

Wrocław, 22 kwietnia 2002 r.

WK.0913/319/K-65/01

**Pan
Bolesław Kędzierewicz
Wójt Gminy Lewin Kłodzki
ul. Nad Potokiem 4
57- 343 Lewin Kłodzki**

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), przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Lewin Kłodzki w okresie od 10 grudnia 2001 r. do 6 marca 2002 roku. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został Panu przekazany w dniu jego podpisania.

Kontrolą objęto losowo wybrane i udokumentowane operacje finansowo-gospodarcze dokonane w roku 2000 i trzy kwartały 2001 r. w zakresie wydatków budżetowych, w tym inwestycyjnych, prawidłowość realizacji dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz gospodarowania mieniem komunalnym, prawidłowość stosowania procedur w losowo wybranych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zaplanowanych w budżecie zadań inwestycyjnych oraz wydatków na zakup materiałów i usług.

W wyniku kontroli stwierdzono, że pracownicy pionu finansowego terminowo ustalali należności z tytułu dochodów budżetowych, stosując przy wymiarze poszczególnych podatków stawki ustalone przez Radę Gminy, oraz egzekwowali zaległości podatkowe. Nakazy płatnicze doręczano w terminach umożliwiających podatnikom uregulowanie zobowiązania podatkowego zgodnie z przepisami prawa. Zbywania nieruchomości stanowiących mienie komunalne dokonywano zgodnie z przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zmianami) i uchwałami Rady Gminy, ustalając cenę nieruchomości na podstawie jej wartości określonej przez rzeczoznawcę majątkowego. Wpływy z poszczególnych źródeł dochodów i dokonywane wydatki budżetowe zaliczano do poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.

Niezależnie od przytoczonych pozytywnych działań, ustalenia kontroli wykazały występowanie szeregu nieprawidłowości i uchybień będących następstwem niewłaściwej interpretacji przepisów prawa, niewystarczającej dbałości w ich przestrzeganiu oraz niedostatecznej kontroli funkcjonalnej sprawowanej przez osoby na stanowiskach kierowniczych Urzędu.

Kontrola wykazała, że stan organizacyjny Urzędu a także przepisy wewnętrzne nie zapewniały w pełni, od strony formalnej prawidłowej realizacji zadań Gminy. Opracowane przepisy wewnętrzne, takie jak: Zakładowy Plan Kont, Instrukcja magazynowa, Instrukcja obiegu dokumentów księgowych, w swych uregulowaniach nie odpowiadają aktualnie obowiązującym przepisom prawa. Prowadzone przy użyciu programów komputerowych księgi rachunkowe, nie zapewniały wymaganej przepisami art. 24 ust. 4

ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zmianami) poprawności dokonywanych w nich zapisów – dotyczy to stanów należności i zobowiązań. Służby finansowe nie prowadziły kompletnych, prawidłowych i rzetelnych ksiąg rachunkowych w zakresie środków trwałych, zapewniających prawidłowość danych dotyczących ich ilości i wartości oraz ewidencji kosztów środków trwałych w budowie. Ponadto występowały w jednostce rażące nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania ustawy o zamówieniach publicznych. Przy udzieleniu zamówienia na roboty ogólnobudowlane na zadanie pn. „Budowa hali sportowej –III etap” naruszono zasady, formę i tryb postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a Zarząd Gminy bez udokumentowania i określenia zakresu robót dodatkowych podjął decyzję o podwyższeniu wartości tego zamówienia. W wyniku niewystarczającej dbałości w przestrzeganiu przepisów prawa, wypłacano wykonawcom zaliczki na poczet wykonywanych prac, bez stosownych uregulowań umownych, dokonując ich rozliczenia dopiero po 11 miesiącach. Nie zachowano formy pisemnej, przy udzielaniu zamówienia na prace związane z wykonaniem kanałów wentylacyjnych i obróbek blacharskich na dachu hali sportowej (wartość zamówienia 5.000,00 zł. brutto), czym naruszono przepisy art. 75 § 1 ustawy Kodeks Cywilny.

Ponadto stwierdzono nie wykonanie zaleceń pokontrolnych, wystosowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 1997 r.

