

Wrocław, 16 sierpnia 2000 roku

WK.0913/404/K-49/00

**Pan
Bogusław Soltys
Wójt Gminy Cieszków**

**ul. Grunwaldzka 41
56-330 Cieszków**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), przeprowadziła w Urzędzie Gminy kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Cieszków. Ustalenia z kontroli zostały szczegółowo opisane w protokóle, którego jeden egzemplarz, po jego podpisaniu w dniu 30 czerwca 2000 roku, przekazano Panu Wójtowi.

W wyniku kontroli ustalono, że w okresie objętym kontrolą, tj. w 1999 roku działalność Gminy prowadzona była z zachowaniem obowiązujących zasad w zakresie rachunkowości, polegających na właściwym i pełnym ujmowaniu dochodów w budżecie oraz dokonywaniu na bieżąco jego zmian dla zabezpieczenia wyznaczonych zadań Gminy, sporządzaniu sprawozdawczości z realizacji budżetu na podstawie danych ewidencji księgowej, bieżącym i rzetelnym rozliczaniu dochodów i wydatków budżetowych zgodnie z obowiązującymi zasadami określonymi przepisami prawa.

Realizując zadania własne gminy, jak również powierzone i zlecone z zakresu zadań administracji państwowej, nie ustrzeżono się jednak od popełnienia szeregu uchybień i nieprawidłowości. Niektóre z nich, jeszcze w trakcie trwania kontroli, po wskazaniu ich przez inspektorów RIO zostały przez służby Urzędu usunięte. Między innymi dokonano zmian w statucie sołectwa (uchwała RG nr XVII/94/2000 z 13 czerwca), eliminując z dotychczas obowiązującego zapisy niezgodne z aktualnie obowiązującymi przepisami prawa. Podobnie, dostosowując do aktualnie obowiązujących uregulowań prawnych, dokonano zmian w „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej” (zarządzenie Wójta Gminy nr 1/2000 z 4 maja 2000 r.) i instrukcji „Zakładowy plan kont” (zarządzenie Wójta Gminy nr 5/2000 z 14 czerwca). Zawarta została nowa umowa z Urzędem Skarbowym w Miliczu dotycząca sprzedaży znaków skarbowych, a prowizja za sprzedaż znaków opłaty skarbowej jest zaliczana jako dochód gminy. Wyzekwowano od inkasentów łącznego zobowiązania pieniężnego pisemne przyrzeczenia o zachowaniu tajemnicy skarbowej wymagane przepisami (art. 294 § 1) ustawy Ordynacja podatkowa.

Naliczono podatek od środków transportowych, od pojazdów znajdujących się w używaniu Ochotniczej Straży Pożarnej w Cieszkowie i Brzezynie oraz wystawiono nakazy płatnicze. Zarządzeniem nr 4/2000 z 22 maja 2000 r. Wójta Gminy został formalnie wprowadzony do stosowania „Regulamin Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych”.

Poza usuniętymi już nieprawidłowościami stwierdzono uchybienia w niżej wymienionym zakresie:

