

WK.0913/211/K-16/02

**Pani
Czesława Kozłowska
Wójt Gminy**

67-240 Kotła 28

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 4 marca 2002 r. do 17 maja 2002 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym bez zastrzeżeń przez Panią Wójt. Poprzednia kontrola kompleksowa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gminie Kotła, przeprowadzona została w okresie od 5 sierpnia do 11 października 1998 r. Wydane wówczas zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

Obecna kontrola wykazała, że większość spraw prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami. W pozostałych, występowały uchybienia i nieprawidłowości, wynikające z niedostatecznej znajomości przez pracowników obowiązujących przepisów prawnych, w tym również uregulowań wewnętrznych. Najważniejsze z nich zostały przedstawione w niniejszym wystąpieniu.

Rada Gminy uchwałą Nr V/19/98 z 20 stycznia 1999 r. uchwaliła statuty sołectw. Według postanowienia § 5 ust. 1 statutów sołectwo dysponuje i korzysta z mienia komunalnego, ale w § 15 w pozycji przeznaczonej do wyszczególnienia mienia przekazanego do dyspozycji sołectw nie zamieszczono żadnych informacji na ten temat.

Organizację i zasady funkcjonowania Urzędu Gminy określono w Regulaminie Organizacyjnym, przyjętym uchwałą Rady Gminy Nr IV/19/90 z dnia 25 października 1990 r. W § 5 pkt 3 Regulamin stanowi, że do wyłącznej kompetencji Wójta należy prowadzenie gospodarki finansowej gminy, co jest niezgodne z art. 60 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) w myśl którego za prawidłową gospodarkę finansową gminy odpowiada zarząd. Z kolei w § 10 ust. 1 regulaminu zapisano, iż do zadań Referatu Finansowego należy m.in. kontrola gospodarki finansowej zakładów budżetowych, podczas gdy żadna z jednostek organizacyjnych gminy nie posiada tej formy organizacyjno-prawnej. Zakresy czynności pracowników, za wyjątkiem inspektora ds. wynagrodzeń, były aktualne. Osoba zatrudniona na tym stanowisku nie miała wpisanych do zakresu czynności spraw związanych ze sporządzaniem miesięcznych kart pracy pojazdu służbowego.

Wójt Gminy nie ustaliła szczegółowych procedur kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych, w tym zgodności z planem finansowym, zasad wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, w tym wydatków na koszty funkcjonowania jednostki, sposobu wykorzystania wyników kontroli i oceny tych procedur i zasad. Wymóg opracowania procedur, o których wyżej mowa, obowiązywał od 1.01.2001 r. na podstawie art. 28a

ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.), a począwszy od 1.01.2002 r. wynika z art. 35a ust. 3 tej ustawy.

Począwszy od 1 listopada 2001 r. w sprawach obiegu i kontroli dokumentów księgowych obowiązywała instrukcja wprowadzona zarządzeniem Wójta Gminy Nr 5 z 30 października 2001 r. w sprawie instrukcji regulujących gospodarkę finansową gminy. Ustalono, że § 9 tej instrukcji zezwala na wypłacanie pracownikom zaliczek na poczet wynagrodzeń, pomimo że obowiązujące w tym zakresie przepisy § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1333) - nie przewidują zaliczek na poczet wynagrodzeń.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Gminy obowiązywały 2 zakładowe plany kont: jeden wprowadzony zarządzeniem Wójta Gminy Nr 3/95 z dnia 10 października 1995 r., a drugi - zarządzeniem Nr 5 z dnia 30 października 2001 r. W tym drugim w podstawie prawnej powołane zostało zarządzenie Nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 14, poz. 60), które na podstawie art. 202 ust. 2 ustawy o finansach publicznych przestało obowiązywać z dniem 1.01.2001 r. W planach kont nie określono zasad księgowania operacji gospodarczych na poszczególnych kontach oraz zasad wyceny aktywów i pasywów, co było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.). Dokumenty księgowe przekazywane były do archiwum zakładowego z opóźnieniem. Szczegółowe omówienie tego zagadnienia zostało przedstawione na str. 7-8 protokołu kontroli.

