

Wrocław, 24 sierpnia 2012 roku

WK.60/408/K-19/12

**Pani  
Dorota Swadek-Schneider  
Wójt Gminy  
Domaniów**

Domaniów 56  
55-216 Domaniów

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 od 2 kwietnia do 29 czerwca 2012 roku kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Domaniów. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 29 czerwca 2012 roku i pozostawionym w jednostce.

Ponadto przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Domaniowie oraz Gminnego Zespołu Oświaty w Domaniowie. W oparciu o ustalenia kontroli ujęte w odrębnych protokołach, podpisanymi 29 czerwca 2012 roku, Izba wystosowała wystąpienia pokontrolne, które przekazano Pani Wójt do wiadomości.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej Gminy Domaniów największe nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły prowadzenia ewidencji księgowej budżetu Gminy i Urzędu oraz sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych. Spowodowane było to głównie niestabilnością zatrudnienia na stanowisku Skarbnika Gminy. Większość ze stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości z zakresu rachunkowości udało się wyeliminować jeszcze podczas kontroli. Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu oraz Skarbnika Gminy, którzy przygotowywali dla potrzeb kontroli dokumenty, opracowywali wymagane informacje, udzielali niezbędnych wyjaśnień, a także dokonywali odpowiednich, zgodnych z obowiązującymi przepisami, korygujących zapisów w ewidencji księgowej za 2011 roku w celu prawidłowego i rzetelnego ujęcia operacji gospodarczych występujących w księgach rachunkowych Urzędu i budżetu Gminy.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej Gminy Domaniów nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień.

**W zakresie ksiąg rachunkowych budżetu i Urzędu oraz sprawozdawczości budżetowej i finansowej**

W dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości nie określono zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności, co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów 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 ze zm.) z którego wynika, że wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości, a zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.) dokumentacja opisująca przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości powinna zawierać między innymi metody wyceny aktywów i pasywów. Według stanu na 31 grudnia 2010 i 2011 roku odpisy aktualizujące wartość należności ujęte na koncie 290 wyniosły odpowiednio 569.106,41 zł i 614.679,03 zł.

W ewidencji księgowej budżetu Gminy w 2011 roku, wydatki, które nie wygasły z upływem 2010 roku, ujmowane były z pominięciem zasad funkcjonowania kont 904 - „Niewygasające wydatki”, 225 - „Rozliczenie niewygasających wydatków”, 135 - „Rachunek środków na niewygasające wydatki” określonych w zarządzeniu nr 7/2011 Wójta Gminy Domaniów z 17 stycznia 2011 roku w sprawie zakładowego planu kont, co w konsekwencji spowodowało, że dokonany 30 czerwca 2011 roku zwrot niewykorzystanych wydatków w wysokości 12.000,22 zł nie został wykazany w sprawozdaniach Rb-27S za okresy od początku roku do 30 września i 31 grudnia 2011 roku i został zaksięgowany na koncie 240-NW zamiast na koncie 901 - „Dochody budżetu”. Również przy ewidencji wydatków, które nie wygasły z upływem 2011 roku, nie zachowano korespondencji kont wynikającej z ZPK. Przelew środków na wyodrębniony rachunek bankowy niewygasających wydatków został ujęty na stronie Wn konta 225 w korespondencji ze stroną Ma konta 133 - „Rachunek budżetu” oraz na stronie Wn konta 135 i stronie Ma konta 904 - „Niewygasające wydatki”, a zgodnie z ZPK przelew środków należało zaksięgować - Wn 135 i Ma 133, a uchwałę Rady Gminy w sprawie wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem 2011 roku - Wn 903 - „Niewykonane wydatki” i Ma 904. Ponadto pod datą 31 grudnia 2011 roku przeniesiono z konta 903 (strona Ma) na konto 961 - „Wynik wykonania budżetu” (strona Wn) całość niewygasających wydatków, wcześniej nie ujmując ich na stronie Wn konta 903. W wyniku tych księgowania na koniec 2011 roku na koncie 225 wystąpiło saldo po stronie Wn, a na koncie 903 saldo Ma w wysokości 49.874,29 zł. W trakcie kontroli dokonano odpowiednich korekt w ewidencji księgowej. Ponadto w ewidencji księgowej budżetu Gminy na koncie 225-2-KL w 2011 roku dokonywano księgowania niezwiązanych z rozliczeniami z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez nie niewygasających wydatków, co było niezgodne z zasadami określonymi w ZPK.

