

Wrocław, 2 października 2012 roku

WK.60/404/K-39/12

**Pan
Ignacy Miecznikowski
Wójt Gminy
Cieszków
ul. Grunwaldzka 41
56-330 Cieszków**

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, w okresie od 9 lipca do 6 września 2012 roku, kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Cieszków. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 6 września 2012 roku i pozostawionym w jednostce.

Ponadto, w okresie od 27 sierpnia do 6 września 2012 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Cieszkowie. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, podpisanym 6 września 2012 roku, Izba wystosowała wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Wójtowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu, którzy przygotowywali dla potrzeb kontroli dokumenty, opracowywali wymagane informacje oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej Gminy Cieszków nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie gospodarki pieniężnej

Kontynuowano umowę na obsługę bankową gminy, zawartą 1 listopada 2001 roku na czas nieoznaczony, po wejściu 9 listopada 1997 roku zmiany przepisu art. 73 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, zakazującego zawierania umów na czas nieoznaczony, a dla zawarcia umowy na czas dłuższy niż 3 lata wymagającego wcześniejszej zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W celu dostosowania do nowego stanu prawnego wskazane było wypowiedzenie dotychczasowej umowy i podjęcie postępowania w celu udzielenia zamówienia publicznego na bankową obsługę budżetu gminy w zgodzie z obowiązującym stanem prawnym oraz zawarcie umowy z bankiem do obsługi budżetu gminy na czas oznaczony.

Nie sporządzano raportów kasowych dla przyjmowanych na kwitariusze przychodowe, przez pracownika Urzędu, wpłat dotyczących opłaty skarbowej. Ustalono, że w okresie od 1 stycznia 2010 roku do 30 czerwca 2012 roku pracownik Urzędu przyjął i odprowadził na rachunek budżetu gotówkę w łącznej kwocie 34.105 zł. Było to niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.), z którego wynika, że

zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W zakresie księgowości, sprawozdawczości i inwentaryzacji

Dokumentacja przyjętych dla budżetu Gminy i Urzędu Gminy Cieszków zasad rachunkowości, wprowadzona 27 grudnia 2010 roku, nie została zaktualizowana po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 stycznia 2012 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 121). Ponadto opis zasad funkcjonowania konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w polityce przyjętych dla budżetu Gminy zasad rachunkowości był niezgodny z opisem konta zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 128, poz. 861 ze zm.) – w opisie do konta 222 przyjęto zasady funkcjonowania tego konta jak dla jednostki budżetowej a nie budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W zakładowym planie dla budżetu Gminy nie określono zasad funkcjonowania konta pozabilansowego 291 „Zobowiązania warunkowe”, którego saldo według stanu na 31 grudnia 2011 roku wyniosło 659.827 zł. Było to niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3a powoływanej ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące: sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej: zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.

W dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości nie określono również przyjętych zasad dokonywania wyceny wartości należności, co było niezgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, z którego wynika, że wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości, a zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 tej ustawy dokumentacja opisująca przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości powinna zawierać między innymi metody wyceny aktywów i pasywów. Według stanu na 31 grudnia 2011 roku odpisy aktualizujące wartość należności, ujęte na koncie 290, wyniosły 236.949,51 zł.

Nie prowadzono ewidencji analitycznej do kont 902 „Wydatki budżetu” oraz 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” według podziałek klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne

z opisami kont, zawartymi w załączniku nr 2 i 3 do powoływanego rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej a także w obowiązującym planie kont dla budżetu Gminy.

Na koncie 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w księgowości Urzędu ewidencjonowano realizowane przez Urząd, jako jednostkę budżetową dochody budżetowe, w postaci czystego zapisu technicznego, na podstawie wyciągów bankowych rachunku bieżącego Gminy (jednostki samorządu terytorialnego). Z obowiązującego planu kont dla Urzędu Gminy wynikało, że dochody te winny być ewidencjonowane na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki”.

