

Wrocław, 13 stycznia 2015 roku

WK.60/102/K-46/14

**Pan
Andrzej Dutkowski
Wójt Gminy Bolesławiec**

**ul. Teatralna 1a
59-700 Bolesławiec**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 22 września do 28 listopada 2014 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Bolesławiec. Zakres kontrolowanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia kontroli opisano szczegółowo w protokole, którego jeden egzemplarz przekazano Panu Wójtowi w dniu podpisania.

Ponadto, w okresie od 20 do 26 listopada 2014 r., została przeprowadzona kontrola problemowa gospodarki finansowej Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Bożejowicach. Na podstawie ustaleń, zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do Dyrektora Zespołu wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Wójtowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić zaangażowanie oraz współpracę z kontrolującymi pracownikami Urzędu, którzy przygotowywali dokumenty do kontroli oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Gminy Bolesławiec wykazała, że część zagadnień objętych tematyką kontroli była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jednak oprócz pozytywnych ustaleń, stwierdzono także uchybienia i nieprawidłowości, z których niektóre, w wyniku podjętych działań, zostały wyeliminowane w trakcie kontroli. Między innymi: uzupełniono przyjęte zasady (politykę) rachunkowości o zapisy wskazujące sposób wyceny nabytych gruntów o nieokreślonej wartości początkowej oraz rodzaje dokumentów wewnętrznych, stanowiących podstawę dokonania w ewidencji księgowej zmian w stanie wartościowym środków trwałych; zaprowadzono ewidencję szczegółową do konta 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” w zakresie dochodów budżetowych według podziałek klasyfikacji budżetowej oraz do konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” umożliwiającą ustalenie należności i zobowiązań według kontrahentów.

Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienia i nieprawidłowości wymagające podjęcia działań naprawczych wystąpiły w zakresie opisanym poniżej.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Saldo Wn konta 130 „Rachunek bieżący jednostki budżetowej” w kwocie 9.673.882,05 zł nie zostało zlikwidowane na 31 grudnia 2013 r. Było to niezgodne z uregulowaniami zawartymi w planie

kont dla Urzędu Gminy stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia nr 4/10 Wójta Gminy Bolesławiec z 31 grudnia 2010 r. w sprawie kontroli zarządczej w gminie Bolesławiec, a także w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 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).

Stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu gminy na 31 grudnia 2013 r. został zaniżony o 6.058,27 zł, tj. o kwotę odsetek od lokaty bankowej naliczoną w dniu 31 grudnia 2013 roku. Kwota odsetek potwierdzona przez bank wyciągiem bankowym, nie została zaksięgowana w 2013 r. na koncie 133 „Rachunek bieżący budżetu”, lecz na kontach 224 „Rozrachunki budżetu” i 901 „Dochody budżetu”. Naruszone zostały zasady funkcjonowania konta 133 określone w planie kont dla budżetu gminy i w załączniku nr 2 do powołanego rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...), zgodnie z którymi zapisy na tym koncie dokonywane są wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem.

Negatywnym skutkiem powyższych nieprawidłowości było wykazanie w bilansach, zarówno Urzędu, jak i budżetu gminy, stanu środków pieniężnych na rachunkach bankowych w nieprawidłowych wysokościach. W bilansie Urzędu wykazano stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych w kwocie 9.709.838,86 zł, tj. zawyżony o 9.673.882,05 zł (z tytułu uwzględnienia stanu środków pieniężnych na bankowych rachunkach budżetu gminy: bieżącym – ewidencja na koncie 133-1 w kwocie 2.294.109,05 zł; depozytowym dla lokat terminowych ewidencja na koncie 133-3 w kwocie 3.000.000 zł i wydatków niewygasających – ewidencja na koncie 135-1 w kwocie 4.379.773 zł), natomiast w bilansie budżetu gminy Bolesławiec wykazano stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych w kwocie 9.673.882,05 zł, tj. zaniżony o 6.058,27 zł (z tytułu nieuwjęcia w ewidencji konta 133 w 2013 r. kwoty odsetek od lokaty bankowej założonej w Getin Noble Bank SA.).

Ewidencją na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” objęto rozrachunki z tytułu dzierżawy mienia gminy Bolesławiec, tj. z tytułu dochodów budżetowych, co stanowiło naruszenie zasad funkcjonowania tego konta określonych w planie kont dla Urzędu oraz w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...). Stosownie do powołanych uregulowań, konto 201 służy do ewidencji rozrachunków z tytułu dostaw, robót i usług, w tym zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, a także należności z tytułu przychodów finansowych. Na koncie tym nie ujmuje się należności zaliczanych do dochodów budżetowych, które są ewidencjonowane na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.

