

Wrocław, 7 maja 2003 roku

WK.0913/216/K-5/03

Pan

Wiesław Szostak
Wójt Gminy Lubin

59-300 LUBIN

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: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 8 stycznia 2003 r. do 24 marca 2003 r. kontrolę kompleksową Gminy Wiejskiej Lubin. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym (bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną) 24 marca 2003 r. i przekazanym Panu Wójtowi.

Uprzednia kontrola Regionalnej Izby Obrachunkowej prowadzona była w Gminie w miesiącach maj-lipiec 1999 r. Obecna kontrola wykazała, że mimo zadeklarowania przez kierownictwo podjęcia działań naprawczych, w niektórych przypadkach nie zostały one w pełni zrealizowane, względnie nie okazały się dostatecznie skuteczne. Przykładowo: działania w sprawie ujęcia Urzędu Gminy w wykazie jednostek organizacyjnych Gminy zakończyły się na przedłożeniu wniosku do właściwej Komisji Rady, nadal niekompletna była ewidencja księgowa gruntów stanowiących własność Gminy (uzupełniono w trakcie kontroli), a odnośnie zamówień publicznych wciąż występowały przypadki braku dokumentowania faktów zamieszczenia w miejscu publicznie dostępnym (w siedzibie zamawiającego) ogłoszeń o przetargu nieograniczonym oraz o wyborze najkorzystniejszej oferty.

W czasie trwania niniejszej kontroli, podejmowane były działania mające na celu usprawnienie organizacji pracy oraz doprowadzenie gospodarki do zgodności z prawem, m. in. poprzez ustalenie w formie pisemnej wykazu programów komputerowych, zlecenie firmie (mającej możliwości utylizacji substancji toksycznych) rzeczywistego zniszczenia wyeksploatowanego sprzętu komputerowego, ustalenie zgodnej z przepisami prawa - ilości rat podatków wyznaczanych w decyzjach wymiarowych, wydanie decyzji zwiększającej podatnikowi wymiar podatku rolnego (o kwotę zawyżonej ulgi z tytułu odłogowania). Podobnie, pracownicy merytoryczni już podczas kontroli podejmowali działania w celu usunięcia nieprawidłowości, np.: zakładając księgi kont pomocniczych do kont syntetycznych 221 i 226, weryfikując daty płatności czynszów wobec wszystkich najemców lokali, uzyskując dokumenty potwierdzające prawo najemcy do opłacania czynszu za najem lokalu - w wysokości nieuwzględniającej dokonanych ulepszeń.

Przepisy wewnętrzne regulujące gospodarkę finansową Gminy w zakresie planów kont dla budżetu gminy oraz dla jednostki budżetowej – nie były bieżąco dostosowywane do obowiązujących przepisów prawa, a w zakresie gospodarki kasowej, kontroli i obiegu dowodów księgowych, inwentaryzacji, gospodarki drukami ścisłego zarachowania – do marca 2003 r. pozostawały w brzmieniu pierwotnym. Wymienione regulacje nie wyczerpywały wymaganego minimum odnośnie dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości, m.in. nie ustalały zasad prowadzenia ksiąg kont pomocniczych. Zakładowy plan kont nie obejmował niektórych funkcjonujących kont pomocniczych do syntetycznego konta 011, natomiast ujęte było w nim nieobowiązujące konto 132-„Rachunek środków inwestycyjnych”. Ponadto, w jednostce nie określono obsady etatowej Urzędu Gminy, mimo wymogu wprowadzonego w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy.