Sprawy organizacyjne

1. Pozostają w sprzeczności ze sobą wewnętrzne uregulowania w zakresie kompetencji Komisji Rewizyjnej. Zapisy §§ 34-41 statutu gminy uchwalonego przez Radę Gminy uchwałą nr XII/74/00 z 24 stycznia stanowią, że Komisja Rewizyjna posiada kompetencje do przeprowadzania kontroli problemowych i sprawdzających nie objętych zatwierdzonym planem pracy, co w praktyce oznacza, że posiada ona uprawnienia do przeprowadzania kontroli bez powiadomienia i zgody Rady Gminy. Z kolei w „Regulaminie kontroli wewnętrznej” stanowiącego załącznik nr 3 do „Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy Cieszków” (wprowadzonego uchwałą RG nr III/11/95 z 29 czerwca 1995 r.) postanowiono zapisem § 2, że do kontroli wewnętrznej w Urzędzie upoważniona jest m.in. Komisja Rewizyjna we wszystkich sprawach zleconych przez Radę Gminy oraz na podstawie planu pracy.
2. W „Regulaminie kontroli wewnętrznej” nie określono do kogo należy obowiązek sporządzania harmonogramu kontroli (w § 6 wymienionego regulaminu postanowiono, że kontrole przeprowadzane są w oparciu o harmonogramy kontroli), w związku z czym nikt w Urzędzie nie sporządzał harmonogramu kontroli. Nie sporządzano również pisemnych protokółów z kontroli przeprowadzanych przez Zarząd Gminy i pozostałych członków kierownictwa Urzędu, co oznacza, że nie przeprowadzono kontroli funkcjonalnej Urzędu i jednostek organizacyjnych gminy.
3. Regulamin organizacyjny Urzędu nie określa ilości etatów w Urzędzie oraz nie zawiera terminarza wypłat wynagrodzeń dla pracowników Urzędu.

Organizacja i funkcjonowanie księgowości oraz gospodarka pieniężna

1. Urząd nie posiada wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych wraz z opisem ich wzajemnego powiązania oraz przyjętymi zasadami księgowania, do czego zobowiązują przepisy art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późniejszymi zmianami).
2. Sekretarz Gminy, nie posiadając pełnomocnictwa Zarządu Gminy do składania oświadczeń woli, podpisywał umowy rodzące zobowiązania finansowe (w skontrolowanej próbkce były to dowody księgowe o numerach 596 i 3710). Wymienione umowy nie zawierały podpisów dwóch członków

zarządu, do czego zobowiązuje art. 46 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.). Podpisu drugiego członka zarządu brakowało również na innych wymienionych w protokóle kontroli dokumentach .:

- umowa bez numeru zawarta w dniu 13 stycznia 1997 r. z Bankiem Spółdzielczym w Miliczu O/Cieszków;
 - umowa nr 256/99 z 12 lipca zawarta z Rejonowym Przedsiębiorstwem Melioracyjnym w Żmigrodzie na wykonanie sieci wodociągowej Wężowice – Zwierzyniec;
3. Na fakturach za paliwo (wymienionych na str. 11 protokołu kontroli) nie wpisano numerów kart drogowych, w których odnotowano zakup paliwa. W jednym przypadku (dowód księgowy nr 2172) nie wpisano również numeru rejestracyjnego pojazdu, do którego zakupiono 100 litrów paliwa.
4. Listy wypłat dodatków dla sołtysów za I kw. 1999 r. (dow. księg. Nr 707) i za II kw. 1999 r. (dow. księg. nr 2199) nie zostały opatrzone numerem i podpisem osoby sporządzającej. Listy wypłat diet dla członków zarządu (dow. księg. nr 2194), członków komisji statutowej (dow. księg. nr 2195 i 3765), radnych za udział w sesji (dow. księg. nr 3946), członków komisji rewizyjnej (dow. księg. nr 3944), komisji oświaty (dow. księg. nr 3764) nie zostały opatrzone podpisami osoby sporządzającej i osób sprawdzających pod względem formalno-rachunkowym oraz podpisami zatwierdzających do wypłaty ze środków budżetowych. Powyższe przykłady świadczą, że nie przestrzegane były przepisy art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości.
5. Liczne uchybienia dotyczą wystawiania i rozliczania poleceń wyjazdu służbowego :
- na delegacji nr 108/99 nie wpisano numeru rejestracyjnego, typu samochodu i pojemności skokowej silnika jakim delegowany pracownik miał wykonywać polecenie wyjazdu służbowego; przyjęto rozliczenie i rozliczono wymienioną delegację pomimo, że pracownik nie wpisał godzin wyjazdu, przyjazdu i powrotu (nie rozliczono m.in. diety). Zlecenie wyjazdu wystawione zostało na dzień 21 grudnia 1999 r., tymczasem, jak wynika z rozliczenia pracownik odbył podróż również w dniu 23 grudnia.
 - polecenie wyjazdu służbowego bez numeru z dnia 16 grudnia 1999 r. (dow. księg. nr 3859) nie opatrzone zostało podpisem zlecającego wyjazd, a rozliczenie zawiera liczne zamazania dokonane korektorem, tj. w sposób niezgodny z art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Z rozliczenia czasu podróży wynika, że podróż rozpoczęto o godz. 8⁰⁰ a zakończono o godz. 16⁰⁰, co oznacza, że trwała ona 8 godzin. Zgodnie z § 4 ust. 6 pkt 1a rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 69, poz. 454 z późn. zm.) pracownikowi przysługiwała połowa diety, tymczasem nie została ona naliczona i wypłacona;
 - polecenia wyjazdu służbowego o numerach 69/99, 76/99, 99/99, nr 100/99, 101/99, 102/99, 103/99, 106/99, nie zawierają daty przedłożenia do rozliczenia i podpisów pracowników przedkładających delegacje do rozliczenia;

