

Wrocław, 28 grudnia 2004 roku

WK.660/233/K-35/04

**Pan  
Henryk Szwedo  
Wójt Gminy Wądroże Wielkie**

**59 – 430 Wądroże Wielkie**

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.), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Wądroże Wielkie w okresie od 06.09.2004 roku do 07.12.2004 roku. Szczegółowe ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym bez zastrzeżeń przez Wójta Gminy i Skarbnika.

Kontroli poddano działalność bieżącą jak i sposób wykonania uprzednio wydanych wniosków pokontrolnych. Ustalono, że większość wniosków pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej zawartych w wystąpieniu znak WK.0913/233/K-38/00 z dnia 30 czerwca 2000 roku (po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2000 roku) została wykonana.

Należy podkreślić, że większość objętych kontrolą zagadnień związanych z bieżąco realizowaną gospodarką finansową przez Urząd Gminy w okresie kontrolowanym była wykonywana prawidłowo. Niemniej obecna kontrola wykazała występowanie w dalszym ciągu pewnych uchybień i nieprawidłowości. Zarówno jedno jak i drugie szczegółowo omówiono w protokole kontroli. Do najistotniejszych należy zaliczyć:

#### **W zakresie spraw organizacyjnych i przepisów wewnętrznych**

Wprowadzone przez Wójta Gminy stosownie do wymogów zawartych w przepisach art. 35a ust. 3 ustawy o finansach publicznych w formie pisemnej procedury kontroli wewnętrznej, w postaci instrukcji i regulaminów, nie zabezpieczały w pełnym wymiarze prawidłowej gospodarki finansowej, gdyż niektórych zagadnień w ogóle nie unormowano np. ewidencji i poboru podatków i opłat (pkt 3.7. protokołu).

W zakładowym planie kont opisano przyjęte w jednostce zasady rachunkowości obejmujące elementy określone w art. 10 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 roku, Dz.U. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Jednak brak w nich było wykazu kont dla Funduszu Świadczeń Socjalnych, wykazu kont dla urzędu gminy - analityki do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. W trakcie kontroli uzupełniono przepisy wewnętrzne o wykaz kont dla ZFŚS - konto 135 oraz kont analitycznych do konta 221 (Zarządzenie Wójta Gminy nr 30/04 z 20 października 2004 roku).

W instrukcji w sprawie gospodarki kasowej wyłączono wpływy podatkowe przyjmowane na kwitariusz K-103 z limitu pogotowia kasowego, co wypaczało sens ustalania wielkości pogotowia kasowego. W trakcie kontroli uporządkowano przepisy wewnętrzne w zakresie gospodarki kasowej i wielkości środków przechowywanych w kasie Urzędu.

W instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo - księgowych, brak było zapisu umożliwiającego wypłatę wynagrodzeń pracownikom gotówką z kasy oraz terminu w jakim winny być rozliczone polecenia wyjazdu służbowego.

Nie opracowano i nie wprowadzono do stosowania unormowań wewnętrznych zabezpieczających realizację postanowień ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (art. 15a - Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1505 ze zm.), a także regulaminu zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) aby sprawy związane ze zlecaniem zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi prowadzone przez różne komórki organizacyjne i różnych pracowników były prowadzone w sposób zorganizowany, z pełną kontrolą nad wydatkowanymi środkami publicznymi.

### **W zakresie kontroli wewnętrznej**

W 2003 roku i I półroczu 2004 roku nie zaplanowano i nie przeprowadzono żadnej kontroli przestrzegania przez podległe jednostki realizacji procedur, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2003 roku Dz.U. Nr 15, poz. 148 ze zm.), które winny obejmować w każdym roku co najmniej 5 % wydatków w gminnych jednostkach organizacyjnych w ramach realizacji obowiązków wynikających z przepisów art. 127 ustawy o finansach publicznych. Plan kontroli na IV kwartał 2004 roku sporządzono dopiero w trakcie trwania kontroli.

