

Wrocław, 21 października 2010 roku

WK.60/124/K-53/10

**Pan
Waldemar Nalazek
Wójt Gminy Osiecznica**

ul. Lubańska 43
59-724 Osiecznica

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 1 lipca do 3 września 2010 roku kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Osiecznica. Ustalenia kontroli zostały przedstawione w protokole podpisanym 3 września 2010 roku bez zastrzeżeń przez Wójta i Skarbnika Gminy.

W ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy przeprowadzono, w okresie od 19 do 30 lipca 2010 roku, kontrolę wybranych zagadnień dotyczących gospodarki finansowej Zespołu Szkół im. Jana Pawła II w Osiecznicy. Na podstawie ustaleń zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do Dyrektora kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne (przekazane Panu do wiadomości).

Stwierdzone w wyniku kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Osiecznica, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy, nieprawidłowości i uchybienia wynikały głównie z niedostatecznej staranności w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa, w tym wewnętrznych regulacji ustalonych zarządzeniami Wójta.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w niżej wymienionym zakresie:

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych

Statut Gminy Osiecznica uchwalony przez Radę Gminy Osiecznica w dniu 27 marca 2003 roku uchwałą Nr VI/44/2003 Rady Gminy (zmieniony uchwałami Rady Gminy: nr XIX/105/2004 z dnia 23 kwietnia 2004 roku i nr XLV/255/2006 z dnia 26 września 2006 roku) zawierał nieaktualny wykaz jednostek organizacyjnych Gminy, w którym wymieniono 13 jednostek, a faktycznie funkcjonowało 10 jednostek organizacyjnych. W wykazie ujęto: Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Kliczkowie (podczas gdy Rada Gminy podjęła w dniu 30 września 2009 roku uchwałę nr XLII/187/09 w sprawie likwidacji Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Osiecznicy), Szkołę Podstawową i Gimnazjum w Osiecznicy oraz Szkołę Podstawową i Gimnazjum w Świętoszowie zamiast Zespołu Szkół w Osiecznicy i Zespołu Szkół w Świętoszowie (które zostały utworzone na podstawie uchwały nr VI/38/99 Rady Gminy w Osiecznicy z dnia 18 marca 1999 r. w sprawie utworzenia zespołu szkół oraz określenia granic ich zasięgu terytorialnego). Brak aktualnego wykazu jednostek organizacyjnych stwierdzono również podczas kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2006 roku.

W zakresie księgowości

W uregulowaniach wewnętrznych nie określono sposobu nadawania dowodom księgowym ich numerów identyfikacyjnych. Były one nadawane w ten sposób, że numer dowodu był taki sam jak numer wyciągu bankowego, łamany przez rok i przez pozycję z zestawienia, sporządzonego ręcznie do wyciągu bankowego; poniżej tego numeru umieszczano pozycję danej operacji, pod którą ujęta była na wyciągu bankowym. Na kartach przychodów i wydatków Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz na dokumentach źródłowych podawany był numer wyciągu bankowego łamany przez rok i BPL; brakowało wskazania pozycji i określenia skrótu nazwy rachunku. Przyjęty sposób nadawania numerów identyfikacyjnych powodował, że taki sam numer mogło mieć kilka różnych dowodów księgowych, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), który stanowi, że dowód księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego.

W zakresie rozrachunków

Ewidencja analityczna do konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” nie odpowiadała wymogom załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020 ze zm.), ponieważ rozliczenia z tytułu dostaw, robót i usług z częścią kontrahentów prowadzono na jednym zbiorczym koncie oznaczonym 201-01-A „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami - pozostałe”. Stosownie do przepisów powołanego rozporządzenia ewidencja analityczna do konta 201 powinna zapewnić możliwość ustalenia przebiegu rozliczeń oraz stanu należności i zobowiązań z podziałem na poszczególnych kontrahentów.

Rozrachunki z tytułu zaliczek udzielonych członkom OSP ewidencjonowano na koncie 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, zamiast na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”, co było niezgodne z opisem tych kont zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

Nie zachowano terminów zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umów po bezusterkowym odbiorze zadań inwestycyjnych, jak również po upływie okresu rękojmi i gwarancji. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy stanowiące 70% zabezpieczenia przyjętego na okres realizacji remontu budynku oraz ogrodzenia terenu Zespołu Szkół w Osiecznicy w kwocie 17.660,77 zł należało zwolnić, stosownie do § 12 ust. 3 umowy z dnia 26.06.2007 r. i § 5 ust. 3 umowy z dnia 27.07.2007 r., w terminie do 10.10.2007 roku. Zwrotu zabezpieczenia dokonano w dniu 24.10.2007 roku, tj. po upływie 14 dni.

