

Wrocław, 29 maja 2007 roku

WK.60/237/K-10/07

**Pan
Leszek Kucharczyk
Wójt Gminy Żukowice**

67-231 Żukowice

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 od 15 lutego 2007 r. do 27 kwietnia 2007 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Żukowice. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, przekazanym Panu Wójtowi 27 kwietnia 2007 r. Poprzednia kontrola kompleksowa Regionalnej Izby Obrachunkowej Gminy Żukowice została zakończona 27 stycznia 2004 r. Wydane wówczas wnioski pokontrolne zostały wykonane.

Obecna kontrola wykazała, że większość spraw związanych z bieżąco realizowaną gospodarką finansową, prowadzona była zgodnie z obowiązującymi wymogami. Wystąpiły jednak uchybienia i nieprawidłowości, z których najważniejsze zostały przedstawione w niniejszym wystąpieniu. Wynikały one głównie z niedostatecznej znajomości określonych przepisów prawnych, trudności w ich interpretacji oraz wadliwości niektórych uregulowań wewnętrznych. Należy podkreślić, że podczas kontroli wiele ze stwierdzonych uchybień zostało usuniętych w wyniku działań naprawczych. Między innymi, w trakcie kontroli, Urzędowi Gminy został nadany nowy statut, wprowadzona została do stosowania "Instrukcja postępowania w zakresie przeciwdziałania wprowadzeniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu", przekazano do archiwum zakładowego indywidualne karty wynagrodzeń czynnych pracowników urzędu, wydano dla kasjerki upoważnienie do pobierania czeków (druków ścisłego zarachowania), sprostowano błędną kategorię zaszeregowania, ustaloną dla pracownika zatrudnionego na stanowisku Inspektora ds. obywatelskich i ochrony zdrowia, dla udokumentowania wypłat diet dla radnych zaczęto stosować "listę płac", tj. dowód księgowy spełniający wymogi ustawy o rachunkowości, przyjęto na stan środków trwałych grunty o wartości 52.900,00 zł oddane w wieczyste użytkowanie Odrzańskiej Spółdzielni Mleczarskiej z/s w Kościanie.

W przekroju najważniejszych działów gospodarki finansowej, stwierdzone zostały niżej omówione uchybienia i nieprawidłowości, które wymagają podjęcia działań naprawczych.

W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli wewnętrznej

Nie została ustalona organizacja i zasady funkcjonowania Urzędu Gminy w regulaminie organizacyjnym, nadanym przez Wójta Gminy w drodze zarządzenia. Od dnia 27 października 2002 r., tj. od wejścia w życie zmienionych przepisów art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), kompetencja w tym zakresie należy do wyłącznej właściwości wójta. „Regulamin Organizacyjny Urzędu Gminy w Żukowicach”, przyjęty przez Radę Gminy w 2000 r., stracił moc obowiązującą wraz z utratą przez Radę Gminy ustawowego upoważnienia do jego uchwalenia. Niektóre uregulowania zawarte w dotychczasowym regulaminie odbiegały od stanu faktycznej organizacji w Urzędzie. Dotyczyło to rozbieżności pomiędzy ustalonymi a funkcjonującymi stanowiskami pracy (protokół – str. 4). Ponadto wśród jednostek organizacyjnych gminy, zestawionych w załączniku Nr 6 do „Regulaminu Organizacyjnego (...)”, nie został wymieniony Urząd Gminy będący odrębną gminną jednostką budżetową.

Udzielone na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, pełnomocnictwa z dnia 17 listopada 2003 r. dla kierowników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, nie zostały oznaczone numeracją według kolejności ich wydania oraz nie były ujęte we właściwym rejestrze. O wymogu prowadzenia w urzędzie centralnego rejestru kancelaryjnego wydawanych upoważnień i pełnomocnictw stanowi § 21 ust. 1 pkt 4 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 ze zm.).

W prowadzonej Księdze Rejestrowej Nr 1 dla Biblioteki Publicznej Gminy Żukowice z/s w Nielubi, dokonywane kolejne wpisy o zmianach nie były opatrzone podpisem pełnomocnika Organizatora, pomimo wymogu § 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 17 lutego 1992 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury (Dz.U. Nr 20, poz. 80).

