

Wrocław, 14 marca 2011 roku

WK.60/225/K-97/10

**Pani
Alicja Sielicka
Burmistrz Miasta i Gminy
Prochowice**

ul. Rynek 1
59-230 Prochowice

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 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 29 listopada 2010 roku do 8 lutego 2011 roku kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Prochowice. Zakres zbadanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym i przekazanym Burmistrzowi Miasta i Gminy Prochowice w dniu 8 lutego 2011 roku. Ponadto została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Prochowicach. Na podstawie jej ustaleń, zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do kierownika tej jednostki wystąpienie pokontrolne, przekazane Pani do wiadomości.

Kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane m.in. błędną interpretacją obowiązujących przepisów i niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu. Nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie ustaleń organizacyjnych, księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Dyrektor Szkoły Podstawowej w Dąbiu nie posiadał aktualnego pełnomocnictwa, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku nr 142, poz. 1591 ze zm.). Zgodnie z ww. artykułem kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta (burmistrza).

Przyjęte w Urzędzie Miasta i Gminy zasady rachunkowości określały sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz wykorzystywane w tym zakresie systemy informatyczne. Jednakże w stosunku do wymienionego tam oprogramowania pn. „Środki trwałe” firmy INFOR oraz pakietu programów finansowo-księgowych firmy SIGID, brak było określenia ich aktualnych wersji użytkowych, mimo wymogu wynikającego z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

W przypadku sporządzania wymaganej dekretacji na dowodach księgowych, stwierdzono przypadki niestosowania się do wymogu składania przez osobę odpowiedzialną podpisu pod wskazaniem na każdym z dokumentów. Powyższe było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz § 3 str. 8 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy Prochowice”.

Stwierdzono przypadki nie rejestrowania wpływu poprzez kancelarię Urzędu zewnętrznych dowodów księgowych, co było niezgodne z Rozdziałem II § 6 ust. 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.). Nie można było zatem określić momentu rozpoczęcia obiegu dokumentów, o którym mowa w Części III §1 „Instrukcja obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy Prochowice”.

W zakresie gospodarki kasowej oraz rozrachunków

Uregulowania „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 11/2007 Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice z 15 stycznia 2007 roku, dotyczące wykonywania czynności operacyjnych przez kasjera, pozostawały ze sobą sprzeczne. Odpowiednio Rozdział VI ust. 2 lit. b) zobowiązywał kasjera przed dokonaniem wypłaty z kasy, do sprawdzenia danego dokumentu pod względem formalnym, rachunkowym i merytorycznym, a Rozdział XII ust. 4 zakazywał łączenia jego funkcji z innymi funkcjami o charakterze dyspozycyjnym i kontrolnym w zakresie obrotu pieniężnego. Analizując treść tych uregulowań oraz wymóg zachowania skutecznej kontroli wewnętrznej w zakresie dokumentowania obrotów gotówkowych, właściwym jest uregulowanie Rozdziału XII ust. 4 instrukcji.

Rozrachunki z kontrahentami nabywającymi od gminy nieruchomości na raty lub dokonującymi w ten sam sposób przekształcenia wieczystego użytkowania nieruchomości na własność, prowadzone były na koncie 226 – „Długoterminowe należności budżetowe”. Zastrzeżenia budziła ewidencja pomocnicza tych należności, gdyż w przypadku rozrachunków z tytułu przekształcenia wieczystego użytkowania nie były prowadzone odpowiednie księgi pomocnicze. Podobnie nie prowadzono odpowiednich ksiąg pomocniczych do konta 011 „Środki trwałe”. Jak wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla: środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych; rozrachunków z kontrahentami.

W zakresie wykonania budżetu

Podatnicy sołectwa Dąbie potwierdzali podpisem odbiór decyzji wymiarowych nie wskazując jednak daty ich odbioru. Taki sposób doręczania decyzji wymiarowych nie pozwalał ustalić daty powstania zobowiązania podatkowego, które jak wynika z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8 , poz. 60 ze zm.) powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania i był niezgodny z art. 152 § 1 powołanej ustawy, stanowiącym, że odbierający pismo potwierdza doręczenie pisma własnoręcznym podpisem, ze wskazaniem daty doręczenia.