Większość skontrolowanych faktur, rachunków (źródłowych dowodów księgowych kosztowych Urzędu) ujmowano w księgach rachunkowych w momencie zapłaty pod jednym numerem dziennika wraz z wyciągiem bankowym (źródłowym dowodem księgowym, który potwierdzał dokonane wydatki tj. operacje finansowe). Doprowadziło to do sytuacji, że część faktur z innego okresu sprawozdawczego (września, listopada 2011 roku) ujęto w księgach w grudniu 2011 roku. Z art. 20 ust. 1 powoływanej ustawy o rachunkowości wynika, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto ewidencja taka naruszała zasadę chronologii dziennika i kolejności zdarzeń, określonych w art. 14 ust. 1 powoływanej ustawy o rachunkowości. Z art. 23 ust. 2 tej samej ustawy wynika, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej (...) określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji (...).

W kolumnie 9 „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu spraw. ogółem, w tym wymagalne: powstałe w roku bieżącym” sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2011 roku nie wykazano zobowiązań wymagalnych, w łącznej kwocie 959,99 zł. Było to niezgodne z §8 ust. 2 załącznika nr 39 „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103), z którego wynika, że w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazuje się zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym.

W ewidencji księgowej budżetu Gminy saldo Wn konta 223 (należności) na koniec lat 2002 - 2005 wyniosło 99.349,41 zł, na koniec 2006 rok – 99.433,57 zł, na koniec 2007 rok 99.163,62 zł, na koniec lat 2008-2009 – 99.155,92 zł, a na koniec 2010 i 2011 roku 99.135,92 zł. Z ustaleń kontroli wynikało, że saldo to było konsekwencją między innymi błędnych księgowania, związanych z zapłatą podatku Vat, w ewidencji księgowej budżetu Gminy i Urzędu oraz z błędnym ujęciem zwrotu środków finansowych, przeznaczonych na wydatki Urzędu, na rachunek budżetu Gminy. Z przedłożonych

kontrolującym dokumentów, dotyczących przeprowadzonej inwentaryzacji za 2011 rok wynika, że nie dokonano inwentaryzacji kont rozrachunkowych Budżetu, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 powoływanej ustawy o rachunkowości.

W zakresie wydatków

W okresie od 2003 roku do 30 czerwca 2012 roku naliczono i wypłacono sołtysom, z gminnych środków finansowych, ekwiwalenty za udostępnienie prywatnego telefonu sołtysa do celów służbowych, w łącznej wysokości 125.837,47 zł. Było to niezgodne z art. 37b ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku, Nr 142, poz. 1591 ze zm.), z którego wynika, że rada gminy może ustanowić zasady, na jakich przewodniczącemu organu wykonawczego jednostki pomocniczej będzie przysługiwała dieta oraz zwrot kosztów podróży służbowej. Także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 września 2001 roku (II SA 1593/01) wynika, że „Sprawy rekompensat za działalność organów wykonawczych jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego reguluje ustawa z 1990 r. o samorządzie gminnym. W art. 37b przewiduje ona jedynie możliwość ustanowienia dla tych organów diet oraz zwrotów kosztów podróży służbowej. Nie dopuszcza się więc tym samym żadnych innych rekompensat. Wydatki poniesione przez organy wykonawcze jednostek pomocniczych powinny być ujęte w wysokości diety przysługującej tym podmiotom”.

Zawarto na czas nieoznaczony umowę z dnia 20 stycznia 2000 roku na świadczenie pomocy prawnej. Tytułem wykonywanych czynności zleceniobiorca otrzymywał comiesięczne wynagrodzenie (850 zł netto w okresie od 1 lutego 2000 roku do 31.12.2006 roku, 1050 zł netto w okresie od 1 stycznia 2007 roku do 30 czerwca 2009 roku, 1300 zł netto od 1 lipca 2009 roku do 31 maja 2010 roku, 1800 zł netto od 1 czerwca 2010 roku do 30 czerwca 2011 roku, 2100 zł netto od 1 lipca 2012 roku). W okresie od 1 stycznia 2008 roku do 31 grudnia 2011 roku na usługi prawnicze wydatkowano łącznie 67.400 zł netto, a więc wartość umowy przekroczyła 14.000 euro, tj. kwotę zwalniającą z obowiązku stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 4 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2010 roku Nr 113, poz. 759 ze zm.) ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

