

WK.60.17. 2016

Pan Dariusz Meresiński
Burmistrz Miasta i Gminy Daleszyce

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od 25 kwietnia do 27 lipca 2016 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Daleszyce za 2015 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 27 lipca 2016 roku.

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

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

Do ksiąg rachunkowych Urzędu w roku 2015 nie wprowadzono wszystkich operacji dotyczących zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego za 2015 rok za dzieci mieszkające na terenie Gminy Daleszyce, a uczęszczające do przedszkoli na terenie sąsiednich gmin, tj. nie zaksięgowano 21 dowodów otrzymanych z Urzędu Miasta Kielce na kwotę ogółem 204.058,70 zł, 9 dowodów otrzymanych z Urzędu Gminy Morawica na kwotę ogółem 6.617,34 zł oraz 5 dowodów otrzymanych z Urzędu Gminy Pierzchnica na kwotę ogółem 1.930,01 zł – łącznie na kwotę 212.606,05 zł za 2015 rok. Nieprawidłowość dotycząca nie ujmowania zdarzeń dotyczy również 2013 i 2014 roku i ogółem według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku suma nieujętych zobowiązań stanowi kwotę 359.991,24 zł, w tym zobowiązań wymagalnych 349.933,12 zł (dz. 801, rozdz. 80104, paragraf 4330). Nieprawidłowość narusza w art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości².

Ww. zobowiązania dotyczące zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego, na skutek nie ujęcia w księgach nie zostały wykazane w sprawozdaniach Rb-28S, Rb-Z oraz bilansie, co istotnie wpływa na rzetelne przedstawienie sytuacji majątkowej Gminy Daleszyce. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.

W sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2015 roku wykazano w części A „Zobowiązania według tytułów dłużnych” w pozycji E2.2 zobowiązania długoterminowe na kwotę 31.189.428,36 zł oraz w pozycji E4.1 wymagalne zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług na kwotę 2.202,00 zł, podczas gdy kwota 2.202,00 zł nie stanowi faktycznych wymagalnych zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług, bowiem należy uwzględnić do długu na koniec 2015 roku zobowiązania wymagalne na kwotę ogółem

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 561, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2016 r. poz. 1047, dalej ustawa o rachunkowości

349.933,12 zł (za 2013 rok na kwotę 32.753,66 zł, za 2014 rok na kwotę 114.631,53 zł, za 2015 rok na kwotę 202.547,93 zł), co wyniesie łącznie kwotę 31.541.563,48 zł. Nierzetelne sporządzenie sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2015 roku pozostaje w sprzeczności z przepisem § 10 ust. 4 rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³.

Sprawozdanie finansowe obejmujące bilans jednostki budżetowej Urząd Miasta i Gminy, rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) oraz zestawienie zmian w funduszu jednostki sporządzone na dzień 31 grudnia 2015 roku zostały sporządzone w dniu 4 maja 2016 roku, tj. z naruszeniem terminu ustalonego w § 24 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 Polskiej⁴. Stosownie do tego przepisu sprawozdanie finansowe, składające się z bilansu, rachunku zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienia zmian w funduszu sporządza się w terminie 3 miesięcy od dnia, na który zamyka się księgi rachunkowe.

W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miasta i Gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku:

a) w kolumnie 14 wykazano kwoty skutków nie wynikające z decyzji wydanych przez organ podatkowy oraz z rejestru przypisów i odpisów, tj.:

- w dziale 756, rozdziale 75616 § 0310 wykazano kwotę 4.443,63 zł, zamiast kwotę 3.772,63 zł,
- w dziale 756, rozdziale 75616 § 0330 wykazano kwotę 504,00 zł zamiast kwotę 455,00 zł,
- w dziale 756, rozdziale 75616 § 0340 wykazano kwotę 922,60 zł, zamiast kwotę 696,00 zł,
- w dziale 756, rozdziale 75616 § 0910 wykazano kwotę 0,00 zł zamiast kwotę 946,00 zł;

b) w kolumnie 15 wykazano kwoty skutków nie wynikające z decyzji wydanych przez organ podatkowy, tj.:

