

Wrocław, 1 grudnia 2010 roku

WK.60/307/K-46/10

Wójt Gminy Dobromierz

Pl. Wolności 22
58- 170 Dobromierz

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 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 29 lipca do 7 października 2010 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Dobromierz. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz w dniu podpisania pozostawiono w jednostce.

W ramach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Gminy przeprowadzono kontrolę wybranych zagadnień dotyczących gospodarki finansowej Szkoły Podstawowej w Dobromierzu. Na podstawie ustaleń zawartych w odrębnym protokole, Izba skierowała do kierownika kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu do wiadomości.

Z ustaleń kontroli wynika, że w wielu dziedzinach działalność Urzędu Gminy nie budziła zastrzeżeń, a gotowość pracowników jednostki do współpracy z kontrolującymi w zakresie przygotowywania dokumentów, opracowywaniu informacji oraz udzielaniu wyjaśnień należy ocenić pozytywnie.

Stwierdzone, w trakcie kontroli przeprowadzonej w Urzędzie Gminy, nieprawidłowości i uchybienia wynikały głównie z niedostatecznej staranności w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa, w tym wewnętrznych regulacji ustalonych zarządzeniami Wójta, błędnej interpretacji przepisów przez pracowników Urzędu Gminy, a także braku należytej kontroli wewnętrznej oraz nadzoru przełożonych nad pracą podległych im pracowników. Wnioski pokontrolne zostały sporządzone w oparciu o protokół kontroli, a także oświadczenie Wójta Gminy dotyczące przeprowadzonej kontroli.

Przeprowadzona kontrola wykazała uchybienia i nieprawidłowości przy realizacji następujących zadań:

W zakresie sprawowania kontroli wewnętrznej

Wójt Gminy nie objął w 2009 r. kontrolą wszystkich podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych, co przewidział w Regulaminie kontroli wewnętrznej instytucjonalnej, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 143/04 z dnia 9 grudnia 2004 r. Takim postępowaniem naruszył przepis art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), w myśl którego, Wójt Gminy był zobowiązany do kontroli przestrzegania, przez podległe i nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procedur w zakresie

celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, a kontrolą tą należało objąć corocznie, co najmniej 5% wydatków wszystkich podległych jednostek organizacyjnych.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń (Rb-Z) sporządzonym według stanu na 31 grudnia 2009 r. w części D „Uzupełniające dane o zobowiązaniach, wynikających z zawartych umów o terminie płatności na okres dłuższy niż 6 miesięcy, przypadającym w latach następnych (łącznie z leasingiem)” nie wykazano żadnej umowy, pomimo, że Gmina miała wówczas zawartych 5 umów, które podlegały wykazaniu w tym sprawozdaniu, na łączną kwotę 8.705.114,97 zł. Niewykazanie danych w zakresie zawartych umów było niezgodne z § 18b ust. 1 Załącznika Nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 2006 r. (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

W zakresie gospodarki pieniężnej, rozrachunków i inwentaryzacji

W grudniu 2009 roku wypłacono z kasy gotówkę w łącznej kwocie 81.071,06 zł, na podstawie dokumentów KW, sporządzonych przez kasjera i przez nikogo nie zatwierdzonych, co stanowiło naruszenie przepisu § 6 Instrukcji kasowej, w myśl którego dowód KW - dowód zastępczy służy dokumentowaniu wypłat gotówkowych z kasy w sytuacji, gdy wypłaty nie mogły być udokumentowane dowodami źródłowymi i winien być wystawiany przez upoważnionego pracownika referatu rachunkowości i zatwierdzony do wypłaty przez Skarbnika i kierownika jednostki lub osoby upoważnionej. Ponadto w raportach kasowych nr 208/2009 i 213/2009 ujęto wypłaty ze środków funduszu socjalnego w łącznej kwocie 2.760 zł, co stanowiło naruszenie przepisu § 12 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów, zgodnie z którym, dla wydatków z ZFŚS należy prowadzić odrębny raport kasowy.

