

Wrocław, 1 września 2009 roku

WK.60/318/K-50/09

Pan
Kazimierz Szkudlarek
Osoba pełniąca funkcję
Burmistrza Łądka Zdroju

ul. Rynek 31
57-540 Łądek Zdrój

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 kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy w okresie od 4 maja 2009 r. do 17 lipca 2009 r. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został przekazany Panu Burmistrzowi w dniu jego podpisania.

Kontrolą została objęta również gospodarka finansowa Gimnazjum Publicznego im. gen. Stanisława Maczka w Łądku Zdroju. Na podstawie ustaleń zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do kierownika kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne (przekazane Panu do wiadomości).

Kontrolą kompleksową gospodarki finansowej Gminy objęto losowo wybrane operacje finansowo - gospodarcze dokonane w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2009 r. w zakresie wydatków budżetowych (w tym inwestycyjnych oraz dotacji), prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych, uregulowania wewnętrzne oraz przebieg procesów dotyczących inwentaryzacji mienia jednostki, gospodarowanie mieniem komunalnym, a także powiązania budżetu z jednostkami organizacyjnymi Gminy.

Z ustaleń kontroli wynika, że w wielu dziedzinach działalność Urzędu Miasta i Gminy nie budziła zastrzeżeń, stwierdzono jednak nieprawidłowości i uchybienia spowodowane głównie nieskutecznym wdrożeniem obowiązujących norm prawnych, w tym wewnętrznych regulacji ustalonych zarządzeniami Burmistrza. Część stwierdzonych nieprawidłowości usunięta została w trakcie trwania kontroli.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie ustaleń ogólnie – organizacyjnych

Burmistrz Miasta w okresie objętym kontrolą nie opracował i nie wprowadził do stosowania instrukcji postępowania w zakresie zapobiegania przestępstwom, o których mowa w art. 299 Kodeksu Karnego, do czego był zobowiązany na mocy art. 15a ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowania terroryzmu (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1505 ze zm.). Powyższa instrukcja wprowadzona została podczas trwania niniejszej kontroli Zarządzeniem nr 84/09 Burmistrza Miasta i Gminy Łądek Zdrój

z 5 maja 2009 roku, w którym koordynatorem odpowiedzialnym za jej przestrzeganie wyznaczony został Inspektor ds. Obsługi prawnej w Urzędzie Miejskim.

W zakresie księgowości, gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Księgi rachunkowe, stanowiące ewidencję syntetyczną i analityczną nie spełniały wymogów ksiąg rachunkowych określonych w art. 13 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości, gdyż nie były trwale oznaczone nazwą rodzaju księgi rachunkowej, nie zawierały wskazania roku obrotowego oraz okresu sprawozdawczego za który zostały sporządzone.

Osoby pełniące zastępstwo w kasie (na czas nieobecności kasjera) nie złożyły na dowód przyjęcia odpowiedzialności materialnej „deklaracji o odpowiedzialności za powierzone mienie oraz o znajomości przepisów w zakresie dokonywania operacji kasowych, transportu gotówki i znajomości przepisów w tym względzie obowiązujących” wymaganej przepisami Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej, które Burmistrz Łącka Zdroju wprowadził Zarządzeniem nr 228/08 z 14 sierpnia 2008 r.

Nie zachowana została zasada rozdziału funkcji dysponenta i wykonawcy (w odniesieniu do kasjera) w celu uniemożliwienia kasjerowi wystawiania dowodów KW – kasa wypłaci.

Burmistrz Łącka Zdroju przy kontrasygnacie Skarbnika zawarł 29 października 2005 r. z Powiatowym Bankiem Spółdzielczym w Strzelinie Oddz. Łądek Zdrój, Aneks nr 1/2005 do umowy o rachunek bieżący, w sprawie rachunku pomocniczego **na czas nieokreślony**, pomimo iż umowa z 28 grudnia 2004 r. na bankową obsługę budżetu gminy została zawarta na czas określony, tj. na okres od 1 stycznia 2005 r. do 31 grudnia 2009 r.

