

Wrocław, 16 listopada 2004 roku

WK.660/404/K-26/04

**Pan  
Ignacy Miecznikowski  
Wójt Gminy Cieszków**

**ul. Grunwaldzka 41  
56-330 Cieszków**

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 z późn. zm.), przeprowadziła w Urzędzie Gminy Cieszków, w okresie od 5 sierpnia do 22 października 2004 roku, kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Cieszków.

Ustalenia kontroli zostały szczegółowo opisane w protokole podpisanym bez zastrzeżeń 22 października 2004 roku.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowe zadania określone w uchwałach budżetowych były na ogół realizowane w sposób prawidłowy, pomimo popełnienia szeregu nieprawidłowości i uchybień, a także dokumentowania przebiegu zdarzeń gospodarczych nie zawsze zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Pozytywnie należy ocenić działania podejmowane w trakcie kontroli zmierzające do wyeliminowania części nieprawidłowości i uchybień. Zaliczyć do nich należy:

- opracowanie i wprowadzenie do stosowania zarządzeniem Wójta Instrukcji w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz finansowaniu terroryzmu,
- udzielenie przez Wójta kierownikom gminnych jednostek budżetowych pełnomocnictw do składania oświadczeń woli oraz podejmowania czynności prawnych w zakresie bieżącego funkcjonowania jednostki i wykonywania jej zadań statutowych,
- zaprowadzenie rejestru instytucji kultury dla Gminnego Centrum Kultury,
- wprowadzenie do ewidencji środków trwałych lokalu mieszkalnego otrzymanego w 2004 roku od Skarbu Państwa.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia spowodowane między innymi były nieprzebraniem lub błędną interpretacją przepisów oraz niedopełnieniem obowiązków przez niektórych pracowników Urzędu. Dotyczyło to w szczególności niżej wskazanych zagadnień.

#### **W zakresie księgowości**

Zarządzeniem Wójta nr 4/2003 z 2 maja 2003 roku dokonano aktualizacji ZPK, w którym zrezygnowano z prowadzenia ewidencji kont pozabilansowych: konta 998 - „Zaangażowanie wydatków budżetowych

roku bieżącego” i konta 999 - ”Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”. Z § 12 ust. 1 pkt 1 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) wynika, że podane w planach kont konta należy traktować jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce. Konta: 998 oraz 999 do takich jednak nie należą.

W Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych brak było postanowień dotyczących archiwizowania ksiąg rachunkowych prowadzonych przy użyciu komputera. Obowiązek zastosowania w tym zakresie odpowiednich rozwiązań organizacyjnych wynika z art. 71 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 roku Dz. U. nr 76 poz. 694 z późn. zm.).

Błędne zapisy w dokumentach księgowych wymazywano i dokonywano przeróbek, postępując niezgodnie z zasadami określonymi w art. 25 ustawy o rachunkowości. Stwierdzono przypadki braku zatwierdzenia dowodów korygujących przez osoby upoważnione, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy, ponadto wszystkie dowody PK z kontrolowanej próby nie zostały opatrzone datą sporządzenia - w związku z czym nie spełniały wymogu określonego w art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy.

### **W zakresie gospodarki pieniężnej**

Obsługę bankową budżetu gminy wykonuje Bank Spółdzielczy w Cieszkowie wskazany przez Radę Gminy uchwałą nr II/5/94 z 27 kwietnia 1994 roku - na podstawie umowy z 5 maja 1994 roku, zawartej na czas nieokreślony.

Kolejne umowy rachunku bankowego z wyżej wymienionym bankiem zostały zawarte - również na czas nieokreślony - 13 stycznia 1997 roku i następnie 1 listopada 2001 roku. Umowy zawarto z naruszeniem art. 134 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2003 roku Dz. U. nr 15, poz. 148 z późn. zm.), zgodnie z którym bankową obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany przez organ stanowiący w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.

