

Wrocław, 26 września 2003 roku

WK.660/224/K-17/03

**Pan
Emilian Stańczyszyn
Burmistrz Polkowice**

**Rynek 1
59-320 Polkowice**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 8 kwietnia do 31 lipca 2003r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy. Zakres badanych zagadnień oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz pozostawiono w Urzędzie Gminy. Poprzednia kontrola kompleksowa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gminie Polkowice przeprowadzona została w okresie od 1 marca do 18 maja 1999r. Wydane wówczas zalecenia pokontrolne zostały zrealizowane.

Obecna kontrola - podobnie jak poprzednia - wykazała, że większość spraw prowadzona była zgodnie z obowiązującymi przepisami. Niemniej występowały uchybienia i nieprawidłowości wynikające głównie z niedostosowania uregulowań wewnętrznych do obowiązujących przepisów prawnych i z niedostatecznej znajomości tych przepisów. Najważniejsze z nich zostały przedstawione w niniejszym wystąpieniu.

Stwierdzono, że gmina przekazywała sołectwom, do korzystania, mienie komunalne. Jednak w statutach sołectw nie określono jednoznacznie sposobu korzystania ani zakresu czynności, wykonywanych samodzielnie przez jednostkę pomocniczą w stosunku do tego mienia. Wymóg uregulowania tych spraw w statutach sołectw określony został w art. 48 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz w §74 Statutu Gminy z 16 czerwca 2000r. i w § 32 Statutu Gminy z 27 marca 2003r.

Urząd Gminy posiadał wymagane przepisy wewnętrzne mające zapewnić prawidłowość gospodarki finansowej gminy. Składały się na nie regulacje, które obowiązywały do 27 listopada 2002r. oraz instrukcje wprowadzone okólnikiem Burmistrza Gminy Nr 131/02 z 27.11.2002r. Te pierwsze, w okresie od początku 2002r. do dnia wydania okólnika były częściowo nieaktualne lub niekompletne, ponieważ nie uwzględniały zmian w rachunkowości, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2002r. Zmiany wprowadzone zostały przez ustawę z 9 listopada 2000r. o zmianie ustawy o rachunkowości (Dz.U. Nr 113, poz. 1186), ustawę z 23 sierpnia 2001 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 102, poz. 1117) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 18 grudnia 2001r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora

finansów publicznych (Dz.U. Nr 153, poz. 1752). Powyższe uwagi odnoszą się w szczególności do obowiązujących w jednostce w ww. okresie zasad rachunkowości oraz do zakładowego planu kont dla budżetu gminy i dla Urzędu Gminy. Zasady rachunkowości nie zawierały:

1. określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych, co jest wymagane przez przepis art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 września 1994r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 76, poz. 694),
2. metod wyceny aktywów i pasywów (art. 10 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy),
3. wykazu zbiorów tworzących księgi rachunkowe (art. 10 ust. 3 lit. „b” ustawy),
4. opisu systemu informatycznego (art. 10 ust. 3 lit. „c” ustawy),
5. opisu systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów (art. 10 ust. 1, pkt 4 ustawy).
6. określenia sposobu inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli (§5 ust. 7 powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r.).

Nowe zasady rachunkowości, które zaczęły obowiązywać od 27 listopada 2002r. wyszczególnionych braków, za wyjątkiem ostatniego, nie posiadają.

Plany kont dla budżetu gminy i Urzędu gminy nie zawierały szeregu kont wprowadzonych przez ww. rozporządzenie Ministra Finansów. W odniesieniu do budżetu dotyczyło to kont: 250- „Należności budżetowe”, 260- „Zobowiązania finansowe”, 903- „Niewykonane wydatki”, 904- „Niewygasające wydatki”, 960- „Skumulowana nadwyżka lub niedobór na zasobach budżetu”, 962- „Wynik na pozostałych operacjach”, 968- „Prywatyzacja”. W planie kont dla Urzędu Gminy nie występowały natomiast konta: 401- „Amortyzacja”, 761- „Pokrycie amortyzacji”, 998- „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, 999- „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”. Z kolei omawiany plan kont zawierał konta, które w 2000r. już nie obowiązywały lub nie odnosiły się do urzędów gmin, jak: 012- „Pozostałe środki trwałe w magazynie”, 014- „Zbiory biblioteczne”, 132- „Rachunki środków inwestycyjnych”, 330- „Towary”. W nowym zakładowym planie kont dla budżetu gminy, Urzędu Gminy Polkowice i funduszy celowych, który wszedł w życie 27 listopada 2002r. powyższe nieprawidłowości zostały wyeliminowane.