Jednostka kontrolowana posiadała instrukcje wewnętrzne, zawierające uregulowania mające zapewnić prawidłowość obiegu dokumentów księgowych. Nie były one jednak w pełni przejrzyste i czytelne, z powodu dużej liczby wprowadzonych zmian oraz różnych uregulowań tych samych zagadnień w kilku przepisach wewnętrznych. Dotyczyło to w szczególności „Instrukcji w sprawie obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych” oraz „Instrukcji w sprawie kasowej”, stanowiących odpowiednio załączniki Nr 1 i Nr 4 do zarządzenia Nr 1/2002 Wójta Gminy z dnia 2 stycznia 2002 r. i „Instrukcji kontroli wewnętrznej obiegu dokumentów finansowo-księgowych” wprowadzonej zarządzeniem Nr 5/2004 Wójta Gminy z dnia 26 kwietnia 2004 r.

W wymienionych przepisach wewnętrznych nie zostały ustalone dokumenty obowiązujące w zakresie wypłat diet radnym. „Instrukcja kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo – księgowych” była opracowana na podstawie nieaktualnych na dzień kontroli przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze (Dz.U. Nr 122, poz. 1333). Na dzień kontroli załącznik Nr 2 do „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych” zawierał nieaktualny wykaz wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty; pozostawały w nim wzory podpisów osób z byłego kierownictwa Urzędu, a brak było obecnych: Wójta i Skarbnika.

Brak było ustalonych pełnych procedur kontroli finansowej w zakresie udzielania zamówień publicznych, pomimo takiego wymogu zawartego w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

W 2005 r. i 2006 r., mimo obowiązku zawartego do dnia 31 grudnia 2005 r. w art. 127 ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, a od dnia 1 stycznia 2006 r. w art. 187 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, nie zostały przeprowadzone kontrole przestrzegania przez podległe jednostki sektora finansów publicznych realizacji procedur kontroli finansowej, o których odpowiednio: do dnia 31 grudnia 2005 r. była mowa w art. 35a ust. 2 ustawy, a od dnia 1 stycznia 2006 r. jest mowa w art. 47 ust. 2 ustawy, w wymiarze w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych.

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości, w odniesieniu do wszystkich programów komputerowych nie zawierała informacji o dacie rozpoczęcia ich eksploatacji, co jest wymagane przez art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. „c” ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

W zakresie księgowości

W zakresie prowadzonej ewidencji kont zespołu drugiego, w przypadku konta 268 – “Zobowiązania z tytułu prefinansowania”, nie była prowadzona ewidencja pomocnicza umożliwiająca ustalenie stanu zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami według tytułów zobowiązań, a w przypadku konta 224 – “Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, ewidencja pomocnicza nie umożliwiała ustalenia przeznaczenia dotacji udzielonych dla tego samego kontrahenta. Powyższy sposób prowadzenia ewidencji był niezgodny z zasadami określonymi w opisach tych kont, ujętymi odpowiednio w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020).

Operacje rozliczeniowe ujmowane były w księgach rachunkowych jednostki, na podstawie przyjętych do stosowania poleceń księgowania (PK). Skontrolowane dowody “PK” (protokół – str.: 19, 36, 42, 56) nie były oznaczone własnymi numerami identyfikacyjnymi, mimo wymogu art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Kontrola bieżącego ujmowania w księgach rachunkowych wydatków ujawniła przypadki (protokół – str. 38) ujęcia w raporcie kasowym wypłat gotówki z kasy z tytułu kosztów podróży służbowych, według innej daty niż ich wykonanie, pomimo wymogu art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. ustawy o rachunkowości, że księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli ujęcie wpłat i wypłat gotówką następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.

W zakresie gospodarki pieniężnej i druków ścisłego zarachowania

Zasady sprawdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym były wewnętrznie niespójne. Według instrukcji kasowej źródłowe dowody kasowe i zastępcze dowody wypłaty gotówki powinny być sprawdzone pod względem merytorycznym i formalnym, a zgodnie z instrukcją w sprawie obiegu dokumentów księgowych, wymagano aby każdy z dowodów księgowych zawierał cechy poprawności merytorycznej, formalnej i rachunkowej. Według natomiast instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo-księgowych, z konieczności dokonywania sprawdzania pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym wyłączono takie dowody księgowe jak rozliczenie kosztów wyjazdu służbowego oraz wnioski o zaliczkę gotówkową.

