

Wrocław, 20 maja 2010 roku

WK.60/417/K-9/10

**Pan
Czesław Dudziński
Wójt Gminy Malczyce**

**ul. Traugutta 15
55-320 Malczyce**

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 15 stycznia do 26 marca 2010 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Malczyce. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 29 marca 2010 roku.

Ponadto w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Malczyce, w okresie od 24 do 26 marca 2010 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej w Gminnym Ośrodku Kultury w Malczycach. W oparciu o ustalenia kontroli ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do Dyrektora GOK wystąpienie pokontrolne (przekazane Panu do wiadomości). W trakcie kontroli jednostki stwierdzono, że zgodnie z § 4 Statutu Ośrodka Kultury w Malczycach w skład Gminnego Ośrodka Kultury wchodzi Gminna Biblioteka Publiczna, co jest niezgodne z art. 13 ust. 7 i art. 18 ust. 2 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.). W świetle tych przepisów biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi; bibliotekami publicznymi są zorganizowane w formie instytucji kultury, oraz biblioteki jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie wykazała, że większość zadań objętych kontrolą była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Szczególnie pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu, którzy przygotowywali dla potrzeb kontroli dokumenty, opracowywali wymagane informacje oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień. Uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły przy realizacji następujących zagadnień.

W zakresie sprawozdawczości budżetowej

Kontrola sprawozdań jednostkowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2008 roku oraz od początku roku do 30 września 2009 roku Urzędu Gminy Malczyce i wydruków z ewidencji księgowej wykazała, że dane w sprawozdaniach miesięcznych były niezgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Różnice stwierdzono w następujących rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej: 756.75615.0330; 756.75616.0320; 756.75616.0330; 756.75616.0690. Natomiast różnice w kolumnie „Dochody wykonane” za 3 kwartały stwierdzono w rozdziale 700.70005 i § 0750 w wysokości 1.686,90 zł. Było to niezgodne z § 6 ust 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej

(Dz. U. nr 115 poz. 781 ze zm.), z którego wynika że sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych. Natomiast zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości - kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniu powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Ewidencja księgowa prowadzona do konta 133 na koniec marca, czerwca, września 2008 roku oraz na koniec marca, czerwca i września 2009 roku była niezgodna z saldami tego konta wynikającymi z wyciągów bankowych nr: 58 z 31 marca 2008 roku, 116 z 30 czerwca 2008 roku, 176 z 30 września 2008 roku oraz 60 z 31 marca 2009 roku, 119 z 30 czerwca 2009 roku i 183 z 30 września 2009 roku, co było niezgodne z zasadami księgowania na koncie 133 określonymi w załączniku nr 1 „Plan kont dla budżetu państwa budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 142, poz. 1020 ze zm.), z którego wynika że konto 133 służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. Zapisy na koncie 133 dokonywane są wyłącznie na podstawie dowodów bankowych i muszą być zgodne z zapisami w księgowości banku. W razie stwierdzenia błędu w dowodzie bankowym księguje się sumy zgodnie z wyciągiem, natomiast różnicę wynikającą z błędu odnosi się na konto 240, jako "sumy do wyjaśnienia". Różnicę tę wyksięguje się na podstawie dokumentu bankowego zawierającego sprostowanie błędu.

W zakresie dochodów budżetowych

W wyniku kontroli 5 podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych u 2 stwierdzono nieprawidłowości w zakresie danych wykazanych w ewidencji gruntów w porównaniu z wykazanymi w deklaracji. Wszczęte w trakcie kontroli postępowanie wyjaśniające wobec jednego z podatników skutkowało złożeniem przez niego korekt deklaracji za lata 2008-2009. Jednak do zakończenia kontroli nie zweryfikowano przedmiotowych korekt i nie ustalono skutków finansowych. Podobnie w stosunku do drugiego podatnika, wobec którego wszczęto postępowanie wyjaśniające, którego nie zakończono do końca kontroli.

W wyniku kontroli prawidłowości ustalenia kwot skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień - bez ulg i zwolnień ustawowych oraz kwot dotyczących skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, rozłożenia na raty oraz odroczenia terminu płatności wykazanych w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres od początku do dnia 31 grudnia 2008 roku, stwierdzono, że w kolumnie nr 5 pozycja A5 dotyczącej skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w sprawie umorzenia zaległości podatkowych obliczone za okres

sprawozdawczy, wykazano dane niezgodne z danymi wynikającymi z decyzji umorzeniowych. Zamiast kwoty 489 zł wynikającej z decyzji wydanych przez organ podatkowy wykazano kwotę 298 zł (zaniżono skutki o kwotę 191 zł). Powyższe było niezgodne z zasadami sporządzania sprawozdania, określonymi w § 7 ust. 3 w związku z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a) załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 115 poz. 781 ze zm.), w świetle których kwoty dotyczące skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg, zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy - wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio w kolumnie "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy".

Kontrola inkasa podatków wykazała, iż wbrew postanowieniom art. 294 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), inkasenci nie złożyli przyrzeczenia o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej.