Kontrola stosowania przepisów ustawy o rachunkowości wykazała także nieprzestrzeganie w odniesieniu do kont dla budżetu gminy i kont dla Urzędu Gminy przepisu art. 18 ust. 1 obligującego do sporządzania na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych.

Dokumenty księgowe przekazywane były do archiwum z opóźnieniem (protokół kontroli, str. 9). Według postanowienia § 35 ust. 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.) akta spraw ostatecznie załatwionych powinny być przekazane do archiwum zakładowego po upływie 1 roku, co oznacza, że w roku 2002 w archiwum powinna znajdować się całość dokumentacji wytworzonej w roku 2000 i w latach wcześniejszych.

Obowiązująca do 27 listopada 2002r. instrukcja kasowa zawierała w rozdz. V ust. 4 błędny zapis, że jednostka może przeznaczać bieżące wpływy własne do kasy jednostki na pokrywanie

określonych rodzajowo wydatków gotówkowych. Był on niezgodny z podstawową zasadą gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zawartą w art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2003 r. nr 15, poz. 148), w myśl której pobrane dochody odprowadzają one do budżetu, z którego pokrywają również wydatki.

Stwierdzono też, że w 2002r. nie były prowadzone niezapowiedziane kontrole kasy, które są jednym z podstawowych wymogów prawidłowej gospodarki kasowej. Protokoły przekazania kasy nie zawierały informacji o faktycznym stanie gotówki tylko o stanie kasy wynikającym z raportu kasowego, co nie pozwalało stwierdzić, czy stany te były ze sobą zgodne.

Księga druków ścisłego zarachowania, wbrew wymogowi określonymu w rozdz. III pkt 5 instrukcji druków ścisłego zarachowania nie była podpisana przez burmistrza i skarbnika lub przez osoby przez nich upoważnione.

W wyniku kontroli dochodów budżetowych stwierdzono brak kontroli w terenie w zakresie rzetelności składanych wykazów nieruchomości i deklaracji podatkowych. Uprawnienia w tym zakresie wynikają z przepisów działu VI „Kontrola podatkowa” ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Niewyegzekwowano od niektórych osób prawnych deklaracji podatkowych w 2002 roku, i deklaracji podatkowych od Starostwa Powiatowego w Polkowicach od czasu jego powstania. Na zawiadomieniach o zmianie w stanie posiadanych gruntów z Powiatowego Ośrodka dokumentacji Geodezyjnej w Polkowicach nie zamieszczano informacji o kolejności wpływu do Urzędu Gminy i podpisu pracownika, który zawiadomienie otrzymał.

W gospodarce mieniem komunalnym stwierdzono, że w ogłoszeniach o przetargu na zbycie nieruchomości stanowiących własność Gminy Polkowice nie zamieszczano informacji o obciążeniach nieruchomości, bądź braku obciążeń (wymóg z §12 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy - Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm.).

W trakcie realizacji budżetu wystąpiły w 6 podziałkach klasyfikacji budżetowej przekroczenia planu wydatków Urzędu Gminy (protokół kontroli, str. 44). Było to sprzeczne z wyrażoną w art. 92 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zasadą, że dokonywanie wydatków winno następować w granicach kwot określonych w planie finansowym.

Wynagrodzenia burmistrza i jego zastępców oraz objętych kontrolą pracowników Urzędu Gminy ustalone zostały w sposób zgodny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Ustalono jednak, że listy płac za miesiące od stycznia do maja 2002 r. nie zawierały stwierdzenia zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, wbrew wymogom art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz §7 instrukcji

obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Polkowice z 27.11.2002r. Ponadto na wymienionych listach płac nie zamieszczono klasyfikacji budżetowej.