Do dnia kontroli nie zwrócono zabezpieczenia należytego wykonania umowy pozostawionego na okres gwarancji, dotyczącego remontu budynku Zespołu Szkół w Świętoszowie. Zgodnie z postanowieniami § 7 ust. 3 umowy zawartej 11.07.2005 roku na wykonanie ww. zadania, zwrotu

zabezpieczenia należało dokonać w terminach i na zasadach określonych w ustawie z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, tj. w terminie do 2.03.2009 roku. Zwrotu zabezpieczenia pozostającego na okres gwarancji związanego z realizacją budowy oświetlenia drogowego w miejscowościach Osiecznica, Tomisław, Parowa, Przejęśław, Ławszowa dokonano po upływie 55 dni od terminu określonego w umowie na wykonanie ww. zadania. Powyższymi działaniami lub ich brakiem naruszono przepisy art. 151 ust. 1 i 3 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

W 2009 roku w ramach konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe” dokonywano przeniesienia długoterminowych należności z tytułu dochodów budżetowych do należności krótkoterminowych w wysokości raty należnej na dany rok budżetowy, wbrew przepisom rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).

W zakresie dochodów budżetowych

Organ podatkowy, pomimo rozbieżności w deklaracjach na podatek od nieruchomości za 2009 i 2010 rok podatnika J000021, który w deklaracji na 2010 rok wykazał mniej o 312 m² powierzchni budynków związanych z działalnością gospodarczą niż w deklaracji złożonej na 2009 rok nie wezwał do dnia kontroli ww. podatnika do złożenia wyjaśnień w powyższej sprawie, co stanowiło naruszenie przepisu art. 274 a § 2 w związku z art. 272 ust. 2 ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 roku . Nr 8 poz. 60 ze zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami (art. 272) organy podatkowe I instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji oraz (art. 274 a) w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać podatnika do udzielenia w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień, lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. W trakcie kontroli, po wezwaniu przez organ podatkowy, podatnik złożył wyjaśnienie, z którego wynika, że obniżenia deklarowanej powierzchni dokonał w związku z zawaleniem się w 2009 roku dachu. Do złożonego wyjaśnienia nie dołączono jednakże decyzji właściwego organu nadzoru budowlanego potwierdzającego zły stan techniczny budynku wskazujący na konieczność wyłączenia go z użytkowania, a organ podatkowy nie przeprowadził kontroli w celu uwiarygodnienia informacji przedstawionej przez podatnika, do czego był uprawniony na podstawie przepisów działu VI tj. art. 281 i następných ustawy Ordynacja podatkowa.

W zakresie egzekucji zaległości podatkowych stwierdzono, że organ podatkowy nie prowadził czynności egzekucyjnych na bieżąco, co pozostawało w sprzeczności z przepisami § 2 i § 3 pkt 1 oraz § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami organ podatkowy ma obowiązek systematycznej kontroli zapłaty zobowiązań. W sytuacji, kiedy należność nie wpływa w określonym przepisami terminie, wierzyciel

winien wysłać do zobowiązanego upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji, a po bezskutecznym upływie czasu wyznaczonego w upomnieniu wystawić tytuł wykonawczy. Ponadto stwierdzono, że organ podatkowy praktycznie nie stosował instytucji zabezpieczenia zaległości podatkowych poprzez wpis hipotek w księgach wieczystych założonych dla nieruchomości należących do dłużników, do czego był uprawniony na podstawie przepisów art. 34 i 35 ustawy Ordynacja podatkowa.