W zakresie windykacji należności z tytułu podatków, na podstawie badanej próby, stwierdzono, iż organ podatkowy w niedostateczny sposób podejmował czynności mające na celu w jak największym stopniu zabezpieczenie należności gminnych z tytułu zaległych podatków. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu organ podatkowy nie wystawiał i nie kierował do organu egzekucyjnego tytułów wykonawczych, czym naruszano postanowienie § 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.), zgodnie z którym po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy.

Stwierdzono również, iż upomnienia wysyłane do dłużników sporządzane były w jednym egzemplarzu czym naruszano postanowienia § 4 ust. 1 powołanego rozporządzenia Ministra Finansów, zgodnie z którym upomnienie sporządza się w dwóch egzemplarzach, z których jeden przeznaczony jest dla zobowiązanego, a drugi pozostaje w aktach sprawy.

Organ podatkowy w niedostatecznym stopniu korzystał z uprawnień jakie daje postanowienie art. 34 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym jednostce samorządu terytorialnego przysługuje hipoteka na wszystkich nieruchomościach podatnika, płatnika, inkasenta, następcy prawnego lub osób trzecich z tytułu zobowiązań podatkowych powstałych w sposób przewidziany w art. 21 § 1 pkt 2, a także z tytułu zaległości podatkowych w podatkach stanowiących ich dochód oraz odsetek za zwłokę od tych zaległości, zwana dalej "hipoteką przymusową". W ten sposób wobec podatników objętych kontrolą nie zabezpieczono należności podatkowych na łączną kwotę 82.392,60 zł.

W zakresie wydatków budżetowych

Kontrola udzielonych przez gminę dotacji dla organizacji pozarządowych lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 roku nr 96, poz. 873 ze zm.) wykazała, że w 2008 i 2009 roku nie występowało o korekty kosztorysów projektów złożonych w ofertach na wykonywanie zadań w przypadkach udzielania dotacji w kwocie niższej niż wnioskowana, co było niezgodne z pkt VII ogłoszenia o otwartym konkursie ofert na realizację zadań, z którego wynikało, że przed podpisaniem umowy klub powinien złożyć korektę kosztorysu. Brak korekt uniemożliwiał organowi administracji publicznej zlecającemu zadanie publiczne, dokonanie stosownie do postanowień art. 17 ustawy, prawidłowej kontroli i oceny realizacji zadania, a w szczególności efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania oraz prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania. Uniemożliwiał też skontrolowanie zgodności poszczególnych kosztów wykazanych w ofertach na realizację zadań i w sprawozdaniach z wykonania tych zadań.

Ponadto ustalono, iż w okresie objętym kontrolą dwóm klubom udzielono dotacji bez przeprowadzania otwartego konkursu ofert wbrew postanowieniom art. 13 ustawy, zgodnie z którym organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. W 2008 roku w wyniku zawartego porozumienia Ludowemu Zespołowi Sportowemu „Odra” udzielono dotacji w dziale 926 rozdziale 92601 w § 6230 w kwocie 11.000 zł z przeznaczeniem na remont pomieszczeń socjalnych na przystani kajakowej w Malczycach. Natomiast w 2009 roku w wyniku porozumienia podpisanego z Ludowym Zespołem Sportowym „Tęcza” udzielono dotacji w dziale 926 rozdziale 92601 w § 6230 w kwocie 10.000 zł z przeznaczeniem na remont pomieszczeń socjalnych i szatni na zapleczu boiska sportowego Ludowego Zespołu Sportowego „Tęcza” w świetlicy wiejskiej w Kwietnie wraz zakupem i montażem elementów boiska. Tymczasem, zgodnie z art. 176 ustawy 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), obowiązującej do 31 grudnia 2009 roku, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki (ust. 1). Natomiast zgodnie z art. 176 ust. 2 ustawy - zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie - na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z podmiotem, o którym mowa w ust. 1; przepis art. 131 ust. 2 ustawy stosuje się odpowiednio. Tryb postępowania o udzielenie dotacji na inne zadania niż określone w ustawie, sposób jej rozliczania oraz sposób kontroli wykonywania zleconego zadania określa w drodze uchwały organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, mając na uwadze zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia (art. 176 ust. 3). Z wyjaśnień złożonych przez Wójta wynikało, iż „(...) Rada Gminy przyjęła w formie uchwały budżetowej współfinansowanie wydatków inwestycyjnych

poszczególnym klubom sportowym”. Nie podjęto zatem odrębnej uchwały o której mowa w art. 176 ustawy o finansach publicznych regulującej sposób rozliczania oraz kontroli udzielonej dotacji.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

Ostatnią inwentaryzację mienia komunalnego w Gminie Malczyce przeprowadzono za 2005 rok, co było niezgodne z art. 26 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku Nr 76, poz. 694 ze zm.).w świetle którego termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację: nieruchomości zaliczonych do środków trwałych oraz inwestycji, jak też znajdujących się na terenie strzeżonym innych środków trwałych oraz maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - przeprowadzono raz w ciągu 4 lat. W trakcie kontroli Zarządzeniem nr 5/2010 z 3 lutego 2010 roku w sprawie zarządzenia inwentaryzacji, Wójt zarządził przeprowadzenie inwentaryzacji.

