



Kielce, dnia 23 września 2020 r.

WK-60.17.2020

Pan Sławomir Kopacz
Wójt Gminy Bieliny

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 22 czerwca do dnia 30 lipca 2020 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Bieliny za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 13 sierpnia 2020 r.

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

I. W zakresie ustaleń ogólnooorganizacyjnych:

1. W 2019 roku oraz w latach poprzednich w Gminie nie został powołany zastępca Wójta, co narusza art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym². Wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Stosownie do art. 26a ust. 2 pkt 2 przedmiotowej ustawy, w Gminie Bieliny może być powołany jeden Zastępca Wójta. Według art. 28g tej ustawy, w przypadku zaistnienia jednej z – enumeratywnie wymienionych – przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań i kompetencji Wójta (m.in. spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby powyżej 30 dni) zadania i kompetencje Wójta przejmuje jego zastępca, zaś w razie niepowołania zastępcy – osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 28h ustawy. Wskazana regulacja w sposób jednoznaczny określa zasady kierowania gminą, z tego względu, przy zaistnieniu okoliczności w niej przewidzianych, nieobsadzenie stanowiska zastępcy Wójta może prowadzić do naruszenia ciągłości działania organu wykonawczego gminy, w tym w zakresie wykonania budżetu.
2. Wysokość kwot dochodów i przychodów lub wydatków i rozchodów zaplanowanych w uchwale budżetowej Nr III/14/18 z dnia 21 grudnia 2018 roku na 2019 rok oraz w uchwale budżetowej Nr XXXIX/302/17 z dnia 21 grudnia 2017 roku na 2018 rok przekroczyła limit 40.000 tyś. zł zobowiązując tym samym Gminę do przeprowadzania audytu wewnętrznego. Pomimo tego Wójt nie dopełnił w 2018 roku oraz w okresie styczeń – marzec 2019 roku obowiązku prowadzenia w jednostce audytu wewnętrznego, co narusza art. 274 ust. 3

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej ustawa o samorządzie gminnym

i art. 276 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Dopiero od 01.04.2019 roku czynności te w Urzędzie Gminy wykonywał Audytor Wewnętrzny, z którym została zawarta w dniu 01.04.2019 roku umowa zlecenia Nr OP.05101.42.Z.2019 na okres od 01.04.2019 roku do 31.03.2020 roku na wykonywanie zlecenia polegającego na prowadzeniu audytu wewnętrznego w Urzędzie Gminy Bieliny i jednostkach podległych Gminy zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

3. W 2019 roku Urząd Gminy prowadził obsługę kasową Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bielinach, pomimo niepodjęcia przez Radę Gminy uchwały wskazującej Urząd jako jednostkę obsługującą w tym zakresie. Obsługa kasowa Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej prowadzona była i jest nadal przez Urząd na podstawie porozumień zawartych z kierownikiem tej jednostki w dniach: 17 lipca 2008 roku oraz 1 października 2019 roku. co narusza art. 10a pkt 1 i art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

II. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont Urzędu przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
 - a) koszty w kwocie 2.334,36 zł dotyczące odszkodowania za uszkodzenie infrastruktury telekomunikacyjnej ujęto w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 408 „Pozostałe obciążenia” w korespondencji z kontem rozrachunkowym 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, zamiast ująć na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne” w korespondencji z kontem 240 „Pozostałe rozrachunki”,
 - b) na koncie 810 - "Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje" ujęto środki przekazane w 2019 r. w łącznej kwocie 26.250,00 zł wg § 2300 „Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy” i § 6170 „Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych”, które powinny być zaliczone do kosztów - konto 761 „Pozostałe koszty operacyjne”,
 - c) na podstawie faktury VAT nr 34/09/2019 z dnia 23.09.2019 r. na kwotę 2.580,00 zł za radiotelefon, rękawice ART, buty specjalne i kominiarkę niepalną dla OSP w Makoszynie ujęto w księgach Urzędu na koncie 401 „Zużycie materiałów i energii” w korespondencji z kontem 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” wyłącznie kwotę zobowiązania opłaconą ze środków budżetu, tj. 480,00 zł zamiast ująć całą kwotę zobowiązania wynikającą z faktury oraz uznać pozostałą kwotę, tj. 2.100,00 zł opłaconą samodzielnie przez OSP ze środków dotacji z MSWiA jako pozostałe przychody operacyjne i ująć na stronie Ma konta 760 „Pozostałe przychody operacyjne” w korespondencji z kontem 201.