Z objętych ewidencją druków ścisłego zarachowania niepoprawnie były rozchodowane czeki gotówkowe, gdyż wydawane były pobierającemu jednorazowo w ilości kilkunastu sztuk, podczas gdy zgodnie z Częścią II pkt 8 "Instrukcji ewidencji i kontroli druków (...)", pobranie nowego druku (bloku) mogło nastąpić wyłącznie po zdaniu wykorzystanego.

W zakresie dochodów

Niektórzy podatnicy podatku rolnego i podatku od nieruchomości nie dotrzymywali obowiązujących terminów składania deklaracji podatkowych, o których mowa odpowiednio w art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.) oraz art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, a podatnicy podatku od środków transportowych w ogóle nie złożyli deklaracji na podatek za 2006 r., pomimo obowiązku określonego w art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W każdym z wyżej wymienionych przypadków organ podatkowy nie skorzystał z przysługujących mu uprawnień, określonych w art. 274a § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), polegających na żądaniu udzielenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wzywania do ich złożenia.

Przedłożone przez podatników deklaracje zawierały datę i podpis inspektora ds. wymiaru podatków i opłat, tj. osoby kwitującej przyjęcie formularza. Brak było jednak potwierdzenia dokonania czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji, zgodnie z art. 272 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

W 2006 r. Wójt Gminy wydał 14 decyzji o zwolnieniu z podatku rolnego gruntów nabytych w drodze umowy sprzedaży na utworzenie nowego lub powiększenie już istniejącego gospodarstwa rolnego oraz gruntów objętych w trwałe zagospodarowanie. W poszczególnych decyzjach niewłaściwie określono początek i koniec udzielenia ulgi, a w trzech przypadkach przyjęta do obliczenia okresu zwolnienia data zawarcia umowy sprzedaży nie wynikała z aktów notarialnych (protokół – str. 27-28). Działania te pozostawały w sprzeczności z przepisami art. 13d ust. 3 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym stanowiącymi, że zwolnienia i ulgi podatkowe udzielone na wniosek podatnika stosuje się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Zastosowanie zwolnień w okresie wcześniejszym od obowiązującego spowodowało

zawyżenie kwoty zwolnienia łącznie o 34,00 zł, a z tytułu skrócenia przysługującego podatnikowi okresu zwolnienia – zaniżenie tego zwolnienia o kwotę 10,00 zł.

Kontrola przestrzegania obowiązującego terminu płatności podatku od nieruchomości, przeprowadzona na przykładzie podatników wsi Domaniowice wykazała, że czynności windykacyjne wobec większości podatników, polegające na wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych, nie były przeprowadzane na bieżąco, wbrew zasadom określonym w przepisach § 3 ust. 1 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

W zakresie wydatków i zamówień publicznych

Zrealizowane listy płac za miesiąc grudzień 2006 r., nie zostały sprawdzone pod względem merytorycznym, pomimo wymogu zawartego w tabeli pn. “Rodzaj dokumentu, miejsce tworzenia, rodzaj kontroli i terminy przekazywania do właściwych referatów i stanowisk pracy” – poz. 1c kolumna 7, będącej załącznikiem Nr 2 do zarządzenia Nr 5/2004 Wójta Gminy Żukowice z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo–księgowych.

W dwóch poleceniach wyjazdu służbowego na dwanaście skontrolowanych, pracodawca nie określił środka transportu właściwego do odbycia podróży służbowej, czym naruszony został przepis § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. 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.).

Niektóre polecenia wyjazdu służbowego dla Wójta Gminy zostały wystawione przez Zastępcę Wójta i Skarbnika Gminy, mimo że zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) i stosownie do § 1 uchwały Nr V/20/2003 Rady Gminy w Żukowicach z dnia 11 marca 2003 r., upoważnionym do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec Wójta Gminy, z zastrzeżeniem prawa do ustalania wysokości wynagrodzenia, jest Przewodniczący Rady Gminy.