Sołtysom i inkasentom wypłacano wynagrodzenie z tytułu doręczania upomnień oraz innych przesyłek wymagających potwierdzenia odbioru, bez zawierania z nimi stosownych umów na

wykonywanie tych czynności. Stawka za doręczoną przesyłkę została ustalona w drodze ustnego polecenia Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice na 2 zł, a łączna kwota wypłaconego wynagrodzenia w 2009 r. i 2010 r. wyniosła 1.574 zł.

W aktach sprawy dotyczącej częściowego umorzenia zobowiązania pieniężnego za 2009 rok w kwocie 912 zł na podstawie decyzji Nr FN.3113/UMORZ/21/09 z 16 października 2009 roku znajdował się „Protokół z dnia 15.10.2009 r. w sprawie opisu warunków gospodarczych gospodarstwa rolnego”, zawierający nieprawdziwe informacje o osobach go sporządzających. Według złożonego wyjaśnienia pracownika Urzędu „Protokół...” został sporządzony i przedłożony przez podatnika wnoszącego o umorzenie, który sam go wypełnił, w tym również rubryki dotyczące osób sporządzających. Taki sposób prowadzenia i dokumentowania postępowania był niezgodny z „Zasadami ogólnymi postępowania podatkowego”, określonymi w Dziale IV ustawy Ordynacja podatkowa, a w szczególności z art. 121 § 1 i art.122 ustawy, wymagającymi prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, które w toku postępowania powinny podejmować wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz z pkt 7 „Instrukcji w sprawie udzielania ulg w spłacie i umarzania zobowiązań podatkowych w Urzędzie Miasta i Gminy Prochowice”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 78/2008 Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice z 3 stycznia 2008 roku, zgodnie z którym to pracownik zobowiązany jest do zbadania z czego utrzymuje się dłużnik oraz określenia stanu materialnego dłużnika w jego miejscu zamieszkania, celem ustalenia faktycznej sytuacji majątkowej, w drodze spisania protokołu o stanie majątkowym.

Podatnikom w podatku od środków transportowych o nr kont D000086, D000029, D000060, D000006 dokonano przypisów należności na kontach podatkowych w 2009 roku przed upływem terminu do złożenia deklaracji i wydaniem decyzji określającej wysokość podatku, a podatnikowi o nr konta D000086 przed dokonaniem przez niego wpłaty należności podatkowej, mimo iż w § 4 ust. 2 pkt. 1-3 rozporządzenia z 21 czerwca 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2006 roku Nr 112, poz. 761), do udokumentowania przypisów wskazano deklaracje; decyzje; dowody zrealizowanych wpłat nieprzypisanych, należnych od podatników.

W rachunkach kosztów podróży służbowych objętych kontrolą (14 rachunków na łączną kwotę 535,03 zł) nie określono miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej, a w 3 przypadkach rachunki zostały rozliczone przez pracowników po upływie 14 dni od dnia zakończenia podróży. Powyższe było niezgodne z wymogami zawartymi odpowiednio w §2 i §8a ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.).

W zakresie gospodarki mieniem

W zawiadomieniach kierowanych do najemców lokali o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu, nie zawierano informacji, że pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości przysługuje pod warunkiem złożenia w określonym terminie wniosków o nabycie nieruchomości. Przed przystąpieniem do rokowań w przypadku sprzedaży lokali w trybie bezprzetargowym, od zainteresowanych kupnem najemców nie przyjmowano oświadczeń, że wyrażają zgodę na cenę lokalu ustaloną w sposób określony w ustawie. Ponadto, w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie określano terminów do złożenia wniosków przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Powyższe stanowiło naruszenie odpowiednio przepisów art. 34 ust. 4 i ust. 5 oraz art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku Nr 102, poz. 651 ze zm.).

W księgach rachunkowych na koncie 011 „Środki trwałe” nie ujęto dokonanych w 2009 i 2010 roku sprzedaży gruntów odpowiednio - działki nr 67 obr. 2 Prochowice i działki nr 248/9 obr. 4 Prochowice. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto jak wynika z art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W 2008 roku inwentaryzację sieci burzowych, kanalizacyjnych i wodociągowych przeprowadzono drogą spisu z natury. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony przeprowadza się drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Ponadto stwierdzono przypadki, iż daty dokonania spisu na określonych arkuszach spisu z natury, tj. daty przeprowadzenia spisu z natury były wcześniejsze od dat pobrania arkuszy spisu z natury. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pani Burmistrz, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 powołanej ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Przestrzeganie art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku nr 142, poz. 1591 ze zm.), zgodnie z którym kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta.