Pozostałe nieprawidłowości stwierdzone w toku kontroli dotyczyły:

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacji prawnych i księgowości

Kierownik jednostki nie dopełnił obowiązku wynikającego z przepisów art. 10 ust. 1 i art. 17 ustawy o rachunkowości w zakresie ustalenia zasad wyceny aktywów i pasywów, metod prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla poszczególnych rzeczowych składników majątku. Zakładowy Plan Kont nie posiada opisu przyjętych zasad rachunkowości oraz wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Kasjerka jednostki nie sporządzała raportów kasowych w celu dokumentowania obrotu znakami skarbowymi od 2 listopada 1999 r. czym naruszyła zapis § 13.2 Instrukcji obiegu dokumentów księgowych Urzędu Gminy Lewin Kłodzki, który w sposób szczegółowy opisuje zasady ewidencji zakupu i sprzedaży znaków opłaty skarbowej oraz wskazuje dowody dokumentujące ten obrót. Oprócz tego nie zachowano, w przypadku kasjera zasady rozdziału funkcji dysponenta i wykonawcy w zakresie cechowania i realizowania (wystawiania, wypłacania) wypłat z kasy na podstawie druków KW – kasa wypłaci. Ponadto stosowany w jednostce program komputerowy do ewidencji księgowej syntetycznej w zakresie zobowiązań i należności nie odpowiadał zasadom prowadzenia kont rozrachunkowych, wynikającym z treści art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi nie można kompensować ze sobą wartości różnych, co do rodzaju aktywów i pasywów. Tymczasem konta zespołu „2” wykazywały salda po jednej stronie Wn lub Ma tj. per saldo konta. Poza tym zestawienia obrotów i sald sporządzane w jednostce na koniec okresu sprawozdawczego – miesiąca nie odpowiadały wymogom art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości, gdyż nie zawierały sumy sald i obrotów za okres sprawozdawczy wszystkich kont ujmowanych w dziennikach

częściowych oraz nie były zgodne z obrotami „zestawienia obrotów” dzienników częściowych. Ponadto służby finansowe doprowadziły do przedawnienia należności w wysokości 7.490,00 zł., czym dopuszczono do uszczuplenia dochodów gminy. Dowody księgowe realizowane były bez kontroli merytorycznej

W zakresie wykonywania budżetu

Zgodnie z § 4 rozporządzeń Ministra Finansów z 21 maja 1999 r. i 4 lipca 2001 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. Nr 50, poz. 510 oraz Dz.U. nr 74, poz. 790) wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu (14 dni od daty doręczenia upomnienia), który to termin nie był przestrzegany przy wystawianiu tytułów wykonawczych wobec podatników zalegających z wpłatami podatków gminnych (tytuły wystawiane były za okresy obejmujące kilka lat). Kontrola wykazała, że Zarząd Gminy wykorzystywał środki finansowe na realizację zadań nie ujętych w gminnych programach profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i nie mających z nim merytorycznego związku (konserwacja sprzętu p.poż., paliwo dla Straży Granicznej, obiady i pokrycie kosztów wycieczki dla dzieci szkolnych). Od wynagrodzenia wypłacanego członkom Gminnej komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych nie był potrącany i odprowadzany podatek dochodowy. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi w art. 4¹ ust.5 poleca radom gmin określenie zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, stąd członkom komisji przysługiwała nie dieta lecz wynagrodzenie za prace komisji. Było to więc wynagrodzenie otrzymane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, podlegające opodatkowaniu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 13 oraz pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.).

Skarbnik Gminy nie kontrasygnowała wszystkich umów dotyczących realizacji robót i usług wykonywanych na rzecz gminy, pomimo że art.46 ust.3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) wymaga kontrasygnaty, w przypadku zawierania wszelkich umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych.

Stosowane w zakresie ewidencji kosztów inwestycji zasady rachunkowości nie spełniały wymogów art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Na ich podstawie niemożliwe było ustalenie ogółu kosztów inwestycji zakończonych i rozpoczętych ponoszonych w toku ich realizacji oraz rozliczenie tych kosztów i dokonanie wyceny powstałych w wyniku inwestycji środków trwałych. Ponadto nie dokonywano na bieżąco rozliczenia inwestycji zakończonych, a uzyskane w ich efekcie środki trwałe nie zostały przyjęte na stan środków trwałych (zadania zakończone w 1999 r.). Nieprawidłowo zakwalifikowano do kosztów inwestycji rozpoczętych wydatki, takie jak: zakup wyposażenia, wypłata odszkodowania za uszkodzony samochód osobowy.