- w dziale 756, rozdziale 75615 § 0310 wykazano kwotę 0,00 zł, zamiast kwotę 19.043,00 zł,
- w dziale 756, rozdziale 75615 § 0910 wykazano kwotę 0,00 zł, zamiast kwotę 3.781,00 zł,
- w dziale 756, rozdziale 75616 § 0310 wykazano kwotę 22.824,00 zł, zamiast kwotę 0,00 zł.

W konsekwencji w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku zawyżono ww. skutki o 4.727 zł, tj.:

a) w kolumnie 5 zawyżono kwoty skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy:

- w podatku od nieruchomości o kwotę 671,00 zł,
- w podatku leśnym o kwotę 49,00 zł,
- w podatku od środków transportowych o kwotę 226,00 zł;

b) w kolumnie 6 zawyżono kwoty skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy w podatku od nieruchomości o kwotę 3.781,00 zł.

Powyższe narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵, w związku § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania

³ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do tegoż rozporządzenia.

Kontrola inwentaryzacji aktywów i pasywów przeprowadzona na dzień 31 grudnia 2015 roku wykazała, że zarządzeniem Nr 108/2015 z dnia 5 października 2015 roku (§ 1) Burmistrz zarządził przeprowadzenie rocznej inwentaryzacji aktywów i pasywów za 2015 rok w okresie od 5 października 2015 do 31 grudnia 2015 roku według następującego planu:

- drogą spisu z natury: środki pieniężne i depozyty w kasie, paliwo w bakach samochodów i pojazdów, druki ścisłego zarachowania, środki trwałe oraz maszyny i urządzenia wchodzące w skład środków trwałych w budowie,

- drogą uzyskania potwierdzenia salda: środki pieniężne na rachunkach bankowych, kredyty, pożyczki, wyemitowane obligacje, akcje i udziały w spółkach, należności - z wyjątkiem spornych i wątpliwych, własne składniki majątkowe powierzone innym kontrahentom,

- drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami: należności sporne i wątpliwe, rozrachunki z pracownikami, rozrachunki publicznoprawne, grunty, wartości niematerialne i prawne, środki trwałe i środki trwałe w budowie, do których dostęp jest znacznie utrudniony.

Zarządzona przez Burmistrza inwentaryzacja aktywów i pasywów na dzień 31 grudnia 2015 roku nie została przeprowadzona stosownie do w/w Zarządzenia Nr 108/2015 z dnia 5 października 2015 roku bowiem nie zinwentaryzowano:

- drogą spisu z natury wszystkich środków trwałych podlegających tej metodzie inwentaryzacji, np. budynków (w ewidencji analitycznej środków trwałych – księga str. 15-17 w grupie 1 ujęte są budynki, garaże, wiaty przystankowe, szalety – na łączną wartość 3.926.999,25 zł), samochodów służbowych i innych pojazdów (w ewidencji analitycznej środków trwałych – księga str. 36 w grupie 7 ujętych jest 6 środków, w tym 3 autokary, 2 samochody osobowe i łódka – na łączną wartość 802.949,00 zł),

- drogą uzyskania potwierdzenia salda, tj. należności oraz własnych składników majątkowych powierzonych innym kontrahentom (np. w ewidencji analitycznej środków trwałych – księga str. 30 w grupie 5 ujęto piaskarko-solarkę na wartość 7.480,54 zł nieodpłatne przekazanie),

- drogą porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, tj. środków trwałych w budowie (konto 080).