W przeprowadzonym w 2006 r. postępowaniu o zamówienie publiczne na “Odnowę środowiska kulturowego – Remont i modernizację świetlicy wiejskiej w Dobrzejowicach i urządzenie placu zabaw” w trybie przetargu nieograniczonego o wartości powyżej 60.000 euro, brał udział jeden wykonawca. Wniósł on wadium w wymaganej wysokości 5.000,00 zł w formie gotówki, w dniu składania ofert przetargowych. Jednak ze względu na niedotrzymanie przez niego procedury określonej w pkt 3.2. lit. b Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ), dotyczącej ujęcia w swojej ofercie przetargowej potwierdzenia wniesienia wadium, nie można było stwierdzić czy został spełniony wymóg art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), tj. wniesienia wadium przed terminem składania ofert – wyznaczony przez zamawiającego do godziny 10⁰⁰ dnia 8 maja 2006 r. Pomimo niespełnienia wymienionego wymogu SIWZ, oferta tego wykonawcy była rozpatrywana i została wybrana w wyniku przetargu.

Zwrot wykonawcy przedmiotowego wadium został dokonany nieprawidłowo, bo w formie wypłaty należności z kasy Urzędu. W podanym przypadku, zgodnie z art. 46 ust 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) oraz instrukcją dla wykonawców, która była zawarta w pkt 3.6.7. SIWZ, zwrot wadium w pieniądzu winien był nastąpić wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia rachunku bankowego za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wskazany przez wykonawcę.

Przekazanie wykonawcy placu budowy w zakresie powyższego zadania inwestycyjnego, zostało dokonane bez udziału wyznaczonego kierownika budowy, mimo że zgodnie z art. 17 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.), kierownik budowy (lub kierownik robót) jest uczestnikiem procesu budowlanego, a w myśl art. 22 pkt 1 tej ustawy do jego podstawowego obowiązku należy protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy.

W wyniku kontroli przeprowadzonego postępowania w trybie zapytania o cenę na dostawę węgla do budynków komunalnych na terenie Gminy Żukowice w okresie grzewczym: IX 2006 r. – IV 2007 r. stwierdzono istotne uchybienia i nieprawidłowości w odniesieniu do przepisów zawartych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenia zamówienia publicznego (Dz.U. Nr 87, poz. 606). W szczególności dotyczyły one nieudokumentowania: ustalenia szacunkowej wartości zamówienia oraz zamieszczenia zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty na stronie internetowej zamawiającego i w miejscu publicznie dostępnym, zawarcia umowy z wykonawcą przed terminem przekazania zawiadomienia o wyborze oferty, nieprzekazania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych – po zawarciu umowy – ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, nieujęcia w protokole z postępowania: ceny i innych istotnych elementów ofert, daty i sposobu ustalenia wartości zamówienia oraz imienia i nazwiska osoby dokonującej tego ustalenia, streszczenia oceny i porównania złożonych ofert, informacji o zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, niezastosowania dla udokumentowania postępowania wzorów: protokołu postępowania (druk ZP-2/ZOC) oraz streszczenia i porównania złożonych ofert (druk ZP-21).

W zakresie gospodarki majątkiem gminy

W każdym ze skontrolowanych przypadków sprzedaży nieruchomości, informacje o wykazach przedmiotowych nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, nie zostały podane do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej, mimo wymogu art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

W okresie objętym kontrolą sprawy gospodarki środkami trwałymi i umorzenia środków trwałych uregulowane były m.in. w “Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym Gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”. Instrukcja ta, w § 1 ust. 1 części I, określała pojęcie środków trwałych w sposób niezgodny z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, ponieważ odnosiła się tylko do wartości tych aktywów, nie

uwzględniając ich rodzaju i cech ekonomicznych, o których mowa w tym artykule. Podobnie niezgodny z obowiązującymi przepisami pozostawał zapis, dotyczący przedziałów stawek amortyzacyjnych środków trwałych, wobec uregulowań zawartych w załączniku Nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych pn. „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” (tekst jednolity: Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).

W myśl § 3 w części II “Instrukcji (...)” pracownicy mogli otrzymywać do używania sprzęt biurowy pod warunkiem złożenia oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie i zobowiązania, że zostanie ono zwrócone. Ustalono, że oświadczeń takich nie złożyli w większości pracownicy, którym przekazano sprzęt komputerowy, w tym pracownikom zatrudnionym w sekretariacie urzędu oraz na stanowiskach ds. ewidencji ludności i obsługi Rady Gminy. Wyłączało to ich odpowiedzialność materialną za powierzone mienie, wynikającą z art. 124 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jednolity: Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.). Ponadto w zakresie zakupionego i przekazanego pracownikom sprzętu komputerowego na łączną kwotę 6.394,00 zł, nie zostały wystawione dowody OT – ”Przyjęcie środka trwałego”, mimo wymogu powołanego § 3 w części II “Instrukcji (...)”.