Działania służb finansowych nie zawsze były zgodne z uregulowaniami formalnymi, m.in. dla nabywców nieruchomości prowadzono w 2002 r. karty podatnika – zamiast ewidencji pomocniczej do konta 221 (skorygowano). Odnośnie zapisów na kontach pomocniczych i syntetycznym 011, stwierdzono przypadki: dokonania zapisów na koncie 011-1-11 na podstawie dokumentów bez numerów identyfikacyjnych oraz bez określenia daty ich wystawienia, wykazania na ww. koncie pomocniczym w miejsce daty operacji – daty księgowania, dokonania na koncie 011-1-12 zapisów dotyczących sprzedaży środków trwałych – przed zapisami dotyczącymi ich przyjęcia, ujmowania wartości środków trwałych na koncie pomocniczym 011-1-12 i syntetycznym 011 - z opóźnieniem w stosunku do zapisów w programie „Ewidencja Środków Trwałych i Przedmiotów w Ewidencji””, ujęcia środka trwałego w programie „EŚTiPwE” z opóźnieniem w stosunku do daty nabycia środka przez Gminę. Ponadto: sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2002 - traktowane jako sprawozdanie jednostki budżetowej (Urzędu) i organu – nie zawierało niektórych danych wynikających z ksiąg prowadzonych w Urzędzie Gminy (brakujące dane były dopisywane do sprawozdania zbiorczego), w sprawozdaniu Rb-27S jw. nie wykazywano paragrafu 037-„Podatek od posiadania psów”, a więc i w kolumnie „Skutki udzielonych przez gminę: ulg, odroczeń, umorzeń...” – nie wykazano w podatku zwolnienia wprowadzonego przepisami uchwały Rady Gminy (w 2002 r. z podatku od posiadania psów zwolniono wszystkich mieszkańców Gminy), sprawozdania zbiorcze Rb-50 o wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami były sporządzane według innych wzorów niż obowiązujące w 2002 r. - na podstawie jednostkowych sprawozdań Rb-28S – zamiast jednostkowych Rb-50 (jednostki nie sporządzały jednostkowych Rb-50).

W zakresie gospodarki pieniężnej występowały przypadki: odprowadzania ze zwłoką na rachunki bankowe gotówki przyjętej do kasy, niezgodności zapisów pomiędzy raportem kasowym a saldem konta 101, braku potwierżeń dokonania sprawdzenia pod względem merytorycznym zrealizowanych dowodów kasowych, wypłaty gotówki na podstawie dowodów kasowych niezatwierdzonych do

wypłaty przez osoby upoważnione, lub zawierających niedopuszczalne poprawki. Osoba obsługująca kasę miała możliwość dokonywania - przed wydrukiem - korekt dowodów wpłat, wystawianych w Referacie Planowania i Finansów (np. w zakresie kwot odsetek, danych osób wpłacających). O powyższych nieprawidłowościach, świadczących o braku kontroli, o której mowa w art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, poinformowano Pana Wójta już w toku kontroli. Należy podkreślić, że Wójt jako kierownik jednostki, z mocy art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu nadzoru. Jednocześnie – na podstawie art. 28a ustawy o finansach publicznych – jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, a w tym za wykonanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej.

Przy realizacji umów o używanie do celów służbowych samochodów niebędących własnością pracodawcy, wystąpiły uchybienia polegające na wypłacaniu ryczałtów: w ostatnim dniu miesiąca, za który ryczałt przysługiwał – zamiast w terminie 7 dni po upływie danego miesiąca (według standardowo zawartych umów), z rozliczonymi kosztami dla pojazdów innych niż były ujęte w zawartych umowach. Ponadto, niektórym radnym wypłacono diety miesięczne w wysokościach nieznacznie przekraczających maksymalną, dopuszczalną przepisami wysokość.

Odnośnie gospodarki drukami ścisłego zarachowania, miały miejsce następujące zdarzenia: nadanie cech druku ścisłego zarachowania dla dowodu likwidacji środka trwałego – niebędącego drukiem ścisłego zarachowania, dowody zatytułowane „kontokwitariusze” nie były wymienione w instrukcji w sprawie obrotu drukami ścisłego zarachowania, rozchody niektórych druków ścisłego zarachowania (kontokwitariusze) były wypełniane przy rozliczaniu się inkasentów z wpłat (jako rozchód wykazywano druki zrealizowane, a jako stan – druki zwrócone), nie zawsze odnotowywano daty pobrania i zwrotu druków, dokonywano nieformalnych poprawek liczb określających przychód, rozchód i stan ewidencjonowanych druków (zamazania korektorem, nadpisywanie), księga ewidencji druków ścisłego zarachowania obejmowała kilka rodzajów druków – mimo wewnętrznego wymogu prowadzenia odrębnego rejestru dla każdego druku.

W zakresie dochodów stwierdzono:

błędne naliczenie ulgi z tytułu zaprzestania produkcji rolnej (decyzja korygująca w trakcie kontroli), oraz niewyjaśnione różnice powierzchni gruntów rolnych pomiędzy ewidencją geodezyjną prowadzoną w Starostwie Powiatowym w Lubinie a ewidencją podatkową prowadzoną w Urzędzie Gminy. Sporządzony wydruk komputerowy konta podatkowego (J000003) nie zawierał salda konta podatkowego, a ponadto - mimo sporządzenia go w 2003 r. – zawierał wcześniejszą datę wykonania (31.12.2002 r.). O powyższym poinformowano Pana Wójta w toku kontroli.