Skarbnik w wyjaśnieniu potwierdziła nie przeprowadzenie inwentaryzacji stosownie do Zarządzenia Nr 108/2015 Burmistrza. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na zaniechaniu przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego inwentaryzacji aktywów i pasywów narusza art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

W zakresie dochodów budżetowych:

W decyzjach ustalających podatnikowi – osobie fizycznej o nr karty kontowej 90513 wysokość zobowiązania podatkowego za lata 2012 – 2016, w pozycji grunty związane z działalnością gospodarczą opodatkowano powierzchnię 110 m², zamiast powierzchnię wynikającą z informacji podatkowej złożonej w dniu 23.10.2012 r., tj. 600 m². Nieprawidłowość narusza art. 21 § 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶. W wyniku powyższego za lata 2012-2016 zaniżono należny gminie podatek od nieruchomości o kwotę 1.625,00 zł, W trakcie kontroli organ podatkowy wydał decyzje zmieniające za lata 2012 - 2016 oraz wyegzekwował należny podatek za lata 2012-2015.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., dalej ustawa Ordynacja podatkowa

W wydanych przez Burmistrza w 2015 roku decyzjach w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, nie określano podatku, którego dotyczy ulga. Powyższe narusza art. 51 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, w związku z art. 6c ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁷.

W 2016 roku na kartotekach podatników: osób fizycznych (łącznie zobowiązanie pieniężne, podatek rolny, leśny, od nieruchomości) oraz osób prawnych (podatek rolny, leśny, od nieruchomości), przypisu podatku dokonano pod jedną datą, tj. 31.01.2016 r., zamiast pod datą faktycznego doręczenia decyzji (osoby fizyczne) oraz datą wpływu deklaracji podatkowej do organu (osoby prawne). Powyższe narusza art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa w związku z § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁸.

W zakresie wydatków budżetowych:

W dniu 7 grudnia 2015 roku Burmistrz zawarł przy kontrasygnacie Skarbnika umowę Nr 302/2015 na wykonanie zmiany pokrycia dachowego wraz z wymianą części konstrukcyjnych na budynku OSP Komórki, za wynagrodzeniem 15.032,01 zł. Plan finansowy w podziałce 754/75495/4270 w dacie zawarcia umowy wynosił 9.000 zł, natomiast wykonanie wynosiło 0,00 zł. Zatem zaciągnięte przez Burmistrza zobowiązanie na dzień 7 grudnia 2015 roku przekroczyło upoważnienie do zaciągania zobowiązań o kwotę 6.032,01 zł. Stwierdzona nieprawidłowość narusza art. 46 oraz art. 261 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁹.

Stwierdzono przypadki, że w 2015 roku dopuszczono do przekroczenia limitów wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki Urząd Miasta i Gminy na łączną kwotę 10.553,32 zł, co stanowi naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

W 2015 roku dokonano wypłaty ekwiwalentu pieniężnego dla trzech członków OSP w łącznej kwocie 480,00 zł za uczestnictwo w kursach, których organizatorem nie była Państwowa Straż Pożarna lub gmina, co narusza art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁰.

W 2015 roku wydatkowano łącznie kwotę 4.472,52 zł stanowiącą wypłaty dla Komendanta Gminnego OSP z tytułu pełnienia tej funkcji na podstawie umowy zlecenia. Wypłacanie na tej podstawie wynagrodzenia narusza art. 32 ust. 3a ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

W zakresie udzielonej z budżetu w 2015 roku dotacji podmiotowej dla Towarzystwa Przyjaciół Marzysza (dalej TPM) w kwocie 303.996,16 zł według 801/80101/2590 ustalono n/w nieprawidłowości:

a) Dotowane TPM nie składało w 2015 roku informacji o aktualnej liczbie uczniów na pierwszy dzień danego miesiąca. Stosownie do § 3 ust. 4 zasad udzielania i rozliczania dotacji stanowiących załącznik do Uchwał Rady Miejskiej Nr XX/31/08 i Nr IX/46/2015 przedmiotową informację należało składać do dnia 10 każdego miesiąca.

b) Gmina nie dotrzymała ustawowego terminu przekazania TPM części dotacji przypadającej na miesiąc grudzień 2015 roku, bowiem dotację w kwocie 25.211,00 zł przekazano w dniu 22 grudnia 2015 roku. Zgodnie z art. 80 ust. 3c ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty¹¹ dotacje, o których mowa w ust. 2, 2b, 2c, 3 i 3a, są przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola,

⁷ Dz. U z 2016 r. poz. 617, dalej ustawa o podatku rolnym,

⁸ Dz. U. Nr 208, poz. 1375, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r.

⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm., dalej ustawa o finansach publicznych

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 191 ze zm., dalej ustawa o ochronie przeciwpożarowej

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm., dalej ustawa o systemie oświaty

innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.

c) Przyjęta przez Gminę na 2015 rok stawka w kwocie 807,20 zł do naliczenia dotacji podmiotowej dla TPM w rozdziale 80101 „Szkoły podstawowe” nie została prawidłowo ustalona, co narusza art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Zgodnie z tym przepisem szkoły, o których mowa w ust. 1, otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązanej do prowadzenia odpowiedniego typu i rodzaju szkół w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez tę jednostkę samorządu terytorialnego, pomniejszonym o kwotę dotacji przewidzianej do wykorzystania, o której mowa w art. 22ae ust. 3, na ucznia, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego. Wg ustaleń zawartych w protokole kontroli stawka dotacji podmiotowej za 2015 roku powinna wynosić 742,97 zł. W konsekwencji różnica pomiędzy naliczoną i należną stawką dotacji podmiotowej dla TPM w 2015 roku wynosi 64,23 zł (807,20 – 742,97). Liczba uczniów Szkoły Podstawowej klasy I – VI dotowanego stowarzyszenia TPM wykazana w składanym rozliczeniu dotacji za poszczególne miesiące wynosi w 2015 roku: w okresie styczeń – sierpień 31, w okresie wrzesień – październik 32 i w okresie listopad – grudzień 31. Powyższe spowodowało zawyżenie przekazanej w 2015 roku dotacji podmiotowej dla TPM w rozdziale 80101 o kwotę 26.125,38 zł (303.996,16 zł – 277.870,78 zł). W 2015 roku Gmina Daleszyce przekazywała dotacje podmiotowe (§ 2590), oprócz objętego kontrolą TPM w rozdziale 80101, również w innych rozdziałach (80103, 80104, 80106, 80148, 80149, 80150) i dla 6 innych stowarzyszeń prowadzących działalność w systemie oświaty. W 2015 roku przekazane dla 7 stowarzyszeń dotacje podmiotowe w rozdziałach 80101, 80103, 80104, 80106, 80148, 80149 ogółem na kwotę 3.830.173,61 zł były wyższe o kwotę 335.218,35 zł od dotacji im należnych (3.494.955,26 zł).

W zakresie długu publicznego:

W latach 2013 - 2015 roku dopuszczono do niedozwolonego finansowania budżetu Gminy Daleszyce środkami ZFŚS oraz środkami depozytowymi. W powyższym zakresie ustalono n/w nieprawidłowości.

a) W okresie 2015 roku dwukrotnie przekazywano na rachunek budżetu (konto 133) środki pieniężne z rachunku bankowego sum depozytowych (konto 139), ogółem w kwocie 78.000,00 zł (w dniu 5 lutego przekazano kwotę 64.000,00 zł - zwrócono w dniu 13 lutego 2015 roku, w dniu 7 kwietnia przekazano kwotę 14.000,00 zł - zwrócono w dniu 23 kwietnia 2015 roku), w związku z czym dokonano niedozwolonego „zapożyczenia” środków oddanych jednostce do depozytu, z przeznaczeniem na realizację wydatków Urzędu Miasta i Gminy. Skarbnik wyjaśniła, że środki depozytowe przeznaczono na uregulowanie składek ZUS. Również w latach wcześniejszych zapożyczano środki sum depozytowych, tj. w 2013 roku zapożyczono kwotę 35.000,00 zł na uregulowanie zobowiązań z tytułu składki ZUS i w 2014 roku zapożyczono kwotę 17.700,00 zł z przeznaczeniem na uregulowanie zobowiązań z tytułu składek ZUS.