Koszty podróży służbowych odbywanych przez pracowników Urzędu ustalane były niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. W wielkościach nieprawidłowych ustalano i wypłacono diety i ryczałty za dojazdy, należne pracownikom na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej

z 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługującym pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. Nr 69, poz. 454). W przypadku Wójta Gminy nie zachowano rozdziału funkcji dysponenta i wykonawcy w zakresie zlecenia wyjazdu służbowego oraz zatwierdzania rachunku kosztów podróży do wypłaty.

Bez zawartej umowy cywilnoprawnej z pracownikiem ustalono i wypłacono w wielkościach nieprawidłowych należność za przejazdy samochodem nie będącym własnością pracodawcy, co było sprzeczne z przepisami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 marca 1998 r. w sprawie ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 41, poz. 239 ze zm.).

Ponadto kierownik jednostki nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 6 ust.2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.) dotyczącego przekazywania na rachunek bankowy funduszu za dany rok kalendarzowy równowartości dokonanych odpisów w obowiązujących terminach.

W zakresie mienia komunalnego

Od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych, określonych przez rzeczoznawcę odejmowane były koszty remontów lokali, dotyczące między innymi robót szklarskich, wykonanie posadzki, instalacji wod. – kan. i wentylacyjnej, wykonanie tynków i malowania, które nie należały do kategorii nakładów podlegających odliczeniu od ceny sprzedaży, wymienionych w art. 218 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W księgach rachunkowych Urzędu Gminy służących do ewidencji środków trwałych nie była prowadzona ewidencja ilości i wartości wszystkich gruntów komunalnych oraz zmian w ich stanie, wymagana przez przepisy ustawy o rachunkowości. Ostatni zapis w ewidencji gruntów dotyczył roku 1997. Jednostka nie założyła i nadal nie prowadzi ewidencji gruntów komunalnych, mimo zalecenia wystosowanego przez Regionalną Izbę Obrachunkową po kontroli kompleksowej gminy w roku 1997.

Inwentaryzacja pozostałych środków trwałych zarządzona i przeprowadzona w roku 1999 nie została prawidłowo rozliczona (nie objęto spisem z natury jednego pola spisowego – świetlica Jeleniów). W latach 1998 – 2001 nie zarządzono i nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych, pomimo że art. 26 ust. 3 pkt 4 ustawy o rachunkowości nakazuje przeprowadzenie inwentaryzacji raz na cztery lata. Na skutek braku inwentaryzacji oraz nieprawidłowego jej rozliczenia, księgi rachunkowe kontrolowanej jednostki nie były rzetelne w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, bowiem zawierały dane nie zweryfikowane.

Przyczyna nieprawidłowości stwierdzonych w sferze gospodarki finansowej wynikała z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa (z powodu ich nieznamomości oraz wadliwej interpretacji) a także była skutkiem braku w Urzędzie należytej kontroli wewnętrznej, za co odpowiedzialni są Wójt oraz Skarbnik Gminy.

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

1. Wprowadzenie do stosowanej „Instrukcji obiegu dokumentów księgowych” zapisów uzupełniających, regulujących zasady prowadzenia gospodarki środkami trwałymi, wskazania sposobu dokumentowania operacji związanych z obrotem tymi środkami oraz prowadzeniem ewidencji i kontroli wszystkich druków, będących drukami ścisłego zarachowania.
2. Dostosowanie przepisów wewnętrznych obowiązujących w jednostce, takich jak: Zakładowy Plan Kont, Instrukcja obiegu dokumentów księgowych, Instrukcja magazynowa, Instrukcja kasowa, do aktualnie obowiązujących przepisów prawa.
3. Zapewnienie prawidłowości działania stosowanych przy użyciu programów komputerowych procedur obliczeniowych tak, by dokonane w księgach rachunkowych zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty.
4. Ustalenie zasad wyceny aktywów i pasywów jednostki oraz zasad i metod prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla poszczególnych składników majątku.
5. Sporządzanie na koniec każdego miesiąca obrachunkowego zestawień obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, stosownie do przepisów art. 18 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.).
6. Prowadzenie zapisów na kontach rozrachunkowych zespołu „2” zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz dokonywanie szczegółowej analizy zapisów na tych kontach, w celu bieżącego rozliczania sald.
7. Zamieszczanie kontrasygnaty Skarbnika na wszystkich umowach, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591).
8. Sprawowanie szczegółowej kontroli merytorycznej dowodów księgowych i potwierdzanie faktu jej przeprowadzenia, poprzez zamieszczenie podpisu osoby dokonującej kontroli.
9. Bieżące wszczynanie postępowania egzekucyjnego wobec osób zalegających z płatnościami podatków, zgodnie z zasadami i terminami określonymi w §§ 1,2 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 lipca 2001 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. Nr 74, poz. 790). Ustanowienie zabezpieczeń hipotecznych zaległości podatkowych, co do których istnieje możliwość ich przedawnienia, stosownie do postanowień art. 34 Ordynacji podatkowej.
10. Naliczanie opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie obowiązujących przepisów ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.)