Brak chronologii ujmowania zdarzeń gospodarczych, które wystąpiły w danym okresie sprawozdawczym spowodował, że pomiędzy zapisami banku a ewidencją księgową środków ZFŚS prowadzoną przez Urząd, na dzień 30 listopada 2009 r. wystąpiła różnica w kwocie 500,00 zł. Zostało to spowodowane przez zaksięgowanie pod datą 30 listopada 2009 r. wypłaty świadczeń urlopowych dla dwóch pracowników, a które faktycznie zostały wypłacone dopiero 2 grudnia 2009 r. Taki sposób ewidencji wypłat nie odpowiadał zasadom funkcjonowania konta 135 „Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych” zawartym w ZPK oraz w Załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 r. 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.), zgodnie z którymi ewidencja szczegółowa winna umożliwić ustalenie stanu środków funduszu. Nieprzestrzeganie zasady chronologii zapisu, wynikającej z przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o rachunkowości, stwierdzono także w przypadku ewidencjonowania, wypłacania i rozliczania zaliczek udzielanych pracownikom.

W księgach rachunkowych Urzędu zaksięgowano 33 noty księgowe na łączną kwotę 47.546,80 zł, wystawione przez Urząd Gminy w okresie od 1 grudnia 2009 roku do 31 stycznia 2010 roku, które nie zostały opatrzone dekretem, co uchybiało postanowieniu § 9 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów oraz przepisowi art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.). Zgodnie z przywołanymi regulacjami dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca księgowania, sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja na podstawie zakładowego planu kont) wraz z podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Ponadto brak prawidłowej dekretacji na 5 notach księgowych wystawionych 28 grudnia 2009 roku na łączną kwotę 13.586,80 zł, doprowadził do ich zaksięgowania w księgach rachunkowych 2010 roku, co było niezgodne z zasadą memoriału wyrażoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w myśl której w księgach rachunkowych jednostki trzeba ująć przypadające na jej rzecz przychody, dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Stosowany w jednostce program komputerowy nie dawał możliwości wykazania na kontach „Zespołu 2” w ewidencji syntetycznej rozrachunków jednocześnie dwu sald – na koniec okresów sprawozdawczych program wykazywał persalda, zamiast odrębnych sald należności i zobowiązań. Zgodnie z przepisami Załącznika nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont, konta „Zespołu 2” są kontami dwusaldowymi i powinny wykazywać odrębnie kwotę należności i odrębnie kwotę zobowiązań, a według art. 24 ustawy o rachunkowości, program komputerowy stosowany w ewidencji księgowej powinien być dostosowany do wymogów tego rozporządzenia i zapewniać takie stosowanie procedur obliczeniowych, aby dane generowane przy jego pomocy odpowiadały stanowi faktycznemu.

Ewidencja opłat za użytkowanie wieczyste była prowadzona ręcznie, choć nie przewidywał tego ZPK, zgodnie z którym konta księgi głównej jak i konta ksiąg analitycznych winny być prowadzone przy wykorzystaniu techniki komputerowej. Taka sama nieprawidłowość dotyczyła prowadzenia rozrachunków z tytułu najmu i dzierżawy.

W 2010 roku w ewidencji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nie wprowadzono należnej od jednego użytkownika opłaty rocznej w kwocie 4.207,10 zł, której termin zapłaty przypadał na dzień 31 marca. Takie postępowanie spowodowało, że księgi rachunkowe w tym zakresie nie spełniały wymogu określonego w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości w zakresie rzetelności, ponieważ nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego. W trakcie kontroli użytkownik wpłacił zaległą opłatę roczną wraz z należnymi odsetkami w kwocie 221,77 zł.

Zobowiązania krótkoterminowe pokazane w bilansie Urzędu za 2009 r. były zawyżone o kwotę 231.309,60 zł. Kwota ta była równoważna ze złożonymi przez wykonawców gwarancjami bankowymi, ujętymi w księgach jednostki na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”, choć nie spełniały one definicji papieru wartościowego i nie podlegały ujęciu w ewidencji bilansowej jednostki. Opisany sposób prezentacji danych naruszał przepis art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, według którego

zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, wykazuje się w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W ewidencji księgowej, według stanu na 31 grudnia 2009 r. na koncie rozrachunkowym 240 „Pozostałe rozrachunki” ujęte były przeterminowane zobowiązania należne 10 wykonawcom, na łączną kwotę 11.829,25 zł, z tytułu sum depozytowych (wadia i zabezpieczenia należytego wykonania umów) – tj. takie, których termin zwrotu upłynął w latach 2002 – 2008. Niedokonanie zwrotu wadiów i zabezpieczeń należytego wykonania umów było niezgodne z przepisami art. 46 ust. 1 i art. 151 ustawy z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2007 r., Nr 223, poz. 1655 ze zm.), które przewidują zwrot wadium niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane, a kwotę pozostawioną na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady. Taką samą nieprawidłowość stwierdzono w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej, co świadczy o niewykonaniu przez Wójta Gminy wniosku pokontrolnego, wystosowanego po poprzedniej kontroli zalecającego ”dokonywanie zwrotów zabezpieczeń należytego wykonania umowy w terminach określonych w umowach”.