Ewidencja szczegółowa środków trwałych prowadzona była na kartach środka trwałego i w księdze środków trwałych. Kartom tym nie nadano kolejnej numeracji, ponadto wbrew art. 13 ust. 4 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości nie były one przechowywane starannie i w ustalonej kolejności. W odniesieniu do niektórych środków trwałych (protokół kontroli – str. 63-64), ewidencja nie zawierała informacji o miejscu ich użytkowania, pomimo takiego wymogu określonego w zasadach ewidencji na koncie 011 – ”Środki trwałe”, zamieszczonych w załączniku Nr 2 do 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), a następnie w zasadach ewidencji na koncie 011 – ”Środki trwałe”, zamieszczonych w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020). W przypadku prowadzonej ewidencji szczegółowej pozostałych środków trwałych, zawarte w niej informacje o osobach lub komórkach organizacyjnych, którym powierzono pozostałe środki trwałe, dokonywane były w sposób nietrwały (ołówkiem), czym naruszony został przepis art. 23 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

Do przeprowadzenia w 2006 r. rocznej inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych kierownik jednostki powołał komisję inwentaryzacyjną i dwa zespoły spisowe. Przewodniczącym komisji inwentaryzacyjnej został pracownik, który nie spełniał wymogów formalnych dla pełnienia tej funkcji, określonych w § 2 ust. 2 Części III “Instrukcji (...)”. Do składów komisji i zespołów wyznaczono te same osoby, co spowodowało konflikt interesów przewodniczących i członków tych organów, w kwestii uprawnień i obowiązków wymienionych w § 2 części III “Instrukcji (...)”, tj. odpowiedzialności z jednej strony za rzetelny spis z natury

środków trwałych, a z drugiej strony za skontrolowanie pod względem formalnym i rachunkowym arkuszy spisów z natury i innych dokumentów z inwentaryzacji.

Kontrola dokumentacji inwentaryzacyjnej wykazała ponadto wypełnianie arkuszy spisowych w sposób niezgodny z zasadami określonymi w § 2 ust. 8 części III "Instrukcji (...)" (protokół – str. 70). Wystąpiły również uchybienia o charakterze formalnym odnoszące się do braku potwierdzenia sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym arkuszy spisowych przez przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej.

W zakresie rozliczeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi

W zbiorach jednostki przechowywano plany finansowe, złożone przez 5 gminnych jednostek budżetowych. W zbiorze tym brak było planu finansowego Urzędu Gminy, wymaganego przepisem art. 186 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

Biblioteka Publiczna Gminy Żukowice z/s w Nielubi, będąca samorządową instytucją kultury – jako jednostka organizacyjna Gminy, złożyła za IV kwartał 2006 r. wymagane jednostkowe sprawozdania budżetowe: Rb-Z - "kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji" i Rb-N – "kwartalne sprawozdanie o stanie należności". Niemniej na sprawozdaniach tych nie zostało udokumentowane dokonanie weryfikacji prawidłowości pod względem formalno-rachunkowym przez odbiorcę tych sprawozdań – Gminę, mimo przepisu § 6 pkt 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 113, poz. 770).

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnoszę o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, w szczególności poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków.

1. Ustalenie organizacji i zasad funkcjonowania Urzędu Gminy w regulaminie organizacyjnym, nadanym przez Wójta Gminy w drodze zarządzenia, stosownie do przepisów art. 33 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.); uwzględnienie w nim faktycznie funkcjonujących w Urzędzie stanowisk pracy.
2. Prowadzenie centralnego rejestru kancelaryjnego pełnomocnictw – wydawanych według ustalonej kolejności kierownikom jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, stosownie do wymogu § 21 ust. 1 pkt 4 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 ze zm.); ujęcie w nim wszystkich, dotychczas wydanych ważnych pełnomocnictw.