11. Zapewnienie wydatkowania całości dochodów z opłat na zadania związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych i ujęte w gminnych programach, oraz prowadzenie nadzoru nad wykorzystywaniem środków na zadania wyłącznie związane z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych.
12. Naliczanie i odprowadzanie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od wynagrodzeń wypłacanych członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zgodnie z art.1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 i art. 13 pkt 5 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 ze zm.).
13. Prawidłowe ustalanie i wypłacanie pracownikom należnych im z tytułu odbycia podróży służbowej diet i ryczałtów za dojazdy, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i polityki Socjalnej z 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. Nr 151, poz. 1720).
14. Opracowanie i wdrożenie jednoznacznych zasad przeprowadzania przetargów w celu zapewnienia wyboru najlepszego wykonawcy.
15. Przestrzeganie przy udzielaniu zamówień na dostawy robót i usług zasad, trybów i form określonych ustawą z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.), oraz żądania od wykonawców robót budowlanych wniesienia należytego zabezpieczenia wykonania umowy, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 30 grudnia 1994 r. (Dz.U. Nr 140, poz. 794 ze zm.).
16. Zaniechanie bezpodstawnego zaliczkowania wykonawców, z którymi zawarto umowy na realizację określonych zadań, a zapisy umowy nie przewidują tej formy rozliczenia.
17. Zapewnienie ścisłego nadzoru merytorycznego i finansowego w przypadku realizowania zadań, w środkach trwałych w budowie.
18. Jednoznaczne określenie zakresu uprawnień i obowiązków dotyczących sprawowania nadzoru i kontroli realizowanych zadań dotyczących środków trwałych w budowie, oraz sposobu dokumentowania czynności kontrolnych.
19. Zaliczanie na poczet ceny sprzedaży lokali, określonych przez biegłego, jedynie nakładów poniesionych przez nabywcę w związku z rozbudową lub przebudową budynku, w wyniku której doszło do wyodrębnienia samodzielnego lokalu, zgodnie z art. 218 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).
20. Prowadzenie ewidencji środków trwałych zgodnie z obowiązującą klasyfikacją środków trwałych (rozporządzenie Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. Dz.U. Nr 112, poz. 1317), podawanie niezbędnych danych dotyczących ich charakterystyki i nadanie im numerów inwentarzowych.
21. Ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki wszystkich operacji dotyczących przychodów i rozchodów składników majątkowych gminy (środków trwałych, pozostałych środków trwałych, licencji na użytkowanie programów komputerowych) za dany rok budżetowy, w celu wypełnienia wymogów art. 24 ustawy o rachunkowości w zakresie ich rzetelności i bezbłędności.

22. Wprowadzanie do ewidencji księgowej danych na temat wszystkich, posiadanych przez Gminę składników majątkowych (w szczególności gruntów i budowli) wg ich wartości określonej przepisami art. 28 ust.1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
23. Prowadzenie ewidencji kosztów środków trwałych w budowie w sposób umożliwiający ustalenie ogółu kosztów poniesionych w toku ich realizacji oraz ich rozliczenia, stosownie do wymogów wynikających z art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
24. Poprawianie błędów w zapisach księgowych zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
25. Przeprowadzanie i rozliczanie inwentaryzacji wszystkich składników aktywów i pasywów jednostki w sposób terminowy, rzetelny, kompletny, stosownie do przepisów art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości.
26. Dostosowanie formy organizacyjnej Gminnej Biblioteki Publicznej w Lewinie Kłodzkim do wymogów art. 18 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego 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 w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawa zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędna jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan Grzegorz Żyła
Przewodniczący Rady Gminy
w Lewinie Kłodzkim