Na koniec 2009 r. nie przeprowadzono inwentaryzacji rozrachunków kont 201, 225, 229, 240, a także nie dokonano prawidłowego rozliczenia wyników inwentaryzacji konta 080 „Inwestycje w toku”, pomimo wydanego przez Wójta Gminy Zarządzenia Nr 107/2009 z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie zarządzenia przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej składników majątkowych, w którym wskazano metody przeprowadzenia inwentaryzacji. Nieprawidłowości dotyczyły wszystkich etapów przeprowadzenia czynności inwentaryzacyjnych tj. niepotwierdzenia pisemnego sald konta 201 z odbiorcami (§ 1 pkt 2 Zarządzenia Nr 107/2009), nieprzeprowadzenia weryfikacji sald kont 225, 229 i 240 drogą porównania z dokumentacją (§ 1 pkt 4 Zarządzenia Nr 107/2009). Nieprawidłowości dotyczyły również nierozliczenia różnic pomiędzy wynikami spisu z natury inwestycji w toku, a ewidencją konta 080, które wynosiły 2.000.845,25 zł. Naruszyło to przepisy art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi inwentaryzację należności przeprowadza się drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów, a należności i zobowiązania sporne i wątpliwe, należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych i z tytułów publiczno-prawnych oraz inne aktywa i pasywa podlegają inwentaryzacji na ostatni dzień roku obrotowego metodą porównania danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz weryfikacji ich realnej wartości, a przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

W zakresie realizacji wydatków budżetowych

W badanej próbie 28 poleceń wyjazdu służbowego z 2009 i 2010 roku stwierdzono naruszenie przepisów określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002

r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.), polegające między innymi na rozliczaniu kosztów podróży służbowych po upływie 14 dni od daty zakończenia kontroli, co było niezgodne z § 8a ust. 2 rozporządzenia (2 przypadki), w 1 przypadku stwierdzono odbycie podróży służbowej w innym terminie niż wskazany przez pracodawcę, co stanowiło naruszenie § 3 rozporządzenia, w 2 przypadkach rozliczono koszty podróży innym środkiem niż wskazany przez pracodawcę, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 1 rozporządzenia.

W przypadku zagranicznych podróży służbowych nieprawidłowości dotyczyły wypłaty należności z tytułu odbycia podróży zagranicznej dwóm strażakom w kwocie 1.594,74 zł, którzy nie byli pracownikami Urzędu Gminy. Wypłata tych należności była sprzeczna z postanowieniem art. 43 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), w myśl którego, zwrot należności za odbycie podróży służbowej przysługuje pracownikowi samorządowemu wykonującemu na polecenie pracodawcy zadanie służbowe poza miejscowością, w której znajduje się siedziba pracodawcy.

Wydatki na podróże zagraniczne zostały zawyżone o kwotę 1.317,49 zł, wypłaconą w pełnej wysokości tj. 100 % należnego limitu na pokrycie kosztów noclegu. Wypłata nastąpiła niezgodnie z dyspozycją § 9 ust 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.), ponieważ do rozliczenia kosztów podróży nie załączono wymaganych rachunków kosztów podróży i przysługuje wówczas wypłata 25 % limitu. Kwotę 1.317,49 zł wpłacono do kasy Urzędu w trakcie kontroli.

Wypłata zaliczki w kwocie 3.044,50 zł na odbycie zagranicznej podróży służbowej nastąpiła w dniu 29 września 2009 r. czyli prawie 2 miesiące wcześniej przed wprowadzeniem do planu finansowego Urzędu wydatków na zagraniczne podróże służbowe, co nastąpiło 30 listopada 2009 roku, na podstawie zarządzenia Wójta Nr 109/09. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 r., zgodnie z którym wydatki publiczne mogą być ponoszone w wysokości ustalonej w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