b) W okresie 2015 roku trzykrotnie dokonywano zapożyczenia środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Stwierdzono mianowicie, że z rachunku bankowego ZFŚS przekazano na rachunek budżetu środki pieniężne w kwocie ogółem 74.000,00 zł, w tym w dniu 5 lutego 2015 roku przekazano kwotę 6.000,00 zł (środki zwrócono w dniu 13 lutego 2015 roku), w dniu 7 kwietnia 2015

roku przekazano kwotę 18.000,00 zł (środki zwrócono w dniu 23 kwietnia 2015 roku), w dniu 5 października 2015 roku przekazano kwotę 50.000,00 zł (środki zwrócono w dniu 7 października 2015 roku). W związku z powyższym dokonano niedozwolonego „zapożyczenia” środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, z przeznaczeniem na realizację wydatków Urzędu Miasta i Gminy. Skarbnik wyjaśniła, że środki ZFŚS przeznaczone na uregulowanie składek ZUS. Również w 2014 roku ze środków ZFŚS zapożyczono kwotę 20.000,00 zł z przeznaczeniem na uregulowanie zobowiązań z tytułu składek ZUS.

c) W wyniku kontroli wyciągów bankowych do rachunku bankowego budżetu nr 36848500090000013020000055 ustalono ponadto, że w dniu 1 grudnia 2015 roku (WB Nr 236) przekazano na rachunek budżetu (konto 133 „Rachunek bieżący budżetu”) środki pieniężne w kwocie 205.800,00 zł z rachunku bankowego o numerze 57848500090000013020000065 i w dniu 2 grudnia 2015 roku zwrócono na rachunek nadawcy kwotę 205.800,00 zł (WB Nr 237). Skarbnik wyjaśniła, że zapożyczono kwotę 205.800,00 zł z Pracowniczej Kasy Zapomogowo Pożyczkowej Oświaty (subkonto utworzone przy Urzędzie Miasta i Gminy Daleszyce w chwili likwidacji ZOEAS) na sfinansowanie wynagrodzeń dla oświaty, ponieważ w chwili przekazywania środków dla jednostek oświatowych w dniu 1 grudnia nie było wiadomym, że wpłynie na rachunek budżetu pożyczka z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 576.970,63 zł. Należy zauważyć, że pożyczka zaciągnięta w NFOŚiGW na podstawie umowy Nr 241/2014/Wn-13/OW-OC/P była przeznaczona na dofinansowanie zadania budowy przydomowych biologicznych oczyszczalni ścieków w Gminie Daleszyce.

Zapożyczanie środków depozytowych, środków ZFŚS oraz środków Pracowniczej Kasy Zapomogowo Pożyczkowej Oświaty i przekazywanie ich na rachunek budżetu celem realizacji wydatków Urzędu Miasta i Gminy oraz zasilenia rachunków gminnych jednostek oświatowych z przeznaczeniem na wydatki na wynagrodzenia nauczycieli pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 6 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 5 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie przychodów budżetu ustalono następujące nieprawidłowości:

a) W dniu 24 kwietnia 2014 roku Gmina Daleszyce, zawarła z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie 2 umowy pożyczki, tj. umowę pożyczki Nr 240/2014/Wn-13/OW-KW/P w kwocie 934.579,00 zł z przeznaczeniem na budowę kanalizacji sanitarnej z przykanalikami, pompowniami ścieków i zasilaniem energetycznym dla miejscowości Marzysz, Borków, Słopiec i umowę pożyczki Nr 241/2014/Wn-13/OW-OC/P w kwocie 852.750,00 zł z przeznaczeniem na budowę przydomowych biologicznych oczyszczalni ścieków w Gminie Daleszyce. Obie umowy zostały zawarte przed wyrażeniem zgody przez Radę Miejską, bowiem Rada decyzję o zaciągnięciu w/w pożyczek z NFOŚiGW w Warszawie w kwocie 935.000,00 zł i w kwocie 873.000,00 zł podjęła na sesji w dniu 29 kwietnia 2014 roku, określając ich spłatę, odpowiednio na 2015 rok i na lata 2016 – 2018 z wpływów otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej dla Gminy, co wynika z podjętych wówczas Uchwał Nr XXXIX/34/2014 i Nr XXXIX/35/2014. Suma kwot zaciągniętych przez Gminę Daleszyce 2 pożyczek na dzień 24 kwietnia 2014 roku wynosząca 1.808.000,00 zł przekraczała o kwotę 947.136,00 zł limit zobowiązań z tytułu zaciąganych pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu w 2014 roku obowiązujący na ten dzień, bowiem limit ten ustalony przez Radę Miejską wynosił wówczas kwotę 860.864,00 zł, co wynika z § 11 pkt 2 Uchwały Nr XXXV/104/2013 z dnia 30 grudnia 2013 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Daleszyce na 2014 rok. Zatem poprzez zaciągnięcie w dniu 24 kwietnia 2014 roku przez Gminę Daleszyce zobowiązania z tytułu pożyczki na podstawie umowy Nr 240/2014/Wn-13/OW-KW/P w kwocie 934.579,00 zł i na podstawie umowy Nr 241/2014/Wn-

13/OW-OC/P w kwocie 852.750,00 zł przekroczono zakres upoważnienia do zaciągania zobowiązań dłużnych określony przez Radę Miejską w § 12 w/w Uchwały Nr XXXV/104/2013 z dnia 30 grudnia 2013 roku, w związku z wyznaczonym limitem w § 11 pkt 2 tej Uchwały. Deficyt budżetu zaplanowano wówczas w wysokości 860.864,00 zł (§ 3 Uchwały Nr XXXV/104/2013), który Rada Miejska zwiększyła w dniu 27 marca 2014 roku do kwoty 1.808.000,00 zł (§ 7 Uchwały Nr XXXVIII/20/2014), wskazując źródło jego sfinansowania z pożyczek w kwocie 1.808.000,00 zł, jednak bez dokonania zmiany limitu dla zaciągania zobowiązań z tytułu pożyczek na sfinansowanie planowanego deficytu i wielkości upoważnienia Burmistrza w tym zakresie. Wskazany limit i upoważnienie zostały zmienione dopiero Uchwałą Nr XXXIX/28/2014 z dnia 29 kwietnia 2014 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta i Gminy Daleszyce w 2014 roku (§ 10 i 11). Nieprawidłowość narusza art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

b) W dacie zawierania w 2014 i 2015 roku umów o pożyczkę (umowa Nr 240/2014/Wn-13/OW-KW/P zawarta z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w dniu 24 kwietnia 2014 roku o pożyczkę w kwocie 934.579,00 zł, umowa Nr 241/2014/Wn-13/OW-OC/P zawarta z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w dniu 24 kwietnia 2014 roku o pożyczkę w kwocie 852.750,00 zł, umowa Nr 252/15 zawarta z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Kielcach w dniu 3 listopada 2015 roku o pożyczkę w kwocie 879.994,51 zł) kontrolowana jednostka nie posiadała opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach o możliwości spłaty pożyczki, co narusza art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie gospodarki mieniem:

W dniu 14.03.2014 r. zawarto w trybie bezprzetargowym na czas nieokreślony umowę najmu lokalu użytkowego. Powyższe narusza § 1 pkt 2 załącznika Nr 1 do uchwały Nr XXVII/24/2005 Rady Gminy z dnia 28.06.2005 roku w sprawie zasad wdzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata oraz ustalenia stawek minimalnych czynszu dzierżawnego, zgodnie z którym wdzierżawienie i najem nieruchomości następuje na czas oznaczony nie dłuższy niż 10 lat.