W 2002r. Gmina Polkowice wydatkowała znaczne środki finansowe na zakup i objęcie akcji w spółkach prawa handlowego, w których była jedynym lub głównym udziałowcem. Rada Miejska nie podjęła jednak uchwały w sprawie określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Burmistrza, o której mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „g” ustawy o samorządzie gminnym.

Zamówienia publiczne udzielane były na ogół zgodnie z przepisami ustawy z 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) i regulacjami wewnętrznymi. Występowały jednak w niewielkim zakresie nieprawidłowości i uchybienia formalne. Ogłoszenie z 22.07.2002r. o przetargu nieograniczonym na dostawę i instalację sprzętu komputerowego nie zawierało – stosownie do przepisu art. 30 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych - nazwy zamawiającego. Pomimo, że w aktach sprawy znajdowało się zawiadomienie o wyborze dostawcy, to z powodu braku rozdzielnika nie można było stwierdzić czy zostało ono wysłane do wszystkich dostawców zgodnie z wymogiem art. 50 ust. 1 ustawy. Podobnego rodzaju uchybienia wystąpiły przy udzielaniu zamówienia na wykonanie remontu pomieszczeń w ratuszu i kamienicy Nr 17/18 w Rynku (protokół kontroli, str. 54-55). Z kolei ogłoszenie o przetargu na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja osiedla Hubala w Polkowicach - etap I” nie zawierało informacji o zakresie robót budowlanych, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 30 pkt 2 ustawy. Brak było również informacji czy ogłoszenie było zamieszczone w miejscu publicznie dostępnym w siedzibie zamawiającego (art. 29 ust. 1 ustawy). Umowę z wykonawcą zawarto w terminie późniejszym niż podany w zawiadomieniu o wyborze oferty. Informacja o udzieleniu zamówienia została przesłana i opublikowana w Biuletynie Zamówień Publicznych przed zawarciem umowy z wykonawcą, pomimo że w myśl art. 14 d ust. 1 ustawy, czynność tę należało wykonać po zawarciu umowy. W protokole z postępowania o udzielenie omawianego zamówienia podano szacunkową wartość zamówienia w kwocie innej od ustalonej na podstawie kosztorysów inwestorskich (protokół kontroli, str. 57).

Analizując zapisy zamieszczone w 2002 roku, w ewidencji analitycznej środków trwałych stwierdzono, że na stan majątku Gminy przyjęto w 2002 roku m.in. obiekty budowlane posadowione na Placu Kościelnym, przy kościele pod wezwaniem Św. Michała Archanioła w Polkowicach, w tym : garaż o wartości 93.495,00 zł, altanę murowaną o wartości 60.827,26 zł, altanę drewnianą o wartości 47.312,00 zł. Jak wynikało z ewidencji geodezyjnej, teren przy kościele Świętego Michała Archanioła stanowił własność Parafii (działka nr 148). Garaż i altany zostały przyjęte na stan majątku Gminy protokołami OT o numerach: 209/02, 213/02, 214/02. Stosunki własnościowe pomiędzy Gminą Polkowice, a Parafią p.w. Św. Michała Archanioła nie zostały uregulowane.

Komisja likwidacyjna powołana przez Burmistrza Gminy wystąpiła w 2002 roku z jednym wnioskiem (z 25.03.2002 r.) do Burmistrza o wyrażenie zgody na likwidację środka trwałego

(kserokopiarki RENOKS); zgodę uzyskała 02.04.2002 r., natomiast dowód LT–, „Likwidacja środka trwałego” opatrzony został datą 25.03.2002 r. Na dokumencie nie zamieszczono daty i numeru polecenia księgowania oraz sposobu księgowania na kontach syntetycznych (Wn, Ma). Ponadto Komisja likwidacyjna nie sporządziła protokołu fizycznej likwidacji środka trwałego, mimo takiego obowiązku wynikającego z § 19 Instrukcji obiegu dokumentów księgowych.