- dokonywano rozliczeń wadliwie wypełnionych poleceń wyjazdu służbowego. Na delegacjach o nr 19, 51, 66, 72, 77 nie podano pojemności skokowej silnika. Na delegacji nr 21 nie określono środka lokomocji, a na delegacjach nr 48, 62, 64 i 65 nie podano godzin przyjazdu pracownika do miejsca delegowania jak również godzin powrotu do miejsca zamieszkania. Ponadto na poleceniach wyjazdu służbowego o nr 17 i 18 zastosowano niewłaściwą stawkę przeliczeniową za 1 km zaniżając tym samym kwotę należną pracownikowi w pierwszym przypadku o 1,84 zł, a w drugim o 24,25 zł. Na delegacji nr 112 nie naliczono i nie wypłacono pracownikowi ryczałtu w wysokości 2,40 zł. Natomiast na poleceniu wyjazdu służbowego nr 49 naliczono i wypłacono pracownikowi całą dietę, podczas gdy należało wypłacić ½ diety.

Powyższe nieprawidłowości są przykładem niezastosowania się do przepisów cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Dochody budżetowe :

1. Pobór podatku rolnego jak i pozostałych podatków objętych łącznym zobowiązaniem pieniężnym dokonywany był w drodze inkasa przez sołtysów bez podjęcia przez Radę Gminy stosownej uchwały. Zgodnie z art. 6b ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. Z 1993 r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.) pobór podatku rolnego od osób fizycznych w formie inkasa może zarządzić rada gminy. Ona też jest jedynie władna do określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.
2. Umowy z sołtysami w sprawie poboru łącznego zobowiązania pieniężnego w formie inkasa zobowiązują w § 4 inkasenta do wpłacania do kasy Urzędu, do 3 dni po upływie wymaganego terminu (tj. 15-go miesiąca, w którym upływa termin płatności łącznego zobowiązania pieniężnego) pobranych od podatników należności. Powyższy zapis pozostaje w sprzeczności z art. 47 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zmianami).
3. Nie były przestrzegane przepisy Instrukcji Nr 1/DR Ministerstwa Finansów z dnia 12 września 1991 roku w sprawie ewidencji podatków i opłat w gminach (Dz. Urz. Ministerstwa Finansów Nr 12, poz. 62), a mianowicie :
 - kontokwitarusze łącznego zobowiązania pieniężnego stosowane w Urzędzie nie zawierają rubryki „podatek od posiadania psów”, do której zgodnie z § 20 ust. 5 wymienionej instrukcji służby księgowo winny wpisywać kwoty tych należności;
 - ewidencjonuje się w książce druków ścisłego zarachowania fakt i datę pierwszego wydania i ostatniego odbioru kontokwitaruszy, nie odnotowuje się jednak odbioru kontokwitaruszy od inkasentów po przeprowadzonym inkasie każdej z rat i wydaniu przed inkasem kolejnej raty;
 - nie przestrzegano 10 dniowego, ustanowionego przez § 55 Instrukcji Nr 1/DR Ministerstwa Finansów, terminu sporządzenia i wysłania upomnienia podatnikowi, który nie zapłacił należności w terminie.