W 2011 roku w ewidencji księgowej budżetu Gminy, pomimo iż ZPK tego nie przewidywał, funkcjonowały konta 138, 201, 401 na których ujmowano wydatki związane z realizacją programu Kapitał Ludzki. W związku z powyższym wydatki te, w łącznej wysokości 64.037,69 zł, nie zostały ujęte na koncie 800 - „Fundusz jednostki” i nie zostały wykazane w sprawozdaniu finansowym (zestawienie zmian w funduszu jednostki). Również w ewidencji księgowej budżetu Gminy, w 2011 roku, dokonywano księgowania na koncie 133 - „Rachunek budżetu” w korespondencji z kontem 750 - „Przychody finansowe”, co świadczyło o niezgodnym z ZPK i niedopuszczalnym przez

rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) połączeniu funkcjonowania i korespondencji kont właściwych dla budżetu Gminy i Urzędu. W trakcie kontroli dokonano odpowiednich korekt w ewidencji księgowej budżetu Gminy i Urzędu.

W 2011 roku w ewidencji księgowej budżetu Gminy dla Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej nie prowadzono konta 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych”, które zgodnie z obowiązującym ZPK służy do rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych. Ewidencję szczegółową do tego konta prowadzi się dla każdej jednostki budżetowej osobno, co umożliwia rozliczenie tych jednostek z tytułu zrealizowanych dochodów. GOPS za 2011 rok złożył sprawozdanie jednostkowe Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych na łączną kwotę 7.519,30 zł. Ponadto dochody te zostały wykazane również w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S Urzędu i powiększyły zrealizowane dochody budżetowe oraz wykazane zostały w sprawozdaniu finansowym Urzędu (zestawienie zmian w funduszu jednostki), a w łącznym zostały ujęte dwukrotnie. W sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2011 roku dochody te wykazano w sposób prawidłowy, jednakże dwukrotne ich ujęcie w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S spowodowało naruszenie zasady sporządzania sprawozdań budżetowych określonej w §6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2010 roku nr 20 poz. 103), zgodnie z którą sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych - są sporządzane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

W sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2011 roku nie wykazano ujętych na koncie 901-1-71004-2710 dochodów w wysokości 22.584,00 zł. Zgodnie z §6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych; kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W łącznym sprawozdaniu finansowym za 2010 rok nie ujęto jednostkowego bilansu Zakładu Wodociągów i Kanalizacji (samorządowego zakładu budżetowego) opiekującego na sumę bilansową w wysokości 550.000 zł, a do łącznego sprawozdania finansowego za 2011 rok nie włączono bilansu ZWiK opiekującego na sumę bilansową w wysokości 4.058.023,40 zł oraz zestawienia zmian w funduszu jednostki wykazujące fundusz na kwotę 3.305.710,27 zł. Z § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) wynika, że łączny bilans i łączne zestawienie zmian w funduszu obejmują odpowiednio dane wynikające z bilansu i zestawień zmian w funduszu samorządowych jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

Jednostkowe sprawozdanie finansowe Urzędu – bilans, rachunek zysków i zestawienie zmian w funduszu za 2011 rok zostały sporządzone na podstawie danych wynikających z ewidencji

księgowej, jednakże stwierdzone nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych i w sporządzaniu sprawozdań budżetowych pozwalają na stwierdzenie, że dane w nich zawarte nie są rzetelne i nie odzwierciedlają stanu faktycznego. Z uwagi na błędy w księgowaniach oraz sprawozdawczości budżetowej za 2011 rok odstąpiono od kontroli bilansu z wykonania budżetu za 2011 rok.

W sprawozdaniu Rb-Z według stanu na koniec IV kwartału 2010 roku wykazano zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 4.112.550 zł natomiast z ewidencji księgowej prowadzonej do kont 134 – „Kredyty bankowe” i 260 – „Zobowiązania finansowe” wynikało, że zobowiązania z tytułu kredytów wyniosły 3.982.370 zł, a z tytułu pożyczek 138.180 zł, co daje razem 4.120.550 zł, z kolei rzeczywiste zadłużenie wyniosło 4.112.545 zł, a powstałe różnice wynikały z błędów w ewidencji księgowej prowadzonej do konta 134.

