

Wrocław, 10 października 2002 roku.

WK.0913/222/K-31/02

**Pan
Marek Sadowki
Wójt Gminy Pęcław**

67-221 BIAŁOLEKA

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001: Dz. U. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 28 maja do 19 lipca 2002 r. kontrolę kompleksową Gminy Pęcław. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym (bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną) 19 lipca 2002 r. i przekazanym Panu Wójtowi.

Po powzięciu informacji o nieprawidłowościach, odpowiedzialne organy gminy na bieżąco - w toku kontroli – podejmowały działania mające na celu doprowadzenie gospodarki finansowej do zgodności z obowiązującymi przepisami, m.in.: upoważniając Przewodniczącą Rady Gminy do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Przewodniczącego Zarządu Gminy (uchwała Nr XXXIV/172/02 Rady Gminy z 27 czerwca 2002 r.), jednoznacznie określając wysokość dodatku funkcyjnego dla Wójta Gminy (uchwała Nr XXXIV/173/02 Rady Gminy z 27 czerwca 2002 r.), uaktualniając pełnomocnictwa dla kierowników jednostek organizacyjnych gminy (posiedzenie Zarządu Gminy w dniu 18 lipca 2002 r. - protokół Nr 88/2002), ustalając wysokość należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowych własnym samochodem (zarządzenie Nr 3/02 Wójta Gminy z 6 czerwca 2002 r.), dopuszczając do stosowania użytkowane programy komputerowe (zarządzenie Wójta Gminy Nr 4 z 16 lipca 2002 r.), doprowadzając do zwrotu nienależnie naliczonych i wypłaconych diet (kwota 950 zł, kwitariusze nr 8607641 i nr 0140363 z dnia 16 lipca 2002 r.), występując do kontrahentów o uregulowanie karnych odsetek za zwłoki w terminie wykonania umów (kwota łączna 1.754,31 zł, pisma z dnia 17 lipca 2002 r.: nr 3326/7/02, nr 3326/8/02, nr 3326/9/02), uzyskując zabezpieczenie należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne (kwota 5.996,96 zł, zgoda kontrahenta z dnia 05 lipca 2002 r.), występując do Starostwa Powiatowego w Głogowie o ujęcie w wykazach gruntów działek o powierzchni 7,96 ha w obrębie Białoleka (pismo nr 7211-2/2002 z 09.07.2002 r.).

Przepisy wewnętrzne regulujące gospodarkę finansową gminy – w zakresie: gospodarki kasowej, kontroli i obiegu dowodów księgowych, przeprowadzania inwentaryzacji, gospodarki drukami ścisłego zarachowania, planów kont dla budżetu gminy oraz dla jednostki budżetowej - nie były dostosowane do obowiązujących przepisów prawa. I tak:

- zkładowy plan kont, opracowany na podstawie nieobowiązujących od 2001 r. przepisów zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 1995 r. (Dz. Urz. M.F. Nr 14, poz. 60): utrzymywał istnienie konta 132-„Rachunki środków inwestycyjnych”, nie przewidywał prowadzenia wymaganych kont pozabilansowych 998-„Zaangażowanie

wydatków budżetowych roku bieżącego” i 999-„Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”, nie ustalał wykazu kont pomocniczych dla kont syntetycznych 221-„Należności z tytułu dochodów budżetowych” i 226-„Długoterminowe należności budżetowe”,

- „Instrukcja dotycząca gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Pęcław”, sporządzona m.in. na podstawie nieaktualnego zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 25 lipca 1989 r. (M.P. Nr 27 z późn. zm.): dopuszczała do ponoszenia wydatków z bieżących wpływów do kasy jednostki, co było sprzeczne z art. 18 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowiącym, że jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu,
- „Instrukcja ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy Pęcław”: zawierała zapisy świadczące o nieprzystosowaniu jej do struktury organizacyjnej Urzędu Gminy, np. przypisywała przeprowadzanie określonych czynności kierownikowi referatu, podczas gdy takiego stanowiska nie przewidziano w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu.