4. W Urzędzie nie założono ogólnego rejestru (ewidencji) firm płacących podatek od nieruchomości, w celu m.in. ustalenia czy wszystkie podmioty złożyły deklaracje podatkowe; w Urzędzie brak jest także dokumentacji pozwalającej na stwierdzenie, że wykazana przez osoby prawne w deklaracjach podatkowych powierzchnia jest zgodna ze stanem faktycznym.

Wydatki budżetowe

1. Obowiązkowe wpłaty składek na ubezpieczenia społeczne za kwiecień, maj, lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 1999 r. dokonane zostały po terminie określonym w ustawie z 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz.887 z późn. zm.).
2. Nie przestrzegano przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169 z późn. zm.) klasyfikując zakupione materiały do konserwacji drewna dla parafii rzymsko – katolickiej w Trzebicku w § 36 zamiast w § 31 oraz koszty prac malarskich na stadionie w Cieszkowie zamiast w § 36 klasyfikując je w § 40. Ponadto dotacje przekazane przez Gminę dla WKS Śląsk oraz Fundacji Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym zostały zaklasyfikowane niezgodnie z przepisami cytowanego wyżej rozporządzenia. W pierwszym przypadku dotację zaklasyfikowano w § 37 zamiast w § 48, a w drugim przypadku w § 40 zamiast w § 48;
3. Nie wywiązano się w 1999 roku z obowiązku przekazania w terminie do 31 maja, określonym art. 6 ustawy z 4 marca 1994 r. o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych (tekst jednolity Dz. U. Nr 70 z 96 r., poz. 335 z późn. zm.), 75 % odpisu na ZFŚS przekazując zaledwie 9,24 % należnej kwoty, a do 30 września zamiast 100 % tylko 19,52 % odpisu na 1999 rok.
4. Udzielając w 1999 roku dotacji zakładom budżetowym w wysokości (dla każdego z zakładów) ponad 50 % jego wydatków, naruszono art. 19 ust. 10 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz.1014 z późn. zm.)

Udzielanie zamówień publicznych i realizacja inwestycji

1. Nie wykonano określonego art. 33 ust. 5 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 98 r. Nr 119, poz. 773 z późn. zm.) obowiązku opublikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych zaproszenia do zgłaszania udziału w przetargu na budowę gminnego wysypiska śmieci w Guzowicach. Wartość zamówienia przekraczała kwotę wymienioną w art. 15 ust. 1 wymienionej ustawy.
2. Udzielając zamówienia na budowę sieci wodociągowej Wężowice – Zwierzyniec zawarto z wyłonionym w trybie przetargu nieograniczonego oferentem umowę przed upływem minimum siedmiu dni od dnia powiadomienia pozostałych oferentów o wynikach przetargu, naruszając tym samym przepis art. 51 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, a ponadto także art. 82 ust. 1 i 2 tej ustawy.

3. W dokumentacji podstawowych czynności związanych z postępowaniem w sprawie udzielenia zamówienia w trybie przetargu ograniczonego na wykonanie dokumentacji projektowej dotyczącej budowy gimnazjum i sali sportowej w Cieszkowie nie podano powodów zastosowania przez zamawiającego trybu dokonywania zamówienia innego niż przetarg nieograniczony, do czego zobowiązuje zamawiającego art. 26 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych. Ten sam przepis zobowiązuje do zamieszczenia w prowadzonej dokumentacji podstawowych czynności, oprócz wskazania wybranej oferty, również uzasadnienia wyboru. W sporządzonym przez komisję protokół takiego uzasadnienia nie było.
4. Nie wypełniono postanowień § 10 pkt. 1 umowy zawartej z Rejonowym Przedsiębiorstwem Melioracyjnym ze Żmigrodu na wykonanie sieci wodociągowej Wężowice-Zwierzyńiec, wg którego wszelkie zmiany i uzupełnienia treści umowy wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności, ponieważ obowiązki Kierownika budowy objęła inna niż wymieniona w umowie osoba.

