

Wrocław, 29 grudnia 2008 roku

WK. 60/228/K-64/08

**Pan
Władysław Bigus
Wójt Gminy
Plac Zwycięstwa 15
59-305 Rudna**

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 23 września do 17 listopada 2008 roku kontrolę gospodarki finansowej gminy Rudna. Szczegółowe ustalenia kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy zawiera protokół przekazany Panu Wójtowi 17 listopada 2008 roku. Odrębny protokół z kontroli w Zakładzie Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Rudnej przekazano 14 listopada 2008 roku Dyrektorowi Zakładu.

W zakresie zagadnień będących przedmiotem kontroli w Urzędzie Gminy nie zostały stwierdzone znaczące nieprawidłowości. Wystąpiły jednak pewne uchybienia, z których część usunięto już w trakcie kontroli, a pozostałe wymagają podjęcia wskazanych niżej działań naprawczych.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

W obowiązującej w latach 2006-2007 dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniami Nr 608/06 Wójta Gminy z 31 października 2006 roku i Nr 728/06 z 28 grudnia 2006 roku, nie zostały opisane, wbrew wymogom art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.), stosowane zasady prowadzenia ewidencji księgowej kasowego wykonania dochodów budżetowych pobieranych w Urzędzie Gminy. Zasady te nie były także opisane w dokumentacji wprowadzonej zarządzeniem Nr 427/08 z 12 sierpnia 2008 roku.

W „Wykazie kont syntetycznych i analitycznych dla Urzędu Gminy Rudna”, stanowiącym załącznik Nr 2.1 do ww. zarządzeń Wójta Gminy, nie uwzględniono konta 130-„Rachunek bieżący jednostek budżetowych” jako „subkonta dochodów”, co było niezgodne z § 4 i § 12 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 rozporządzenia 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 ze zm.), i konto takie nie było prowadzone.

Sprawozdanie jednostkowe Rb-27S Urzędu Gminy z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzano w oparciu o ewidencję analityczną do konta 901-„Dochody budżetu”, zamiast, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 4 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27

czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego – subkonto dochodów.

W zakresie podatków

W uzasadnieniu 5 nakazów płatniczych łącznego zobowiązania pieniężnego na 2007 rok dla podatników, którym wcześniejszymi decyzjami przyznano ulgę w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów, nie podano informacji o tych decyzjach, mimo że, zgodnie z art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 ze zm.), decyzja (nakaz płatniczy) powinna zawierać uzasadnienie faktyczne umożliwiające sprawdzenie prawidłowości wymierzonej kwoty zobowiązania podatkowego.

W 5 przypadkach, na 8 objętych kontrolą, wynagrodzenie inkasentom należności podatkowych wypłacono z opóźnieniem od 2 do 6 dni w stosunku do terminu ustalonego w § 6 umów z inkasentami dla wsi Rynarce i Wądroże o inkaso należności podatkowych w 2007 roku .

Decyzją KFP 3111-3/1/2007 z 12 marca 2007 roku udzielono podatnikowi ulgę inwestycyjną w podatku rolnym, mimo że w momencie złożenia wniosku o przyznanie ulgi podatnik nie udokumentował zakończenia inwestycji, a także organ podatkowy nie sprawdził tej okoliczności. Z przedłożonego przez podatnika w trakcie kontroli dokumentu wynikało, że inwestycja została faktycznie zakończona w październiku 2006 roku. Jednak w celu przestrzegania warunków przyznania ulgi inwestycyjnej, określonych w art. 13 ust. 2. ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku Nr 136, poz. 969 ze zm.), zakończenie inwestycji powinno być przez organ podatkowy zweryfikowane przed podjęciem decyzji.

W § 17 ust. 4 „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Rudna”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 522/07 Wójta Gminy z 28 września 2007 roku, a wcześniej zarządzeniem Nr 219/2004 z 13 kwietnia 2004 roku, zobowiązano pracowników do sporządzenia i wysłania do zalegających z zapłatą podatków upomnień nie później niż po upływie 20 dni od końca miesiąca, w którym przypadała płatność podatku lub raty.

W stosunku do 6 podatników (wszystkich objętych kontrolą w zakresie terminowości podejmowania czynności windykacyjnych) zalegających z zapłatą zobowiązań podatkowych organ podatkowy dochodził swoich należności, w tym zabezpieczył dług wpisem hipoteki przymusowej na nieruchomościach dłużników. Niemniej część tytułów wykonawczych (str. 40-43 protokołu kontroli i załącznik nr IV.1-3) została wystawiona po terminie określonym w § 5 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.).