Na skutek nieustalenia w planie finansowym wydatków w § 4420, wydatki na zagraniczne podróże służbowe zostały zaliczone do nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej (§ 4410), co było niezgodne z przepisem art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne klasyfikuje się według paragrafów określających rodzaj wydatku. Nieprawidłowość polegającą na ujęciu w niewłaściwej podziale klasyfikacji poniesionych wydatków stwierdzono również przy zaliczeniu usługi konserwacji do § 4300 zamiast do § 4270. Powyższe było niezgodne z opisem zawartym w Załączniku Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Zamawiający nie dochował należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia przy udzieleniu zamówienia na zaciągnięcie kredytu bankowego, do czego zobowiązywał go przepis art. 32 ust.1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz.1163 ze zm.), zgodnie z którym podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy ustalone przez zamawiającego z należyłą starannością. Faktyczna wartość zamówienia wyniosła 1.017.570,11 zł (262.456,50 euro) i była wyższa od oszacowanej wartości zamówienia o kwotę 512.970,11 zł, czyli ponad 50 %. W zgromadzonej dokumentacji nie było dokumentów świadczących o ustalaniu wartości zamówienia. Skutkiem przyjęcia wartości zamówienia w kwocie 504.600,00 zł (130.148,82 euro), było nieskierowanie ogłoszenia o udzielaniu zamówienia na usługi do Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskiej, co nakazywał przepis art. 11 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz postanowienie § 1 ust. 2 obowiązującego wówczas rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2007 r. w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskiej (Dz. U. Nr 241, poz. 1762), zgodnie z którym publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej podlegały ogłoszenia o wartości zamówienia dla usług przekraczających 206.000 euro.

W przypadku przetargu nieograniczonego na „Budowę kanalizacji sanitarnej z przyłączami w Dobromierzu i Serwinowie” zamawiający posiadał w aktach kosztorys inwestorski sporządzony prawie dwa lata przed zatwierdzeniem przez Wójta Gminy postępowania o udzielenie zamówienia, co było sprzeczne z dyspozycją art. 35 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z przywołanymi przepisami, ustalenia wartości zamówienia na roboty budowlane dokonuje się na podstawie kosztorysu inwestorskiego, nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Brak udokumentowania szacowania wartości zamówienia stwierdzono również przy postępowaniu na dostawę koparko – ładowarki, ciągnika wraz z osprzętem i przyczepą finansowaną w formie leasingu.

Pomimo dostawy sprzętu, objętego Umową Nr 215/09 z BRE Leasing, 11 dni po terminie zawartym w warunkach przetargowych, a 9 dni po terminie wskazanym w umowie, Wójt Gminy nie naliczył i nie pobrał odsetek w wysokości 4.969,91 zł, z tytułu nieterminowej realizacji zadania, co przewidziano w § 5 pkt 2 Umowy Nr 215/09. Taką samą nieprawidłowość stwierdzono również w przypadku nieterminowego wykonania zadania pn. „Wymiana stolarki okiennej w budynku Urzędu Gminy Dobromierz” powierzono do wykonania Umową Nr 122/09 z dnia 10 sierpnia 2009 r. Umowny termin wymiany stolarki okiennej przypadał w ciągu 40 dni od dnia podpisania umowy, tj. 19 września 2009 r., a faktyczne zakończenie robót nastąpiło 7 października 2009 r., czyli 18 dni po terminie wskazanym w Umowie Nr 122/09. Pomimo pisma wykonawcy o przedłużeniu prac montażowych o około 20 dni z powodu trudności w dostępie do wynajmowanych pomieszczeń oraz konieczności dostosowania się do godzin pracy jednostki, co potwierdzono w protokole odbioru robót,

zamawiający nie dokonał pisemnej zmiany terminu wykonania zadania. Kwota nie pobranych odsetek wyliczonych zgodnie z § 5 pkt 1 ppkt 1a umowy wynosi 4.473,77 zł.

Forma wniesienia 70 % zabezpieczenia należytego wykonania zadania pn. „Budowa kanalizacji sanitarnej z przyłączami w Dobromierzu i Serwinowie”, współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowania, przewidzianego początkowo do wykonania w okresie od dnia 21 sierpnia 2009 r. do dnia 19 maja 2010 r., poprzez potrącanie z faktur częściowych, została ustalona wbrew dyspozycji art. 150 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Według przywołanego przepisu zabezpieczenie może być tworzone przez potrącenia z należności za częściowo wykonane roboty budowlane jeżeli okres realizacji zamówienia jest dłuższy niż rok. Ponadto na skutek nie określenia w umowie zasad potrącania zabezpieczenia z faktur częściowych, na dzień prowadzenia kontroli (tj. 27 września 2010 r.) wykonawcy nie potrącono z przedłożonych 4 faktur całej kwoty zabezpieczenia. Brakująca kwota wynosiła 16.793,44 zł, pomimo, że dnia 6 września 2010 r. upłynął pierwotny termin wykonania zadania, a kwota zapłaconych faktur wyniosła 1.636.442,10 zł. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 150 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do którego, wniesienie pełnej wysokości zabezpieczenia tworzonego przez potrącenia z należności za częściowo wykonane roboty budowlane nie może nastąpić później niż do połowy okresu, na który została zawarta umowa.

