

Kielce, dnia 7 kwietnia 2015 r.

WK-60.36.2014.1167.2015

Pan Adam Pałys
Wójt Gminy Solec-Zdrój

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od dnia 4 listopada 2014 roku do dnia 3 marca 2015 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Solec - Zdrój za 2013 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 4 marca 2015 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy Solec-Zdrój. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły, w szczególności:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

W ewidencji budżetu w 2013 roku na koncie 962 „Wynik na pozostałych operacjach” zamiast na koncie 902 „Wydatki budżetu” w korespondencji z kontem 223 ujęto wydatki budżetowe z tytułu obsługi długu na podstawie sprawozdań Urzędu Gminy w łącznej kwocie 358.548,38 zł, oraz w korespondencji z kontem 222 ujęto dochody budżetowe z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym w łącznej kwocie 24.949,39 zł, zamiast na koncie 901 „Dochody budżetu”. Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania kont 901, 902 i 962 określone w załączniku nr 2 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 Polskiej². W konsekwencji w bilansie z wykonania budżetu sporządzonego według stanu na dzień 31.12.2013 roku w poz. II.2 „Wynik na operacjach niekasowanych” wykazano niezgodnie treścią ekonomiczną „-183.599,04 zł”, zamiast „150.000 zł”, a o kwotę 333.599,04 zł został zaniżony deficyt budżetu wykazany w ww. bilansie, co narusza art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³.

Rozrachunki z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych w ewidencji budżetu, w 2013 roku ujmowano na koncie 140 „Inne środki pieniężne”, zamiast na koncie 224 „Rozrachunki budżetu”, czym naruszono zasady funkcjonowania kont 140 i 224 określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. Rozrachunki z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2013 rok wynosiły 1.425.901.00 zł.

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 289, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm. dalej ustawa o rachunkowości,

Nie dokonywano na bieżąco w księgach rachunkowych Urzędu przypisów oraz odpisów należności z tytułu podatków, które ujmowano na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w okresach miesięcznych, np. na podstawie PK ujęto w ewidencji pod datą 30.11.2013 r. przypisy i odpisy za miesiąc listopad 2013 r. W związku z tym w Urzędzie nie występowała na bieżąco zgodność ewidencji syntetycznej z ewidencją szczegółową prowadzoną wg podatników (księgowość podatkowa). Nieprawidłowość narusza art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania konta 221 określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., jak również narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁴.

Zdarzenia gospodarcze, które wystąpiły w m-cu października 2013 r. na łączną kwotę 11.286,00 zł ujęto w księgach rachunkowych miesiąca listopada 2013 r. Nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W 2013 roku wartość środków trwałych zwiększano o wartość remontów dróg gminnych sfinansowanych z wydatków bieżących. Powyższe dotyczy m.in.:

- na podstawie dowodu OT z dnia 20.09.2013 r. ujęto na koncie 011 „Remont drogi gminnej Nr 3840589 T Pasek Mały – Żuków” na wartość 62.001,23 zł,
- na podstawie dowodu OT z dnia 26.08.2013 r. ujęto na koncie 011 „Remont drogi gminnej Nr 384073 Kików – Zakamieniec” o wartości 78.994,11 zł,
- na podstawie dowodu OT z dnia 26.08.2013 r. ujęto na koncie 011 „Remont drogi gminnej Nr 384040 T Solec - Zdrój ul. Janów” o wartości 104.781,84 zł,
- na podstawie dowodu OT z dnia 26.08.2013 r. ujęto na koncie 011 „Remont drogi gminnej Nr 384044 T Solec - Zdrój ul. Leśna” o wartości 171.528,29 zł”,
- na podstawie dowodu OT z dnia 26.08.2013 r. ujęto na koncie 011 „Remont drogi Nr 248 T Ludwinów” o wartości 12.379,95 zł.

