

Wrocław, 7 lutego 2008 roku.

WK.60/444/K-81/07

**Pan
Czesław Połczyk
Wójt
Gminy Jemielno**

**Jemielno 81
56-209 Jemielno**

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 5 listopada 2007 roku do 17 stycznia 2008 roku kontrolę gospodarki finansowej gminy Jemielno. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym bez zastrzeżeń 17 stycznia 2008 roku. Kontrolą objęto również Gminną Bibliotekę Publiczną w Jemielnie. Jej ustalenia zostały zawarte w odrębnym protokole z 26 października 2007 roku, który wręczono Pani Kierownik Biblioteki.

Poniżej opisano stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz sposób ich wyeliminowania, stosownie do przepisów art. 9 ust. 2 powoływanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli wewnętrznej

Obowiązujący w Gminie Statut zawierał nieaktualny wykaz jednostek organizacyjnych, nie uwzględniał bowiem Urzędu oraz Gminnego Ośrodka Upowszechniania Kultury w Jemielnie.

Księgowość i sprawozdawczość budżetowa

Zobowiązanie Gminy z tytułu usługi (szkolenia), wynikające z objętych kontrolą dowodów księgowych (wymienione w załączniku II.1 do protokołu kontroli), nie zostało zaewidencjonowane na koncie 201 - „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” i wykazane w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w kolumnach 7 „zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego ogółem” oraz 9 „zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego w tym wymagalne powstałe w roku bieżącym”. Z opisu konta 201 zawartego w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. nr 142, poz. 1020) oraz w załączniku nr 3a do zarządzenia Wójta nr 15/2005 wynika, że konto to służy do ewidencji rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw i usług. Konto 201 obciąża się za powstałe należności i roszczenia oraz spłatę i zmniejszenie zobowiązań, a uznaje za powstałe zobowiązania oraz spłatę i zmniejszanie należności i roszczeń. Z przepisu art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 5 pkt 1 powoływanej ustawy o rachunkowości wynika ponadto, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym

okresie sprawozdawczym, a księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzanie w terminie obowiązującym jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań oraz dokonanie rozliczeń finansowych. Ponadto, zgodnie z § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 sierpnia 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 115, poz. 781 ze zm.) kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wystąpiły przypadki klasyfikowania wydatków w sposób niezgodny z zasadami określonymi w załączniku nr 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 107, poz. 726 ze zm.).

Urząd Gminy nie sporządzał wymaganych przepisami powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych, nie sporządzano także jednostkowego sprawozdania jednostki samorządu terytorialnego, jako organu. Naruszono tym § 6 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia, z którego wynika, że sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu. W trakcie kontroli sporządzono i przedłożono jednostkowe sprawozdania jednostki samorządu terytorialnego, jako organu – za 2006 rok oraz pierwsze półrocze 2007 roku.

Stwierdzono również przypadki niepodawania daty wpływu na wpływających do Urzędu sprawozdaniach jednostkowych za 2006 i pierwsze półrocze 2007 roku, która potwierdzałaby terminowość przekazywania przez jednostki sprawozdań. Było to niezgodne z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin oraz związków międzygminnych (§ 6 ust. 11) – Dz.U. nr 112, poz. 1319 ze zm.

Gospodarka pieniężna i rozrachunki

Wynikające z księgi głównej dla budżetu gminy i funduszu ochrony środowiska, według stanu na 31 stycznia 2007 roku, ewidencyjne stany środków pieniężnych na kontach 133-„Rachunek budżetu” i 135-„Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia” prowadzonego dla Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, były niezgodne z dokumentami bankowymi (odpowiednio o 2.000,00 zł i 21,00 zł), co pozostawało w sprzeczności z zasadami prowadzenia ewidencji na ww. kontach, określonymi w powoływanym rozporządzeniu Ministra Finansów z 26 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (..) oraz art. 24 ust. 1 i 2 powoływanej ustawy o rachunkowości.

