

Wrocław, 14 lipca 2003 roku

WK.660/422/K-12/03

**Pan  
Andrzej Proszkowski  
Wójt Gminy Oleśnica**

**ul. 11 listopada 24  
56-400 Oleśnica**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 roku nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w Urzędzie Gminy Oleśnica w okresie od 18 marca do 16 czerwca 2003 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy. Jej celem było sprawdzenie zgodności postępowania z obowiązującymi przepisami w zakresie realizacji budżetu Gminy oraz wynikających z niego zadań, na przykładzie losowo wybranych i udokumentowanych operacji finansowo-gospodarczych.

Ustalenia z kontroli zostały szczegółowo opisane w protokole, którego jeden egzemplarz, po jego podpisaniu bez zastrzeżeń, przekazano Panu Wójtowi 16 czerwca 2003 roku. Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowe zadania określone w uchwałach budżetowych były na ogół realizowane w sposób prawidłowy. Pozytywnie należy również ocenić fakt, że w czasie przeprowadzania kontroli podejmowano działania, które pozwoliły niezwłocznie wyeliminować część nieprawidłowości i uchybień, i tak: uzupełniono rejestry udzielonych pełnomocnictw, anulowano Regulamin dysponowania środkami finansowymi sołectwa, dostosowano do obowiązujących przepisów treści oświadczenia o wykorzystaniu pojazdów nie będących własnością pracodawcy do celów służbowych w jazdach lokalnych, wprowadzono obowiązek dokumentowania i rozliczania podróży służbowych poza granicami kraju, podjęto próby odzyskania nienależnie wypłaconych diet dla radnych gminnych, wypłacono zaległe diety członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Obok opisanych wyżej pozytywnych faktów wystąpiły też uchybienia i nieprawidłowości, spowodowane między innymi wadliwą interpretacją obowiązujących przepisów, niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu, a także niedopełnieniem obowiązków przez niektórych pracowników Urzędu. Dotyczyło to w szczególności niżej wykazanych zagadnień.

#### **W zakresie organizacji wewnętrznej urzędu.**

Nie zatrudnienie w Urzędzie etatowego zastępcy wójta oraz nie utworzenie wyspecjalizowanej komórki kontroli wewnętrznej, a także brak należytej obsługi prawnej, spowodowało niedostateczny nadzór i kontrolę sprawowaną przez Wójta nad kadrami urzędu. Nie dostosowano uregulowań wewnętrznych do obowiązujących przepisów lub sporządzano je sprzecznie z nimi. Nie przestrzegano przepisów obowiązujących. Doprowadziło to, między innymi, do tego, że Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej nie ustalono sposobu powiązania z budżetem gminy, a szkoły i gimnazjum funkcjonowały jako komórki podporządkowane Gminnemu Zespołowi Oświaty Samorządowej, który z założenia miał wykonywać tylko obsługę finansowo-księgową, co jest sprzeczne z art. 79 ust. 1

ustawy z 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 1999 roku Nr 28 poz. 153 ze zm.). Regulamin Organizacyjny GZOS opracował i wprowadził swoim zarządzeniem Dyrektor Zespołu, podczas gdy ze Statutu GZOS wynikało, że powinien zatwierdzić go Zarząd Gminy. Również Statuty Sołectw nie zawierały zapisów o posiadanym w zarządzie majątku, a nowy Regulamin Organizacyjny Urzędu nadany przez Wójta w styczniu 2003 roku wszedł w życie „z dniem podpisania” oraz nie został ogłoszony, co jest sprzeczne z art. 14 ustawy z 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. Nr 62 poz. 718 ze zm.).

W instrukcji kontroli wewnętrznej Urzędu nie określono sposobu kontroli zgodności wydatków z planem finansowym oraz zasady wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, w tym wydatków na koszty finansowania jednostki, a także sposobu wykorzystania wyników i oceny tych procedur i zasad, wbrew przepisom art. 28 a ustawy o finansach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w 2001 roku, a później art. 35 tejże ustawy. Niedostateczny nadzór prawny spowodował, że nieprawidłowo zinterpretowano art. 127 ustawy o finansach publicznych i przeprowadzenie kontroli finansowej zlecono tylko w wybranych jednostkach organizacyjnych gminy i nie corocznie.