Kontrola kasy wykazała, że pomieszczenie kasowe nie spełniało żadnego z wymogów instrukcji kasowej, ponieważ nie było wyodrębnione lokalowo, nie miało okratowanych okien i okienka kasowego oraz nie było wyposażone w urządzenie alarmowe i szafę stalową do przechowywania środków pieniężnych. Z raportów kasowych wynikało, że pogotowie kasowe, ustalone w wysokości 1.200 zł, nie było przestrzegane. Dowody kasowe były sprawdzane pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, jednak w żadnej z 2 obowiązujących w badanym okresie instrukcji kasowych nie zostały wskazane osoby upoważnione do tych czynności. W dowodach kasowych występowały uchybienia i niezgodności z instrukcją kasową, które polegały na:

- braku na rozchodowych dowodach kasowych daty, numeru i pozycji raportu kasowego,
- poprawianiu i zamalowywaniu pojedynczych cyfr w liczbach oznaczających wartość oraz kwot wypłat bez daty poprawki i podpisu osoby uprawnionej,
- ujęciu w raporcie kasowym operacji gospodarczej, która miała miejsce po jego sporządzeniu,
- wypłaceniu zaliczki, pomimo niezatwierdzenia jej do zapłaty przez kierownika jednostki.

Nie przeprowadzono na koniec 2001r. inwentaryzacji zaciągniętych przez gminę w 2000 r. pożyczek. Obowiązek ich inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald wynikał z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości przed zmianą wprowadzoną przez art. 1 pkt 20 ustawy z 9 listopada 2000 r. o

zmianie ustawy o rachunkowości (Dz.U. Nr 113, poz. 1186), która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2002 r.

Druki ścisłego zarachowania przechowywane były w sposób zabezpieczający je przed kradzieżą, a ich stan faktyczny był zgodny ze stanem ewidencyjnym. Stwierdzono jednak, że w Urzędzie Gminy nie były prowadzone karty drogowe, które w pkt 3 instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania z dnia 30 października 2001 r. zostały zaliczone do druków ścisłego zarachowania. Występowały również przypadki nieanulowania druków, pomimo popełnionych w nich błędów oraz anulowania w sposób niezgodny z instrukcją ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania (protokół kontroli, str. 13).

W zakresie podatków lokalnych kontrola nakazów płatniczych wykazała, że w pozycji „grunty wykorzystywane rolniczo” były wydrukowane inne stawki (0,03 zł) niż te, które uchwaliła Rada Gminy (0,025 zł). Ustalono, że przyczyną była wada użytkowanego programu komputerowego. Z kolei podczas analizy deklaracji podatkowych stwierdzono przypadki niesprawdzenia przez organ podatkowy prawidłowości obliczonej przez podatnika wielkości podatku oraz kilkudniowej zwłoki w złożeniu deklaracji.

W gospodarce mieniem gminnym wystąpiły niewielkie uchybienia i nieprawidłowości, które polegały na:

- braku potwierdzenia okresu wywieszenia na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy i w sołectwach wykazu nieruchomości,
- jednoosobowym zawieraniu przez Wójta Gminy i Sekretarza Gminy umów o najem lokali użytkowych, co było sprzeczne z przepisami art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz § 25 Statutu Gminy,
- nieujmowaniu w ewidencji środków trwałych wszystkich gruntów gminy, w wyniku czego dane zawarte w bilansie nie odpowiadały stanowi rzeczywistemu.

Niektórzy pracownicy Urzędu Gminy - na podstawie umów zawartych z Wójtem - wykorzystywali do celów służbowych samochody osobowe niebędące własnością pracodawcy. Umowy nie posiadały kontrasygnaty Skarbnika Gminy, co było niezgodne z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, i nie określono w nich terminu, do którego należy składać pisemne oświadczenia o używaniu w danym miesiącu samochodu do celów służbowych. Kontrola oświadczeń wykazała przypadki wykazywania innego samochodu niż wskazany w umowie, niepodawania marki samochodu i pojemności silnika oraz składania oświadczeń przed zakończeniem miesiąca.