Gospodarka środkami rzeczowymi i mieniem komunalnym

1. Wójt Gminy zawierając, bez zgody Rady Gminy wyrażonej w formie uchwały, umowy dzierżawne o numerach St/03/99 i Csz/1/99 na okres pięciu lat, naruszył kompetencje przysługujące wyłącznie Radzie Gminy na podstawie art. 18 ust. 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym.
2. Arkusze spisów z natury, które wykorzystano do przeprowadzenia inwentaryzacji w dniach od 5 do 10 maja 1999 roku, nie stanowiły druków ścisłego zarachowania, ponieważ nie nadano im numerów, co oznacza, że nie przestrzegano wymogów jakim powinien odpowiadać dowód księgowy zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości.

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późniejszymi zmianami), wnosi o podjęcie skutecznych działań, mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości, oraz zapobieżenie powstawaniu ich w przyszłości, a w szczególności:

1. Ujednolicenie wewnętrznych przepisów dotyczących kompetencji Komisji Rewizyjnej.
2. Wskazanie w „Regulaminie organizacyjnym Urzędu” pracownika odpowiedzialnego za sporządzanie harmonogramu kontroli i jego realizację, określenie ilości etatów w Urzędzie i terminarza wypłat.
3. Sporządzenie, zgodnie z wymogiem art. 10 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o rachunkowości, wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych wraz z opisem ich wzajemnego powiązania oraz przyjętymi zasadami księgowania.
4. Przestrzeganie przepisów art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zakresie składania oświadczeń woli.

5. Przestrzeganie, stosownie do art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości, wymogów jakim winny odpowiadać dowody księgowe.
6. Przestrzeganie przepisów Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zasad ustalania i wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju przy wystawianiu i rozliczaniu delegacji służbowych. Dokonanie weryfikacji wszystkich wystawionych w 1999 roku poleceń wyjazdu służbowego pod kątem prawidłowości naliczenia i wypłacenia ryczałtów za dojazdy, diet oraz ryczałtów za wykonywanie przejazdu samochodem prywatnym.
7. Dokonanie weryfikacji umów zawartych z inkasentami w celu doprowadzenia uregulowań w nich zawartych do zgodności z przepisem art. 47 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa.
8. Przestrzeganie 10 dniowego terminu, ustalonego przez § 55 Instrukcji Nr 1/DR Ministerstwa Finansów, wysyłania upomnień do podatników, którzy nie uregulowali zobowiązania podatkowego w ustawowym terminie.
9. Dostosowanie kontokwitaruszy do wymogów jakim winien odpowiadać zgodnie z przepisami wymienionej wyżej instrukcji; odnotowywanie w książce druków ścisłego zarachowania każdorazowego wydania i przyjęcia kontokwitarusza.
10. Przestrzeganie zasad klasyfikacji wydatków budżetowych określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów.
11. Przestrzeganie określonych art. 6 ustawy o Zakładowym Funduszu Świadczeń Socjalnych terminów przekazywania i wysokości środków finansowych na rachunek bankowy tego funduszu.
12. Przestrzeganie zasad, form i trybów postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego ustalonych ustawą o zamówieniach publicznych.
13. Do czasu określenia przez Radę Gminy, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich , wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata dokonywanie przez zarząd wymienionych wyżej czynności tylko za zgodą Rady wyrażoną w formie uchwały.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. 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 :

Przewodniczący Rady Gminy

Pan Jan Wojciech