

Wrocław, 15 maja 2014 roku

WK.60/337/K-12/14

**Pani  
Teresa Mazurek  
Wójt Gminy Świdnica**

**ul. B. Głowackiego 4  
58 – 100 Świdnica**

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 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 9 stycznia do 20 marca 2014 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy wiejskiej Świdnica. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 20 marca 2014 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto, w okresie od 3 do 14 marca 2014 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Gminnym Zespole Oświaty w Świdnicy. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Pani Wójt do wiadomości.

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

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w szczególności w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

#### **W zakresie spraw organizacyjnych**

W latach 2011-2013 r. w jednostce nie przeprowadzano audytów wewnętrznych pomimo spełnienia przez Gminę kryteriów wysokości dochodów i wydatków, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm., a następnie tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.). Odpowiedzialność za powyższe ponosi Wójt Gminy na podstawie art. 276 ustawy o finansach publicznych.

#### **W zakresie ewidencji księgowej i rozrachunków**

Obowiązujące w jednostce plany kont Gminy oraz Urzędu Gminy nie były na bieżąco aktualizowane wbrew art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity z 2013 r. poz. 330 ze zm.), w myśl którego kierownik jednostki winien ustalać w formie pisemnej

i aktualizować dokumentację zasad rachunkowości. W trakcie kontroli w dniu 23 stycznia 2014 r. Wójt Gminy Zarządzeniem nr 7/2014 wprowadziła zmiany do polityki rachunkowości w zakresie uzupełnienia planów kont o konta faktycznie stosowane, a także wykreślono wykluczające się zapisy dotyczące funkcjonowania kont kosztowych (z grupy „4”).

W dniu 31 grudnia 2012 r. kwotę 707.050,34 zł, będącą częścią subwencji oświatowej stanowiącej dochód roku 2013, zaangażowano na spłatę kredytu w rachunku bieżącym, wymagalnego w dniu 31 grudnia 2012 r. Powyższym naruszono zasadę roczności budżetu wyrażoną w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Wójt Gminy na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Na saldo 240-037 „Pozostałe zobowiązania – kaucje mieszkaniowe” w kwocie 3.812,08 zł składały się kaucje mieszkaniowe wpłacane przez najemców lokali komunalnych w latach 1991-1998. Ewidencja na koncie prowadzona była zbiorczo dla wszystkich najemców (brak przypisów, brak sald dla poszczególnych osób), co uniemożliwiało ustalenie prawidłowości wysokości salda i stwierdzenie ewentualnych kwot należnych zwrotowi w przypadkach wykupu lokali komunalnych lub rezygnacji z ich wynajmu. Prowadzenie ewidencji analitycznej do konta rozrachunkowego zbiorczo (dla wielu kontrahentów) stanowi o niewypełnieniu zapisu art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst pierwotny: Dz.U. nr 121, poz. 591 ze zm., obecnie obowiązujący tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku, poz. 330 ze zm.), w myśl którego ewidencję pomocniczą winno prowadzić się dla rozrachunków z kontrahentami. Również z treści ekonomicznej konta 240 „Pozostałe rozrachunki” zawartej w Załączniku nr 3 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2013 roku, poz. 289 ze zm.) wynika, że: „(...)Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 240 powinna zapewnić ustalenie rozrachunków, roszczeń i rozliczeń z poszczególnych tytułów. (...)”. Zweryfikowanie salda konta 240-037 jest konieczne dla uznania ksiąg za rzetelne, tj. odzwierciedlające stan rzeczywisty w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Skarbnik Gminy, której Wójt Gminy powierzyła obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

Organ podatkowy gminy, pomimo uporczywego uchylania się podatnika (osoba prawna o nr konta 111) od realizacji obowiązku złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2011 – 2013 nie zdecydował o podjęciu czynności zmierzających do zastosowania innych środków określonych przepisami art. 54 § 1 w związku z art. 133 § 1 ust. 2 ustawy z dnia 10 września 1999 r Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku, poz. 186 z zm.). Zaległości podatnika wg stanu na 31 grudnia 2013 r. wyniosły ogółem kwotę 49.156,65 zł. Z dokumentacji podatkowej

wynikało, że organ podatkowy w dniu 26 marca 2012 r wezwał podatnika do złożenia deklaracji a decyzją nr 1/2012 z 23 marca 2012 roku, a następnie nr 176/2012 z 11 maja 2012 roku i nr 138/2013 z 17 kwietnia 2013 roku określił zobowiązanie podatkowe na lata 2012 i 2013. W związku z brakiem wpłat z tyt. zobowiązań podatkowych za 2012 i 2013 rok organ podatkowy kierował do podatnika upomnienia oraz dokonał wpisu należności z ww. tytułu do hipoteki przymusowej podatnika w kwocie 32.171 zł. Podatnik, pomimo wezwania nie złożył deklaracji i nie dokonywał wpłat na podatek od nieruchomości na lata 2011-2013, wbrew obowiązkowi wynikającemu z przepisów art. 6 ust. 9 pkt 1-3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W objętych kontrolą: wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, ogłoszeniach o przetargach, protokołach z przetargów, umieszczano informacje dotyczące kosztów przygotowania dokumentacji do sprzedaży w konsekwencji powodując przerzucanie tych kosztów na nabywcę. Z przepisów art. 23 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 1 i 2 ww. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.) wynika, że dysponenci mienia publicznego są jedynymi podmiotami zobowiązanymi do zapewnienia wyceny nieruchomości, a kierując się orzecznictwem /Wyrok NSA z dnia 24 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 1807/11/ przyjąć należy, że przerzucanie ww. obowiązków na nabywcę, w tym pokrycie kosztów sporządzenia operatów szacunkowych, nie znajduje prawnego uzasadnienia.