Wystąpiły niezgodności pomiędzy zobowiązaniami wynikającymi z ewidencji księgowej Urzędu a zobowiązaniami wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowym i zbiorczym Rb-28S za okres od początku roku do 31 grudnia 2006 roku. Nie wykazano zobowiązań wymagalnych, powstałych w roku bieżącym w rozdziale 75023, § 4210 (1.617,17 zł), rozdziale 60016, § 6050 (951,97 zł), w rozdziale 92109, § 6050 (1.611,25 zł). Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 pkt 5 rozdziału 4, załącznika 34 do powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej

w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazuje się zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym. Ponadto w rozdziale 60016, § 4300 zobowiązania ogółem zaniżono o 462,05 zł zaś w § 6050 tegoż rozdziału zobowiązania zawyżono o tę kwotę. Było to niezgodne z § 9 ust. 2 powoływanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. W trakcie kontroli Skarbnik przedłożyła korektę sprawozdania Rb- 28S, z prawidłowo wykazanymi kwotami zobowiązań.

W zakresie dochodów budżetowych

Stwierdzono przypadki wydawania decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowej oraz odroczenia podatku lub zaległości podatkowej, tylko na podstawie wniosków podatników, bez zebrania dowodów je potwierdzających, pozwalających ocenić ich sytuację materialną. Powyższe naruszało art. 187 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), zgodnie z którym organ podatkowy zobowiązany jest zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Wszystkie decyzje w sprawie odroczenia podatku lub zaległości podatkowej oraz jedna decyzja w sprawie umorzenia zaległości podatkowej objęte kontrolą, wbrew postanowieniom zawartym w art. 210 § 1 i § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, nie zawierały uzasadnienia faktycznego wskazującego na fakty, uznane przez organ za udowodnione, dowody, którym dał wiarę, oraz przyczyny, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. Ponadto ustalono, że organ podatkowy wydając decyzje, w których powoływał się na fakty znane mu z urzędu lub fakty powszechnie znane, nie zakomunikował podatnikom jeszcze przed wydaniem decyzji tych faktów, co stanowiło naruszenie przepisu art. 187 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa. W związku z powyższym podatnicy nie mogli się o tych faktach wypowiedzieć w trybie art. 123 § 1 Ordynacji podatkowej.

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 2007 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), nie dokonywano czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji w sprawie podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych, oraz czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi deklaracjami. Świadczyło o tym niekwestionowanie deklaracji zawierających dane niezgodne z ewidencją gruntów i budynków lub niezawierających informacji niezbędnych do ustalenia prawidłowej stawki podatku od środków transportowych.

Pomimo, że podatnicy składali deklaracje korygujące bez pisemnego uzasadnienia przyczyn korekty, organ podatkowy nie wzywał ich do złożenia wyjaśnień, w celu ustalenia stanu faktycznego, co było niezgodne z postanowieniem zawartym w art. 155 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Organ podatkowy pomimo, że podatnicy nie regulowali terminowo zaległości, nie podejmował niezbędnych kroków mających na celu likwidację zaległości poprzez bieżące wysyłanie upomnień i wystawianie tytułów wykonawczych. Powyższe było sprzeczne z §2, §3 ust. 1, §5 ust. 1 oraz §6 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 zakresie zamówień publicznych

Kontrola wykazała, że w postępowaniach na „Modernizację pomieszczeń w budynku praktyki lekarza rodzinnego – Luboszyce 3 gm. Jemielno”, „Dowóz dzieci do Zespołu Szkół w Jemielnie 2007/2008” oraz „Kompleksową usługę oświetlania miejsc publicznych, ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie miasta i gminy”, Wójt Gminy oraz Przewodniczący Komisji Przetargowej powołany Zarządzeniem Wójta nr 26A/2005 z 6 lipca 2005 roku, nie złożyli pisemnych oświadczeń o braku lub istnieniu okoliczności wykluczających ich z postępowania wbrew przepisowi określonymu w art. 17 ust. 2 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), w świetle którego osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1.

Ponadto stwierdzono, że w postępowaniu na „Kompleksową usługę oświetlania miejsc publicznych, ulic, placów i dróg znajdujących się na terenie miasta i gminy”, przy szacowaniu wartości zamówienia nie uwzględniono wartości kosztorysu na unowocześnienie systemu oświetlenia drogowego (kosztorys inwestorski na kwotę 229.771,35 zł). Naruszało to unormowania zawarte w art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Ustalono również, że wbrew postanowieniom zawartym w art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych Zamawiający nie sporządził protokołu z tego postępowania.