Przepisy wewnętrzne wprowadzone w Urzędzie przez Wójta Gminy nie były dostosowane do potrzeb Urzędu lub były niezgodne z obowiązującymi przepisami, ponieważ Instrukcja obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych nie zawierała wzorów typowych druków (polecenie wyjazdu służbowego) i dokumentów dopuszczonych do stosowania w Urzędzie oraz nie przedstawiała faktycznego obiegu poszczególnych dokumentów oraz stanowisk odpowiedzialnych za kontrolę merytoryczną, rachunkową oraz zatwierdzających do wypłaty, a Zakładowy Plan Kont nie zawierał, wymaganych art. 10 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 roku, Nr 76 poz. 694), dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego w zakresie, w jakim ustawa pozostawia jednostce prawo wyboru, sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Umowy zlecenia nie zawierały kontrasygnaty, co jest sprzeczne z art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591).

### **W zakresie dochodów podatkowych**

Gminny organ podatkowy nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 53 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) i nie wyegzekwował należnych odsetek za zwłokę od inkasentów, którzy rozliczyli się z pobranych podatków po terminie.

Wnioski podatników w sprawie przyznania ulg podatkowych załatwiane były z naruszeniem terminu określonego w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej. Organ podatkowy nie dopełnił też obowiązku wynikającego z art. 140 § 1 cytowanej wyżej ustawy i nie zawiadomił stron o niezakończonym w sprawie we właściwym terminie z podaniem przyczyny niedotrzymania terminu.

Wójt wydawał decyzje w sprawie umorzenia zaległości podatkowych lub odroczenia terminu płatności podatku bez wnikliwego rozpoznania sytuacji materialnej podatnika, do czego zobowiązuje art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej, pomimo że ulgi te są instytucjami prawa podatkowego będące

odstępstwem od zasady powszechności opodatkowania i ich stosowanie powinno być uzasadnione szczególnymi i nadzwyczajnymi okolicznościami.

Stwierdzono, że Wójt wydawał również decyzje w sprawie umarzania zaległości podatkowych w łącznym zobowiązaniu pieniężnym w zamian za prace na „rzecz gminy”, pomimo że art. 67 Ordynacji podatkowej nie przewiduje takiej możliwości.

W trzech przypadkach Wójt wydał decyzje w sprawie odroczenia terminu podatku zamiast w sprawie rozłożenia zaległości na raty, pomimo że upłynął już termin płatności raty podatkowej o odroczenie, której zwracał się podatnik, co jest sprzeczne z art. 48 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

### **Dochody z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.**

W latach 2001-2002 członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie otrzymywali wynagrodzenia za udział w posiedzeniach, co naruszało uchwałę nr 171/XXXIV/01 z 2 marca 2001 roku Rady Gminy w sprawie Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

W 2002 roku ze środków uzyskanych z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych sfinansowano opłaty sędziów sportowych oraz zakup książek do biblioteki gminnej, pomimo że wydatki te nie wynikały z planu finansowego Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Z wyżej opisanych środków na profilaktykę i zwalczanie alkoholizmu dokonywano wydatków na zakup placów zabaw dla dzieci oraz na organizację wypoczynku letniego dla młodzieży zagrożonej alkoholizmem z naruszeniem trybu zapytania o cenę z art. 67 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (jednolity tekst Dz.U. Nr 72, poz. 664).

### **W zakresie wydatków budżetowych.**

Brak kontroli wewnętrznej w Urzędzie spowodował, że na koniec każdego miesiąca do ewidencji podróży służbowych dopisywano, nadając podwójny numer, jednorazowe polecenia wyjazdu służbowego wydane post factum przez Przewodniczącą Rady dla Wójta nakilka podróży wykonywanych samochodem prywatnym w różnych dniach, w ciągu tego miesiąca. Przewodnicząca Rady zatwierdzała również te polecenia wyjazdu do wypłaty, w sumie kwoty 12.299,59 zł, co było sprzeczne z art. 59 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 roku, Dz.U. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), a także „Instrukcja obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych” Urzędu nie dopuszczała stosowania w Urzędzie druków „polecenie wyjazdu służbowego” do wielokrotnego rozliczania w ciągu miesiąca wyjazdu służbowego.