W sprawozdaniu Rb-NDS za 2010 rok jako rozchody wykazano kwotę 966.838 zł, natomiast z ewidencji księgowej prowadzonej do kont 134 i 260 oraz z wyciągów bankowych wynikało, że dokonane w 2010 roku spłaty rat kredytów wyniosły 946.843 zł a pożyczek 36.000 zł, co daje razem 982.843 zł. Na spłaty kredytów i pożyczek zaplanowano 966.838 zł. W sprawozdaniu Rb-NDS rozchody zostały zaniżone o 16.005 zł w stosunku do faktycznie wykonanych. Zgodnie z §10 pkt 7 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej dane dotyczące rozchodów jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania powinny być zgodne z wykonanymi rozchodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy.

W sprawozdaniu Rb-NDS za 2011 rok w przychodach w pozycji D.17 w innych źródłach wykazano 401.084,23 zł. Tymczasem wolne środki (rozumiane, jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych) obliczone na podstawie danych z bilansu z wykonania budżetu Gminy Domaniów za 2010 rok wynosiły 132.981,87 zł. Różnica wyniosła 268.102,36 zł i została sfinansowana z części oświatowej subwencji ogólnej na miesiąc styczeń 2012 roku, która na rachunek bankowy organu w wysokości 329.971,00 zł wpłynęła 22 grudnia 2011 roku, w związku z czym naruszono art. 217 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 157 poz. 1240 ze zm.), zgodnie z którym deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; kredytów; pożyczek; prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych; wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

W dniu 29 czerwca 2009 roku na podstawie umowy Gmina Domaniów udzieliła Zakładowi Wodociągów i Kanalizacji w Domaniowie pożyczkę w kwocie 28.000 zł na uregulowanie bieżących należności. Obowiązujące w tym okresie przepisy nie przewidywały udzielania zakładom budżetowym pożyczek z budżetu jst na finansowanie bieżącej działalności. Z art. 24 ust. 1, 4 i 5

ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U nr 249, poz. 2104 ze zm.) wynikało, że: zakładami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które odpłatnie wykonują wyodrębnione zadania oraz pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych. Zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu dotacje przedmiotowe, a w zakresie określonym w odrębnych przepisach zakład budżetowy może otrzymywać dotację podmiotową lub dotację celową na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji oraz nowo tworzonemu zakładowi budżetowemu może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

Stwierdzono, że łączna wartość zinwentaryzowanych środków trwałych według stanu na 31 stycznia 2011 roku wyniosła 11.700.059,33 zł, z czego 11.474.164,70 zł – ustalone spisem z natury oraz 225.894,63 zł - nadwyżki wynikające z protokołu różnic inwentaryzacyjnych, natomiast wartość wynikająca z ksiąg rachunkowych wyniosła 12.016.492,07 zł. Zgodnie z art. 27 ustawy o rachunkowości przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych a ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

Należności pozostałe do zapłaty i nadpłaty z tytułu podatków od nieruchomości, rolnego i od środków transportowych wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-27S za 2011 rok nie były zgodne z saldami kont w ewidencji analitycznej prowadzonej do konta 221 – „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. W sprawozdaniu rocznym Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2011 roku, wykazano w należnościach pozostałych do zapłaty: zaległości, w kwocie 1.085.069,82 zł oraz nadpłaty w kwocie 9.137,52 zł, natomiast salda końcowe w ewidencji analitycznej prowadzonej do konta 221 wykazywały 0 zł. Powyższe było niezgodne z opisem do konta 221, zawartym w załączniku Nr 1 do Zarządzenia Nr 7/2011 Wójta Gminy Domaniów z dnia 17 stycznia 2011 roku w sprawie zakładowego planu kont zgodnie z którym „konto 221 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności z tytułu dochodów budżetowych, a saldo Ma = stan zobowiązań z tytułu nadpłat w tych dochodach”. Ponadto, zgodnie z art.16 ust.1 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

Wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych na koniec 2011 roku skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa dotyczące umorzeń zaległości podatkowych, rozłożeń na raty, odroczeń terminu płatności, zwolnień z obowiązku pobrania, ograniczeń poboru (kolumna 5 i 6 sprawozdania), różniły się od skutków wykazanych w decyzjach przedstawionych do kontroli, odpowiednio o kwoty: kolumna 5 - 1.054 zł

oraz kolumna 6 - 50.510,60 zł. Zgodnie z §3 ust.1 pkt 11 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w kolumnie skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy w zakresie: a) umorzeń zaległości podatkowych - wykazuje się kwoty dotyczące skutków udzielonych przez organ podatkowy gminy lub miasta na prawach powiatu za okres sprawozdawczy umorzeń w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w podatkach i opłatach, stanowiących dochód budżetu gminy lub miasta na prawach powiatu; b) rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru - wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku, bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane w tej kolumnie skutki powinny wynikać z decyzji właściwych organów gminy lub miasta na prawach powiatu, w zakresie zarówno bieżących, jak i zaległych należności.

W próbie objętej kontrolą podatku od nieruchomości od osób prawnych stwierdzono, że podatnik o numerze ewidencyjnym konta J000057 w deklaracjach na podatek od nieruchomości, składanych na lata 2009 – 2012, w kolumnie dotyczącej przedmiotu opodatkowania tj. powierzchni gruntów wskazał poza gruntami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków o powierzchni 5.250 m<sup>2</sup>, również pozostałe grunty o powierzchni 13.879 m<sup>2</sup>. Z wydruku z informacji z rejestru gruntów z dnia 6 kwietnia 2012 roku, wynika, że użytki na działce o powierzchni 19.129 m<sup>2</sup> należącej do podatnika są sklasyfikowane jako Ti o powierzchni 13.465 m<sup>2</sup> oraz Bi o powierzchni 5.664 m<sup>2</sup>. W trakcie kontroli organ podatkowy w wyniku wszczętego postępowania wyjaśniającego uzyskał od podatnika informację iż „grunty o powierzchni 13.879 m<sup>2</sup> zostały wykazane w deklaracji na podatek od nieruchomości na 2012 rok jako grunty pozostałe ponieważ są to grunty nie służące działalności gospodarczej. Grunty te mają posłużyć w przyszłych okresach na rozbudowę i rozwój przedsiębiorstwa, jednakże obecnie nie są użytkowane”. Natomiast art. 1a ust.1 pkt 3 ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku nr 95, poz. 613 ze zm.), definiuje: grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej - grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, (...), chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych.

W skontrolowanej próbie 10 podatników podatku od środków transportowych za rok 2011 i I kwartał 2012 roku stwierdzono, że organ podatkowy: w 2 przypadkach nie dokonywał czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji, w 1 przypadku dokonał przypisu podatku na karcie kontowej podatnika niezgodnie z danymi wykazanymi przez podatnika w deklaracji podatkowej, w 1 przypadku nie dokonał odpisu podatku, pomimo

iz podatnik w złożonej deklaracji wskazał datę zbycia pojazdu, w 1 przypadku nie wydał decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, pomimo wszczętego z urzędu i trwającego ponad 4 miesiące postępowania w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego, w 1 przypadku przez cały rok podatkowy nie dokonał żadnych czynności kontrolnych wobec podatnika, który nie złożył deklaracji podatkowej na ten rok podatkowy. Powyższe świadczyło o naruszeniu art. 21 §3, art. 272 pkt 2 i 3, art. 274 §1 oraz art. 274a §1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku poz. 749 ze zm.), zgodnie z którymi, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego. Organy podatkowe pierwszej instancji, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów (złożonych deklaracji); ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami; a w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, organ podatkowy w zależności od charakteru i zakresu uchybień zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość. Organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.

W próbie objętej kontrolą, na 10 podatników, stwierdzono 3 przypadki wystawiania upomnień z opóźnieniem wynoszącym ponad 6 miesięcy oraz 3 przypadki, gdzie organ podatkowy nie wystawiał upomnień oraz tytułów wykonawczych. Zgodnie z §3 ust.1, §5 ust.1 i §6 ust.1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137 poz. 1541 ze zm.), jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy i w przypadku gdy nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego.

W przypadku 2 podatników na 10 objętych kontrolą, których zaległości na dzień 31 grudnia 2011 roku wyniosły łącznie 31.971,99 zł organ podatkowy nie skorzystał z przysługującej mu stosownie do art. 34 §1 i art. 41 §1 ustawy Ordynacja podatkowa, możliwości zabezpieczenia zaległości wpisami na hipotekę, czy zastawem skarbowym.

