

Wrocław, 11 kwietnia 2001 roku

WK.0913/438/k-9/01

**Pan
Andrzej Faraniec
Wójt Gminy Zawonia**

**ul. Trzebnicka 12
55-106 Zawonia**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. nr 85, poz. 428 ze zmianami), przeprowadziła w Gminie Zawonia, w okresie od 4 stycznia do 23 marca 2001 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej. Ustalenia kontroli zostały zawarte w podpisanym 23 marca 2001 roku protokole, którego jeden egzemplarz przekazano Panu Wójtowi.

W obszarze zagadnień poddanych kontroli, przeważały działania zgodne z prawem i sposób prowadzenia gospodarki finansowej Gminy generalnie ocenić należy pozytywnie. Pozytywnie także należy ocenić podejmowanie działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości już w trakcie kontroli.

W okresie objętym kontrolą nie ustrzeżono się uchybień i nieprawidłowości przy realizacji następujących zadań:

W zakresie spraw organizacyjnych.

Zadania faktycznie realizowane przez Referat Rolnictwa i Gospodarki Komunalnej nie pokrywały się z zakresem zadań wpisanych do Regulaminu organizacyjnego Urzędu, który w sprawach struktury Urzędu częściowo utracił aktualność, gdyż pozostawiono w nim zapisy dotyczące zadań realizowanych jeszcze w okresie funkcjonowania rad narodowych (np. współpraca z Gminną Spółdzielnią Samopomocy Chłopskiej w zakresie skupu inwentarza, bieżąca kontrola realizacji planów skupu mleka, organizacja sieci punktów unasienniania i punktów kopulacyjnych zwierząt gospodarskich).

W zakresie planowania i wykonania budżetu.

Zarządzeniem nr 0152/2/2000 Wójta Gminy z 7 lutego 2000 roku przesunięty został termin płatności I raty łącznego zobowiązania pieniężnego na 31 marca 2000 roku. Jako podstawę prawną zarządzenia powołano art. 31 ustawy o samorządzie gminnym, który jednak nie uprawnia wójta do zmiany terminów płatności podatków określonych w ustawach: o podatku rolnym, o podatkach i opłatach lokalnych, o lasach, zgodnie z którymi, obowiązującym terminem płatności pierwszej raty podatku jest 15 marca.

Realizacja zarządzenia spowodowała opóźnienie realizacji dochodów budżetowych w łącznej kwocie 123 455 zł. Przyczyną wydania zarządzenia niezgodnego z prawem było – jak wyjaśnił Wójt – „niewykonanie na czas nakazów płatniczych z winy Urzędu”.

W związku z realizacją zarządzenia nie został dotrzymany ustawowy termin dostarczenia podatnikom nakazów płatniczych, które na podstawie art. 47 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa winny być im doręczone co najmniej 14 dni przed ustawowym terminem płatności, to jest do 1 marca 2000 roku. Z ustaleń kontroli wynika, że nakazy zostały przekazane inkasentom do rozprowadzenia dopiero 16 marca. Inkasenci nie mogli dotrzymać obowiązku dostarczenia wszystkim podatnikom nakazu z 14 dniowym wyprzedzeniem, aby się z niego wywiązać powinni dostarczyć nakazy podatnikom w dniu ich otrzymania z Urzędu. Realizacja zarządzenia doprowadziła ponadto do naruszenia przez inkasentów warunku umów - zlecenia inkasa podatków i opłat lokalnych, które w § 2 określały termin realizacji inkasa I raty łącznego zobowiązania pieniężnego na 12-15 marca roku podatkowego.

Zarząd Gminy nie opracował w 2000 roku harmonogramu realizacji wydatków budżetowych, do czego zobowiązany był przepisem art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Uchwałą nr VIII/45/99 z 20 sierpnia 1999 roku Rada Gminy przyjęła Wieloletni Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w którym nie podano okresu jego obowiązywania, ani też nie wyszczególniono zadań przewidzianych do realizacji w poszczególnych latach. Do corocznego uchwalania przez radę gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zobowiązuje art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Umowa o pracę z urzędującą Panią Skarbnik Gminy została zawarta na „czas powołania”, podczas gdy art. 25 ustawy z 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy stanowi, że umowa o pracę może być zawarta na czas próbny, nie określony, określony lub na czas wykonywania określonej pracy.