Delegowanym przedstawicielom nie wystawiano poleceń wyjazdu służbowego na podróże poza granice kraju oraz nie rozliczano należnych im diet.

Niezgodnie z zasadami określonymi przez Radę Gminy Przewodnicząca Rady Gminy oraz Radny Tadeusz Jaroszewski pobrali w 2001 i 2002 roku nienależne diety w wysokości 2.605,74 zł każdy.

### **Wydatki na inwestycje**

Zamawiający podpisał 19 lipca 2001 roku umowę nr 7033-1/I/1/2001 na wykonanie zadania inwestycyjnego pn. „Sieć wodociągowa Ligota Mała-Nowa Ligota trzy dni po terminie ogłoszenia o

wyniku postępowania, co narusza art. 51 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych, w myśl którego jeżeli zamawiający dokona wyboru oferty zgodnie z przepisami ustawy, obowiązany jest do zawarcia umowy w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w art. 50 ust. 2 ustawy, nie później jednak niż przed upływem terminu związania ofertą.

Zamawiający nie odebrał oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności i dominacji od oferentów, którzy brali udział w przetargu na wykonanie zadania pn. „Sala gimnastyczna Ligota Polska” i „Sala gimnastyczna Smolna” w sposób określony w art. 22 ust. 5 cytowanej wyżej ustawy.

W opisanych wyżej postępowaniach przetargowych na budowę sal gimnastycznych zamawiający nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 50 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych i nie powiadomił oferentów o wyniku przetargu.

Zamawiający nie przesłał do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji cenowej z wyżej wymienionych postępowań wraz z kopią oferty najkorzystniejszej, co jest sprzeczne z art. 25 ust. 5 ustawy o zamówieniach publicznych.

### **W zakresie gospodarki pozostałymi składnikami majątku.**

Skarbnik Gminy nie sprawował pieczy nad majątkiem Gminy, ponieważ część ewidencji prowadziły jednostki organizacyjne Gminy, a Urząd nie posiadał protokołów zdawczo-odbiorczych na to mienie. Majątek użytkowany przez jednostki pomocnicze Gminy – sołectwa - nie był zaewidencjonowany, pomimo że w 1995 roku przeprowadzono inwentaryzację, i gospodarowanie nim, w tym również zbywanie i fakturowanie, odbywało się poza budżetem Gminy.

Prowadzone w Urzędzie ewidencje majątku nie zawierały informacji niezbędnych do obliczenia wysokości odpisów amortyzacyjnych, co jest sprzeczne z art. 9 ust. 1 ustawy z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2000 roku, Nr 54 poz. 654 ze zm.). Nie wszystkie składniki posiadały szczegółową charakterystykę identyfikującą je, tzn. opis i stan przedmiotu oraz numer fabryczny i inwentarzowy środka trwałego. Praktykowano też rejestrację majątku składającego się z kilku samodzielnych elementów, jako 1 kpl., co przy nie oznakowaniu tych składników numerami inwentarzowymi nadanymi im w „Spisach inwentarza” wywieszonych w poszczególnych pomieszczeniach, budzi uzasadnione wątpliwości.

Ewidencja dróg i obiektów mostowych Gminy nie została dostosowana i uaktualniona do przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 28 lutego 2000 roku w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz.U. Nr 32 poz. 393 ze zm.).

Wszystkie księgi pomocnicze - ewidencje środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych, nie zostały wyszczególnione w wykazie ksiąg rachunkowych dopuszczonych przez kierownika jednostki do stosowania w jednostce, co jest sprzeczne z art. 10 ust. 1 pkt 3b ustawy o rachunkowości.