W zakresie wydatków budżetowych

Podstawę zwrotu kosztów używania samochodu prywatnego do celów służbowych w formie miesięcznego ryczału stanowiły pisemne oświadczenia pracownika o używaniu pojazdu do celów służbowych wraz z rachunkami, które nie były sprawdzane i zatwierdzane do wypłaty, a zatem nie spełniały wymogów prawidłowego dowodu księgowego, co było niezgodne z art. 21 ust. 1, pkt 6 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości. Oświadczenia te przedkładane były nieterminowo, czego konsekwencją było nieterminowe ujęcie wydatku w księgach rachunkowych. Nieterminowo rozliczano również koszty podróży służbowych, naruszając art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Nieterminowe rozliczanie tych kosztów naruszało również § 8a ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.). Przykładowo dopiero w dniu 27.02.2009 roku wypłacono pracownikowi miesięczny ryczałt pieniężny za grudzień 2008 roku oraz za styczeń 2009 roku, ponieważ pracownik przedłożył oświadczenie i rozliczenie w dniu 17.02.2009 roku. W uregulowaniach wewnętrznych nie określono terminu przedkładania przez pracowników do rozliczenia rachunków kosztów podróży służbowych oraz oświadczeń i rozliczeń miesięcznego ryczału, co skutkowało opóźnieniami w ich składaniu i nieterminowym ujęciem wydatków w księgach rachunkowych.

Listy wypłat diet z 16.06.2009 roku dla członków obwodowych komisji wyborczych w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego na łączną kwotę 7.740 zł nie zawierały pisemnego potwierdzenia udziału członków komisji w jej czynnościach, przez przewodniczącego albo, z jego upoważnienia, przez zastępcę przewodniczącego właściwej komisji, co uchybiało przepisom §5 i §7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 kwietnia 2004 r. w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanym w skład inspekcji w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz trybu udzielania im dni wolnych od pracy (Dz. U. Nr 94, poz. 922 ze zm.).

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając 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 wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Zaktualizowanie wykazu podległych jednostek organizacyjnych.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. Z 2009 roku nr 152 poz. 1223 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 20 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym,
 - b) art. 21 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy, zgodnie z którym dowód księgowy powinien zawierać określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego a także posiadać stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych,
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861), w szczególności w zakresie:
 - a) prowadzenia ewidencji analitycznej do konta 201 - "Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami" z podziałem na poszczególnych kontrahentów, zgodnie z opisem tego konta zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
 - b) ewidencjonowania rozrachunków z tytułu zaliczek udzielonych członkom OSP na koncie 240 - „Pozostałe rozrachunki”, zgodnie z opisem tego konta zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia,
 - c) ewidencjonowania długoterminowych należności budżetowych na koncie 226, zgodnie z opisem tego konta zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia.
4. Dokonywanie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz zabezpieczenia pozostawionego na okres rękojmi i gwarancji, w terminach określonych w umowach zawartych z wykonawcami, stosownie do art. 151 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759).
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 roku Nr 8 poz. 60 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) przeprowadzenia kontroli podatkowej u podatników zgodnie z przepisami art. 281 § 1 i 2 ustawy; poinformowanie Izby o wynikach przeprowadzonego postępowania wobec

podatnika J000021 w celu uwiarygodnienia informacji w zakresie zmniejszenia podstawy opodatkowania.

- b) w celu zabezpieczenia należności z tytułu zaległości podatkowych stosowanie instytucji zabezpieczenia, stosownie do postanowień art. 34 i 35 ustawy.
6. Podejmowanie czynności egzekucyjnych w stosunku do podatników zalegających z wpłatami podatków w sposób określony w § 2, § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 1, rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
 7. Rozliczanie kosztów podróży służbowych w terminach określonych w § 8a ust.2 rozporządzenia Ministra Pracy o 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.) oraz określenie, w uregulowaniach wewnętrznych terminu przedkładania przez pracowników do rozliczenia rachunków kosztów podróży służbowych, oświadczeń i rozliczeń miesięcznego ryczału.
 8. Pisemne potwierdzanie, na listach wypłat diet, udziału członków komisji w jej czynnościach, przez przewodniczącego albo, z jego upoważnienia, przez zastępcę przewodniczącego właściwej komisji zgodnie z przepisami § 5 i 7 ust. 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 kwietnia 2004 roku w sprawie należności pieniężnych przysługujących członkom komisji wyborczych i osobom powołanych w skład inspekcji, w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz trybu udzielania dni wolnych od pracy (Dz.U. Nr 94, poz. 922 ze zm.).

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykonaniu przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Wanda Abram

Przewodnicząca

Rady Gminy Osiecznica