Urząd Gminy posiadał samochód służbowy „Polonez Caro 1600”, dla którego nie ustalono normy zużycia paliwa na 100 km, a ewidencję zużycia prowadzono w inny sposób niż ustalony w instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych z dnia 30 listopada 2001 r., która przewiduje m. in. stosowanie kart drogowych będących drukami ścisłego zarachowania. Stosowana ewidencja nie pozwala stwierdzić, czy zużycie paliwa wykazywane przez osobę korzystającą z samochodu było zgodne ze stanem faktycznym i czy samochód był wykorzystywany do celów służbowych (protokół kontroli, str. 42-44).

Objęte kontrolą listy płac nie zawierały adnotacji o sposobie ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania, czego wymaga przepis art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości. Niektóre z nich nie były sprawdzone pod względem merytorycznym lub nie zawierały podpisu osoby sporządzającej listę (wymóg z instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych).

Sprawy zamówień publicznych uregulowane zostały w zarządzeniu Nr 1/96 Wójta Gminy Kotla z dnia 10 stycznia 1996 r. w sprawie zasad wykonywania ustawy o zamówieniach publicznych. Zawiera ono m. in. nieaktualne postanowienie odnoszące się do zamówień publicznych o równowartości 1000 ECU, pomimo że na mocy art. 30 ustawy z 18 grudnia 1998 r. Prawo dewizowe (Dz.U. Nr 160 poz. 1063) wyraz „ECU” w ustawie o zamówieniach publicznych zastąpiony został wyrazem „EURO”, a po wejściu w życie z dniem 26.10.2001 r. ustawy z 22 czerwca o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 76, poz. 813) nie stosuje się już tej ustawy do zamówień, w których finansowaniu udział środków publicznych nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 3.000 EURO (art. 6 ust. 1 pkt 7 ustawy). Stosunkowo niewiele uchybień i nieprawidłowości popełniono w udzielaniu zamówień publicznych. Polegały one na nieopracowaniu zasad pracy lub regulaminu komisji przetargowej, oraz nieodnotowaniu na ofertach daty i godziny wpływu do Urzędu Gminy, co nie pozwala stwierdzić czy złożono ją w terminie a także na braku potwierdzenia czy informacja o wyborze oferty została zamieszczona w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego (wymóg z art. 50 ust. 2 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.).

Wydatki na inwestycje finansowane były z odrębnych rachunków bankowych środków inwestycyjnych, które funkcjonowały do końca 2001 roku. Było to niezgodne z art. 191 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego rachunki środków na finansowanie inwestycji jednostek i zakładów budżetowych prowadzone poza Narodowym Bankiem Polskim uległy likwidacji z dniem 31 grudnia 1999 r. W objętym kontrolą zadaniu inwestycyjnym pn. „Wodociąg Grochowice” zamawiający tworzył zabezpieczenie należytego wykonania umowy z potrąceń faktur za częściowo wykonane roboty. Według § 5 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz.U. Nr 140, poz. 794), zamawiający zobowiązany był wpłacać potrącone kwoty na ustalony z wykonawcą rachunek bankowy w tym samym terminie co zapłata faktury. Stwierdzono jednak, że w 2 przypadkach wpłata na rachunek bankowy nastąpiła przed zapłaceniem faktury oraz że część zabezpieczenia gwarantującą zgodne z umową wykonanie robót zwrócono wykonawcy z 3 - dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w § 6 ust. 3 rozporządzenia.

Stwierdzone uchybienia wynikały przede wszystkim z niewystarczającej znajomości przez pracowników obowiązujących przepisów z zakresu gospodarki finansowej i rachunkowości oraz niedostatecznego nadzoru nad ich pracą ze strony Skarbnika Gminy.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Regionalna Izba Obrachunkowa

wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania opisanych uchybień i nieprawidłowości, a w szczególności o:

1. Przygotowanie projektów uchwał Rady Gminy w sprawach:
 - a) wyszczególnienia w statutach sołectw wykazu mienia przekazanego im do zarządzania i korzystania,
 - b) dostosowania § 5 pkt 3 i § 10 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy do zgodności z przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz do stanu faktycznego.
2. Uzupełnienie zakresu czynności inspektora ds. wynagrodzeń o sprawy związane ze sporządzaniem miesięcznych kart pracy pojazdu służbowego.
3. Opracowanie szczegółowych procedur kontroli wydatków wymaganych przepisem art. 35 ust. 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).
4. Wyeliminowanie z instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych postanowienia § 9 zezwalającego na wypłacanie pracownikom zaliczek na poczet wynagrodzeń, jako wykraczających poza przepisy § 17 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz.U. Nr 122, poz. 1333).
5. Określenie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości metod wyceny aktywów i pasywów oraz zamieszczenie w Zakładowym Planie Kont przyjętych zasad klasyfikacji zdarzeń, zgodnie z wymogami odpowiednio art. 10 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 lit. „a” ustawy z 9 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz.U. Nr 113, poz. 1186).
6. Przekazywanie dowodów księgowych do archiwum w terminach określonych w § 35 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319), tj. po upływie 1 roku od ich wytworzenia.
7. Dostosowanie pomieszczenia kasowego i jego wyposażenia do wymogów określonych w instrukcji gospodarki kasowej, wprowadzonej zarządzeniem Nr 5/2001 Wójta Gminy z dnia 30 października 2001 r.
8. Wyeliminowanie nieprawidłowości w gospodarce kasowej, o których mowa na str. 9-10 protokołu kontroli.
9. Przestrzeganie instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w zakresie anulowania kwitów w kwitariuszu przychodowym.
10. Dostosowanie programu komputerowego do drukowania nakazów płatniczych według stawek zgodnych z uchwałami Rady Gminy.
11. Egzekwowanie od podatników przestrzegania terminów składania deklaracji podatkowych oraz umieszczania na nich adnotacji o sprawdzeniu przez organ podatkowy prawidłowości obliczonego podatku, zgodnie z przepisami ustawy – Ordynacja podatkowa.
12. Zawieranie umów o najem lokali użytkowych przez 2 członków zarządu gminy lub jednego członka zarządu i pełnomocnika upoważnionego przez zarząd, zgodnie z § 25 Statutu Gminy.
13. Zamieszczanie na wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia informacji o okresie ich wywieszenia w siedzibie urzędu gminy w celu potwierdzenia, że okres ten wynosił 21 dni jak

stanowi przepis art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

14. Kontrasygnowanie przez Skarbnika Gminy umów o używanie przez pracowników pojazdów do celów służbowych, zgodnie z wymogiem określonym w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591). Określanie w umowach terminu, do którego pracownicy mają składać pisemne oświadczenia o wykorzystywaniu pojazdów do celów służbowych.
15. Wyegzekwowanie od pracowników, aby w oświadczeniach o używaniu do celów służbowych samochodów niebędących własnością pracodawcy zamieszczali dane dotyczące pojazdu jak: pojemność silnika, marka, numer rejestracyjny, zgodnie z przepisem § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 27, poz. 271).
16. Rozliczanie zużycia paliwa przez samochód służbowy w sposób określony w § 15 instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych z dnia 30 listopada 2001 r.
17. Wyeliminowanie uchybień w wystawianiu poleceń wyjazdu służbowego oraz dokumentowaniu i rozliczaniu kosztów podróży służbowych, o których mowa w protokole kontroli na str. 41-42.
18. Zamieszczanie na listach płac stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) i podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.
19. Dostosowanie treści zarządzenia Nr 1/96 Wójta Gminy z dnia 10 stycznia 1996 r. w sprawie zasad wykonywania ustawy o zamówieniach publicznych do obowiązujących przepisów ustawy o zamówieniach publicznych (str. 45 protokołu kontroli).
20. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz.U. Nr 140, poz. 794) w zakresie terminu wpłaty zabezpieczenia na ustalony z wykonawcą rachunek bankowy oraz zwrotu części zabezpieczenia gwarantującej zgodne z umową wykonanie robót (§ 5 ust. 4 i § 6 ust. 3).

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

Do wiadomości:

Pan

Tadeusz Łotocki

Przewodniczący Rady Gminy