Zapłata za częściowe wykonanie robót nastąpiła wyłącznie na podstawie „Zbiorczych zestawień do przejściowego świadectwa płatności” sporządzanych w celu uruchomienia środków finansowych, pomimo braku protokołów odbioru robót, wymaganych § 6 Umowy nr 107/09. Protokoły odbiorów częściowych czy końcowych w myśl przepisu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), stanowią dokumentację budowy, a zatem strony procesu inwestycyjnego są obowiązane do ich sporządzania.

W przypadku zadania polegającego na wymianie stolarki okiennej w budynku Urzędu Gminy Dobromierz, stwierdzono zawarcie umowy, pomimo nie wniesienia w dacie podpisania umowy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, co było sprzeczne z zapisem pkt 20 ust. 20.1 Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, a także uniemożliwiało Gminie skorzystania z uprawnienia wynikającego z art. 94 ust. 3 ustawy prawo zamówień publicznych. Zabezpieczenie zostało wniesione 2 dni po terminie zawarcia umowy.

W zakresie dochodów budżetowych

Deklaracje na podatek od nieruchomości od osób prawnych, w przypadku pięciu podatników (na 6 skontrolowanych) oraz deklaracje na podatek od środków transportu od osób prawnych, w dwóch przypadkach (100% próby) złożone zostały po terminach określonych odpowiednio w art. 6 ust. 9 pkt 1 oraz art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.) od 4 do 6 dni po terminie.

Organ Podatkowy prowadził ewidencję szczegółową dotyczącą podatku od środków transportu (osoby prawne – próba kontrolna 100%) dla każdego przedmiotu opodatkowania wykazanego przez

podatników w załączniku do deklaracji DT-1, co narusza postanowienia § 11 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761), zgodnie z którym, konta szczegółowe prowadzone są do kont analitycznych i służą do rozrachunków z podatnikami – z tytułu podatków, które podlegają przypisaniu na ich kontach.

Dla dwóch podatników łącznego zobowiązania pieniężnego prowadzono po 2 konta o nr odpowiednio: 70036, 120210 oraz 70055 i 90294, na których w związku z tym, iż posiadali grunty rolne w rejonach podatkowych gdzie nie obowiązywały, jak też obowiązywały ulgi górskie dokonywano przypisów na podstawie odrębnych decyzji wymiarowych, co naruszało postanowienia art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r., Nr 136, poz. 969 ze zm.). Zgodnie z wyżej przywołanym przepisem osobom fizycznym, na których ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego oraz jednocześnie w zakresie podatku od nieruchomości lub podatku leśnego dotyczący przedmiotów opodatkowania położonych na terenie tej samej gminy, wysokość należnego zobowiązania podatkowego pobieranego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego ustala organ podatkowy w jednej decyzji (nakazie płatniczym).

Organ podatkowy, na skutek niestosowania przepisów wynikających z art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60, ze zm.), w latach 2009 i 2010 nie przeprowadził w stosunku do podatników dostatecznych czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności danych zawartych w informacjach podatkowych z tymi znajdującymi się w ewidencji gruntów i budynków jak również ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji (informacji) z przedstawionymi dokumentami – podatek od środków transportu (2 przedmioty opodatkowania); łączne zobowiązanie pieniężne (informacje od 2 podatników).

Nie prowadzono rozrachunków ewidencji syntetycznej, jak i szczegółowej ewidencji analitycznej rozrachunków z inkasentami pobierających podatki na rzecz Gminy na koncie 991 „Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników”. Prowadzenie tych rozrachunków przewidywały przepisy § 12 pkt 1 oraz pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761), w myśl którego szczegółową ewidencję analityczną prowadzi się odrębnie dla poszczególnych inkasentów.