W zakresie mienia komunalnego

W 2006 roku nie podawano do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży wbrew postanowieniu zawartemu w art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2004 roku nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi Wójt Gminy w Jemielnie – na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 roku, Nr 76, poz. 694 ze zm.), Skarbnik Gminy na podstawie art. 45 ustawy o finansach publicznych, Z-ca Wójta – na podstawie upoważnień wydanych przez Wójta, oraz zgodnie z zakresem czynności pracownicy merytoryczni Urzędu.

Przedstawiając powyższe do wiadomości Panu Wójtowi, 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 stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

WNIOSKI POKONTROLNE

1. Doprowadzenie do uzupełnienia wykazu jednostek organizacyjnych gminy w trybie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 roku, nr 142, poz. 1591 ze zm.).
2. Przestrzeganie przepisów ustawy o rachunkowości, w szczególności w zakresie wprowadzania do ksiąg rachunkowych, w postaci zapisu, każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 roku, nr 76, poz. 694 ze zm.).
3. Klasyfikowanie wydatków zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 107, poz. 726 ze zm.).
4. Zamieszczanie daty wpływu na wszystkich wpływających do Urzędu Gminy sprawozdaniach jednostkowych, stosownie do postanowień § 6 ust. 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz.U. nr 112, poz. 1319 ze zm.).
5. Przestrzeganie zasad prowadzenia ewidencji księgowej na koncie 133 „Rachunek budżetu” i 135 „Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia” - prowadzonego dla Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020) i ustawie o rachunkowości, w celu zachowania pełnej zgodności ewidencji księgowej z dokumentami bankowymi.
6. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 2007 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. nr 8, poz. 60 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 21 § 5 ustawy, zgodnie z którymi jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, to wysokość zobowiązania podatkowego, o którym mowa w § 1 pkt 2, ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji, chyba że przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego albo w toku postępowania podatkowego stwierdzono, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, są niezgodne ze stanem faktycznym;
 - b) art. 123 § 1 ustawy, zgodnie z którym organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań;
 - c) art. 155 § 1 ustawy, zgodnie z którym organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy;
 - d) art. 187 § 1 ustawy, zgodnie z którym organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy;

- e) art. 187 § 3 ustawy, zgodnie z którym fakty znane organowi podatkowemu z urzędu należy zakomunikować stronie;
 - f) art. 210 § 1 i 4, zgodnie z którymi decyzja zawiera między innymi uzasadnienie faktyczne zawierające w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności;
 - g) art. 272 pkt 1a, 2 i 3 ustawy, zgodnie z którym organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających, mających na celu sprawdzenie terminowości składania deklaracji, stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji z przedstawionymi dokumentami.
7. Przestrzeganie przepisu art. 6a ust. 7 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 2006 roku nr 136, poz. 969 ze zm.), stanowiącego, że jeżeli w ciągu roku podatkowego nastąpiło wygaśnięcie obowiązku podatkowego w podatku rolnym lub zaistniały zmiany (grunty gospodarstwa rolnego zostały zajęte na prowadzenie innej działalności gospodarczej niż działalność rolnicza lub po zaprzestaniu prowadzenia tej działalności przywrócono na tych gruntach działalność rolniczą albo z innych powodów powierzchnia uległa zmniejszeniu lub zwiększeniu), kwota należnego podatku rolnego ulega obniżeniu lub podwyższeniu i organ podatkowy dokonuje zmiany decyzji, którą ustalono ten podatek.
8. Przeprowadzanie kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, bieżące wysyłanie upomnień oraz wystawianie tytułów wykonawczych stosownie do postanowień zawartych w § 2, § 3 ust. 1, § 5 ust. 1 oraz § 6 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.).
9. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655) zwłaszcza w zakresie:
- a) składania oświadczeń przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy, w świetle którego osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemne oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1;
 - b) szacowania wartości zamówienia zgodnie z art. 32 ust. 1, który stanowi, że podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością,
 - c) właściwego dokumentowania postępowań zgodnie z art. 96 ust. 1 ustawy w świetle którego w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza pisemny protokół postępowania o udzielenie zamówienia.
10. Przestrzeganie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2004 roku nr 261, poz. 2603 ze zm.), zgodnie z którym właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości

przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 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 Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Andrzej Matuszów
Przewodniczący Rady Gminy
w Jemielnie