Objęte kontrolą dowody księgowe PK z 2008 r. (za m-c grudzień) nr dz.: 4160, 4161, 4191-4193, 4096-4099, 4265, 4290, 4308, 4327, 4413, 4439, 4467 nie zostały oznaczone numerem identyfikacyjnym, nie posiadały wskazania ujęcia danej operacji na kontach (dekretacji), wbrew postanowieniom Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów obowiązującej w jednostce i art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać numer identyfikacyjny oraz sposób ujęcia w księgach rachunkowych (dekretację).

Nie prowadzono na bieżąco czynności windykacyjnych w trybie określonym w przepisach § 2 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz.1541 ze zm.) w myśl których wierzyciel zobowiązany był do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań w celu wyegzekwowania należnych kwot dla budżetu z tytułu dochodów niepodatkowych (dot. m. in. opłat za czynsz dzierżawny, należności z tytułu sprzedaży nieruchomości, za sprzedaż drewna, mandatów karnych itd.).

W zakresie realizacji dochodów i wydatków budżetowych

Analiza dokumentów podatkowych objętych kontrolą wykazała, że organ podatkowy gminy nie dokonywał w deklaracjach i informacjach podatkowych stosownych adnotacji dokumentujących fakt

przeprowadzanych kontroli w zakresie weryfikacji deklarowanych danych podatkowych przez osoby prawne i fizyczne. Adnotacje kontrolne organu podatkowego zamieszczane winny być w części „H” formularzy deklaracji i części „G” informacji podatkowych przyjętych przez Radę Miejską do stosowania w jednostce. Nieprawidłowość ta dotyczyła wszystkich objętych kontrolą deklaracji podatkowych od osób prawnych i 64% objętych kontrolą informacji podatkowych złożonych przez osoby fizyczne. Powyższe stanowi o nierealizowaniu w pełni przez organ podatkowy, istotnych dla poprawnego ustalenia podstawy opodatkowania, obowiązków sprawdzających wynikających z przepisów art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.).

Zadania z zakresu realizacji przyjętych na lata 2008 i 2009 Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych powierzył organ stanowiący gminy Urzędowi Miasta i Gminy Łądek Zdrój, zatem w celu zapewnienia sprawnego i w pełni nadzorowanego przez Burmistrza wykonania tych programów należało dostosować organizacyjnie właściwe struktury komórek merytorycznych tej jednostki, czego nie uwzględniono we wprowadzonym Zarządzeniem Burmistrza Nr 81/09 z dnia 4 maja 2009 roku - Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy Łądek Zdrój. Kontrola wykazała, że problematyka określona w Gminnych Programach Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych realizowana była głównie za pośrednictwem powołanej przez Burmistrza Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która decydowała o wydatkach środków zgromadzonych na realizację ww. „programów”, koordynowała wykonawstwo zadań, w tym za odrębnym wynagrodzeniem członkowie tej komisji zapewniali bezpośrednie wykonawstwo zadań programowych. Komisja zapewniała także kontrolę merytoryczną i formalno rachunkową dokumentów księgowych kierowanych do wypłaty środków pieniężnych. Przyjęty w jednostce sposób organizacji wydatkowania środków przeznaczonych na realizację Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych za pomocą wyłącznie ośrodka decyzyjnego jakim ustanowiono ww. Komisję wykracza poza obszar uregulowany przepisami art. 4¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.), z których wynika, że Komisja jest wyłącznie organem inicjującym realizację programu. Powyższe oznacza, że powierzenie Komisji uprawnień wykonawczych przypisanych Burmistrzowi nie jest przewidziane prawem. Przewodniczenie pracom ww. Komisji i jednocześnie pełnienie funkcji Pełnomocnika Burmistrz powierzył Zarządzeniem Nr 273/08 z dnia 31.10.2008 roku pracownikowi Ośrodka Pomocy Społecznej, nie ustanawiając dla tej osoby /jako Pełnomocnika/ stosownego zakresu praw i obowiązków, co spowodowało sytuację, że w zakresie działalności merytorycznej Pełnomocnika jego funkcja nie była jednoznacznie sprecyzowana, stwarzając sytuację uniemożliwiającą wyraźne ustalenie granicy praw i odpowiedzialności pomiędzy ww. stanowiskami. Wykazane rozwiązania w praktyce powodowały brak wystarczającej kontroli realizacji programów przez Urząd Miasta i Gminy. Zgodnie z art. 4¹ ust. 1 ustawy – prowadzenie działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów

alkoholowych oraz integracji społecznej osób uzależnionych od alkoholu należy do zadań własnych gminy.