W 2010 i w 2011 roku przyjęta do wyliczenia wysokości funduszu sołeckiego kwota bazowa, obliczona została w sposób niezgodny z art. 2 ust 1 ustawy z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. nr 52, poz. 420 ze zm.), w wyniku czego zanizono ogólną kwotę środków przeznaczonych na fundusz sołecki w 2010 roku o 4.431,56 zł, a w 2011 roku 5.772,57 zł.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, 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 nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Obsługę bankową budżetu gminy prowadzić zgodnie z przepisami określonymi w art. 264 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z nr 157, poz. 1240 ze zm.).
2. Uregulować, w przepisach wewnętrznych, zasady obrotu gotówkowego i prowadzić ewidencję na koncie 101 „Kasa” w przypadku zaistnienia operacji gospodarczych w tym zakresie, zgodnie z postanowieniami art. 4 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.).
3. Dostosować dokumentację opisującą przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości do obowiązujących przepisów prawa i aktualnych potrzeb jednostki, zgodnie z wymogiem art. 10 ust. 2 powoływanej ustawy o rachunkowości, a w szczególności:
 - a) w zakładowym planie kont budżetu gminy ustalić prawidłowe – zgodne z załącznikiem nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 128, poz. 861 ze zm.) – zasady funkcjonowania konta księgi głównej 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” oraz stosowanego w ewidencji księgowej konta pozabilansowego 291 „Zobowiązania warunkowe”,
 - b) ustalić zasady ewidencji, realizowanych przez Urząd jako jednostkę budżetową, dochodów budżetowych,
 - c) określić, w dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości, zasady wyceny należności, stosownie do § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 128, poz. 861 ze zm.), w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.
4. Prowadzić ewidencję analityczną do konta 902 „Wydatki budżetu” w ewidencji księgowej budżetu gminy oraz do konta 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”, stosownie do zasad funkcjonowania tych kont, określonych w załączniku nr 2 i 3 do powoływanego rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Przestrzegać przepisów ustawy z 29 września o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 roku, nr 152, poz. 1223 ze zm.), a w szczególności:
 - a) zdarzenia, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, ujmować w dzienniku chronologicznie, zgodnie z przepisami art. 14 ust. 1 ustawy,
 - b) do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy.
6. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103), a w szczególności w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazywać zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym.
7. Na kontach rozrachunkowych wykazywać salda realne, tj. odzwierciedlające rzeczywisty stan rozrachunków, stosownie do art. 24 ust. 2 powoływanej ustawy o rachunkowości. Poinformować Izbę o wynikach przeprowadzonej weryfikacji stanu należności i zobowiązań na kontach budżetu Gminy: 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” oraz 224 „Rozrachunki z budżetem”.
8. Dokonywać inwentaryzacji kont rozrachunkowych budżetu Gminy – drogą porównania ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników, stosownie do przepisów art. 26 ust. 1 pkt 3 powoływanej ustawy o rachunkowości.
9. Zaprzestać wypłacania sołtysom gminy ekwiwalentu za udostępnianie prywatnego telefonu do celów służbowych.
10. Wyboru podmiotu na świadczenie obsługi prawnej gminy dokonywać z zastosowaniem przepisów i trybu, określonego w ustawie z 29 stycznia 2004 roku prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.), stosując ewentualnie uproszczone procedury dotyczące postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem są usługi prawnicze, dopuszczone przepisami art. 5 ust. 1 tej ustawy, mając przy tym na uwadze, że dopuszczenie zastosowania uproszczonych procedur nie zwalnia zamawiającego z obowiązku stosowania ustawy.
11. Przy ustalaniu wysokości środków funduszu sołeckiego, przypadających na dane sołectwo, kwotę bazową wyliczać zgodnie z zasadami, określonymi w art. 2 ust 1 ustawy z 20 lutego 2009 roku o funduszu sołeckim (Dz. U. nr 52, poz. 420 ze zm.).

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

Zdzisław Załęzny

Przewodniczący Rady

Gminy Cieszków