Pomimo wprowadzonych od 1 sierpnia 2000 roku zmian zasad wynagradzania pracowników, wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 roku w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. nr 61, poz. 707), pracownicy Urzędu, do końca 2000 roku, wynagradzani byli w oparciu o uchylone z dniem 1 sierpnia 2000 roku rozporządzenie Rady Ministrów z 9 lipca 1990 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 1993 roku, nr 111, poz. 493, ze zmianami). Podając okoliczności nie wprowadzenia w ustawowym terminie regulacji wynagrodzeń, Sekretarz Gminy w pisemnym wyjaśnieniu uznała swoją odpowiedzialność w tym zakresie.

Błędy pisarskie w kartach wynagrodzeń pracowników poprawiane były przez Skarbnika poprzez zamazywanie kwot lub ich wymazywanie korektorem, to jest w sposób sprzeczny z art. 22 ustawy o rachunkowości.

Czterech z czternastu pracowników Urzędu nie miało uaktualnionych przez Sekretarza Gminy zakresów obowiązków służbowych, ponadto stanowiska czterech innych pracowników nie zostały przewidziane w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu.

Stwierdzono przypadki rozliczania podróży służbowych w innych dniach niż te, na które polecenie wyjazdu było wystawione, oraz wypełniania jedynie rubryki „od kiedy” polecenie jest ważne bez określenia do kiedy, co było niezgodne z § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1 czerwca 1998 roku – w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. nr 69, poz. 454 ze zmianami).

Sekretarz Gminy wystawiła polecenie wyjazdu służbowego dla sołtysa pomimo tego, że Rada Gminy nie ustaliła zasad, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowych. Do uregulowania tej kwestii uprawnia Radę Gminy art. 37b ustawy o samorządzie gminnym

Analizując wydatki bieżące na zakup materiałów – w pięciu przypadkach na dziesięć badanych – stwierdzono brak kontrasygnaty skarbnika, co było niezgodne z art. 46 ust 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.

Umowa zawarta 19 sierpnia 1999 roku z radcą prawnym na obsługę prawną sesji Rady Gminy podpisana została przez Sekretarza pomimo braku ustawowego upoważnienia. Ustawa o samorządzie gminnym w art. 46 ust. 2 uprawnia zarząd do udzielenia upoważnienia do składania jednoosobowo oświadczeń woli jedynie wójtowi i tylko w sprawach związanych z prowadzeniem bieżącej działalności gminy

W prowadzonej dokumentacji przetargowej na budowę gminnego wysypiska odpadów komunalnych w Skotnikach nie podano uzasadnienia zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony, czego wymaga art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o zamówieniach publicznych.

W trakcie postępowania o udzielenie zamówienia na budowę sieci wodociągowej Głuchów Górny – Skotniki nie wyegzekwowano od oferenta, który wygrał przetarg, wymaganych przez art. 22

ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych oświadczeń o niepodleganiu wykluczeniu z postępowania, o dotrzymaniu obowiązujących preferencji krajowych oraz o sytuacji materialno-prawnej gwarantującej wywiązanie się z zamówienia.

Wykonanie remontu dachu remizy, stanowiącej własność komunalną, zostało zlecone przez Prezesa OSP, który nie został upoważniony przez Zarząd Gminy do składania oświadczeń woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem

W zakresie powiązań budżetu Gminy z jednostkami organizacyjnymi

Stowarzyszenia Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Gminny Klub Sportowy finansowane były bezpośrednio z budżetu Gminy i obsługiwane księgowo przez pracowników Urzędu, w sytuacji braku

wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad współpracy Gminy z tymi jednostkami oraz sposobu dofinansowania działalności OSP i Klubu Sportowego przez Gminę.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości finansowej.

W ewidencji księgowej budżetu Gminy nie prowadzono konta 992 – „Plan wydatków budżetowych”. Było to niezgodne z § 2 zarządzenia nr 138/8/96 Wójta Gminy Zawonia z 13 grudnia 1996 roku – w sprawie wprowadzenia zakładowego planu kont, a także z § 10 i § 11 zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 roku w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Min. Fin., nr 14, poz. 60) – na które w całości powoływało się zarządzenie Wójta.