Stan konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” na 31 grudnia 2013 i 30 czerwca 2014 r. nie odzwierciedlał rzeczywistego stanu należności długoterminowych. Został on zawyżony w próbie

kontrolnej o 3.303.773,20 zł, ponieważ ewidencją na tym koncie objęto należności, które stanowiły zaległości podatkowe zabezpieczone hipoteką przymusową i zastawem skarbowym. Nieprawidłowość ta była konsekwencją zastosowania zapisu zawartego w § 17 instrukcji w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organu podatkowego gminy Bolesławiec, stanowiącej załącznik nr 5 do cytowanego zarządzenia nr 4/10 Wójta Gminy z 31 grudnia 2010 r., mówiącego o ewidencjonowaniu na koncie 226 należności podatkowych, które zostały zabezpieczone hipoteką lub zastawem skarbowym. Ww. zapis był niezgodny z postanowieniami § 18 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), zgodnie z którymi na koncie 226 ewidencjonuje się długoterminowe należności z tytułu podatków. W rozumieniu art. 51 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie, tj. należność, której termin zapłaty już zapadł, a na podstawie art. 33 – 46 tej ustawy, organ podatkowy może zabezpieczyć wykonanie zobowiązań podatkowych. Stąd też, zaległości podatkowe zabezpieczone hipoteką przymusową lub zastawem skarbowym, nie stanowią długoterminowych należności budżetowych podlegających ewidencji na koncie 226.

Nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych naruszały zasadę zapewnienia rzetelności ksiąg rachunkowych, wynikającą z przepisu art 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

Odpowiedzialność za nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych ponosiła Kierownik Referatu Finansowo-Budżetowego, której powierzono obowiązek bieżącego i prawidłowego prowadzenia księgowości oraz Skarbnik Gminy z tytułu nadzoru.

Zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego w pieniądzu, w pięciu na sześć przypadków objętych próbą kontrolną, dokonano po terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami zadań inwestycyjnych. Kwota 4.375 zł, stanowiąca 70% złożonego tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy na wykonanie budowy chodnika wzdłuż drogi nr 353 we wsi Otok, została zwrócona 15 października 2012 r., tj. w 22 dniu po upływie terminu określonego w § 3 ust. 11 umowy zawartej 19 czerwca 2012 r. Zabezpieczenie to podlegało zwrotowi w ciągu 30 dni po ostatecznym odbiorze przedmiotu zamówienia, który odbył się 24 sierpnia 2012 r. Natomiast zwrotu 30% zabezpieczeń pozostawionych na okres gwarancji wykonania remontu drogi we wsi Chościszowice, budowy oświetlenia drogowego we wsiach Ocice i Żeliszów oraz budowy parkingu we wsi Jaroszowice dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 8 dni do 6 miesięcy pomimo, że zabezpieczenia te podlegały zwrotowi w ciągu 15 dni po upływie okresu gwarancji. Tym samym nie zostały dotrzymane terminy ustawowe określone w art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. nr 113, poz. 759 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

Odpowiedzialność za powyższe ponosili pracownicy Referatu Inwestycji i Infrastruktury prowadzący poszczególne zadania inwestycyjne.

W zakresie wydatków budżetowych

Wójt Gminy Bolesławiec zwiększył, z dniem 1 kwietnia 2013 r., dodatek funkcyjny dla swojego zastępcy do kwoty 1.900 zł, w związku z powierzeniem dodatkowych obowiązków Sekretarza Gminy na czas jego nieobecności. Kwota dodatku funkcyjnego stanowiła 172,73% najniższego wynagrodzenia zasadniczego określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. nr 50, poz. 398 ze zm.). Zgodnie z tabelą III załącznika nr 3 do powołanego rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r., zastępcy wójta w gminie do 15 tys. mieszkańców przysługuje maksymalny poziom dodatku funkcyjnego według stawki 7, tj. do 160% najniższego wynagrodzenia zasadniczego (1.100 zł). Ustalona zgodnie z powołanym przepisem maksymalna kwotowa stawka dodatku funkcyjnego dla Zastępcy Wójta gminy Bolesławiec to 1.760 zł. Zawyżenie dodatku funkcyjnego wyniosło 140 zł miesięcznie.

Dodatek funkcyjny dla Kierownika Referatu Inwestycji i Infrastruktury w kwocie 1.500 zł został ustalony przez Wójta Gminy Bolesławiec z dniem 1 stycznia 2014 r. niezgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników Urzędu, wprowadzonym zarządzeniem nr 207/09 Wójta Gminy z 12 maja 2009 r. Kwota dodatku stanowiła 31,25% wynagrodzenia zasadniczego tego pracownika, co było niezgodne z § 8 ust. 4 regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu oraz załącznikiem nr 2 do regulaminu wynagradzania, według których kierownikowi referatu przysługiwała stawka dodatku funkcyjnego do 30% płacy zasadniczej. Ustalona zgodnie z powołanym uregulowaniem maksymalna stawka kwotowa tego dodatku powinna wynieść 1.440 zł. Zawyżenie dodatku funkcyjnego wyniosło 60 zł miesięcznie.

Przyczyną opisanych powyżej nieprawidłowości był brak określenia stawki procentowej dodatku funkcyjnego w zmianach warunków umowy o pracę i pismach przyznających dodatek funkcyjny.