### **W zakresie gospodarki drukami ścisłego zarachowania**

Przyjmowano na stan druków ścisłego zarachowania nieoznaczone numerami kserokopie miesięcznych kart pracy sprzętu silnikowego, które przez to nie odpowiadały wymogom art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Bloczki druków "Kasa wyda" również nie zostały trwale oznaczone numerami identyfikacyjnymi i nie zostały ponumerowane poszczególne druki, co było ponadto niezgodne z § 3 ust. 2 i § 6 załącznika nr 3 do obowiązującej w Urzędzie Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

W badanym okresie Urząd przeprowadził 14 kontroli podatkowych u osób fizycznych, udokumentowanych protokołami. Nie przeprowadzono jednak żadnej kontroli podatkowej u osób prawnych (np. w za-

kresie zgodnego ze stanem faktycznym wykazywania w deklaracjach podatkowych budowli oraz powierzchni nieruchomości podlegających opodatkowaniu). Uprawnienie do przeprowadzania przez organ podatkowy kontroli wynika z art. 281 i nast. ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137 poz. 926 z późn. zm.).

Decyzje organu podatkowego w sprawach umorzenia zaległości podatkowych były poprzedzone postępowaniem podatkowym, w ramach którego zebrany został konieczny materiał dowodowy.

W jednym jednak przypadku - z wybranej próby 25 spraw, decyzja wydana została przed zebraniem całego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, co było niezgodne z art. 191 ordynacji podatkowej. Decyzja nr 3113/U/325/2003 została wydana 31 grudnia 2003 roku, natomiast protokół o stanie majątkowym rolnika ubiegającego się o umorzenie został sporządzony

8 stycznia 2004 roku. Ponadto, 17 wniosków podatników nie zostało opatrzonych datą wpływu oraz adnotacją o zaewidencjonowaniu w rejestrze pism przychodzących, co było niezgodne z § 6 pkt. 11 Części II Rozdział II Instrukcji kancelaryjnej.

### **W zakresie wydatków budżetowych**

Od pracowników odbywających podróże służbowe nie pobierano oświadczeń o przysługujących im ulgach na przejazdy środkami transportu. Zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia MPiPS 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), zwrot kosztów przejazdu obejmuje cenę biletu określonego środka transportu, z uwzględnieniem przysługującej pracownikowi ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje.

Stwierdzono przypadki klasyfikowania wydatków niezgodnie z załącznikiem nr 4 do 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 z późn. zm.). Zakup Samorządowego poradnika budżetowego oraz Wzorów regulaminów i instrukcji (Faktura VAT nr 1155/FVK/4770/2004 z 26 marca 2004 roku), zaksięgowano w § 4210 zamiast w § 4240. Ponadto zakupione znaczki pocztowe na podstawie faktury VAT nr 00006878/PR/04/FA z 13 kwietnia 2004 roku zaewidencjonowano w § 4210 zamiast w § 4300 oraz w ramach tej samej faktury - Informator budowlany, Informator usług budowlanych, Informator Ochrona i bezpieczeństwo, Informator instalacyjny zaewidencjonowano w § 4210 zamiast w § 4240.

### **W zakresie zamówień publicznych**

W postępowaniu o udzielenie kredytu brał udział Bank Polskiej Spółdzielczości z Wrocławia oraz Bank Spółdzielczy w Oleśnicy, w ofertach których nie podano oprocentowania w oparciu o stopę redyskonta weksli przyjmowanych przez NBP, w związku z czym nie odpowiadały one wymogom „Istotnych warunków zamówienia” i podlegały odrzuceniu na podstawie przepisu art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

W protokole z przeprowadzonego postępowania nie podano ceny wybranej oferty (całkowitych kosztów obsługi kredytu), co było niezgodne z art. 25 ust. 1 pkt 4 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity z 2002 roku Dz. U. nr 72, poz. 664 z późn. zm.).

W przetargu na budowę sieci wodociągowej Zduny - Cieszków nie odrzucono oferty złożonej przez osobę, która sporządziła dla potrzeb tego postępowania kosztorys inwestorski. Na podstawie art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych oferta była sprzeczna z ustawą, ponieważ została złożona przez osobę, która wykonywała dla zamawiającego czynności związane z postępowaniem o zamówienie publiczne, co stanowiło naruszenie zasady bezstronności określonej w art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy.

