiada inspektor ds. gospodarowania mieniem w Urzędzie Gminy Oława.

WNIOSKI POKONTROLNE

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

1. Prowadzenie ewidencji na kontach: 130 „Rachunek bieżący jednostki”, 222 „Rozliczenie dochodów gminy” i 902 „Wydatki budżetu” zgodnie z obowiązującą w jednostce polityką (zasadami) rachunkowości, zgodnie z podjętym, w tym zakresie, zobowiązaniem w trakcie kontroli.
2. Przestrzeganie postanowień ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku nr 885, ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) terminowego realizowania zobowiązań zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy,
 - b) zaciągania zobowiązań do wysokości planu finansowego jednostki stosownie do art. 261 ustawy.
3. Bieżące dokonywanie czynności sprawdzających podstawy do opodatkowania zawartej w składanych deklaracjach w celu m.in. stwierdzenia formalnej poprawności dokumentów (deklaracji)

- i ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do przepisów art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.). Poinformowanie Izby o wynikach (w tym finansowych) wszczętego w trakcie kontroli postępowania wyjaśniającego, wobec podatnika o numerze konta 4790/5442, w zakresie przedmiotu opodatkowania wykazanego w deklaracjach za 2011 - 2013 rok.
4. Przestrzeganie postanowień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.), a w szczególności w zakresie prawidłowego wyboru trybu udzielenia zamówienia, stosownie do postanowienia art. 10 ust. 1 ustawy.
 5. Przestrzeganie postanowień ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U z 2013 r. poz. 1409), w szczególności w zakresie właściwego definiowania prac budowlanych jako remontowe bądź inwestycyjne.
 6. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.), w zakresie:
 - a) zgodności zapisów na kontach księgi głównej z zapisami na kontach ksiąg pomocniczych będących uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej, stosownie do przepisów art 16 ust. 1 ustawy,
 - b) ewidencjonowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, operacji gospodarczych, które miały miejsce w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy.
 7. W przypadkach zakończenia wynikiem negatywnym sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu nieograniczonego podawanie do publicznej wiadomości informacji o rozstrzygnięciu przetargu, stosownie do § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. nr 207, poz. 2108 ze zm).
 8. Wylimitowanie pozostałych nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole.

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

Dariusz Witkowski

Przewodniczący Rady Gminy Oława