### **W zakresie udzielonych i otrzymanych dotacji**

Otrzymane w 2011 roku z Urzędu Marszałkowskiego we Wrocławiu (130.000 zł) oraz Starostwa Powiatowego w Oławie (100.000 zł) środki finansowe na zakup samochodu dla Ochotniczej Straży Pożarnej zaplanowano w §6610 – „Dotacje celowe otrzymane z gminy na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”. A zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38, poz. 207) dofinansowanie zakupu samochodu dla ochotniczej straży pożarnej winno odbywać się poprzez udzielenie pomocy finansowej jednostce samorządu terytorialnego przekazującej dotację dla OSP (§630 – „Dotacja celowa otrzymana z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych”).

Gmina Domaniów przekazując 19 września 2011 roku Ochotniczej Straży Pożarnej w Domaniowie środki finansowe w wysokości 330.000 zł z przeznaczeniem na zakup samochodu nie zawarła z nią umowy o udzielenie dotacji celowej, tymczasem z art. 250 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wynika, że Zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności:

- 1) wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji;
- 2) termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.

Udzielone z budżetu Gminy dotacje w księgach rachunkowych Urzędu ujmowane były z pominięciem konta 224 – „Rozliczenie dotacji budżetowych”, tymczasem z rozporządzenia z 5 lipca w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) oraz z zarządzenia nr 7/2011 Wójta Gminy Domaniów z 17 stycznia 2011 roku w sprawie zakładowego planu kont wynikało, że konto 224 służy do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych. Na stronie Wn konta 224 ujmuje się w szczególności wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, w korespondencji z kontem 130. Na stronie Ma konta 224 ujmuje się w szczególności wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810 oraz wartość dotacji zwróconych w tym samym roku budżetowym, w korespondencji z kontem 130. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 224 powinna zapewniać możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji według jednostek.



## W zakresie zamówień publicznych

Przeprowadzając, w 2010 roku, postępowanie o zamówienie publiczne na bankową obsługę budżetu w formie przetargu nieograniczonego, nie włączono do przedmiotu zamówienia, krótkoterminowego kredytu w rachunku bieżącym, pomimo, iż Gmina planowała jego zaciągnięcie, a zamówienia udzielono w trybie z wolnej ręki czym naruszono art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.). Świadczyło o tym to, że: otwarcie ofert na udzielenie zamówienia publicznego na bankową obsługę budżetu Gminy nastąpiło 17 czerwca 2010 roku (ogłoszenie o zamówieniu zostało zamieszczone w BZP 9 czerwca 2010 roku), a 18 czerwca 2010 roku tj. jeszcze przed podpisaniem umowy o bankową obsługę budżetu Gminy (tj. przed 1 lipca 2010 roku), na podstawie art. 66 i 67 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych rozpoczęto procedurę wyboru kredytodawcy w trybie zamówienia z „wolnej ręki” i do Banku Spółdzielczego w Oławie, który został wybrany do prowadzenia bankowej obsługi budżetu Gminy Domaniów, przekazano zaproszenie do negocjacji o udzielenie zamówienia na kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym. Negocjacje odbyły się 22 czerwca 2010 roku, a umowa nr 159/003/10 o kredyt w rachunku bieżącym została podpisana 25 czerwca 2010 roku. W 2011 roku umowę nr 12/003/11 z 7 lutego 2011 roku o kredyt w rachunku bieżącym podpisano również po przeprowadzeniu negocjacji w sprawie zamówienia publicznego polegającego na zaciągnięciu przez Gminę Domaniów kredytu w rachunku bieżącym w trybie zamówienia z „wolnej ręki”.

Z podanej w protokołach z negocjacji podstawy prawnej (art. 67 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych) wynikało, że zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę:

- a) z przyczyn technicznych o obiektywnym charakterze,
- b) z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych, wynikających z odrębnych przepisów,
- c) w przypadku udzielania zamówienia w zakresie działalności twórczej lub artystycznej.