W zakresie rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi:

W ewidencji księgowej organu nie prowadzono w 2015 roku zapisów na koncie 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” dotyczących rozliczeń dochodów budżetowych z jednostkami budżetowymi, które w okresie 2015 roku faktycznie pobierały dochody, ogółem w kwocie 26.648,60 zł. Powyższe dochody nie były wykazywane w sprawozdaniach Rb-27S jednostek budżetowych (sprawozdania negatywne). Dochody realizowane przez jednostki bezpodstawnie i w sposób nieprawidłowy zostały ujęte w księgach jednostki budżetowej Urząd Miasta i Gminy. Zgodnie z zasadami funkcjonowania kont określonymi w załączniku Nr 2 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku właściwym kontem do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych jest konto 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”. Wszelkie dochody budżetowe, które są związane z przedmiotem działalności danej jednostki organizacyjnej powinny być pobierane przez tę jednostkę budżetową, ujmowane w jej księgach rachunkowych, wykazywane w sprawozdaniach Rb-27S jednostki oraz przekazywane na dochody budżetu gminy. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Dla utworzonej z dniem 30 października 2015 roku na podstawie Uchwały Nr XIII/89/2015 Rady Miejskiej z dnia 30 października 2015 roku gminnej jednostki organizacyjnej, tj. Miejsko-Gminny Żłobek w Daleszycach nie zaprowadzono odrębnych ksiąg rachunkowych, natomiast ewidencję księgową prowadzono do końca 2015 roku w ramach ksiąg rachunkowych Urzędu Miasta i Gminy. Obowiązek prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych wynika z art. 4 ust. 3, art. 12 ust. 1 pkt 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

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 Daleszyce poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Burmistrz 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 Daleszyce jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, 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). Burmistrz, 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 Burmistrzu (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. Księgi rachunkowe jednostki Urząd Miasta i Gminy prowadzić w sposób zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, a w szczególności:
 - a) na podstawie dowodów księgowych ujmować zapisy zdarzeń dotyczących tylko jednostki Urząd Miasta i Gminy w porządku chronologicznym i systematycznym, zgodnie z ich treścią ekonomiczną (nie ujmować zdarzeń dotyczących podległych jednostek), stosownie do art. 4 ust. 2 i art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
 - b) ujmować wszystkie obciążające jednostkę koszty dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty, stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości,

- c) do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca) należy wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
 - d) księgi rachunkowe prowadzić rzetelnie, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
 - e) księgi rachunkowe prowadzić na bieżąco, aby pochodzące z nich informacje umożliwiały sporządzenie rzetelnych sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, mając na uwadze art. 24 ust. 3 i ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
2. Sprawozdanie finansowe obejmujące bilans jednostki budżetowej Urząd Miasta i Gminy, rachunek zysków i strat jednostki (wariant porównawczy) oraz zestawienie zmian w funduszu jednostki sporządzać w terminie 3 miesięcy od dnia, na który zamyka się księgi rachunkowe, stosownie do § 24 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.
 3. Sprawozdania budżetowe i z operacji finansowych sporządzać rzetelnie oraz wykazywać w nich kwoty wynikające z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
 4. Sporządzić korektę rocznych sprawozdań Rb-27S i Rb-PDP za 2015 rok.
 5. Przeprowadzać inwentaryzację wszystkich aktywów i pasywów, w odpowiednich terminach jak również z zastosowaniem właściwej metody, stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz przestrzegać obowiązku dokumentowania wyników inwentaryzacji i powiązania ich z zapisami ksiąg rachunkowych zgodnie z art. 27 ust. 1 tej ustawy.
 6. Jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, wysokość zobowiązania podatkowego powstałego z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalać zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji, chyba że przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego albo w toku postępowania podatkowego stwierdzono, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego są niezgodne ze stanem faktycznym, stosownie do art. 21 § 5 ustawy Ordynacja podatkowa.
 7. Przypisu podatku dokonywać pod datą skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej lub datą złożenia deklaracji, stosownie do art. 21 § 1 pkt 2 i art. 21 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa w związku z § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
 8. Zobowiązania pieniężne zaciągać do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym, stosownie do art. 46 oraz art. 261 ustawy o finansach publicznych.
 9. Wydatków budżetowych dokonywać w granicach kwot określonych uchwałą budżetową oraz planem finansowym przy uwzględnieniu prawidłowo dokonanych przeniesień zgodnie z planowanym przeznaczeniem, stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
 10. Wyплаты ekwiwalentu pieniężnego dla członków OSP dokonywać za uczestnictwo w szkoleniu pożarniczym organizowanym wyłącznie przez Państwową Straż Pożarną lub gminę, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