Przekazując powyższe Panu Wójtowi, 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 i uchybień, a w szczególności:

1. Zatrudnienie zastępcy wójta oraz zorganizowanie stanowiska ds. kontroli wewnętrznej,
2. Zorganizowanie prawidłowego nadzoru prawnego w Urzędzie,

3. Przeanalizowanie i uaktualnienie dokumentacji organizacyjno-prawnej jednostek organizacyjnych Gminy, również sołectw,
4. Niezwłoczne ogłoszenie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu,
5. Dostosowanie obowiązujących w Urzędzie instrukcji kontroli wewnętrznej, obiegu dokumentów oraz zakładowego planu kont do obowiązujących przepisów ustawy z 26 listopada 1988 r. o finansach publicznych oraz ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości,
6. Zorganizowanie kontroli wewnętrznej w sposób umożliwiający objęcie corocznie kontrolą wszystkich jednostek organizacyjnych Gminy, zgodnie z art. 127 ustawy o finansach publicznych,
7. Kontrasygnowanie przez Skarbnika wszelkich umów z kontrahentami, w wyniku których powstają zobowiązania pieniężne stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.),
8. Niezwłoczne zaniechanie rozliczania kosztów podróży służbowych Wójta w sposób dotychczas stosowany, tzn. poleceniami miesięcznymi rozliczanymi na koniec miesiąca,
9. Egzekwowanie od inkasentów terminowego rozliczania się z pobranych podatków lokalnych i naliczanie odsetek w przypadku zwłoki w ich zapłacie, w myśl art. 53 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja Podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.),
10. Rozpatrywanie wniosków podatników w sprawie ulg podatkowych w terminie określonym w art. 139 § 1 Ordynacji podatkowej, a w przypadku opóźnień powiadamianie wnioskodawców, w myśl art. 140 § 1 tejże ustawy o przyczynach niedotrzymania terminu ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.
11. Wydawanie decyzji podatkowych dotyczących ulg w zapłacie podatków po wnikliwym przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego sytuację materialną podatnika w myśl art. 122 i 125 § 1 Ordynacji podatkowej.
12. Wydawanie decyzji w sprawie odroczenia terminu płatności podatków jedynie przed upływem terminu płatności raty podatkowej.
13. Dokonywanie wydatków ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi zgodnie z planem finansowym dołączonym do Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (jednolity tekst Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.),
14. Zaniechanie, stosowanego dotychczas, zatwierdzania przez Przewodniczącą Rady rachunku kosztów do wypłaty w podróżach służbowych Wójta.
15. Stosowanie w podróżach służbowych zagranicznych przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 236 poz. 1991).
16. Spowodowanie zwrotu do budżetu gminy nienależnie pobranych diet przez przewodniczącą rady i radnego.
17. Przestrzeganie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych przy realizowaniu inwestycji gminnych, a w szczególności tych, które dotyczą zawierania umów z oferentami, oraz powiadamiania oferentów o wyniku przetargu.

18. Przesyłanie Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji cenowej z postępowań przetargowych wraz z kopią oferty najkorzystniejszej zgodnie z art. 25 ust. 5 ustawy o zamówieniach publicznych.
19. Spowodowanie zarządzenia i przeprowadzenia inwentaryzacji całego majątku Gminy (użytkowanego przez wszystkie jednostki gminy, z sołectwami włącznie), zaktualizowanie ewidencji tego majątku oraz protokolarnie przekazanie go dotychczasowym zarządcom.
20. Zaniechanie praktyk samodzielnego zbywania i fakturowania mienia użytkowanego przez sołectwa.
21. Dostosowanie ewidencji środków trwałych do przepisów ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.) oraz prowadzenie jej w sposób nie budzący wątpliwości, co do tożsamości spisanych tam składników.
22. Niezwłoczne, po przeprowadzeniu inwentaryzacji, oznakowanie w sposób trwały cechami Gminy wszystkich składników mienia Gminy.
23. Doprowadzenie ewidencji dróg i obiektów mostowych do zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 28 lutego 2000 roku w sprawie numeracji i ewidencji dróg oraz obiektów mostowych (Dz.U. Nr 32, poz. 393).
24. Uzupełnienie wykazu ksiąg rachunkowych Urzędu o wszystkie stosowane księgi pomocnicze.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zwraca się o udzielenie informacji w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie realizacji przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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:  
Pani  
Aleksandra Sieruga  
Przewodnicząca Rady Gminy  
w Oleśnicy