W stosunku do osób fizycznych (100% próby kontrolnej) nie podejmowano czynności wynikających z rozdziału 9 ustawy Ordynacja podatkowa celu rozliczenie powstałych nadpłat.

W zakresie gospodarki nieruchomościami i pozostałymi składnikami majątku

W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w 3 przypadkach na 5 kontrolowanych podano, że termin złożenia wniosków przez osoby, którym przysługuje

pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości wynosi 21 dni od dnia ich upublicznienia, co było sprzeczne z postanowieniem art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (jednolity tekst z 2010 r., Dz. U Nr 102, poz. 651 ze zmianami), który stanowi, że termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu.

W badanej próbie, w 2 przypadkach stwierdzono, że w wykazach nieruchomości nie podano informacji wynikających z art. 35 ust. 2 pkt 6 i 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli informacji o cenie oraz o terminie do złożenia wniosku w przypadku pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości.

Nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę/najem (w 4 przypadkach na 6 kontrolowanych), wbrew postanowieniom art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W umowie dzierżawy podpisanej w wyniku przeprowadzonego przetargu, uzależniono wysokość czynszu dzierżawnego od ceny skupu żyta w danym roku, przez co kwota czynszu w drugim roku obowiązywania umowy była niższa od osiągniętej w wyniku przetargu o kwotę 154,50 zł. Tym samym nie przestrzegano zasady wynikającej z art. 70¹ § 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.) zgodnie, z którą organizator od chwili udostępnienia warunków, a oferent od chwili złożenia oferty, zgodnie z ogłoszeniem aukcji albo gprzetargu są obowiązani postępować zgodnie z postanowieniami ogłoszenia, a także warunków aukcji albo przetargu, a postępowanie wynikające z art. 70¹ – 70⁵ k.c. ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty zgodnie z warunkami określonymi przez organizatora.

Nie określono w przepisach wewnętrznych, stosownie do przepisów art. 16m ust. 3 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr. 54 poz. 654, ze zm.) stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych. Zgodnie z wyżej przywołanym przepisem podatnicy ustalają stawki amortyzacyjne dla poszczególnych wartości niematerialnych i prawnych na cały okres amortyzacji przed rozpoczęciem dokonywania odpisów amortyzacyjnych.

W zakresie rozliczeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi

Zadania realizowane przez GOKSiR, a wynikające z ustawy z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 roku nr 226, poz. 1675 ze zmianami) finansowane były poprzez udzielenie dotacji podmiotowej dla instytucji kultury (jaką jest GOKSiR), co było sprzeczne z art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104, ze zm.) oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.), zgodnie z którymi jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych mają obowiązek dokonywania wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o podjęcie skutecznych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), a w szczególności art. 69 ust. 1 pkt 2 zgodnie z którym, do obowiązków wójta należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.
2. Sporządzanie sprawozdań w zakresie długu publicznego Rb-Z zgodnie z przepisami określonymi w § 10 ust. 4, w związku z § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. Nr 43, poz. 247).
3. Przestrzeganie przepisów wewnętrznych, a w szczególności w zakresie:
 - a) ewidencjonowania i wypłaty gotówki z kasy w sposób określony w „Instrukcji kasowej”, na podstawie dowodów źródłowych wystawionych przez uprawnionych pracowników i zatwierdzonych do wypłaty przez Skarbnika Gminy i kierownika jednostki lub osoby przez nich upoważnione,
 - b) ujmowania operacji kasowych wypłat świadczeń Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w odrębnym raporcie kasowym, zgodnie z § 12 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów”.
4. Ujmowanie operacji księgowych na koncie 135 „Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych” w sposób określony w ZPK oraz Załączniku Nr 3 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 Polski (Dz. U. Nr 128, poz. 861).
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r., Nr 152, poz. 1223 ze zm.), a zwłaszcza:
 - a) art. 4 ust. 2 ustawy, który stanowi, że zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną,
 - b) art. 6 ust. 1 ustawy, który stanowi, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty,