Powyższe narusza zasady funkcjonowania ww. kont określone w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem Nr 0050.98.2017 Wójta z dnia 29.12.2017 r. ze zm. oraz w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych,

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

2. Nakłady dotyczące zakupu wartości niematerialnych i prawnych na łączną kwotę 685.226,61 zł poniesione w związku z realizacją projektu „Wdrożenie innowacyjnych e-usług w gminach Suchedniów, Bieliny i Górnio” ujęto w ewidencji księgowej Urzędu zapisem Wn 080-35 „Środki trwałe w budowie (inwest) - Wdrożenie innowacyjnych e-usług w gm. Suchedniów, Bieliny i Górnio” i Ma 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, w skutek czego operacje zwiększenia stanu wartości niematerialnych i prawnych ujęto w 2019 roku zapisem: Wn 020-15 „Wartości niematerialne i prawne -Wdroż. innowacyjnych e-usług w gm. Suchedniów, Bieliny, Górnio” i Ma 080-35, mimo że te składniki aktywów nie wpisują się w określoną w ustawie o rachunkowości definicję środków trwałych w budowie. Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania kont 020 i 080 określone w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości oraz w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 14 i pkt 16 ustawy o rachunkowości.
3. W zakresie prawidłowości ustalania wartości początkowej pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych stwierdzono, że:
 - w trzech przypadkach nieprawidłowo ustalono wartość początkową pozostałych środków trwałych pozyskanych w drodze zakupu ponieważ do wartości początkowej nie doliczono kosztów przesyłki kurierskiej / kosztów transportu, mimo że koszty te stanowią element ceny nabycia środka trwałego oraz nie pomniejszono wartości środków trwałych, wykorzystywanych do działalności opodatkowanej, o podatek VAT naliczony podlegający odliczeniu, co narusza art. 28 ust. 1 pkt 1, w związku z ust. 2 i ust. 8 ustawy o rachunkowości,
 - do wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych tj. „utworzenie Portali Interesanta”, „modernizacja Systemu Dziedzinyowego”, „moduł Integracji Systemu Dziedzinyowego z Systemem Informacji Przestrzennej”, „System Konsultacji Społecznych”, „System powiadamiania o informacjach kryzysowych”, „Integracja Systemu Obiegu dokumentów z e-usługami” doliczono koszty opracowania studium wykonalności inwestycji oraz koszty wykonania usługi doradztwa dla projektu „Wdrożenie innowacyjnych e-usług w Gminie Bieliny, Górnio i Suchedniów” w łącznej kwocie 9.840,00 zł, mimo że koszty te nie były bezpośrednio związane z procesem wdrożenia (uruchomienia) oprogramowania, co narusza art. 28 ust. 1 pkt 1, w związku z ust. 2 i ust. 8 oraz art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości.
4. Na dzień 31.12.2019 r. konto 224-01 „Rozrachunki budżetu-Rozliczenie dotacji celowych ŚUW” w ewidencji budżetu wykazywało saldo Ma w kwocie 3.458,68 zł stanowiące persaldo należności w kwocie 477,02 zł od ŚUW z tytułu zwrotu nadpłaconej niewykorzystanej dotacji za 2019 rok wg podziałki 801/80106/2030 i zobowiązania w kwocie 3.935,70 zł wobec ŚUW z tytułu zwrotu niewykorzystanej części dotacji za 2019 rok wg podziałki 750/75011/2010, co narusza zasady funkcjonowania konta 224 określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r oraz w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości oraz art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości.
5. W zakresie rozliczeń z tytułu podatku VAT ustalono, że na stronie Wn konta analitycznego 252-05-60 „Rozrachunki z jednostkami budżetowymi Vat-Rozlicz.jed.VAT-UG Bieliny” w korespondencji ze stroną Ma konta analitycznego 253-01-60 „Rozrachunki z US z tyt.VAT-UG-UG Bieliny” ujęto bezpodstawnie pod datą 31.07.2019 r. kwotę 1.136,00 zł tytułem korekta deklaracji za lipiec 2019 r. W konsekwencji ww. konta wykazują nierealne salda, co narusza art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