### **W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków**

Stany środków w kontrolowanych raportach kasowych wielokrotnie przekraczały ustaloną Zarządzeniem Wójta kwotę pogotowia kasowego, co świadczy o nieprzestrzeganiu wewnętrznych uregulowań w przedmiotowym zakresie.

Lista wypłat dodatków mieszkaniowych za miesiąc listopad 2003 roku, Lista płac Nr 69 za czerwiec 2004 roku - nagrody dla sołtysów, Lista wypłat prowizji za II kw/2004 z dnia 09.06.2004 roku nie zawierały zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych (dekretacji) wymaganego art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.

Ewidencję druków ścisłego zarachowania prowadzono w jednej „Księdze druków ścisłego zarachowania”, co było niezgodne z zapisem zawartym w § 7 Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy..., z którego wynika, iż winna być prowadzona odrębnie dla każdego rodzaju bloku. Ponadto, w II półroczu 2003 roku nie prowadzono ewidencji czeków gotówkowych w ewidencji druków ścisłego zarachowania. W trakcie kontroli uchybienia te zostały usunięte i od 1 października 2004 roku przedmiotowa ewidencja prowadzona jest prawidłowo.

Na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” nie prowadzono rozrachunków ze wszystkimi kontrahentami, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.), w myśl którego konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla rozrachunków z kontrahentami.

Wykazane w bilansie jednostki budżetowej stany należności i zobowiązań były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Różnica wynikała z kwoty nadpłat dochodów gminy, gdyż wykazana kwota należności (1.301.002,72 zł) była per'saldem konta 221 (należności wg ewidencji stanowiły kwotę 1.303.367,04 zł, natomiast nadpłaty kwotę 2.364,32 zł). Nieprowadzono również ewidencji analitycznej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wg tytułów tych dochodów, co było niezgodne z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. Nr 50, poz. 511 ze zm.). W trakcie kontroli od dnia 01.10.2004 roku zaczęto w sposób prawidłowy księgować dochody budżetowe, a Zarządzeniem Nr 31/04 Wójta Gminy Wądroże Wielkie z dnia 16 listopada 2004 roku w sprawie zmian w przepisach wewnętrznych Urzędu Gminy, uzupełniono „Zakładowy plan kont...” poprzez dodanie załącznika nr 7 „Wykaz kont dla Urzędu gminy – analityka do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.

Księgowanie dochodów w budżecie (organie) odbywało się na podstawie miesięcznych zestawień zamiast na podstawie okresowych sprawozdań jednostek budżetowych w korespondencji z kontem 901, tj. wg zasad określonych w opisie kont: konto 222 - pkt 1.6 załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 roku 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).

Nie wszystkie objęte kontrolą zaliczki zostały rozliczone w terminie określonym w § 13 ust. 2 „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy w Wądrożu Wielkim”.

Rozbieżności między stanem faktycznym i ewidencyjnym wykazane w inwentaryzacji znaków opłaty skarbowej na 31 grudnia 2003 roku w kwocie 274,90 zł nie zostały wyjaśnione i rozliczone w księgach danego roku wbrew wymogom zawartym w art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.).

### **W zakresie realizacji budżetu**

Wobec podatników, którzy nie uregulowali w terminie I raty należności podatkowych z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego za 2003 i 2004 rok, upomnienia i tytuły wykonawcze wystawiono co najmniej z miesięcznym opóźnieniem, wbrew wymogom określonym w § 2, 5 i 6 rozporządzenia z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

Nie wyegzekwowano od wszystkich podatników informacji o nieruchomościach za 2003 rok, wg wzoru uchwalonego przez Radę.

W postępowaniu wyjaśniającym w zakresie udzielania ulg podatkowych nie wzywano podatników w trybie art. 189 ustawy – Ordynacja podatkowa, do udokumentowania osiągniętych dochodów. Nie informowano strony w trybie art. 200 w związku z art. 123 ordynacji podatkowej o możliwości wypowiedzenia się, co do zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, oraz zapoznania strony z tym materiałem.