W zakresie wydatków budżetowych

Rozliczenie dotacji udzielonych jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych ujmowano w księgach rachunkowych na podstawie poleceń księgowania PK, którym nie nadano numerów identyfikacyjnych wymaganych przez art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Wartość zamówienia publicznego na „ułożenie dywanika asfaltowego na podbudowie tłuczniowej w m. Gawronki, Chełm, Brodów, Miłogoszcz, Rynarcice, Toszowice, Górzyn, Naroczyce, Orsk” ustalono na podstawie planowanej w budżecie gminy na 2007 rok kwoty wydatków na to zadanie, mimo że wartość zamówienia na roboty budowlane powinna być ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego, stosownie do art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 roku Nr 223, poz. 1655 ze zm.). Jako kosztorysy inwestorskie traktowano kalkulacje cen jednostkowych na „wykonanie 1 m² dywanika asfaltowego o grubości 6 cm na istniejącej podbudowie tłuczniowej” oraz „ulepszenie 1 m² nawierzchni drogi /podbudowa tłuczniowa + dywanik asfaltowy/”), co nie spełniało, określonych w § 2-4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 roku w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389), wymogów w zakresie metod i podstaw sporządzania kosztorysów inwestorskich.

Ogłoszenie o przetargu na wykonanie zamówienia publicznego „Budowa drogi dojazdowej do gruntów rolnych o nawierzchni bitumicznej Górzyn-Miłogoszcz” wywieszono na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego 1 dzień (7 lutego 2007 roku) przed dniem przekazania ogłoszenia Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych, co było niezgodne z terminem określonym w art. 40 ust. 6 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych.

W zakresie gospodarki mieniem

W księdze głównej na koncie 071-„Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych” wartość umorzenia środków trwałych o wartości jednostkowej powyżej 3.500 zł ujmowano jednorazowo na koniec roku, mimo że w programie komputerowym „ESTiPwE”, stosowanym do ewidencji szczegółowej tych składników majątkowych, wartość umorzenia była naliczana i księgowana automatycznie w okresach miesięcznych. Powodowało to, wbrew zasadom ustalonym w art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, niezgodność na koniec kolejnych miesięcy, z wyjątkiem stanu na koniec roku obrotowego, wartości umorzenia ujętego w księdze głównej z jego wartością w ewidencji szczegółowej.

W wewnętrznej „Instrukcji w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów”, z listopada 1997 roku oraz wprowadzonej zarządzeniem Nr 521/2007 Wójta Gminy z 28 września 2007 roku, nie zostały opisane dokumenty oraz zasady ich sporządzania i obiegu stosowane w celu ujmowania w ewidencji księgowej zmian w stanie mienia gminy, które wynikały ze sprzedaży nieruchomości. Zgodnie z przepisami art. 47 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), stosowane w tym zakresie wewnętrzne procedury powinny być ustalone pisemnie przez kierownika jednostki.

Nie ustalono pisemnie, mimo wynikającego z art. 47 ust. 2 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, obowiązku wewnętrznych procedur i zasad dotyczących prowadzenia ewidencji

nieruchomości komunalnych, a zwłaszcza ewidencji nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, której prowadzenie należało do zadań organu wykonawczego gminy, stosownie do przepisów art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 roku Nr 261, poz. 2603 ze zm.), z uwzględnieniem ust. 3 art. 25 ustawy.

Wystąpiły, wymagające wyjaśnienia, różnice w wielkości gminnego zasobu nieruchomości między ewidencją geodezyjno-kartograficzną według „Wykazu gruntów według stanu na 1 stycznia 2008 roku” przekazanego przez Starostę Lubińskiego (216 ha i pozostałych gruntów 328 ha) a ewidencją ilościową gruntów w Urzędzie Gminy (542,1917 ha), bez gruntów Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym gminy.