Odnosząc się do wyboru trybu udzielania zamówienia należy zauważyć, że: w uchwale z dnia 7 kwietnia 2009 r., KIO/KD 8/09, LEX nr 490015, Krajowa Izba Odwoławcza przypominała, że: „Przepis art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Pzp nie może znaleźć zastosowania w sytuacji, gdy na rynku obiektywnie rzecz biorąc istnieją wykonawcy zdolni zrealizować zamówienie. Ponadto konieczność udzielenia zamówienia z wolnej ręki nie może wynikać z wcześniej zawartych umów przez zamawiającego. Okoliczność zawarcia umów, na podstawie których zamawiający korzystał już z usług danego wykonawcy w danym zakresie przedmiotowym nie stanowi podstawy do wszczęcia postępowania w trybie z wolnej ręki na usługę tożsamą”. Zatem możliwość zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego w rachunku bieżącym z uwagi na fakt, iż może go udzielić tylko bank wybrany do bankowej obsługi budżetu Gminy, powinna być ujęta w przedmiocie zamówienia podstawowego.

Informacje o udzieleniu następujących zamówień na roboty budowlane: w ramach projektu pn. „Przebudowa obiektu szkolnego na potrzeby Przedszkola w Zespole Szkolno-

Przedszkolnym w Danielowicach” - umowa nr 27/2009 z 6 maja 2009 roku, w ramach zadania pn. „Przebudowa drogi wojewódzkiej nr 396 km 40+498/40+925 w miejscowości Pełczyce” – umowa nr 25/2010 z 21 września 2010 roku, dla zadania „Przebudowa i Rozbudowa Świetlicy wiejskiej w Kończycach” – umowa nr 14/2010 z 20 kwietnia 2010 roku, zostały zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych po upływie miesiąca lub dwóch miesięcy od zawarcia umowy z Wykonawcą. Powyższe było niezgodne z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że Zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w BZP.

Ustalenia wartości zamówień publicznych na roboty budowlane: w ramach projektu pn. „Przebudowa obiektu szkolnego na potrzeby Przedszkola w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Danielowicach” oraz w ramach zadania pn. „Przebudowa i Rozbudowa Świetlicy wiejskiej w Kończycach” dokonano odpowiednio ponad 9 i 8 miesięcy przed wszczęciem postępowania, co było niezgodne z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że ustalenie wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

Wykonawca za dostawę oleju opałowego wystawił faktury na kwotę o 433,80 zł brutto większą od kwoty wynagrodzenia wynikającej z umowy. Kontrola wykazała, iż różnica ta powstała na skutek zwiększenia z dniem 1 stycznia 2011 roku stawki podatku VAT z 22% na 23%. Z umowy dostawy zawartej w dniu 4 października 2010 roku w Domaniowie wynikało, że wysokość wynagrodzenia Wykonawcy w trakcie realizacji zamówienia może zmienić się tylko w przypadku zmiany cen producenta oleju.

## **WNIOSKI POKONTROLNE**

**Przekazując powyższe do wiadomości Pani Wójt, 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 niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:**

1. Określenie w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności, stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów 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 ze zm.), w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.).

2. Przestrzeganie zarządzenia nr 7/2011 Wójta Gminy Domaniów z 17 stycznia 2011 roku w sprawie zakładowego planu kont, a zwłaszcza w zakresie:
  - a) zachowania prawidłowej ewidencji wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego, na kontach 135, 225, 903 i 904 w sposób określony w zarządzeniu, ze szczególnym uwzględnieniem rozliczenia i ewidencji niewykorzystanych środków,
  - b) ewidencjonowania operacji gospodarczych dotyczących budżetu Gminy i Urzędu na kontach dla nich właściwych i w sposób określony w zarządzeniu,
  - c) prowadzenia, dla jednostek realizujących dochody budżetowe, konta 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych”, które zgodnie z obowiązującym ZPK służy do rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych,
  - d) ewidencjonowania udzielenia i rozliczenia dotacji na koncie 224 – „Rozliczenie dotacji budżetowych”,
  - e) prowadzenia konta 221 zgodnie z opisem zawartym w załączniku Nr 1 do Zarządzenia.
3. Przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103), a zwłaszcza w zakresie:
  - a) sporządzania zbiorczych sprawozdań budżetowych na podstawie prawidłowo sporządzonych sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, stosownie do §6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
  - b) sporządzania rzetelnych i prawidłowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sprawozdań jednostkowych na podstawie ksiąg rachunkowych w taki sposób, aby kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do §6 ust. 1 pkt 1 oraz § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia,
  - c) wykazywania w sprawozdaniu Rb-NDS danych dotyczących rozchodów jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania zgodnych z wykonanymi rozchodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy, stosownie do §10 pkt 7 załącznika nr 39 do rozporządzenia,
  - d) wykazywania w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa w wysokościach wynikających z decyzji wydanych przez organ podatkowy, stosownie do przepisów §3 ust.1 pkt 11 załącznika nr 39 rozporządzenia.
5. Sporządzenie korekt sprawozdań finansowych i budżetowych za 2011 rok i zachowanie stosownych powiązań między nimi w zakresie wydatków i dochodów budżetowych.
6. Sporządzanie łącznego sprawozdania finansowego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek budżetowych i samorządowego zakładu budżetowych, stosownie do § 20 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) z uwzględnieniem odpowiednich wyłączeń wzajemnych rozliczeń między jednostkami.

