

Wrocław, 28 sierpnia 2015 roku

WK.WR.40.15.2015.324

**Pani
Adrianna Mierzejewska
Wójt Gminy Nowa Ruda**

**ul. Niepodległości 1
57-400 Nowa Ruda**

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 2012 r., poz. 1113 ze zm.) przeprowadziła, w okresie od 8 kwietnia do 10 lipca 2015 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Nowa Ruda. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 10 lipca 2015 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Ponadto w okresie od 15 do 26 czerwca 2015 r., przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Publicznym Gimnazjum nr 1 im. Noblistów Polskich w Jugowie. 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 ogólnorganizacyjnych

Instrukcja postępowania w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wprowadzona przez Wójta Gminy Zarządzeniem nr 60/07 z dnia 25 kwietnia 2007 r. nie określała pełnego katalogu przestępstw, które powinna obejmować. W myśl art. 15 ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. nr 46, poz. 276 ze zm., następnie: Dz.U. z 2014 r. poz. 455) jednostki współpracujące winny monitorować zjawiska noszące znamiona przestępstw, o których mowa w art. 299 oraz w art. 165a ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. nr 88 poz. 553 ze zm.). W trakcie kontroli w dniu 30 kwietnia 2015 r. Wójt Gminy Zarządzeniem nr 325/15 wprowadziła do stosowania „Instrukcję postępowania w zakresie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu” dostosowaną do wymogów prawa i organizacji jednostki.

W zakresie księgowości

Program księgowy stosowany w jednostce dla prowadzenia ewidencji szczegółowej w zakresie należności podatkowych nie zapewniał ciągłości sald w zakresie odsetek zaległych pomiędzy stanem na dzień 31 grudnia danego roku a 1 stycznia roku następnego. Powyższe miało miejsce we wszystkich kontrolowanych przypadkach (6 podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych), w których podatnicy na koniec roku zalegali z należnością główną, a wysokość należnych odsetek na 31 grudnia przekraczała trzykrotność wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej, o której mowa w art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., a następnie: Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.). Powyższym naruszono przepisy określone w art. 5 ust. 1 oraz art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm., a następnie: Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.), w myśl których przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald, a wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.

Na koncie 011 „Środki trwałe” grunty zostały ujęte kwotą zbiorczą (wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. była to wartość 3.541.470,92 zł), natomiast dla tej grupy środków trwałych nie prowadzono ewidencji szczegółowej. Zgodnie z art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych powinny być uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej i należy je prowadzić dla środków trwałych.

W 2014 r. w księgach Urzędu funkcjonowało konto 855 „Fundusz Mienia Zlikwidowanych Jednostek” (na koniec roku saldo po stronie Ma wyniosło 165.853 zł) pomimo, że w zakładowym planie kont nie przewidziano stosowania takiego konta. Zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 1 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 (Dz.U. z 2013 r. poz. 289) - „Ustalając zakładowy plan kont, należy się kierować następującymi zasadami: konta wskazane w planach kont należy traktować jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce lub placówce albo uzupełniona o konta zgodne co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce; (...)” a zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości jednostki zobowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości (...). Osobami odpowiedzialnymi za powyższe nieprawidłowości byli Kierownik jednostki i Skarbnik Gminy.

W zakresie dochodów budżetowych

Deklaracje podatkowe wpływające od osób prawnych, w tym ich zmiany w roku podatkowym w badanej próbie, złożone do celów podatku od nieruchomości nie zawierały adnotacji pracowników organu podatkowego o poddaniu ich kontroli podatkowej i wyniku takiej kontroli, o której mowa w art. 272 ustawy Ordynacja Podatkowa. Obowiązek dokonywania adnotacji dla czynności, z których nie sporządza się protokołu wynika z art. 177 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa.

Odpowiedzialnym za powyższą nieprawidłowości był inspektor – księgowy ds. dochodów budżetu.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej na rzecz najemcy pobierano od przyszłych nabywców, zaliczki na pokrycie kosztów przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży nieruchomości, w tym sporządzenia operatu szacunkowego określającego wartość lokalu. Łączna kwota zaliczek pobranych w latach 2012-2014 dla kontrolowanej próby wynosiła 1.500 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 i 2 w zw. Z art. 23 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.). W myśl przywołanych przepisów gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt/burmistrz, a przez gospodarowanie należy rozumieć czynności określone w art. 23 ust. 1 ww. ustawy, obejmujące również zapewnienie wyceny zbywanych nieruchomości. Wobec powyższego pobieranie od przyszłych potencjalnych nabywców zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania do sprzedaży nieruchomości nie znajduje uzasadnienia prawnego. Stanowi bowiem niedopuszczalną próbę przerwania na kupującego, ciężącego na Gminie obowiązku oszacowania nieruchomości, jeszcze przed zawarciem umowy. Odpowiedzialnym za powyższą nieprawidłowości był Kierownik jednostki.