W 2008 i 2009 roku należności za dzierżawy nieruchomości gminnych ujmowano jako przypis na kontach dzierżawców (nr kont: 221-1-2-28, 221-1-2-29, 221-1-2-06) w okresach kwartalnych zamiast miesięcznych (zgodnie z terminem wystawienia faktur), naruszało to przepis art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości w świetle którego, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą z kont dzierżawców o numerach: 221-1-2-28, 221-1-2-06 wyksięgowywano dowodami wewnętrznymi o oznaczeniu Q „zafalszowania techniczne”. Dziennik Q utworzono w celu wyksięgowywania pojawiających się w systemie kwot zapisów, które powodowały zawyżanie obrotów konta, a nie był możliwy do zidentyfikowania moment ich pojawienia się w systemie ani dokument na podstawie którego zostały ujęte w księgach rachunkowych, co było niezgodnie z art. 24 ust. 1, 2, 3 i 4 pkt 1-4 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości, z którego wynika, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Ponadto ustalono, że mieszkania komunalne oraz lokale użytkowe nie były ujmowane w ewidencji księgowej środków trwałych w Malczyckich Usługach Komunalnych spółce z o.o. pomimo zawarcia w tym zakresie pomiędzy Gminą Malczyce a w/w spółką umowy na zarządzanie powyższym mieniem wraz z prowadzeniem ewidencji. W trakcie kontroli Prezes spółki złożył oświadczenie, w którym zobowiązał się do przestrzegania postanowień umowy w zakresie ewidencji powierzonego jego spółce w administrowanie mienia gminnego w postaci mieszkań komunalnych i lokali użytkowych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnoszę o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli, celem niedopuszczenia do ich wystąpienia w przyszłości, a w szczególności o:

1. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie funkcjonowania biblioteki publicznej w sposób zgodny z prawem.
2. Przestrzeganie zasad księgowania na koncie 133, stosownie do przepisów określonych w załączniku nr 1 „Plan kont dla budżetu państwa budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. z 2006 roku Nr 142, poz. 1020 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku Nr 152, poz. 1223 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 20 ust.1 ustawy, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym,
 - b) art. 24 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którymi księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty,
 - c) art. 26 ust. 3 ustawy, w zakresie terminu i częstotliwości dokonywania inwentaryzacji mienia gminnego,
 - d) art. 71 ust 1 i 2 określających sposób ochrony danych przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera.
4. Sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z § 6 i § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. nr 20 poz. 103), oraz wykazywanie w sprawozdaniach Rb-PDP danych zgodnych z danymi wynikającymi z urzędów księgowych, zgodnie z wymogami określonymi w § 7 ust. 3 w związku z § 3 ust.1 pkt 11 lit. a) załącznika nr 39 do rozporządzenia, stanowiącego Instrukcję sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
5. Przestrzeganie przepisów 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.), a w szczególności § 4 i § 5 rozporządzenia, w przedmiocie dokonywania czynności egzekucyjnych.
6. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu:
 - a) o wyniku i skutkach finansowych wszczętych a niezakończonych postępowań wyjaśniających wobec podatników będących osobami prawnymi w zakresie podatku od nieruchomości,
 - b) o złożeniu przez inkasentów podatków - przyrzeczeń o przestrzeganiu tajemnicy skarbowej,
 - c) o ujęciu w ewidencji księgowej lokali mieszkalnych oraz lokali użytkowych przekazanych umownie pod administrację Malczyckich Usług Komunalnych spółki z o.o., stosownie do zobowiązania złożonego przez Prezesa spółki w trakcie trwania kontroli.

7. Zabezpieczanie należności budżetowych z tytułu podatków poprzez dokonywanie wpisów na hipotekę przymusową, stosownie do postanowienia art. 34 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 roku Nr 8, poz. 60 ze zm.).
8. Egzekwowanie wykonania czynności określonych w treści ogłoszeń o otwartych konkursach ofert na realizację zadań z zakresu pożytku publicznego, a w szczególności w zakresie korygowania kosztorysów ofertowych w przypadku przyznawania dotacji w kwocie niższej od wnioskowanej.
9. Przestrzeganie przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 roku nr 96, poz. 873 ze zm.), w zakresie:
 - a) zasad i trybu udzielania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych na cele publiczne związane z realizacją zadań gminy, stosownie do art. 13 ustawy,
 - b) rozliczania prawidłowości wykorzystania środków publicznych przekazanych na realizację zadania, zgodnie z wymogami art. 17 ustawy.
10. Przestrzeganie postanowień art. 221 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.) w przypadku udzielania dotacji organizacjom pożytku publicznego na inne zadania niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
11. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pani

Leokadia Gancarz

Przewodnicząca Rady Gminy Malczyce