Osobą odpowiedzialną za powyższe był Wójt Gminy Bolesławiec.

W zakresie gospodarki mieniem

W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w drodze przetargu oraz w drodze bezprzetargowej, stanowiących załączniki do wydanych zarządzeń Wójta Gminy Bolesławiec w sprawie przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości, zawarto zapis zobowiązujący nabywcę nieruchomości do pokrycia dodatkowo kosztów jej przygotowania do sprzedaży oraz kosztów okazania granic. Zamieszczenia takiej informacji nie dopuszczał art. 35 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.), który określał jakie dane powinien obejmować wykaz nieruchomości.

W próbie sprzedaży nieruchomości objętej kontrolą, wpłacone kwoty tytułem zwrotu kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży (operat szacunkowy, wypisy geodezyjne) wynosiły odpowiednio: 357,80 zł (działka nr 95); 519,60 zł (działki nr 94/27 i 94/28); 497,50 zł (działka nr 356); 317,65 zł (działka nr 235/4) i 317,65 zł (działka nr 16/8). Ww. kwoty z wyjątkiem pierwszej zostały zaksięgowane na zmniejszenie wydatków sklasyfikowanych w rozdziale 70005 „Gospodarka

gruntami i nieruchomościami”, § 4300 „Zakup usług pozostałych” (refundacja dotyczyła wydatków poniesionych w danym roku) oraz w dochodach ujętych w § 0970 „Wpływy z różnych dochodów” (w przypadku wydatków poniesionych w latach poprzednich). Natomiast kwota pierwsza, tj. 357,80 zł została ujęta w § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego”, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.).

Pracownikiem odpowiedzialnym za realizację zadań związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości był Kierownik Referatu Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Gospodarki Gruntami.

W 2012 i 2013 r. wprowadzono zmiany w stanie wartościowym składników majątku Gminy Bolesławiec (pozostałych środków trwałych ewidencjonowanych na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe”), wynikające z likwidacji, a w 2012 r. - również na nieodpłatnym przekazaniu tego majątku, bez uzyskania zgody Wójta Gminy Bolesławiec, co pozostawało w sprzeczności z art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz. U. z 2013 r., poz. 594), zgodnie z którym do zadań wójta należy gospodarowanie mieniem komunalnym (w tym podejmowanie decyzji w zakresie dysponowania tym mieniem). Wyksięgowania wartości tych składników z ww. konta dokonano odpowiednio na podstawie protokołów likwidacji oraz protokołów przekazania-przyjęcia środka trwałego PT, które nie zostały zatwierdzone przez Wójta Gminy.

Odpowiedzialność za prowadzenie ewidencji księgowej składników majątku, w tym za dokonywanie zmian z ich stanie w oparciu o prawidłowe dokumenty-dowody księgowe, ponosiła Kierownik Referatu Finansowo-Budżetowego.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisu 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, szczegółowo opisanych w protokole kontroli i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Ujmowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji, zgodnie z ich treścią ekonomiczną, celem zapewnienia rzetelności ksiąg rachunkowych, stosownie do art 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
2. Przestrzeganie zasad funkcjonowania kont określonych w planie kont dla Urzędu i budżetu gminy Bolesławiec oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z 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), a w szczególności:

- a) likwidowanie na koniec każdego roku budżetowego salda konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”, stosownie do dyspozycji wynikającej z załącznika nr 3 do rozporządzenia,
 - b) dokonywanie zapisów na koncie 133 „Rachunek bieżący budżetu” na podstawie dokumentów bankowych, celem zachowania zgodności zapisów między jednostką a bankiem, stosownie do dyspozycji wynikającej z załącznika nr 2 do rozporządzenia,
 - c) ewidencjonowanie na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” rozrachunków z tytułu dzierżawy mienia gminy Bolesławiec, stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia,
3. Objęcie ewidencją na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe” wyłącznie długoterminowych należności budżetowych, stosownie do § 18 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). Dostosowanie wewnętrznej instrukcji w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organu podatkowego gminy Bolesławiec do przepisów rozporządzenia.
 4. Przestrzeganie, w zakresie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, terminów określonych w umowach zawartych z wykonawcami oraz art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
 5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. nr 50, poz. 398 ze zm.) oraz regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu, wprowadzonego zarządzeniem nr 207/09 Wójta Gminy Bolesławiec z 12 maja 2009 r., w zakresie ustalania procentowych i kwotowych stawek dodatku funkcyjnego.
 6. Zawieranie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży wyłącznie danych wymienionych w art. 35 ust. 2 ustawy 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518).
 7. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.).
 8. Dokonywanie zmian w stanie wartościowym składników majątku gminy Bolesławiec, w szczególności dotyczących zmniejszeń, wyłącznie na podstawie uzyskanej zgody Wójta, stosownie do postanowień art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z 7 października 1992 r. 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 daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Bogusław Uziej
Przewodniczący Rady Gminy Bolesławiec

a/a