Działania służb finansowych nie zawsze były zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, m.in.: na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych nie sporządzano zestawień sald kont ksiąg pomocniczych, stosowano w obrocie gotówkowym nieformalne dowody księgowe, polecenia księgowania nie były oznaczane numerami identyfikacyjnymi, prowadzono inne od ustalonych w zakładowym planie kont – konta pomocnicze do kont syntetycznych 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 229-„Pozostałe rozrachunki publiczno-prawne” i 234-„Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, ewidencjonowano operacje na koncie 226-„Długoterminowe należności budżetowe” niezgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta. Ponadto, w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki budżetowej (Urzędu Gminy) oraz Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2001 r.: nie wykazano zobowiązań z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od tego wynagrodzenia, a niektóre kwoty w zakresie zobowiązań w rozdziałach i paragrafach działu 750 „Administracja publiczna”, wykazane w sprawozdaniu jednostki samorządu terytorialnego nie były zgodne z kwotami w sprawozdaniu jednostki budżetowej Urzędu.

W jednostce nie ustalono w formie pisemnej wymaganych przepisami ustawy o finansach publicznych procedur kontroli finansowej, nie sporządzono wymaganego przepisami ustawy o rachunkowości wykazu ksiąg rachunkowych prowadzonych ręcznie oraz wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych. Ponadto nie opracowano wewnętrznych przepisów dotyczących działania archiwum zakładowego oraz nie przyjęto uregulowań w sprawie obiegu dokumentów związanych z zamówieniami publicznymi, co w efekcie spowodowało niewłaściwe sporządzanie oraz nieterminowe przekazywanie ostatecznie zakończonych akt do archiwum zakładowego, oraz stosowanie nieformalnych druków dokumentacji podstawowych czynności w sprawach o zamówienie publiczne.

W zakresie gospodarki pieniężnej występowały przypadki: nieformalnego przekazywania kasy, odprowadzania na rachunki bankowe gotówki przyjętej do kasy ze zwłoką, nie sporządzenia na koniec miesiąca wymaganego raportu kasowego, wystawiania kwitów przychodowych przez osobę prowadzącą obsługę kasy, dokonywania nieformalnych poprawek w wewnętrznych dowodach

księgowych, niewystępowania o potwierdzenie sald w stosunku do kontrahentów, na których kontach rozrachunkowych salda końcowe były zerowe (ale były odnotowane obroty w ciągu roku). Stan faktyczny wydzielonego pomieszczenia kasowego odbiegał w znacznym stopniu od określonego przepisami wewnętrznymi, m.in. interesanci byli oddzieleni od kasjera ladami bankowymi z szybami zamiast okratowanym i zamykanym oknem.

Oдноśnie gospodarki drukami ścisłego zarachowania stwierdzono, że: w jednostce nie powołano komisji dokonującej przyjęcia druków ścisłego zarachowania, nie objęto ewidencją raportów kasowych będących drukami ścisłego zarachowania, w księdze ewidencji druków ścisłego zarachowania wprowadzano nieformalne poprawki oraz dopuszczano do dokonywania wpisów przez osobę nieupoważnioną, druki ścisłego zarachowania wydawano bez wymaganego zapotrzebowania, przechowywano 3 rodzaje nieaktualnych od lat druków ścisłego zarachowania, których serie i numery nie były wykazane w ewidencji jednostki (ujęte tylko ilościowo). Ponadto: na przewodniczącą zespołu do przeprowadzenia m.in. spisu druków ścisłego zarachowania w Urzędzie, została wyznaczona osoba prowadząca ewidencję tych druków a w czynnościach spisowych brała udział osoba, która nie była członkiem zespołu spisowego; ponadto Komisja Inwentaryzacyjna stwierdziła zgodność spisu z natury ze stanem ewidencyjnym, podczas gdy w rzeczywistości zgodność dotyczyła w niektórych przypadkach jedynie liczby bloków i formularzy.