W zakresie wydatków budżetowych

Ósma transza dotacji w 2014 r. dla Stowarzyszenia OSP w Dzikowcu prowadzącego Niepubliczne Przedszkole w Dzikowcu została przekazana po terminie, wynikającym z zapisów § 5 ust. 1 Uchwały Nr 293/XXXVII/10 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 10 marca 2010 r. ze zmianami, który stanowi, że dotacja będzie przekazywana w 12 częściach, wypłacanych w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca. Opóźnienie wyniosło 106 dni.

Do wyliczeń dotacji dla Stowarzyszenia OSP w Dzikowcu, prowadzącego Niepubliczne Przedszkole w Dzikowcu oraz dotacji dla Fundacji Wspierania Aktywności Lokalnej „Fala”, prowadzącej Niepubliczne Przedszkole we Włodowicach w 2014 r. przyjęto wydatki bieżące przedszkoli publicznych w Gminie Nowa Ruda bez uwzględnienia wydatków poniesionych na obsługę ekonomiczno-administracyjną jednostek oświatowych, co było niezgodne z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), który stanowi, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia

niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Skutkiem powyższego dotacja udzielona w 2014 r. dla Stowarzyszenia OSP – Niepubliczne Przedszkole w Dzikowcu została przekazana w zaniżonej o 3.128,64 zł wysokości oraz dla Fundacji Wspierania Aktywności Lokalnej „Fala” we Włodowicach w zaniżonej o 4.974,44 zł wysokości.

Dodatkowo przekazywano, dla dwójki niepełnosprawnych dzieci z Niepublicznego przedszkola prowadzonego przez Fundację Wspierania Aktywności Lokalnej „Fala” we Włodowicach, dotację, wyliczoną na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (w oparciu o metryczkę części oświatowej subwencji ogólnej) oraz dotację, bez podstawy prawnej, w wysokości 75% ustalonych w budżecie Gminy Nowa Ruda wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych prowadzonych przez Gminę Nowa Ruda w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, nie przewidzianą na dzieci niepełnosprawne. W związku z powyższym przekazano w 2014 r. dotację w zawyżonej wysokości o 10.517,68 zł.

W trakcie trwania kontroli dnia 17 i 24 czerwca 2015 r. dokonano rozliczenia dotacji przekazanych w nieprawidłowych wysokościach dla ww. podmiotów. Osobami odpowiedzialnymi w ww. zakresie były Kierownik Referatu Oświaty i Spraw Społecznych oraz Skarbnik Gminy.

W zakresie zamówień publicznych

W wyniku zakończenia realizacji inwestycji pod nazwa: „Odbudowa drogi gminnej dz. nr 321 w Dzikowcu – od km 0+000 do km 1+100” (protokół końcowy odbioru robót z dnia 2 grudnia 2014 r.), nie wystawiono dokumentu OT stanowiącego udokumentowanie zakończonej inwestycji i przekazanie do użytkowania środka trwałego, co było niezgodne z § 36 ust. 4 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Nowa Ruda, stanowiącej załącznik nr 3 do Zarządzenia Nr 204/13 Wójta Gminy Nowa Ruda z dnia 28 czerwca 2013 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji zasad rachunkowości dla Gminy Nowa Ruda, Urzędu Gminy Nowa Ruda i funduszy celowych Gminy Nowa Ruda, który stanowi, że osoba lub referat odpowiedzialne za nadzór nad całością inwestycji obowiązany jest do wystawienia dowodu OT w 3 egzemplarzach na przyjęcie środka trwałego do użytkowania finansowego ze środków inwestycyjnych. 2 egzemplarze dowodu OT, na którym wpisuje się numer inwentarzowy przekazuje się do Referatu Budżetowo-Finansowego nie później niż miesiąc po zakończeniu zadania inwestycyjnego. Powyższe stanowiło jednocześnie naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Osobą odpowiedzialną za powyższą nieprawidłowość był Główny Specjalista ds. wniosków pomocowych.