W zakresie rozliczeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego

Projekt planu finansowego Urzędu Gminy na 2007 rok ograniczono do wydatków, mimo że § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783) wymagał, aby projekty planów finansowych samorządowych jednostek budżetowych zapewniały zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień opisanych w protokole kontroli, a w szczególności o:

1. Wprowadzenie zmian do zasad (polityki) rachunkowości, przyjętych zarządzeniem Nr 427/08 Wójta Gminy z 12 sierpnia 2008 roku, w zakresie:
 - a) ustalenia zasad prowadzenia ewidencji księgowej kasowego wykonania dochodów budżetowych pobieranych w Urzędzie Gminy, zgodnych z dopuszczonymi przepisami § 4 i § 12 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 rozporządzenia 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 ze zm) i załącznikiem nr 2 do zarządzenia, oraz ich opisanie stosownie do wymogów art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.);
 - b) dostosowania terminu ujmowania w księdze głównej wartości umorzenia środków trwałych o wartości wyższej niż 3.500 zł do terminu jego naliczania i księgowania w ewidencji szczegółowej w programie komputerowym „ESTiPwE” w celu doprowadzenia do bieżącego

(według stanu na koniec kolejnych miesięcy) przestrzegania przepisów art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

2. Sporządzanie sprawozdania jednostkowego Rb-27S Urzędu Gminy z wykonania planu dochodów budżetowych na podstawie ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego – subkonto dochodów, stosownie do zasad określonych w § 3 ust. 1 pkt 4 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).
3. Podawanie w nakazach płatniczych łącznego zobowiązania pieniężnego informacji o wcześniejszych decyzjach organu podatkowego mających wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, tak aby uzasadnienie faktyczne decyzji (nakazu) umożliwiało sprawdzenie prawidłowości wymierzonej kwoty, stosownie do art. 210 § 1 pkt 6 i § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 ze zm.).
4. Przestrzeganie terminu wypłaty wynagrodzenia inkasentom należności podatkowych na rzecz gminy, ustalonego w zawieranych umowach o inkaso.
5. Wymaganie od podatników ubiegających się o udzielenie ulgi inwestycyjnej w podatku rolnym udokumentowania faktu zakończenia inwestycji i weryfikowanie tej okoliczności przez organ podatkowy, stosownie do art. 13 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku Nr 136, poz. 969 ze zm.).
6. Przestrzeganie terminu wystawiania upomnień do zalegających z zapłatą zobowiązań podatkowych, ustalonego w § 17 ust. 4 wewnętrznej „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Rudna”, w związku z wymogami § 2 i § 3 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.).
7. Dołożenie starań w celu wyeliminowania opóźnień w wystawianiu tytułów wykonawczych na zaległości podatkowe, w stosunku do terminu ustalonego w § 5 ust. 1, z uwzględnieniem przepisów § 6 ust. 9 ww. rozporządzenia.
8. Nadawanie numerów identyfikacyjnych poleceniom księgowania PK, tak aby spełniały one wymogi dla prawidłowego dowodu, określone w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
9. Ustalanie wartości zamówienia na roboty budowlane na podstawie prawidłowego kosztorysu inwestorskiego, zgodnie z wymogami art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 roku Nr 223, poz. 1655 ze zm.) i zasadami określonymi rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 roku w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389).

10. Podawanie do publicznej wiadomości w siedzibie zamawiającego ogłoszenia o przetargu na wykonanie zamówienia publicznego najwcześniej w dniu publikacji ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, zgodnie z art. 40 ust. 6 pkt 1 ustawy - Prawo zamówień publicznych.
11. Podjęcie odpowiednich działań w celu wyjaśnienia i wyeliminowania różnicy w wielkości gminnego zasobu nieruchomości między ewidencją geodezyjno-kartograficzną prowadzoną przez Starostę Lubińskiego a ewidencją ilościową w Urzędzie Gminy.
12. Ustalenie w formie pisemnej, zgodnie z przepisami art. 47 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.):
 - a) dokumentów stosowanych do ujmowania w ewidencji księgowej zmian w stanie mienia gminy wynikających ze sprzedaży nieruchomości, oraz zasad ich sporządzania i obiegu;
 - b) wewnętrznych procedur i zasad prowadzenia ewidencji (pozaksięgowej) nieruchomości komunalnych, w tym ewidencji nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, której prowadzenie należy do zadań organu wykonawczego gminy, stosownie do przepisów art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 roku Nr 261, poz. 2603 ze zm.), z uwzględnieniem przepisów ust. 3 art. 25 ustawy.
13. Sporządzanie projektu planu finansowego Urzędu Gminy, obejmującego kwoty dochodów i wydatków, stosownie do § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783).

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Na podstawie przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 powołanej ustawy, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Jerzy Stankiewicz

Przewodniczący Rady Gminy