Kontrola dokumentacji wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykazała, że 25% wniosków objętych tą kontrolą nie zawierało informacji o numerze przedsiębiorcy w rejestrze ewidencji działalności gospodarczej, wbrew wymogowi wynikającemu z art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Na fakturach/rachunkach dokumentujących zakup materiałów brak było pokwitowania odbioru zakupionego materiału oraz informacji o jego ewidencji i rozliczeniu, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości, który stanowi - dowód księgowy winien zawierać podpis osoby której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów.

W zakresie gospodarki składnikami majątkowymi

Księgi rachunkowe ewidencji analitycznej środków trwałych, pozostałych środków trwałych w użytkowaniu, wartości niematerialnych i prawnych nie były oznaczone w sposób określony w art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości tj. nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej – analityka, konto. Natomiast karta środka trwałego nie zawierała kompletnych danych dot. charakterystyki środka trwałego. Dowody OT (przyjęcie środka trwałego) stanowiące podstawę do dokonania zapisów w ewidencji środków trwałych nie posiadały wpisów wymaganych Instrukcją obiegu, kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Łądku Zdroju tj. charakterystyki danego środka trwałego z podaniem takich informacji jak: parametry techniczne, kubatura, numer fabryczny, rok produkcji, miejsce użytkowania itd.

Burmistrz Łądku Zdroju, Zarządzeniem nr 226 z 10 października 2005 r. zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątkowych – środków trwałych, pozostałych środków trwałych w użytkowaniu (...) drogą spisu z natury (poprzednia inwentaryzacja majątku była zarządzona i przeprowadzona w roku 2001). Inwentaryzację należało przeprowadzić w terminie od 10 października 2005 r. do 31 grudnia 2005 r. Inwentaryzacja ta została przeprowadzona lecz nie została rozliczona. Wartość majątku Gminy wg danych wynikających z ksiąg rachunkowych pn. Zestawienie stanów kont – syntetycznych za okres od początku roku do 31.12.2005 r. wynosiła: środki trwałe – 49.948.691,31 zł.; pozostałe środki trwałe (wyposażenie) – 278.704,71 zł.; wartości niematerialne i prawne – 61.760,44 zł. i finansowy majątek trwały – 564.170,00 zł.

Natomiast kolejna inwentaryzacja składników majątkowych zarządzona przez Burmistrza Łądku Zdroju 6 grudnia 2007 r., Zarządzeniem nr 248, którą należało przeprowadzić wg stanu na 31 grudnia 2007 r., została przeprowadzona w terminie wyznaczonym zarządzeniem, a spisem objęto wszystkie składniki majątkowe. Ujawnione w wyniku inwentaryzacji niedobory w kwocie: 655.076,94 zł. (uznano jako niezawinione), nadwyżki w kwocie: 312.040,26 zł. ujęto w księgach rachunkowych roku 2007, zgodnie z art. 27 ustawy o rachunkowości. Arkusze spisowe dokumentujące ten spis z natury środków trwałych wypełnione były w sposób niekompletny, nie zawierały danych dotyczących między innymi: określenia pola spisowego, oznaczenia strony arkusza (100% arkuszy