- c) art. 10 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości,
 - d) art. 15 ust. 2 ustawy, który stanowi, że zapisów na określonym koncie księgi głównej dokonuje się w kolejności chronologicznej,
 - e) 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,
 - f) art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy, zgodnie z którym, dowód księgowy powinien zawierać co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania,
 - g) art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 27 ust. 1 ustawy w zakresie przeprowadzania inwentaryzacji sald kont rozrachunkowych, dokumentowania wyników inwentaryzacji oraz rozliczania różnic inwentaryzacyjnych w sposób przewidziany w ustawie.
6. Dostosowanie programu komputerowego, stosowanego w jednostce do ewidencji rozrachunków, do wymogów określonych w Załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont i zapewnienie aby prowadzone przy jego pomocy księgi rachunkowe w zakresie ewidencji należności i zobowiązań były rzetelne, bezbłędne i sprawdzalne w rozumieniu przepisów art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
7. Prowadzenie ewidencji rozrachunków w sposób przewidziany w Zakładowym Planie Kont, w szczególności, prowadzenie przy użyciu programu komputerowego rozrachunków z tytułu użytkowania wieczystego, najmu i dzierżawy.
8. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 726 ze zm.), szczególnie w zakresie:
- a) terminowego rozliczania i dokonywania zwrotów wadium z postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zabezpieczeń należytego wykonania umów, zgodnie z przepisami art. 46 i art. 151 ustawy,
 - b) ustalania przez zamawiającego, przed przystąpieniem do udzielenia zamówień na realizację dostaw i usług, ich szacunkowej wartości, w sposób przewidziany w przepisach art. od 32 do 35 ustawy,
 - c) przestrzegania obowiązku publikowania ogłoszeń o zamówieniu publicznym i jego udzieleniu w Biuletynie zamówień publicznych, a w przypadkach, kiedy wartość zamówienia przekroczy kwoty określone w § 1 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. (Dz. U. Nr 224, poz. 1795) w sprawie kwot wartości zamówień oraz konkursów, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania ogłoszeń Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, przekazywanie ogłoszeń o zamówieniu publicznym temu Urzędowi, zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy,

- d) ustalania prawidłowego sposobu wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, w szczególności polegającego na jego potrącaniu z należności za częściowe wykonane dostawy, usługi czy roboty budowlane wyłącznie w przypadku realizacji zadania przekraczającego jeden rok oraz przestrzegania obowiązku pełnego jego wniesienia, nie później niż do połowy okresu, na który została zawarta umowa, stosownie do postanowień przepisu art. 150 ust. 3 i ust. 6 ustawy,
 - e) zawierania umów z wykonawcami na wykonanie robót budowlanych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych wtedy, gdy wnieśli zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości i w sposób określony w umowie, zgodnie z przepisami od art. 147 do art. 150 ustawy.
9. Sprawowanie bieżącej kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej kosztów podróży odbywanych przez pracowników Urzędu, tak aby należności z tytułu odbywania tych podróży były naliczane i wypłacane wyłącznie pracownikom, przy zachowaniu postanowień przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz poza jego granicami (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm. oraz Dz. U. Nr 236, poz. 1991 ze zm.).
 10. Przestrzeganie zasady ponoszenia wydatków wyłącznie w wysokości i na cele ustalone w planie finansowym, zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
 11. Ujmowanie wydatków we właściwej podziale klasyfikacji budżetowej zgodnie z opisem zawartym w Załączniku Nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207).
 12. Egzekwowanie umownych odsetek, w każdym przypadku nieterminowej dostawy czy wykonania zadania.
 13. Dokonywanie zapłaty za roboty budowlane na podstawie protokołów odbioru, zgodnie z umownymi postanowieniami oraz zapisami art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.).
 14. Egzekwowanie od osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej składania deklaracji podatkowych w terminach określonych art. 6 ust. 9 oraz art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity z Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613 ze zm.).
 15. Prowadzenie kont szczegółowych podatników w sposób określony w § 11 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761).

16. Przestrzeganie przepisów określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, ze zm.), a zwłaszcza w zakresie:
 - a) przeprowadzania przez organ podatkowy czynności sprawdzających w trybie art. 272 ustawy,
 - b) rozliczania powstałych nadpłat z tytułu podatków w sposób określony w rozdziale 9 ustawy,
17. Ewidencjonowanie rozrachunków z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników na koncie 991 zgodnie z przepisem § 12 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
18. Sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w sposób określony art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).
19. Przestrzeganie zasad przeprowadzenia przetargów wynikających z art. art. 70¹ – 70⁵ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 ze zm.) w zakresie ustalenia czynszów dzierżawnych.
20. Ustalenie, zgodnie z art. 16m ust. 3 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r., Nr 54 poz. 654, ze zm.), stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykonaniu przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od dnia 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:
Przewodniczący Rady Gminy