Nie przestrzegano terminów płatności wynikających z faktur za realizację zadania „Dowóz uczniów do szkół podstawowych i gimnazjów publicznych Gminy Nowa Ruda na podstawie zakupu biletów miesięcznych w roku szkolnym 2013/2014” (w przypadku 38 na 81 faktur wystawionych), co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), który stanowi, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość ponosi Skarbnik Gminy.

W zakresie gospodarowania mieniem gminy

Jednostkom oświatowym nie przekazano w trwały zarząd nieruchomości służących realizowaniu statutowych zadań szkół. Gmina jest zobowiązana do przekazania nieruchomości jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd na podstawie art. 43 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz. 782).

Inwentaryzację pozostałych środków trwałych wg. stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. zarządzoną przez Wójta Gminy Zarządzeniem nr 933/14 z dnia 16 października 2014 r. rozliczono w okresie od 15 stycznia do 25 maja 2015 r., a różnice ujęto w księgach rachunkowych w dniu 19 czerwca 2015 r. Powyższe wynikało z ponownego dokonania czynności inwentaryzacyjnych, zleconych ustnie przez Wójta Gminy Przewodniczącej Komisji Inwentaryzacyjnej. Wyniki inwentaryzacji pozostałych środków trwałych wprowadzono do ksiąg rachunkowych 2015 r. dowodem PK z dnia 26 maja 2015 r. ujętym w księgach rachunkowych w poz. 1435. Zgodnie z § 6 Zarządzenia Wójta Gminy nr 933/14 z dnia 16 października 2014 r. w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, pozostałych środków trwałych, inwestycji oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie na dzień 31 grudnia 2014 r. inwentaryzację należało zakończyć i rozliczyć do dnia 15 stycznia 2015 r. Ponadto z art. 27 ust. 2 ustawy o rachunkowości wynika, że 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.

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ponosi Kierownik jednostki.

Wnioski pokontrolne

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

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.) poprzez:
 - a) zapewnienie automatycznej kontroli ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald stosownie do art. 13 ust. 5 ustawy,
 - b) stany zamknięcia aktywów i pasywów ujmować w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych, w myśl art. 5 ust. 1 ustawy,
 - c) zaprowadzenie ewidencji szczegółowej dla środków trwałych – grunty, stosownie do art. 16 ust. 1 oraz art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, konta ksiąg pomocniczych powinny być uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej i należy je prowadzić dla środków trwałych,
 - d) stosowanie przyjętych zasad rachunkowości w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w szczególności poprzez wprowadzenie do obowiązujących zasad (polityki) rachunkowości kont na których księgowane są operacje gospodarcze występujące w jednostce,
 - e) ewidencjonowanie w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego operacji gospodarczych, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy,
2. Ujawnione w toku inwentaryzacji pozostałych środków trwałych różnice rozliczać w terminie określonym przez kierownika jednostki, z uwzględnieniem przepisu art. 27 ustawy o rachunkowości.
3. Przestrzeganie art. 177 w związku z art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.) poprzez dokonywanie adnotacji o przeprowadzeniu i wynikach kontroli deklaracji podatkowych.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.) w szczególności poprzez:
 - a) zaprzestanie pobierania zaliczek na pokrycie kosztów przygotowania dokumentacji niezbędnej do sprzedaży nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy,
 - b) przekazanie nieruchomości gminnym jednostkom oświatowym w trwały zarząd, stosownie do art. 43 ust. 5 ustawy.

5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), a w szczególności art. 44 ust. 3 pkt 3, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
6. Przestrzeganie zapisów zawartych w Uchwale Nr 293/XXXVII/10 Rady Gminy Nowa Ruda z dnia 10 marca 2010 r. ze zmianami, w sprawie udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych w zakresie terminowego przekazywania transz dotacji.
7. Udzielanie dotacji dla niepublicznych jednostek systemu oświaty zgodnie z przepisami art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w szczególności naliczanie i wypłacanie dotacji dla przedszkoli niepublicznych z uwzględnieniem wszystkich wymaganych obecnymi przepisami wydatków bieżących ponoszonych na przedszkola publiczne.
8. Przestrzeganie postanowień § 36 ust. 4 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Nowa Ruda” (załącznik nr 3 do Zarządzenia Wójta Gminy Nowa Ruda nr 204/13 z dnia 28 czerwca 2013 r.) w zakresie sporządzania dokumentów OT i przekazywania ich do komórki finansowej, nie później niż miesiąc po zakończeniu zadania inwestycyjnego.

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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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

Bogdan Tarapacki

Przewodniczący Rady Gminy w Nowej Rudzie

a/a