Ponadto w Gminie nie uregulowano sposobu wykazywania w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach budżetowych jednostki, rzeczywistych (liczonych w milionach złotych) zobowiązań w związku z nadpłaconym przez KGHM Polska Miedź S.A. podatkiem od nieruchomości (wzrostu górnictwa).

W zakresie gospodarowania mieniem gminnym

Stwierdzono nieprawidłowości przy ujmowaniu w ewidencji księgowej faktów zbycia nieruchomości (np.: zapisy dotyczące zbycia niektórych działek były dokonane przed zapisami o ich przyjęciu, wartości działek ujętych w ewidencji księgowej w 2000 r. miały wykazane wartości równe cenom uzyskanym ze sprzedaży w drodze przetargu w 2002 r., szereg działek ujętych w ewidencji geodezyjnej nie było ujętych w ewidencji księgowej /w trakcie kontroli uzgodniono stany/ lub było ujętych z wartością zerową, nie prowadzono odpowiednich kont pomocniczych dla nabywców nieruchomości /założono podczas kontroli/).

Rada Gminy do lutego 2003 r. nie uchwaliła wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować m.in. zasady polityki czynszowej. Przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy oraz gospodarowanie mieniem komunalnym - zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – począwszy od dnia 27 października 2002 r. należało do zadań Wójta Gminy, (wcześniej - do zadań Zarządu Gminy). W efekcie, w Gminie w 2002 r. nadal stosowano stawki czynszu za najem lokali mieszkalnych i lokali socjalnych – ustalone przez Radę Gminy na podstawie przepisów ustawy z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która utraciła moc z dniem 10 lipca 2001 r., tj. z dniem ogłoszenia ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (z wyjątkiem przepisów rozdziału 6 „Dodatki mieszkaniowe”). Począwszy od 10 lipca 2001 r., stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, powinien ustalać organ wykonawczy tej jednostki, w oparciu o uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin (którego to planu Rada Gminy w Lubinie nie uchwaliła).

W jednostce nie dotrzymano terminów przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych. Przeprowadzenie poprzedniej inwentaryzacji środków trwałych Wójt zarządził w okresie 26.10.1998 r. – 30.01.1999 r., a ostatniej inwentaryzacji w okresie 02.04 - 31.05.2002 r.; zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy o rachunkowości termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli rozpoczęto ją nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku. W aktach dotyczących inwentaryzacji z 2002 r. udokumentowano przeprowadzenie inwentaryzacji gruntów w drodze spisu z natury, zamiast drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich realnej wartości, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

W zakresie rozliczeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi, uchybienia polegały na: braku udokumentowania terminu przekazania podległym jednostkom informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej, przekazywaniu podległym jednostkom budżetowym informacji o kwotach

wydatków bez zachowania wymaganej szczegółowości, braku dokumentowania terminu przekazania projektów planów finansowych przez podległe jednostki - zarządowi jednostki samorządu terytorialnego, niedokumentowaniu terminu przekazania przez zarząd gminy podległym jednostkom informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek.

Do głównych przyczyn powstania nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy zaliczyć: brak zorganizowanego systemu kontroli wewnętrznej, a w tym wewnętrznych przepisów, mających na celu uregulowanie 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.

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:

1. Ustalenie obsady etatowej Urzędu Gminy - zgodnie z przepisem § 5 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy.
2. Dostosowanie przepisów wewnętrznych do wymogów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 r.: Dz. U. Nr 76, poz. 694) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 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).
3. Przestrzeganie wymogów dotyczących sporządzanych w jednostce dowodów księgowych, w tym zwłaszcza: oznaczanie ich numerami identyfikacyjnymi oraz stwierdzeniem sprawdzenia, tj. zgodnie z przepisami art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694).
4. Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z przepisami art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości..
5. Dokonywanie w księgach rachunkowych zapisów spełniających minimum wymagań (data operacji, rodzaj i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego data, jeżeli różniła się ona od daty dokonania operacji) oraz prowadzenie ksiąg sprawdzalnie (zapisy chronologiczne), tj. zgodnie z przepisami art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 oraz art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.