Poddane analizie dokumenty związane z przyjęciem na stan w 2002 roku środków trwałych (kserokopiarka Canon NP. 6317 – OT Nr 19/2002 z dnia 17.10.2002 r, Telefaks Panasonic FP 15 OT - Nr 109/2002 z dnia 17.10.2002 r., „dostawa i montaż” klimatyzatora okiennego LG – OT nr 20/2002 z 22.11.02 r.) nie zawierały charakterystyki i numeru fabrycznego urządzeń umożliwiających identyfikację, wskazania miejsca ich użytkowania, informacji o dacie oraz numerze księgowania oraz dekretacji wskazującej na sposób księgowania na kontach syntetycznych, było niezgodne z przepisami wymienionej wyżej Instrukcji.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych Regionalna Izba Obrachunkowa wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania opisanych uchybień i nieprawidłowości, a w szczególności o:

1. Opracowanie i przekazanie Radzie projektów uchwał Rady Miejskiej w sprawach:
2. określenia w statutach sołectw sposobu korzystania z przekazanego im mienia komunalnego oraz zakresu czynności, które organy sołectwa mogą wykonywać samodzielnie w stosunku do tego mienia, zgodnie z wymogiem art. 48 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz § 32 Statutu Gminy z 27 marca 2003r.,
3. określenia zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez Burmistrza, zgodnie z obowiązkiem ustalonym w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „g” ww. ustawy.
4. Określenie w przyjętych zasadach rachunkowości sposobu inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli, zgodnie z §5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 153, poz. 1752).
5. Sporządzanie na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych – zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r. Nr 76, poz. 694).
6. Przekazywanie dowodów księgowych do archiwum w terminie określonym w §35 ust. 3. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.), tj. po upływie roku od ich wytworzenia.

7. Przeprowadzanie, dla zapewnienia prawidłowej gospodarki kasowej, niezapowiedzianych kontroli kasy. Zamieszczanie w protokołach z przekazania kasy informacji o faktycznym stanie gotówki w kasie i stanie według raportu kasowego w celu stwierdzenia czy nie ma różnic między nimi.
8. Opatrzanie księgi druków ścisłego zarachowania podpisami Burmistrza i Skarbnika lub podpisami osób przez nich upoważnionych, zgodnie z wymogiem określonym w rozdz. III pkt 5 obowiązującej instrukcji druków ścisłego zarachowania.
9. Rozważenie celowości prowadzenia, w trybie przepisów działu VI „Kontrola podatkowa” ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) kontroli w zakresie powszechności opodatkowania budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.
10. Wyegzekwowanie od Starostwa Powiatowego w Polkowicach obowiązku złożenia deklaracji podatkowych (protokół kontroli str. 30).
11. Uregulowanie stosunków własnościowych pomiędzy Gminą Polkowice, a Parafią p.w. Św. Michała Archaniola w Polkowicach, w zakresie dotyczącym prawa własności lub użytkowania budowli posadowionych na działce stanowiącej własność wymienionej Parafii (protokół str. 77).
12. Dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem w sposób celowy i oszczędny, w myśl przepisu art. 92 pkt 3 ustawy z 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2003r. Nr 15, poz. 148).
13. Zamieszczanie na listach płac pracowników stwierdzenia zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, zgodnie z przepisem art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.
14. Zamieszczanie w ogłoszeniach o przetargu nieograniczonym na udzielenie zamówienia publicznego wszystkich informacji wymienionych w art. 30 ustawy z 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2002r., Nr 72, poz. 664 ze zm.).
15. Przekazywanie do publikacji w Biuletynie Zamówień Publicznych - po zawarciu umowy z wykonawcą (dostawcą) - ogłoszenia o wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z wymogiem określonym w art. 14d. ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych.
16. Przestrzeganie przepisów „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Polkowice” w zakresie zamieszczania wszystkich wymaganych informacji na drukach PT i OT, stanowiącej załącznik Nr 1 do okólnika Burmistrza Gminy Nr 131/02 z 27 listopada 2002r. w sprawie instrukcji regulujących gospodarkę finansową gminy.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty

otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Ireneusz Traczyk

Przewodniczący Rady Miejskiej