Rozliczenia poleceń wyjazdu służbowego objęte kontrolą nie zawierały oświadczeń o „korzystaniu lub nie z ulg w przejazdach środkami PKS, PKP” oraz potwierdzenia przez kasjerkę (brak podpisu) wypłaconej gotówki z kasy.

Środki przekazane (27.06.2003 roku) Starostwu Powiatowemu w Jaworze na podstawie porozumienia zawartego 25 marca 2003 roku (dotacja na zakup leków dla ZOZ) zostały zaklasyfikowane jako wydatek w rozdziale 75020 „Starostwa powiatowe” zamiast w rozdziale 75809 „Rozliczenia między jednostkami samorządu terytorialnego”, co było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z 25 marca 2003 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz.U. Nr 68, poz. 634).

W dokumentacji z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Budowę sieci wodociągowej we wsi Pawłowice”, zamieszczono oświadczenia przewodniczącej i zastępcy przewodniczącej komisji, że nie podlegają wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 20 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, bez wskazania dokładnej daty ich złożenia (06.2002 rok - zawierały one jedynie miesiąc i rok złożenia).

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy na zadanie „Budowa sieci wodociągowej we wsi Pawłowice”, według zapisu w umowie (70%), miało być zwrócone wykonawcy w ciągu 30 dni od daty odbioru końcowego, który został przeprowadzony 5 października 2002 roku, tj. do 5 listopada 2002 roku. Tymczasem, zostało przekazane na rachunek wykonawcy dopiero 11 lutego 2004 roku, czym naruszono przepis § 7 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 16 lipca 2002 roku w sprawie zabezpieczenia należytego wykonania umowy o zamówienie publiczne (Dz.U. Nr 115, poz. 1002).

### **W zakresie rozliczeń finansowych JST z jej jednostkami organizacyjnymi**

Kierownicy jednostek organizacyjnych (głównie jednostek budżetowych) nie przestrzegali postanowień uchwały nr XII/58/99 Rady Gminy z 18 listopada 1999 roku w zakresie opracowania planów rzeczowych zadań oraz projektów planów finansowych do 15 października roku poprzedzającego rok budżetowy stanowiących podstawę opracowania projektu budżetu gminy na poszczególne lata.

Wójt Gminy nie przekazał, do poszczególnych jednostek organizacyjnych, informacji jakie wskaźniki stanowiły podstawę opracowania projektu budżetu na 2003 rok (objęty kontrolą). Zatem projekty planów jednostkowych na 2003 rok nie były weryfikowane pod względem ich zgodności z projektem budżetu. Wymóg weryfikacji został określony w § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek 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). Projekt budżetu został przekazany podległym jednostkom budżetowym w dniu 21 listopada 2002 roku, tj. w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu. W pismach skierowanych do dyrektorów szkół i kierownika GOPS, Wójt Gminy powoływał się na załączniki, których de facto nie było. Ponadto, po uchwaleniu budżetu 19 marca 2003 roku, Wójt Gminy nie przekazał kierownikom podległych jednostek informacji o ostatecznych kwotach wydatków na rok 2003, czym nie dopełnił wymogu określonego art. 126 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

**Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:**

1. Opracowanie brakujących przepisów wewnętrznych, tj.: instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 50, poz. 511 ze zm.), oraz instrukcji o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu (art. 15a - Dz.U. z 2003 r. Nr 153 poz. 1505 ze zm.).
2. Dołożenie starań w celu wyegzekwowania od wszystkich podatników (od osób fizycznych i prawnych) informacji i deklaracji o nieruchomościach; gruntach rolnych i leśnych, wg wzoru ustalonego przez Radę Gminy, a także deklaracji na podatek od środków transportowych zgodnie z przepisami art. 6 ust. 6 i art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2002 roku Nr 9, poz. 84 ze zm.).
3. Dołożenie starań w celu wyegzekwowania należności budżetowych figurujących na koncie 221. Dotyczy to zwłaszcza zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz w podatku od środków transportowych od osób fizycznych. Należy w tym celu wykorzystać zasady określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
4. Wyeliminowanie uchybień formalnych omówionych na str. 56 i 57 protokołu kontroli popełnionych przy załatwianiu podań i wniosków o umorzenie zaległości podatkowych w trybie przepisów proceduralnych zawartych w przepisach art. 189 i 200 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).
5. Załączanie do dowodu zbiorczego kopii kwitariusza k-103 z tytułu przyjętych dochodów, zgodnie z zasadą kompletności wymienioną w art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.).
6. Dekretowanie każdego dowodu księgowego, zgodnie z wymogami zawartymi w art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), a w szczególności list wypłat dodatków mieszkaniowych i prowizji dla inkasentów.
7. Księgowanie rozrachunków z kontrahentami, każdorazowo na konto 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” zgodnie wymogiem art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, który nakazuje prowadzenie kont ksiąg pomocniczych, w szczególności dla rozrachunków z kontrahentami.
8. Księgowanie dochodów w Jednostce Samorządu Terytorialnego na podstawie okresowych sprawozdań jednostek budżetowych w korespondencji z kontem 901, wg wymogów określonych w części II “Opis kont”, konto 222 - “Rozliczenie dochodów budżetowych” pkt 1.6) i konto 901 - “Dochody budżetu” pkt

- 1.14) załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 roku 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).
9. Terminowe rozliczanie zaliczek, zgodnie z uregulowaniami wewnętrznym ujętymi w § 13 ust. 2 "Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej...".
  10. Uzgadnianie stanu faktycznego znaków skarbowych, stwierdzonego w drodze inwentaryzacji ze stanem księgowym (ewidencyjnym) oraz wyjaśnianie i rozliczanie ujawnionych w toku inwentaryzacji różnic, wg wymogu określonego w art. 27 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
  11. Ujmowanie w bilansie stanów środków pieniężnych zgodnie z danymi wykazanymi w ewidencji księgowej (na podstawie dowodów bankowych), potwierdzonymi przez banki na ostatni dzień roku (w drodze potwierdzenia sald), zgodnie z wymogiem określonym w § 15 pkt 1 oraz w części II "Opis kont", Konto 133 - "Rachunek budżetu" pkt 1.1) załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.
  12. Potwierdzanie sald należności u kontrahentów, zgodnie z wymogami art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
  13. Przestrzeganie zasad określonych w rozporządzeniu 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 na obszarze kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.) w zakresie rozliczania delegacji służbowych i zamieszczanie w nich informacji o posiadaniu bądź nie zniżki na przejazdy publicznymi środkami lokomocji oraz potwierdzanie przez kasjera wypłaty delegacji gotówką, zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi.
  14. Stosowanie właściwej klasyfikacji budżetowej, a w szczególności dla środków przekazywanych innym jednostkom samorządu terytorialnego na podstawie zawartych porozumień, zgodnie z podziałkami klasyfikacji określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 20 września 2004 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 209, poz. 2132), które wchodzi w życie od 1 stycznia 2005 roku.
  15. Bezwzględne przestrzeganie zasad i trybu udzielania zamówień publicznych określonych w ustawie z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) w szczególności w zakresie dokumentowania postępowania przetargowego i żądania od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jak i rozliczania zabezpieczenia wniesionego w pieniądzu w terminie określonym w art. 151 ustawy.
  16. Przestrzeganie postanowień, ustalonych przez Radę Gminy w uchwale proceduralnej oraz w przepisach ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2003 roku Nr 15, poz. 148 ze zm.) przy opracowywaniu projektu budżetu oraz jego uchwalaniu.

17. Dokonywanie weryfikacji projektów planów jednostkowych pod względem ich zgodności z projektem budżetu, zgodnie z wymogiem § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek 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).
18. Przekazywanie kierownikom podległych jednostek organizacyjnych informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków, wynikających z uchwalonego budżetu na dany rok zgodnie z wymogiem art. 126 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Odnośnie wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan Jarosław Laska  
Przewodniczący Rady Gminy  
w Wądrożu Wielkim