6. Wykazywanie w jednostkowych sprawozdaniach budżetowych danych wynikających z urzędów księgowych, a w sprawozdaniach zbiorczych danych zgodnych z danymi w sprawozdaniach jednostkowych oraz sporządzanie sprawozdań zbiorczych na podstawie sprawozdań jednostkowych, tj. zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).
7. Odprowadzanie przyjmowanych do kasy Urzędu Gminy wpływów z podatków i opłat, w terminie określonym w „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej i ochrony wartości pieniężnych w Urzędzie Gminy Lubin” (str. 2 Instrukcji - Przechowywanie wartości pieniężnych /pkt 5/).
8. Przestrzeganie obowiązku realizowania wypłat gotówkowych wyłącznie na podstawie dowodów źródłowych zatwierdzonych do wypłaty przez osoby upoważnione, tj. zgodnie z „Instrukcją w sprawie kontroli i obiegu dokumentów (...)” (strona 3 instrukcji, 6 akapit).
9. Postępowanie zgodnie procedurą określoną w art. 22 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości w przypadku błędów w zewnętrznych dowodach źródłowych.
10. 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 Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Spowodowanie wyłączenia w programie opcji pozwalającej kasjerowi dokonywać zmian w dowodach wpłaty wystawianych przez pracowników innych komórek organizacyjnych Urzędu.
11. Dokonywanie zwrotu kosztów używania przez pracownika w celach służbowych dojazd lokalnych samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między pracodawcą a pracownikiem, na warunkach określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271). Przestrzeganie postanowień zawartych umów, a w szczególności § 2 dotyczącego terminów wypłacanych pracownikom ryczałtów samochodowych i § 3 odnoszącego się do obowiązku przedkładania pracodawcy, w przypadku zmiany środka transportu, pisemnych informacji o nowym pojeździe.
12. Naliczanie i wypłacanie diet dla radnych w kwotach nie przekraczających maksymalnej wysokości diet dla uprawnionych radnych, zgodnie z przepisem § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. Nr 61, poz. 710).

13. Prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania oraz poprawianie błędnych zapisów w książkach druków ścisłego zarachowania zgodnie z § 5 ust. 2 i 5 „Instrukcji w sprawie obrotu drukami ścisłego zarachowania”.
14. Wyjaśnienie różnic powierzchni gruntów rolnych pomiędzy ewidencją geodezyjną prowadzoną w Starostwie Powiatowym w Lubinie, a ewidencją podatkową prowadzoną w Urzędzie Gminy.
15. Spowodowanie oznaczania wydruków ksiąg rachunkowych jednostki – rzeczywistą datą ich sporządzenia, tj. zgodnie z przepisem art. 13 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
16. Zintensyfikowanie działań w celu uregulowania sytuacji w zakresie wykazania w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach budżetowych jednostki, rzeczywistych zobowiązań Gminy w związku z nadpłaconym przez KGHM Polska Miedź S.A. podatkiem od nieruchomości (wzrostu górnictwa).
17. Przygotowywanie projektu uchwały Rady Gminy w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zmianami). Po podjęciu przez Radę uchwały w sprawie jw., ustalenie na jej podstawie stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przez organ wykonawczy, zgodnie z przepisem art. 7 i art. 8 pkt 1 powołanej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
18. Przeprowadzanie inwentaryzacji zgodnie z przepisami rozdziału 3 powołanej powyżej ustawy o rachunkowości oraz własnej „INSTRUKCJI INWENTARYZACJNEJ DLA URZĘDU GMINY W LUBINIE”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 5/98 Wójta Gminy Lubin z 17 września 1998 r. Doprowadzenie w toku inwentaryzacji do weryfikacji realnej wartości gruntów gminnych, szczególnie tych o wykazanych zerowych wartościach.
19. Dokumentowanie terminów przekazywania przez Wójta Gminy samorządowym jednostkom budżetowym informacji (w określonej szczegółowości) niezbędnych do opracowania projektów i planów finansowych, a także wyegzekwowanie przekazywania projektów planów finansowych przez podległe jednostki - Wójtowi Gminy, tj. realizacji obowiązków wynikających z przepisów art. 125 i art. 126 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych oraz § 2 ust. 1 i 4 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:

Pan
Roman Komarnicki
Przewodniczący Rady
Gminy Lubin