6. W zakresie inwentaryzacji gruntów oraz środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony stwierdzono, że w dniu 15.01.2020 r. sporządzono ogólny protokół weryfikacji salda konta 011 „Środki trwałe” wg stanu na dzień 31.12.2019 r., w którym wskazano zwiększenia i zmniejszenia wartości początkowej środków trwałych dokonane w ciągu roku oraz dokumenty będące podstawą zapisu (dowody OT, LT, PT, akty notarialne, decyzje). Do protokołu dołączono wydruk księgi głównej konta 011 i 071 za 2019 rok oraz zestawienie obrotów i sald tych kont za 2019 rok. Z protokołu nie wynika jaka jest wartość środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony oraz gruntów i że porównano dane wynikające z ewidencji księgowej w zakresie gruntów z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości. Ponadto w protokole wskazano, że zweryfikowano saldo konta 011 „Środki trwałe” w kwocie 124.362.702,63 zł, a więc całą wartość składników ujętych na tym koncie, mimo że część składników majątku np. budynki, środki transportu objęto inwentaryzacją przeprowadzoną drogą spisu z natury wg stanu na dzień 31.12.2019 r. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 września 2017 roku.
7. W zakresie stosowania klasyfikacji budżetowej stwierdzono, że:
- wydatek w kwocie 2.334,36 zł z tytułu odszkodowania za uszkodzenie infrastruktury telekomunikacyjnej wypłacony w 2020 roku na rzecz Orange Polska S.A. zaklasyfikowano do § 4590 „Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych”, zamiast do § 4600 „Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”,
 - wydatki w łącznej kwocie 145.368,54 zł z tytułu zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego ucznia z terenu Gminy uczęszczającego do przedszkola na terenie innej gminy klasyfikowano do paragrafu § 4430 „Różne opłaty i składki”, zamiast do § 4330 „Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”.
- Powyższe narusza zasady klasyfikacji paragrafów wydatków określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁵.

III. W zakresie wydatków

W 2019 r. dopuszczono do przekroczenia limitu wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki Urząd Gminy na łączną kwotę 1.543,09 zł w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej: 400/40002/4440 – 338,01 zł oraz 754/75412/4260 – 1.205,08 zł, co stanowi naruszenie art. 254 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych

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.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Bieliny 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. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym gminy 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, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Gminy, 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. Zapewnić ciągłość przeprowadzenia audytu wewnętrznego, jeżeli w uchwale budżetowej Gminy kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wartość 40.000 tys. zł, stosownie do art. 282 ust. 1 w związku z art. 274 ust. 3 i art. 276 ustawy o finansach publicznych.
2. Obsługę kasową GOPS prowadzić po podjęciu przez Radę Gminy uchwały wskazującej Urząd jako jednostkę obsługującą w tym zakresie, stosownie do art. 10a pkt 1 i art. 10b ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.
3. W księgach rachunkowych Urzędu zapisów o zdarzeniach dokonywać w ujęciu systematycznym, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, a także art. 15 ust. 1 ww. ustawy, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku oraz w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, a w szczególności:
 - a) koszty związane z odszkodowaniami ujmować na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne” w korespondencji z kontem 240 „Pozostałe rozrachunki”,
 - b) operacje dotyczące zakupu wartości niematerialnych i prawnych ujmować na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”,

- c) operacje przekazania środków finansowych na podstawie zawartych porozumień na Fundusz Wsparcia Policji (wg §§ 2300 i 6170) ujmować na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”,
- d) w przypadku współfinansowania zakupów na rzecz OSP z dotacji udzielonej OSP z budżetu państwa na koncie 401 „Zużycie materiałów i energii” w korespondencji z kontem 201 ujmować całą wartość zobowiązania wynikającą z faktury natomiast kwotę opłaconą przez inny podmiot uznawać jako pozostałe przychody operacyjne i ujmować na stronie Ma konta 760 „Pozostałe przychody operacyjne” w korespondencji z kontem 201.
4. Prawidłowo ustalać wartość początkową pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych stosownie do art. 28 ust. 2 i ust. 8 ustawy o rachunkowości.
 5. Dokonać stosownych korekt w zapisach księgowych w celu doprowadzenia stanu należności i zobowiązań w zakresie podatku od towarów i usług w ewidencji Urzędu do zgodności ze stanem rzeczowym, stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
 6. Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji odpowiednio dokumentować oraz powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze w zakresie inwentaryzacji nieruchomości również § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku.
 7. Nie kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów (należności i zobowiązań), stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Na koncie 224 „Rozrachunki budżetu” w ewidencji budżetu wykazywać saldo zobowiązań i należności w zakresie rozliczeń z tytułu dotacji z budżetem państwa zgodnie z ich rzeczywistym stanem stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
 8. Prawidłowo stosować w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikację wydatków określoną w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, a w szczególności:
 - wydatki z tytułu zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego dzieci z terenu Gminy Bieliny uczęszczających do przedszkoli niepublicznych w innej Gminie ujmować w § 433 „Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”,
 - wydatki z tytułu odszkodowań wypłacanych na rzecz osób prawnych ujmować w § 4600 „Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych”.
 9. Wydatków budżetowych dokonywać w granicach kwot określonych planem finansowym, zgodnie z planowanym przeznaczeniem, stosownie do art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy 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.

Zbigniew
Rękas

Elektronicznie podpisany przez
Zbigniew Rękas
Data: 2020.09.23 14:02:02
+02'00'

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Zbigniew Rękas

Do wiadomości:

Rada Gminy w Bielinach