7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 157 poz. 1240 ze zm.), a zwłaszcza:
  - a) art. 15 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym samorządowy zakład budżetowy może otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje przedmiotowe, dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy; dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
  - b) art. 217 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; kredytów; pożyczek; prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych; wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych,
  - c) art. 250 ustawy, zgodnie z którym zarząd jednostki samorządu terytorialnego, udzielając dotacji celowej, w tym jednostce sektora finansów publicznych, w przypadku gdy odrębne przepisy lub umowa międzynarodowa nie określają trybu i zasad udzielania lub rozliczania tej dotacji, zawiera umowę, która określa w szczególności: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej, z tym że termin ten nie może być dłuższy niż terminy zwrotu określone w niniejszym dziale.
8. Prawidłowego rozliczania przeprowadzanych inwentaryzacji oraz odpowiedniego udokumentowania, a następnie powiązania z zapisami ksiąg rachunkowych ich wyników, stosownie do art. 27 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.). Ponadto zgodnie z zobowiązaniem złożonym podczas kontroli dotyczącym przeprowadzenia inwentaryzacji środków trwałych, poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach przeprowadzonej inwentaryzacji.
9. Klasyfikowanie otrzymanych dochodów w odpowiednich paragrafach przewidzianych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38, poz. 207).
10. Przestrzeganie przepisów ustawy z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku nr 95 poz. 613 ze zm.), a w szczególności art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, (...), chyba że przedmiot opodatkowania nie

jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych. Ponadto poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wyniku postępowania prowadzonego wobec podatnika o numerze ewidencyjnym konta J000057 (wraz ze skutkami finansowymi).

11. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), w szczególności w zakresie:
  - a) wydawania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego zgodnie z art.21 §3 ustawy,
  - b) w celu uniknięcia przedawnienia zaległości podatkowych korzystania z możliwości ich zabezpieczenia wpisami na hipotekę bądź zastawem skarbowym, stosownie do art. 34 §1 i art. 41 §1 ustawy,
  - c) dokonywania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 pkt 2 i 3 ustawy, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności składanych deklaracji oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami,
  - d) dokonywania korekt deklaracji podatkowych z urzędu oraz korygowania deklaracji i składania wyjaśnień przez podatnika, o których mowa w art. 274 §1 ustawy,
  - e) możliwości wezwania podatnika do składania wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji stosownie do art. 274a §1 ustawy.
12. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.), w szczególności w zakresie systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a w przypadku, jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wysyłania do zobowiązanego upomnienia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia oraz wystawiania tytułów wykonawczych po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu, a także niezwłocznego kierowania tytułu wykonawczego do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego – stosownie do §2, §3 ust.1, §5 ust.1 i §6 ust.1 rozporządzenia.
13. Przestrzeganie zapisów umów zawartych z kontrahentami, a w szczególności w zakresie prawidłowości wypłaconego im wynagrodzenia.
14. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.), a zwłaszcza w zakresie:
  - a) udzielania zamówień w trybie z wolnej ręki tylko w przypadkach określonych w ustawie stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy, a w sytuacji wystąpienia zapotrzebowania na kredyt krótkoterminowy w rachunku bieżącym włączanie możliwości jego zaciągnięcia do przedmiotu zamówienia na bankową obsługę budżetu Gminy,

- b) zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy,
- c) ustalania wartości zamówienia nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy.

**Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 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 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 Elżbieta Rudnik-Weinert  
Przewodnicząca Rady  
Gminy Domaniów