### **W zakresie gospodarki mieniem**

W latach 1994 - 1997 zawarto 15 umów użytkowania wieczystego i przeniesienia własności, w których ustalona została, należna gminie opłata roczna za użytkowanie wieczyste. Zgodnie z treścią umów, opłaty należało wносить z góry do 31 marca każdego roku, począwszy od roku następującego po roku, w którym zawarto umowę. W razie zwłoki naliczane miały być ustawowe odsetki. Stwierdzono, że opłaty za użytkowanie wieczyste wnoszone były tylko przez jeden zobowiązany podmiot, od którego wpłata zaplanowana była w budżecie gminy w kolejnych latach. Nieujęcie w budżetach gminy dochodów z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste od wszystkich zobowiązanych było skutkiem zaniedbania inspektora ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki nieruchomościami, do którego obowiązków należało przygotowanie danych w tym zakresie do projektu budżetu. Niewyegzekwowane należności gminy z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste, według stanu na 15 września 2004 roku, wraz z odsetkami stanowiły kwotę 29.150,22 zł.

Cena lokalu mieszkalnego położonego w miejscowości Góry nr 10, sprzedanego w 2003 roku, ustalona została w oparciu o jego wartość określoną w operacie szacunkowym opracowanym przez rzeczoznawcę majątkowego w 1997 roku, na poziomie cen z lipca 1997 roku. Z art. 155 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 roku Dz. U. nr 46, poz. 543, z późn. zm.) wynika, że operat szacunkowy powinien zostać sporządzony z wykorzystaniem wszelkich danych o nieruchomościach dostępnych w okresie przygotowania lokalu do sprzedaży. Nieaktualne operaty szacunkowe były także podstawą ustalenia ceny sprzedaży trzech nieruchomości gruntowych: nieruchomości położonej w Cieszkowie, oznaczonej numerem 618, sprzedanej w 2003 roku; nieruchomości położonej w Cieszkowie, oznaczonej numerem 105/6, sprzedanej w 2002 roku; nieruchomości położonej w Dziadkowie, oznaczonej numerem 75/3, sprzedanej w 2002 roku. Ceny tych nieruchomości ustalone zostały w oparciu o operaty szacunkowe opracowane odpowiednio w roku 2000, 1999 i 2000.

Ponadto, wykazy nieruchomości sporządzone w związku ze sprzedażą gruntów nie zawierały wszystkich informacji wymaganych na podstawie przepisów art. 35 ust. 2 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Brak było informacji o przeznaczeniu nieruchomości w planie miejscowym i sposobie jej zagospodarowania (ppkt 4) oraz terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabywaniu nieruchomości (ppkt 12);

Do szeregu nieprawidłowości dopuszczono w związku ze sprzedażą w trybie bezprzetargowym lokalu mieszkalnego w Dziadkowie nr 14/1. Wójt Gminy Cieszków, zamiast zgodnie z art. 34 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 roku Dz. U. nr 46 poz. 543 z późn. zm.) zawiadomić najemcę o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym jej pierwszeństwie w nabyciu, pod warunkiem złożenia wniosku oraz oświadczenia, że wyraża zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie, złożył najemcy 16 października 2001 roku ofertę "dotyczącą sprzedaży nieruchomości zabudowanej w formie pierwokupu" (za cenę 47.745 zł, określoną przez rzeczoznawcę majątkową w operacie szacunkowym). Najemca nie zgodziła się na cenę zaproponowaną w "ofercie", wobec czego w 2002 roku zlecono opracowanie nowego operatu szacunkowego, w którym cena lokalu określona została na 34.640 zł. Cena ta również nie uzyskała aprobaty najemcy i w 2003 roku Urząd zlecił opracowanie kolejnego operatu szacunkowego - tej samej rzeczoznawcy, która sporządziła operaty w 2001 roku i w 2002 roku. Tym razem, w wyniku nieuwzględnienia, w próbie przyjętej do porównania, mieszkań sprzedanych w tym samym budynku co wyceniany lokal, rzeczoznawca określiła jego wartość na kwotę 22.530 zł. Lokal został sprzedany po uwzględnieniu 40% bonifikaty od tej wartości (przysługującej jej na podstawie uchwały Rady Gminy). Wartość lokalu została określona zgodnie z ustawą - w operacie szacunkowym opracowanym w 2001 roku. Przy sprzedaży nieruchomości nie uwzględniono kosztów wyceny i dokumentacji geodezyjnej. Ponadto w aktach sprawy brak informacji o podaniu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży.

Nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Kontrola wykazała, że nie został zrealizowany wniosek pokontrolny zawarty w punkcie 13 wystąpienia pokontrolnego wystosowanego przez Izbę po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2000 roku, dotyczące opracowania zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata i wystąpienia do Rady Gminy o zatwierdzenie ich uchwałą, mimo iż Wójt w piśmie z 15 września 2000 roku Wójt Gminy Cieszków poinformował o wykonaniu wszystkich zaleceń zawartych w tym wystąpieniu.

**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 opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:**

1. Przestrzeganie przepisów art. 134 ust. 1 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2003 roku Dz. U. nr 15, poz. 148 z późn. zm.).
2. Uzupełnienie Zakładowego Planu Kont o konta pozabilansowe 998 oraz 999 oraz prowadzenie na nich ewidencji operacji gospodarczych zgodnie z załącznikiem nr 2 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).

3. Określenie w Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych zasad archiwizowania ksiąg rachunkowych prowadzonych przy użyciu komputera, zgodnie z przepisem art. 71 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 roku Dz. U. nr 76 poz. 694 z późn. zm.).
4. Korygowanie błędnych zapisów w księgach rachunkowych zgodnie z zasadami określonymi w art. 25 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 roku Dz. U. nr 76, poz. 694 z późn. zm.).
5. Prowadzenie ewidencji druków ścisłego zarachowania zgodnie z wymogami przepisu art. 21 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości oraz Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych Urzędu.
6. Wykorzystywanie uprawnień przysługujących organowi podatkowemu, wynikających z art. 281 i nast. ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowej (Dz. U. nr 137 poz. 926 z późn. zm.), w celu sprawdzenia czy osoby prawne zobowiązane do płacenia podatku (leśnego i od nieruchomości) wywiązują się z obowiązków wynikających z prawa podatkowego - w szczególności w zakresie prawidłowego wpisywania do deklaracji podatkowych powierzchni lasów, nieruchomości i budowli.
7. Wydawanie decyzji podatkowych po zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, zgodnie z przepisem art. 191 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowej (Dz. U. nr 137 poz. 926 z późn. zm.). Na wnioskach podatników należy zamieszczać datę wpływu i ewidencjonować je w rejestrze pism przychodzących, zgodnie z § 6 pkt. 11 Części II Rozdział II instrukcji kancelaryjnej.
8. Pobieranie oświadczeń o przysługujących pracownikom ulgach na przejazdy środkami transportu i dokonywanie zwrotu kosztów przejazdu z uwzględnieniem przysługującej pracownikowi ulgi na dany środek transportu, bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje, zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia MPiPS 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).
9. Klasyfikowanie wydatków zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów: z 25 marca 2003 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów (Dz. U. nr 68, poz. 634 z późn. zm.) oraz 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).
10. Prowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19 poz. 177 z późn. zm.), z uwzględnieniem w szczególności:
  - obowiązku odrzucania ofert niezgodnych z ustawą (art. 89 ust. 1 pkt 1);
  - obowiązku odrzucania ofert, których treść nie odpowiada specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 89 ust. 1 pkt 2);
  - obowiązku wyłączenia osób ubiegających się o udzielenie zamówienia - z wykonywania dla zamawiającego czynności w tym postępowaniu (art. 17. ust. 1 pkt 1);

- obowiązku podawania w protokole przetargowym ceny wybranej oferty (art. 96 ust. 1 pkt 4).
11. Zobowiązanie Skarbnik Gminy do ujmowania w planie budżetu dochodów z mienia w kwotach wynikających z zawartych umów oraz wzmoczenie nadzoru nad realizacją przez inspektora ds. rolnictwa, leśnictwa i gospodarki gruntami obowiązków w zakresie przygotowywania danych koniecznych do prawidłowego planowania dochodów budżetu gminy.
  12. Ustalanie cen nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w oparciu o ich wartość określoną w operatach szacunkowych sporządzonych zgodnie z art. 155 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 roku Dz. U. nr 46, poz. 543, z późn. zm.), czyli z wykorzystaniem wszelkich danych o nieruchomościach dostępnych w okresie przygotowania nieruchomości do sprzedaży.
  13. Dokonywanie sprzedaży lokali mieszkalnych ich dotychczasowym najemcom zgodnie z zasadami określonymi w art. 34 i art. 67 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000 roku Dz. U. nr 46 poz. 543 z późn. zm.).

**Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji 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 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  
Grażyna Krajewska  
Przewodnicząca Rady Gminy  
w Cieszku