Z porównania dowodów kasowych z ewidencją na urządzeniach księgowych (to jest kontroli obrotów kasowych na kontach 101/01 i 101/02) wynika, że do końca 2000 roku żaden dowód źródłowy nie był oznaczony w sposób identyfikujący go jako dowód księgowy w chronologicznym układzie ewidencji księgowej. Pomimo, że przy każdej pozycji zaksięgowanych dowodów odnotowano fakty rejestru cyfr w kolumnie: „pozycja”, to w żadnym wypadku te oznaczenia cyfrowe nie przyporządkowywały treści operacji gospodarczej odpowiadającym jej dowodom źródłowym. Taki sposób księgowania dowodów źródłowych był niedopełnieniem wymogów art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości – z powodu braku odpowiedniego numerowania zapisów operacji na urządzeniach księgowych oraz wymogów art. 21 ust. 1 pkt 7 i art. 23 ust. 2 pkt 2 tej ustawy – z powodu braku oznakowania dowodów źródłowych numerami, identyfikującymi je jako dowody księgowe. Kontrola wykazała, że nieprawidłowości w tym zakresie były spowodowane brakiem odpowiedniej funkcji w programie komputerowym ewidencji księgowej. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 1991 roku w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów, jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych (Dz. U. nr 40, poz. 174 ze zmianami) - prowadzenie rachunkowości jednostki zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami należało do obowiązków skarbnika. W trakcie kontroli do programu komputerowego wprowadzone zostały zmiany, w wyniku których dostosowano zapisy operacji księgowych do wymogów ustawy o rachunkowości.

Podając powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu – działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych – wnosi o podjęcie skutecznych działań, mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości oraz zapobieżenie powstaniu ich w przyszłości, a w szczególności o:

1. Opracowanie i przedstawienie Radzie Gminy projektu Regulaminu organizacyjnego Urzędu zapewniającego pełną i prawidłową realizację ustawowych zadań gminy.
2. Opracowywanie przez Zarząd Gminy harmonogramu wydatków budżetowych zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

3. Odraczanie płatności podatku wyłącznie w trybie decyzji administracyjnych, dla których podstawą prawną jest art. 39 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i dotyczących indywidualnych spraw – zgodnie z dyspozycją art. 48 ordynacji podatkowej.
4. Opracowywanie i przedkładanie Radzie Gminy corocznie Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zgodnie z art. 4¹ ust. 2 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
5. Zawieranie umów o pracę wyłącznie na okresy przewidziane w art. 25 ustawy z 26 czerwca 1974 roku – Kodeks pracy, to jest na czas próbny, nie określony, określony lub na czas wykonywania określonej pracy.
6. Zobowiązanie Sekretarza Gminy do stosowania przepisów aktualnego rozporządzenia Rady Ministrów regulującego zasady oraz wysokość składników wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy i gminnych jednostkach organizacyjnych.
7. Dokonywanie korekt błędów pisarskich zgodnie z zasadami art. 22 ustawy o rachunkowości, to znaczy poprzez przekreślenie umożliwiające odczytanie skreślonych wyrażeń i zaparafowanie przez osobę dokonującą korekty.
8. Dostosowanie zakresów obowiązków służbowych pracowników do czynności faktycznie przez nich wykonywanych oraz do stanowisk przypisanych im w Regulaminie organizacyjnym Urzędu.
9. Rozliczanie podróży służbowych wyłącznie za te dni, na które zostały polecenia wyjazdu wystawione i określanie przedziału czasowego wyjazdu, to znaczy „od kiedy” i „do kiedy” polecenie jest ważne, zgodnie z zasadami określonymi w § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1 czerwca 1998 roku – w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. nr 69, poz. 454 ze zmianami).
10. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie zasad przyznawania przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej diet oraz zwrotu kosztów podróży służbowych, lub zaprzestanie wystawiania sołtysom poleceń wyjazdów służbowych.
11. Przestrzeganie obowiązku każdorazowego dokonywania kontrasygnaty przez Skarbnika Gminy przy podejmowaniu czynności prawnych skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych, zgodnie z art. 46 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym.
12. Podpisywanie umów cywilno-prawnych wyłącznie przez osoby mające umocowanie do reprezentowania Gminy, zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.
13. Podawanie w prowadzonej dokumentacji przetargowej uzasadnienia zastosowania trybu innego niż przetarg nieograniczony, zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 9 ustawy o zamówieniach publicznych.

14. Egzekwowanie od oferentów biorących udział w przetargu oświadczeń wymaganych przez art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.
15. Określenie przepisami wewnętrznymi (przy zachowaniu wymogów art. 118 ustawy o finansach publicznych) kryteriów i zasad finansowania oraz obsługi księgowej gminnych Stowarzyszeń OSP i klubu sportowego LZS.
16. Zobowiązanie pracowników służby finansowo-księgowej Urzędu do prowadzenia ewidencji w urządzeniach księgowych zgodnie z zasadami przyjętymi w zakładowym planie kont.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o działaniach podjętych w celu wykonania przedstawionych wniosków lub o przyczynach ich niewykonania.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Barbara Muszyńska

Przewodnicząca Rady Gminy w Zawoni