Pracownikami odpowiedzialnymi za ww. nieprawidłowości są osoby zatrudnione w wydziale gospodarki nieruchomościami i zajmujące się kompleksową organizacją procesów sprzedaży nieruchomości gminnych.

W przypadku wszystkich skontrolowanych umów dzierżawy nieruchomości gminnych zawartych w trybie bezprzetargowym z dotychczasowymi dzierżawcami na kolejne okresy, stwierdzono nieprzestrzeganie zapisów zawartych w art. 35 ust. 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, z których wynika obowiązek sporządzenia przez właściwy organ i podania na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych, między innymi, do dzierżawy i podania informacji o wywieszeniu tego wykazu przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Obowiązek, o którym mowa w art. 35 ust. 1 (...) ww. ustawy każdorazowo dotyczy oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony powyżej 3 miesięcy jeżeli strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Pracownikiem odpowiedzialnym za powyższą nieprawidłowość jest podinspektor ds. gospodarki nieruchomościami w urzędzie.

### **W zakresie zamówień publicznych**

Kontrola postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych wykazała, że dla dwóch zadań, tj. „Grodziszcze droga dojazdowa do gruntów rolnych – przebudowa”- realizacja w 2012 roku oraz „Przebudowa drogi gminnej w Grodziszczu” prowadzono wspólną ewidencję szczegółową do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” bez wyodrębnienia kosztów wytworzenia

poszczególnych obiektów środków trwałych. W przypadku zadania inwestycyjnego pn.: „Przebudowa drogi gminnej wewnętrznej wraz z odwodnieniem w Witoszowie Dolnym, dz. Nr 1107” - realizacja w 2013 roku, ewidencjonowano je łącznie z innymi zadaniami inwestycyjnymi na koncie 080-008 „Budowa i modernizacja dróg, chodników w gminie, w tym zagospodarowanie terenu przy budynku Urzędu Gminy”. Takie postępowanie świadczyło o niewypełnieniu zapisu zawartego w obowiązujących jednostkę zasadach rachunkowości (zał. nr 3 do Zarządzenia Wójta Gminy Świdnica Nr 74/2012 z 1 sierpnia 2012 roku) stosownie do którego: „ewidencja analityczna konta 080 prowadzona jest oddzielnie dla każdego zadania”. Ponadto stosownie do opisu funkcjonowania konta 080 zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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. nr 128, poz. 861 ze zm., obecnie obowiązujący: tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku poz. 289), „(...) ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 080 powinna zapewnić co najmniej wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych. (...)”

Odpowiedzialność za prowadzenie ksiąg rachunkowych ponosi Skarbnik Gminy, której Wójt Gminy powierzyła w tym zakresie obowiązki i odpowiedzialność na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

### **Wnioski pokontrolne**

**Przekazując powyższe do wiadomości Pani Wójt, 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 stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:**

1. Przestrzeganie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku, poz. 885 ze zm.) poprzez:
  - a) przeprowadzanie audytu wewnętrznego, stosownie do art. 274 ust. 3 ustawy,
  - b) nie angażowanie subwencji stanowiącej dochód roku następnego na wydatki rozchody roku bieżącego, tak by zachować zasadę roczności budżetu wyrażoną w art. 211 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,

2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) poprzez przeanalizowanie operacji na koncie 240-037 „Pozostałe rozrachunki-kaucje mieszkaniowe” w księgach Urzędu Gminy oraz zaprowadzenie ewidencji z tytułu kaucji mieszkaniowych, tak by możliwe było ustalenie salda dla poszczególnych kontrahentów, stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości;
3. Przestrzeganie zapisów zawartych w obowiązujących jednostkę zasadach (polityce) rachunkowości (załącznik nr 3 do Zarządzenia Wójta Gminy Świdnica Nr 74/2012 z 1 sierpnia 2012 roku) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku 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), w szczególności w zakresie wyodrębniania kosztów wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych w ewidencji szczegółowej do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, stosownie do opisu konta zawartego w załączniku nr 3 „Plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych” do rozporządzenia.
4. Wnioskowanie do Naczelnika Urzędu Skarbowego o zastosowanie środków prawnych określonych przepisami art. 54 § 1 w związku z art. 133 §1 ust. 2 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 roku, poz. 186 ze zm.) w przypadkach uchylania się podatników będących osobami prawnymi od realizacji obowiązku złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 102, poz. 651 ze zm.) w szczególności w zakresie:
  - a) zaprzestanie obciążania nabywców nieruchomości gminnych (tryb przetargowy) kosztami przygotowania nieruchomości do zbycia, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2,
  - b) sporządzanie i ogłaszanie wykazów nieruchomości w przypadkach zamiaru zawierania w trybie bezprzetargowym kolejnych umów na dzierżawę nieruchomości gminnych z dotychczasowymi najemcami, stosownie do przepisów art. 35 ust. 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.
6. Wylimitowanie 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 zastrzeżeń 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:

Pani  
Regina Adamska  
Przewodnicząca  
Rady Gminy Świdnica