spisowych), wpisów o treści „spis zakończono na poz.” lub poprawnego zakreslenia pod ostatnią pozycją wpisu na danej stronie arkusza.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Burmistrzowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 55, poz. 577 ze zm.) wnosi o podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Wezwania do zapłaty zobowiązań wynikających ze stosunków cywilnoprawnych sporządzać na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.);
2. Bieżące prowadzenie szczegółowej analizy zapisów na kontach rozrachunkowych w celu ich terminowego rozliczania;
3. Wykonywanie przez organ podatkowy pierwszej instancji czynności sprawdzających określonych w art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), w tym poddawanie deklaracji i informacji podatkowych kontroli sprawdzającej poprawność merytoryczną ich sporządzenia i potwierdzanie dokonania tego sprawdzenia;
4. Dostosowanie struktury organizacyjnej Urzędu Miasta i Gminy do potrzeb realizacji przyjmowanego corocznie przez Radę Miejską Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, w tym:
 - a) ustalenie zakresu zadań i odpowiedzialności dla określonych stanowisk merytorycznych w Urzędzie w celu zapewnienia pełnej kontroli realizowanych wydatków, w tym kontroli w zakresie merytorycznym i formalno-rachunkowym,
 - b) ustalenie zakresu i kompetencji Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zgodnie z przepisami art. 4¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości /t.j.: Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm./,
 - c) ustalenie Pełnomocnikowi ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zakresu kompetencji /praw i obowiązków/ zapewniając tym wykonywanie w imieniu Burmistrza czynności kontrolnych realizowanego w gminie systemu profilaktyki wyrażonego przez Radę Miejską w przyjętym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii,
 - d) przestrzeganie przepisów art. 18 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie dokumentowania i kompletności wniosków o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym zamieszczanie w nich informacji dot. numeru przedsiębiorcy z rejestru ewidencji działalności gospodarczej;

5. Dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych na podstawie dowodów księgowych zawierających wszystkie informacje wymagane art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, a w szczególności: oznaczenia prawidłowym numerem identyfikacyjnym, stwierdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych w pełnej szczególności (Wn, Ma), wskazania osoby której wydano lub od której przyjęto składniki majątku;
6. Uzupełnienie ewidencji analitycznej środków trwałych o dane dot. identyfikacji i charakterystyki poszczególnych obiektów środków trwałych, zgodnie z wymogami Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Łądku Zdroju;
7. Dokonanie rozdziału funkcji dysponenta i wykonawcy (dotyczy kasjera) w zakresie wystawiania i realizowania (dokonywania na ich podstawie wypłat z kasy) dowodów kasowych KW – kasa wypłaci, stosownie do wymogów art. 59 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.);
8. Zawieranie umów w sprawie bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 195 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych). Okres na jaki zawierana jest umowa podstawowa, a następnie aneksy do tej umowy, winien być jednakowy dla wszystkich otwieranych rachunków bankowych.
9. Sporządzanie dowodów OT (przyjęcie środka trwałego) zgodnie z wymogami wynikającymi z Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, tj. przedstawiać charakterystykę z podaniem informacji o danym środku trwałym dot. parametrów technicznych, kubatury, numeru fabrycznego, roku produkcji itd.;
10. Prowadzenie ewidencji analitycznej (kart) środków trwałych, pozostałych środków trwałych w użytkowaniu, wartości niematerialnych i prawnych w sposób określony w art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości, tak by księgi rachunkowe były oznaczone nazwą danego rodzaju księgi rachunkowej, wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego, okresu sprawozdawczego za który zostały sporządzone;
11. Przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątkowych na zasadach, w terminach i z częstotliwością określoną w art. 26 ustawy o rachunkowości oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami wewnętrznymi tj. „Instrukcją w sprawie gospodarowania majątkiem trwałym oraz inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”;
12. Dokumentowanie czynności inwentaryzacyjnych oraz rozliczanie wyników przeprowadzonych inwentaryzacji w terminach określonych ustawą i wskazanymi zarządzeniami wewnętrznymi, powiązanie ich z zapisami ksiąg rachunkowych zgodnie z art 27 ustawy o rachunkowości;
13. Sporządzanie dokumentacji inwentaryzacyjnej w pełnej szczególności z zachowaniem zasad poprawnego wypełniania dokumentów – arkuszy spisowych w zakresie: określenia pola spisowego, oznaczenia numerem każdej strony arkusza, poprawnego zakreślenia ostatniej pozycji wpisu na arkuszu bądź zamieszczenia wpisu o treści „ spis zakończono na poz.” i z zachowaniem

wymogów określonych w przepisach wewnętrznych jednostki, regulujących zasady inwentaryzacji składników majątkowych w jednostce;

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 9 ust 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o wykonaniu przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od dnia 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:

Pan

Leszek Pazdyk

Przewodniczący Rady Miejskiej

w Łądku Zdroju