11. Świadczenia pieniężne dla Gminnego Komendanta OSP z tytułu sprawowanej funkcji wypłacać wyłącznie w formie wynagrodzenia, w ramach stosunku pracy jako jedynej dopuszczalnej prawem gratyfikacji, zgodnie z art. 32 ust. 3a ustawy o ochronie przeciwpożarowej.
12. Egzekwować od podmiotów prowadzących zadania w systemie oświaty, którym Gmina udziela z budżetu dotacji podmiotowych, składania informacji o aktualnej liczbie uczniów na pierwszy dzień danego miesiąca, stosownie do ustalonych przez Radę Miejską zasad udzielania i rozliczania dotacji.
13. Część dotacji, o których mowa w art. 80 ust. 2, 2b, 2c, 3 i 3a ustawy o systemie oświaty - przypadającej na grudzień, przekazywać na rachunek dotowanego podmiotu w terminie do dnia 15 grudnia, stosownie do art. 80 ust. 3c tej ustawy.
14. Dotacji dla publicznych szkół udzielać na każdego ucznia w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez Gminę, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły publicznej danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, stosownie do art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty.
15. Zaniechać niedozwolonego finansowania budżetu Gminy Daleszyce środkami depozytowymi oraz zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Wydatki publiczne realizować ze środków publicznych, zgodnie ze wskazaniami art. 6 ust. 1, w związku z art. 5 ustawy o finansach publicznych.
16. Zobowiązania dłużne zaciągać w granicach limitu dla zaciągania zobowiązań ustalonego przez Radę Miejską w uchwale budżetowej i wielkości upoważnienia Burmistrza w tym zakresie.
17. Posiadać opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych - w przypadku ubiegania się o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, stosownie do art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
18. Umowy najmu i dzierżawy nieruchomości na okres dłuższy niż 3 lata zawierać zgodnie z zasadami określonymi przez Radę Miejską.
19. Rozliczenia z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych ujmować w ewidencji budżetu na koncie 222 - "Rozliczenie dochodów budżetowych"; na którym stronie Wn konta 222 ujmuje się dochody budżetowe zrealizowane przez jednostki budżetowe, w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 901, a na stronie Ma konta 222 ujmuje się przelewy dochodów budżetowych na rachunek budżetu, dokonane przez jednostki budżetowe, w korespondencji z kontem 133; stosownie do zasad funkcjonowania tego konta zawartych w pkt 5 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
20. Zaprzestać ujmowania w księgach Urzędu Miasta i Gminy przychodów będących dochodami budżetu, realizowanymi przez wyodrębnione jednostki organizacyjne, stosownie do art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz zobowiązać kierowników gminnych jednostek budżetowych, aby zrealizowane przez jednostki dochody budżetu były ujmowane w ich księgach rachunkowych i wykazywane w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pana Burmistrza 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 Miejska w Daleszycach

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Zbigniew Rekas