Stwierdzono uchybienia polegające na braku adnotacji o sprawdzeniu pod względem zastosowanej stawki oraz pod względem rachunkowym - w miejscu do tego przeznaczonym na odwrocie deklaracji, a także wystąpiły przypadki kilkudniowej zwłoki w składaniu deklaracji i braku reakcji organu na wadliwe wypełnianie deklaracji oraz niepobrania od podatników prowadzących działalność gospodarczą oświadczeń, potwierdzających, że nie posiadają zorganizowanych zakładów lub o ewentualnym świadczeniu usług bezpośrednio u klientów.

W zakresie gospodarowania mieniem gminnym stwierdzono uchybienia polegające na: niezgodności stanów gruntów pomiędzy ewidencją prowadzoną w Urzędzie Gminy, a sporządzonymi przez Starostwo Powiatowe w Głogowie „Wykazami gruntów...” gminy Pęcław - oдноśnie działek o pow. 7,96 ha w obrębie Białołęka, oraz braku potwierdzenia okresu wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia o sprzedaży nieruchomości - które zgodnie z przepisami miało być wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy i w sołectwach.

Zarząd Gminy nie przekazał jednostkom budżetowym informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych na 2002 r., co powinien uczynić w terminie 7 dni od przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym podległe jednostki nie opracowały projektów planów finansowych. Po przyjęciu przez Radę Gminy budżetu na 2002 r., Zarząd nie przekazał w formie pisemnej jednostkom budżetowym informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek. Przechowywane w Urzędzie Gminy dokumenty, traktowane jako plany finansowe jednostek samorządowych, nie obejmowały ich dochodów. W ww. planach finansowych jednostek budżetowych na 2002 r. nie dokonywano żadnych zmian, mimo, że w toku wykonywania budżetu były wprowadzane zmiany planu dochodów i wydatków. Obowiązek zawiadamiania samorządowych jednostek budżetowych o zmianach planu dochodów i wydatków budżetu spoczywał na Zarządzie Gminy, a zawiadomienia jw. powinny stanowić podstawę dokonania zmian w planach finansowych

tych jednostek. Brak było planu finansowego Urzędu Gminy, w którym winny być ujęte wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Do głównych przyczyn powstania wskazanych wyżej uchybień i nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy zaliczyć: niedostosowanie niektórych wewnętrznych przepisów do przepisów prawa obowiązującego w zakresie dotyczącym regulacji gospodarki finansowej i opisanie przyjętych zasad rachunkowości; niepełne opanowanie przez pracowników obowiązujących przepisów oraz trudności z właściwą ich interpretacją; niewystarczającą skuteczność nadzoru nad pracą poszczególnych stanowisk w zakresie egzekwowania terminowego i pełnego wykonywania określonych przepisami czynności.

Odpowiedzialność z tego tytułu ponosi Wójt Gminy jako kierownik Urzędu oraz Skarbnik.

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:

1. Dostosowanie przepisów wewnętrznych do struktury organizacyjnej jednostki oraz wymogów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694), ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752) oraz rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz. U. Nr 129, poz. 858 z późn. zm.).
2. Zlikwidowanie rachunku środków inwestycyjnych Nr 10203033-207627-360-210 w Banku PKO Bank Polski Oddział w Głogowie, zgodnie z art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych.
3. Uzupelnienie „Zakładowego planu kont” o wykaz kont ksiąg pomocniczych, zgodnie z przepisem § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2001 r. Nr 153, poz. 1752). Zaprowadzenie kont ksiąg pomocniczych dla kont syntetycznych zgodnie z zapisami w zakładowym planie kont.
4. Sporządzanie na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych zestawień sald kont ksiąg pomocniczych, zgodnie z przepisem art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.
5. Księgowanie operacji finansowych w jednostce na podstawie dowodów księgowych przewidzianych do stosowania w „Regulaminie kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów w Urzędzie Gminy Pęcław”.

6. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych na kontach syntetycznych i analitycznych (w tym zwłaszcza na kontach rozrachunkowych) zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, a także z zasadami przyjętymi w zakładowym planie kont.
7. Oznaczanie dowodów księgowych numerami identyfikacyjnymi, wymaganymi art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.
8. Wykazywanie w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych danych wynikających z urzędzeń księgowych, a w sprawozdaniach zbiorczych danych zgodnych z danymi w sprawozdaniach jednostkowych, tj. zgodnie z wymogami określonymi w przepisach „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).
9. Przestrzeganie, w zakresie archiwizowania akt jednostki, wymagań rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319).
10. Ustalenie w formie pisemnej procedur kontroli, wymaganych przepisami art. 35a ust. 2 i 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, uwzględniających standardy, o których mowa w art. 35o ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy.
11. Przyjęcie uregulowań w sprawie obiegu dokumentów związanych z zamówieniami publicznymi, w tym określenie wzorów dokumentów, które winny być stosowane jako dokumentacja podstawowych czynności w przypadku art. 15 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664).
12. Zachowanie zasady oddzielenia dyspozycji środkami pieniężnymi gminy od jej kasowego wykonania, zgodnie z przepisem art. 59 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r.: Dz. U. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
13. Wyegzekwowanie obowiązku odprowadzania na rachunki bankowe gotówki przyjętej do kasy - w dniu wpływu lub w dniu następnym, tj. w terminach przewidzianych w „Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Pęcław”.
14. Spowodowanie sporządzania raportów kasowych z datą ostatniego dnia każdego miesiąca, w celu wypełnienia wymogów art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz przekazywania kasy zgodnie z przepisem części II rozdz. II ust. 2 „Instrukcji...” /protokolarnie, w obecności wyznaczonej komisji/.
15. Doprowadzenie stanu pomieszczenia kasowego do zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad i wymagań, jakim powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych

przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz. U. Nr 129, poz. 858 z późn. zm.).

16. Poprawianie błędów w wewnętrznych dowodach księgowych, gdy dopuszczalne są poprawki, zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.
17. Występowanie o potwierdzenie stanu należności w stosunku do kontrahentów, ujętych na kontach rozrachunkowych - zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
18. Doprowadzenie gospodarki drukami ścisłego zarachowania do stanu wymaganego przepisami „Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy Pęcław”, oraz „Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Pęcław”, w tym zwłaszcza w zakresie: powołania komisji dokonującej przyjęcia druków, prowadzenia ewidencji przez wyznaczonego pracownika, ujęcia w ewidencji użytkowanych raportów kasowych będących drukami ścisłego zarachowania, uregulowania sprawy druków nieaktualnych.
19. Przestrzeganie przepisów „Instrukcji inwentaryzacyjnej” odnośnie ustalania składu zespołów spisowych.
20. Egzekwowanie od podatników terminowego składania deklaracji podatkowych oraz umieszczanie na deklaracjach adnotacji na dowód sprawdzenia ich pod względem formalnym i rachunkowym, stosownie do przepisów art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.
21. Postępowanie zgodnie z przepisem art. 186 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zmianami), w przypadkach zaistnienia wątpliwości odnośnie rzetelności złożonych deklaracji podatkowych.
22. Stosowanie jednolitych zasad w stosunku do wszystkich podatników prowadzących działalność gospodarczą odnośnie pobierania oświadczenia, że nie posiadają zorganizowanych zakładów lub o ewentualnym świadczeniu usług bezpośrednio u klientów.
23. Doprowadzenie do uzgodnienia ze Starostwem Powiatowym w Głogowie stanów gruntów, w tym do ujęcia w „Wykazach gruntów...” gminy Pęcław działek o powierzchni łącznej 7,96 ha w obrębie Białołąki.
24. Dokumentowanie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30 z późn. zm.), dotyczących terminów wywieszenia i zdjęcia ogłoszenia o sprzedaży nieruchomości na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy i w sołectwach.
25. Realizowanie obowiązków w zakresie przekazywania samorządowym jednostkom budżetowym informacji niezbędnych do opracowania projektów i planów finansowych, weryfikacji projektów pod względem zgodności z projektem uchwały budżetowej, sporządzania planu finansowego Urzędu Gminy - wynikających z przepisów art. 125 i art. 126 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie

szczególnych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333).

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu 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, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Przewodnicząca Rady
Gminy Pęcław
Pani Elżbieta Adamowicz