3. Opatrywanie wpisów do księgi rejestrowej Biblioteki Publicznej Gminy Żukowice z/s w Nielubi podpisami pełnomocnika Organizatora, zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 17 lutego 1992 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury (Dz.U. Nr 20, poz. 80).
4. Uporządkowanie i uzupełnienie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową oraz procedury kontroli finansowej, na podstawie wymogów art. 47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), a w szczególności:
 - wyeliminowanie powtarzających się postanowień w różnych przepisach wewnętrznych, a zwłaszcza dotyczących kontroli i obiegu dokumentów księgowych;
 - rozważenie możliwości wprowadzenia tekstów jednolitych lub opracowanie nowych instrukcji w odniesieniu do tych przepisów wewnętrznych, które były kilkakrotnie zmieniane;
 - ustalenie obowiązujących w Urzędzie Gminy dokumentów księgowych, na podstawie których wypłacane są diety radnym;
 - uaktualnienie podstawy prawnej „Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo–księgowych”;
 - uaktualnienie wykazu wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych do wypłaty;
 - opracowanie jednej kompleksowej instrukcji ustalającej procedury kontroli finansowej w zakresie udzielania zamówień publicznych.
5. Kontrolowanie przestrzegania przez podległe jednostki organizacyjne realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, na podstawie co najmniej 5% wydatków każdej z tych jednostek w każdym roku, zgodnie z obowiązkiem określonym w art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
6. Zawarcie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w odniesieniu do wszystkich programów komputerowych, informacji o dacie rozpoczęcia ich eksploatacji i przestrzeganie w tym zakresie art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. „c” ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
7. Prowadzenie ewidencji pomocniczej kont zespołu drugiego, tj.: 268 – “Zobowiązania z tytułu prefinansowania”, i 224 – “Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, zgodnie z zasadami określonymi w opisach tych kont, ujętymi odpowiednio w załącznikach Nr 1 i Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020).

8. Nadawanie wewnętrznym dowodom księgowym PK – "Polecenie księgowania" własnych numerów identyfikacyjnych, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.
9. Bieżące prowadzenie raportów kasowych, poprzez ujmowanie w nich operacji wypłat gotówki w tym samym dniu, w którym zostały dokonane, zgodnie z wymogiem art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o rachunkowości.
10. Ujednolicenie w przepisach wewnętrznych zasad sprawdzania dokumentów księgowych pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym, w myśl przepisu art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie jego sprawdzenia. Ponadto, ustalenie w przepisach konieczności dokonywania sprawdzania w ww. zakresie rozliczeń kosztów wyjazdu służbowego oraz wniosków o zaliczkę gotówkową.
11. Wydawanie czeków gotówkowych z ewidencji druków ścisłego zachowania pojedynczo, po wykorzystaniu uprzednio pobranego czeku, zgodnie z Częścią II pkt 8 "Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego w Urzędzie Gminy Żukowice".
12. Żądanie od podatników podatku rolnego, podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, którzy nie złożyli w terminie deklaracji podatkowych, wyjaśnień w sprawie przyczyn niespełnienia tego obowiązku lub wzywanie ich do złożenia deklaracji, zgodnie z art. 274a §1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), pod rygorem odpowiedzialności z ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. Nr 83, poz. 930 ze zm.).
13. Dokumentowanie sprawdzania na składanych przez podatników deklaracjach podatkowych formalnej poprawności tych deklaracji, stosownie do wymogu art. 272 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa.
14. Stosowanie zwolnień z podatku rolnego z tytułu nabycia gruntów lub objęcia ich w trwałe zagospodarowanie od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatnik złożył wniosek o udzielenie zwolnienia, zgodnie z art. 13d ust. 3 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.), z uwzględnieniem art. 12 ust. 3 tej ustawy.
15. Prowadzenie windykacji należności z tytułu zaległości podatkowych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
16. Sprawdzanie list płac pod względem merytorycznym, zgodnie z wymogiem zawartym w tabeli pn. "Rodzaj dokumentu, miejsce tworzenia, rodzaj kontroli i terminy przekazywania do właściwych referatów i stanowisk pracy" – poz. 1c kolumna 7, stanowiącej załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 5/2004 Wójta Gminy Żukowice z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dowodów finansowo – księgowych.
17. Przestrzeganie dokumentowania poleceń wyjazdu służbowego, w zakresie:

- określania środka transportu właściwego do odbycia podróży służbowej, zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. 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.);
 - wystawiania poleceń wyjazdu służbowego dla Wójta przez Przewodniczącego Rady, w myśl art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) i stosownie do §1 uchwały Nr V/20/2003 Rady Gminy w Żukowicach z dnia 11 marca 2003 r.
18. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), w zakresie:
- zwrotu wykonawcy wadium wniesionego w pieniądzu, zgodnie ze sposobem określonym w art. 46 ust 4 ustawy;
 - dokumentowania ustalenia szacunkowej wartości zamówień na dostawy z należytą starannością, w związku z art. 32 ust. 1 ustawy;
 - zamieszczenia zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty na stronie internetowej zamawiającego i dokumentowania zamieszczenia tego zawiadomienia w miejscu publicznie dostępnym, a jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty, o których mowa w art. 167 ust. 2 – przekazywania informacji Prezesowi UZP oraz Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, zgodnie z art. 92 ust. 2 ustawy;
 - zawierania umowy z wykonawcą w terminie określonym w art. 94 ust. 1 ustawy;
 - zamieszczania, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy;
 - zawierania w protokole postępowania o udzielenie zamówienia – ceny i innych istotnych elementów ofert, zgodnie z art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy.
19. Przestrzeganie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 maja 2006 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenia zamówienia publicznego (Dz.U. Nr 87, poz. 606) odnośnie zamówień o wartości mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, w zakresie:
- ujmowania w protokole postępowania daty i sposobu ustalenia wartości zamówienia oraz imienia i nazwiska osoby dokonującej tego ustalenia, streszczenia oceny i porównania złożonych ofert, oraz informacji o zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, zgodnie z § 2 pkt 2, 13 i 22 rozporządzenia;
 - zastosowania dla udokumentowania postępowań wzorów: protokołu postępowania na druku ZP-2/ZOC oraz streszczenia i porównania złożonych ofert na druku ZP-21.

20. Przestrzeganie przepisów art. 22 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), w zakresie dokumentowania przekazywania kierownikowi budowy – placu budowy.
21. Podawanie do publicznej wiadomości informacji o wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży przez ogłoszenie jej w prasie lokalnej, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).
22. Dostosowanie treści “Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym Gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie” do obowiązujących przepisów, poprzez:
 - określenie pojęcia “środki trwałe” występującego w § 1 ust. 1 części I instrukcji, zgodnie z definicją określoną w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;
 - zweryfikowanie zapisów dotyczących przedziałów stawek amortyzacyjnych, zawartych w § 1 ust. 2 części I instrukcji, stosownie do treści załącznika Nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych pn. „Wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych” (t. j.: Dz.U. z 2000 r. Nr 54, poz. 654 ze zm.).
23. Przestrzeganie postanowień “Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym Gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, w zakresie:
 - przekazywania pracownikom Urzędu Gminy do używania sprzętu biurowego na podstawie dowodu OT oraz pod warunkiem złożenia oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie, zgodnie z § 3 części II instrukcji; przyjęcie oświadczeń o odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie od zobowiązanych pracowników, zatrudnionych na stanowiskach pracy, wymienionych w rozdziale V pkt 2.B.b. protokołu kontroli;
 - wyznaczania na przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej osoby spełniającej wymogi formalne dla pełnienia tej funkcji, określone w § 2 ust. 2 części III instrukcji; ustalania składów osobowych komisji inwentaryzacyjnej i zespołów spisowych, w taki sposób by uniemożliwiało to odpowiedzialność tych samych osób, z jednej strony – za rzetelny spis z natury środków trwałych, a z drugiej strony – za skontrolowanie pod względem formalnym i rachunkowym arkuszy spisowych z natury i innych dokumentów z inwentaryzacji;
 - wypełniania i sprawdzania arkuszy spisowych zgodnie z uwagami zawartymi na str. 70 protokołu, stosownie do zasad określonych w § 2 ust. 5 pkt 9 i ust. 8 części III instrukcji.
24. Wyeliminowanie nieprawidłowości w ewidencji analitycznej środków trwałych i pozostałych środków trwałych, opisanych na stronach 63-65 protokołu kontroli.
25. Opracowywanie planu finansowego Urzędu Gminy, zgodnie z przepisem art. 186 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

26. Sprawdzanie prawidłowości otrzymywanych sprawozdań jednostkowych: Rb-Z – “kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” i Rb-N – “kwartalne sprawozdanie o stanie należności” pod względem formalno-rachunkowym, składanych przez samorządową instytucję kultury, stosownie do wymogów § 6 ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 113, poz. 770).

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

Stanisław Lisiecki

Przewodniczący Rady Gminy

w Żukowicach