Nieprawidłowość stanowi naruszenie art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszonego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

W zakresie dochodów budżetowych:

W rozstrzygnięciu wydanych w 2013 roku decyzji w sprawie zwolnienia od podatku rolnego gruntów przeznaczonych na powiększenie już istniejącego gospodarstwa rolnego organ podatkowy wskazywał nieprawidłowy okres obowiązywania ulgi – jako początek obowiązywania ulgi wskazywano dzień złożenia wniosku, zamiast pierwszy dzień następujący po miesiącu złożenia wniosku. Nieprawidłowość narusza art. 13d ust. 1 i ust. 3, w związku z art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁵. W uzasadnieniu tych decyzji wskazywano prawidłowy okres zwolnienia.

Samochód ciężarowy nabyty przez podatnika w dniu 5.09.2011 r. i zbyty w dniu 24.07.2013 r. o nr rejestr. TBU 6H44 o dmc 25 ton o liczbie osi 3 w latach 2011 - 2013 r. został opodatkowany

⁴ Dz. U. Nr 208, poz. 1375, dalej rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego,

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1381, dalej ustawa o podatku rolnym

wg nieprawidłowo wykazanych danych w deklaracjach podatkowych złożonych w latach 2011 – 2013 w zakresie liczby osi tego pojazdu. Organ podatkowy nie dokonał weryfikacji tych danych w deklaracjach, czym naruszono art. 272 pkt 2 i art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶. W konsekwencji pojazd został opodatkowany wg nieprawidłowych stawek podatkowych, określonych przez Radę Gminy odpowiednio w uchwale Nr XXXII/148/09 z dnia 27 listopada 2009 r. i uchwale Nr XI/51/2011 z dnia 30 listopada 2011 r. dla samochodu ciężarowego z innym systemem zawieszenia o dopuszczalnej masie całkowitej o liczbie 2 osi, zamiast 3 osi, czym zaniżono podatek od środków transportowych za lata 2011 - 2013 łącznie o kwotę 663 zł.

W zakresie wydatków budżetowych:

Wypłat nagród jubileuszowych w 2013 roku dla 3 pracowników dokonano po terminie uzyskania do niej prawa. Opóźnienia wyniosły: 3 miesiące i 16 dni, 1 rok i 7 dni, 2 miesiące i 9 dni. Powyższe narusza § 8 pkt. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷.

Do naliczenia i wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za działania ratownicze dla członków ochotniczych straży pożarnych przyjmowano inny (krótszy) czas trwania akcji niż liczony od momentu wyjazdu z miejsca zamieszkania członka OSP do momentu jego powrotu do miejsca zamieszkania. Powyższe narusza art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸ w związku z art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁹ i § 4 uchwały Nr XLIV/214/2010 Rady Gminy Solec-Zdrój z dnia 30 września 2010 roku.

Oferty przetargowe o udzielenie zamówienia publicznego wpływające do Urzędu Gminy nie były ewidencjonowane w rejestrze przesyłek wpływających, co stanowi naruszenie § 40 ust. 1 i 3, § 42 ust. 1 i 2, § 48 załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18.01.2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹⁰.

W zakresie rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi:

Roczne sprawozdanie finansowe Gminnego Centrum Kultury za 2013 rok nie zostało przedłożone do zatwierdzenia Radzie Gminy, co narusza art. 53 ust. 1 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości.

W zakresie gospodarowania mieniem:

Nie oddano w trwały zarząd nieruchomości na rzecz jednostek oświatowych, ustawowo zwolnionych z wnoszenia opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomością. W wyniku powyższego nie uregulowano prawnej formy władania nieruchomością niezbędnymi do wykonywania działalności statutowej szkół założonych i prowadzonych przez Gminę. Stwierdzona nieprawidłowość narusza art. 43 ust. 1 i 5 w związku z art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹¹.

⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm., zwana dalej ustawą Ordynacja podatkowa,

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm., dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych,

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych,

⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm., dalej ustawa o ochronie przeciwpożarowej,

¹⁰ Dz. U. Nr 14 poz. 67 ze zm., dalej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Solec-Zdrój poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Solec-Zdrój jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt, jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Dochody budżetowe z tytułu odsetek oraz wydatki budżetowe związane z obsługą długu publicznego ujmować w księgach rachunkowych budżetu i wykazywać w bilansie z wykonania budżetu zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku Nr 2 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. Wydatki budżetowe z tytułu obsługi długu wynikające ze sprawozdań Rb-28S ujmować w ewidencji budżetu na koncie 902 "Wydatki budżetu" a dochody budżetowe z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym na podstawie sprawozdań Rb-27S ujmować na koncie 901 „Dochody budżetu”.
2. Rozrachunki z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych ujmować w ewidencji budżetu na koncie 224 „Rozrachunki budżetu”, stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w załączniku Nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.

3. Ewidencję podatków prowadzić jako integralną część ewidencji księgowej Urzędu. Przypisy, odpisy, wpłaty należności z tytułu podatków i opłat ujmować na bieżąco (pod tą samą datą) w ewidencji podatków i opłat, jak również na kontach księgi głównej, celem zapewnienia zgodności tych ewidencji, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
4. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
5. Nie dokonywać zwiększenia stanu środków trwałych o wartość remontów finansowanych z wydatków bieżących, stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
6. Zmniejszyć stan środków konta 011 „Środki trwałe” o dotychczas ujęte bezpodstawnie zwiększenia dotyczące wartości remontów dróg gminnych sfinansowanych z wydatków bieżących, celem zapewnienia rzetelności ksiąg rachunkowych.
7. W rozstrzygnięciu decyzji w sprawie zwolnienia od podatku rolnego gruntów przeznaczonych na powiększenie już istniejącego gospodarstwa rolnego wskazywać faktyczny okres zwolnienia, tj. od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono dany wniosek, stosownie do art. 13d. ust. 1 i ust. 3, w związku z art. 12 ust. 3 ustawy o podatku rolnym.
8. Weryfikować przedkładane deklaracje podatkowe, w celu sprawdzenia ich formalnej poprawności oraz ustalenia stanu faktycznego, w zakresie niezbędnym do stwierdzenia jego zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do art. 272 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji, wzywać podatników do udzielania, wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub do uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych, stosownie do przepisów art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.
9. Pojazdy opodatkowywać podatkiem od środków transportowych z zastosowaniem stawki właściwej dla danego rodzaju pojazdu. Podatnika objętego kontrolą, który zaniżył należny podatek od środków transportowych wezwać do złożenia korekt deklaracji za lata 2011 – 2013, a w przypadku niewywiązania się z tego obowiązku określić zobowiązanie podatkowe stosowną decyzją na podstawie art. 21 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa oraz wyegzekwować należny podatek wraz z odsetkami.
10. Nagrody jubileuszowe wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 pkt. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
11. Do wypłaty ekwiwalentu pieniężnego za działania ratownicze przyjmować prawidłowo wyliczone godziny łącznego czasu trwania działania ratowniczego, stosownie do uchwały Nr XLIV/214/2010 Rady Gminy z dnia 30 września 2010 roku w sprawie ustalenia wysokości ekwiwalentu pieniężnego dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych z terenu Gminy Solec-Zdrój.
12. Korespondencję (w tym oferty wykonawców ubiegających się o zamówienie) wpływającą do Urzędu Gminy ewidencjonować w odpowiednim rejestrze, a po zarejestrowaniu umieszczać na jej pierwszej stronie (w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty – na kopercie)

pieczęć wpływu (identyfikator), zgodnie z procedurą określoną przepisami § 40 ust. 1 i ust. 3, § 42 ust. 1 i ust. 2, § 48 Instrukcji kancelaryjnej stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.

13. Roczne sprawozdania finansowe nadzorowanych instytucji kultury przedkładać do zatwierdzenia Radzie Gminy, stosownie do art. 53 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
14. Uregulować formę władania nieruchomościami gminnymi, przekazując jednostkom budżetowym nieruchomości niezbędne do wykonywania ich statutowej działalności w trwały zarząd, stosownie do art. 43 ust. 1 i ust. 5, w związku z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Wójta zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Do wiadomości:

Rada Gminy w Solcu-Zdroju

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Zbigniew Rokas