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. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy, zgodnie z którym jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji;
 - b) art. 17 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla: środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych; rozrachunków z kontrahentami; rozrachunków z pracownikami, a w szczególności jako imienną ewidencję wynagrodzeń pracowników zapewniającą uzyskanie informacji, z całego okresu zatrudnienia; operacji sprzedaży (kolejno numerowane własne faktury i inne dowody, ze szczególnością niezbędną do celów podatkowych); operacji zakupu (obce faktury i inne dowody, ze szczególnością niezbędną do wyceny składników aktywów i do celów podatkowych); kosztów i istotnych dla jednostki składników aktywów; operacji gotówkowych w przypadku prowadzenia kasy;
 - c) 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;
 - d) art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco;
 - e) art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania;
 - f) art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników;

- g) art. 27 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.
3. Przestrzeganie obowiązku rejestrowania przez punkt kancelaryjny wpływu wszystkich zewnętrznych dowodów księgowych, stosownie do § 40 ust. 1 i ust. 3 Załącznika nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).
 4. Wyeliminowanie sprzecznych uregulowań w „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 11/2007 Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice z 15 stycznia 2007 roku oraz doprowadzenie zapisów Instrukcji do zgodności ze stanem faktycznym.
 5. Podjęcie działań zmierzających do uregulowania (w formie pisemnej) stosowanej w Urzędzie praktyki doręczania przez sołtysów i inkasentów upomnień oraz innych przesyłek wymagających potwierdzenia odbioru, w celu zachowania należytej staranności dokonywania wydatków ze środków publicznych, w myśl art. 44 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
 6. Doręczanie podatnikom decyzji wymiarowych w sposób pozwalający określić moment powstania zobowiązania podatkowego, stosownie do wymogów wynikających z art. 21 § 1 pkt 2 w związku z art. 152 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 ze zm.).
 7. Prowadzenie postępowań podatkowych w przedmiocie umarzania zaległości podatkowych rzetelnie, w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych oraz podejmowanie wszelkich niezbędnych działań mających na celu dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, stosownie do zasad wynikających z art. 121 § 1 i art.122 ustawy Ordynacja podatkowa, w szczególności poprzez przestrzeganie pkt 7 „Instrukcji w sprawie udzielania ulg w spłacie i umarzania zobowiązań podatkowych w Urzędzie Miasta i Gminy Prochowice”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 78/2008 Burmistrza Miasta i Gminy Prochowice z 3 stycznia 2008 r., zgodnie z którym to pracownik zobowiązany jest do zbadania z czego utrzymuje się dłużnik, określanie stanu materialnego w jego miejscu zamieszkania, celem ustalenia faktycznej sytuacji majątkowej w drodze spisania protokołu o stanie majątkowym.
 8. Przestrzeganie zasad dokumentowania przypisów i odpisów na kontach podatkowych wynikających z § 4 ust. 1 rozporządzenia z 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375).
 9. Przestrzeganie przy wystawianiu poleceń wyjazdu służbowego i przy rozliczaniu kosztów podróży służbowych przepisów § 2 i § 8a ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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.), zgodnie z którymi: miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży określa pracodawca. Pracodawca może uznać za miejscowość rozpoczęcia (zakończenia) podróży miejscowość pobytu stałego lub czasowego pracownika; rozliczenie kosztów podróży przez pracownika jest dokonywane w terminie 14 dni od dnia zakończenia podróży.

10. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 102, poz. 651 ze zm.), a w szczególności:
- a) art. 34 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym osoby, które są najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony, zawiadamia się na piśmie o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Termin ten nie może być krótszy niż 21 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Przy doręczaniu zawiadomień stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego;
 - b) art. 34 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym osoby, o których mowa w ust. 1 i ust. 6 ustawy, korzystają z pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, jeżeli złożą oświadczenie, że wyrażają zgodę na cenę ustaloną w sposób określony w ustawie;
 - c) art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy, zgodnie z którym w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, określa się między innymi termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy z 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:

Pani

Halina Teluk

Przewodnicząca Rady Miasta i Gminy Prochowice