

WK.660/237/K-63/03

**Pani
Grażyna Rencz
Wójt Gminy Żukowice
67-237 Żukowice**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 5 listopada 2003 r. do 27 stycznia 2004 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy Żukowice. Szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół podpisany 27 stycznia 2004 r., bez wniesienia zastrzeżeń przez Panią Wójt.

Kontrola wykazała, że większość spraw była prowadzona zgodnie z przepisami. Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości wynikały głównie z niedostosowania przepisów wewnętrznych do obowiązujących przepisów prawa oraz do struktury organizacyjnej i charakteru działalności jednostki kontrolowanej. Część uchybień została skorygowana już w trakcie kontroli. W niniejszym wystąpieniu zostały przedstawione najważniejsze zagadnienia, które wymagają podjęcia działań naprawczych bądź usprawnienia działalności Urzędu Gminy.

Rada Gminy 30 listopada 1990 r. utworzyła jednostki pomocnicze, tj. sołectwa (15) oraz nadała im statuty, w których określiła m.in. zakres ich działania, zasady przekazywania im składników mienia do korzystania oraz zasady przekazywania środków budżetowych na realizację zadań przez te jednostki. Uchwałą Nr VI/28/2003 z dnia 29 kwietnia 2003 r. Rada nadała sołectwom nowe statuty, w których ustalono, że jednostki te gospodarkę finansową mogły prowadzić w ramach budżetu gminy.

Wójt Gminy wprowadziła instrukcje regulujące gospodarkę finansową i wewnętrzną kontrolę finansową. Nie wszystkie faktycznie stosowane w jednostce procedury kontrolne wynikały z wymogów tych instrukcji. Na przykład, w obowiązującej „Instrukcji obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Żukowice” nie można było ustalić procedur obiegu i kontroli dla każdego dokumentu finansowo-księgowego, jaki powinien być stosowany w jednostce kontrolowanej. W „Instrukcji...” zostały opisane ogólne zasady obiegu dowodów księgowych (części III. „Szczegółowa”), takie jak: terminowość, systematyczność, częstotliwość, odpowiedzialność indywidualna i samokontrola, ale nie zostały określone szczegółowe procedury kontroli i obieg poszczególnych rodzajów dowodów. Nie zostały ustalone także terminy wykonania czynności i nie były wyznaczone imiennie osoby bądź stanowiska odpowiedzialne za konkretne czynności, przynależne do systemu kontroli i obiegu dokumentów. Ze szczegółowych ustaleń kontroli wynikało jednocześnie, że dokumenty księgowe były opisane, sprawdzone pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, z nielicznymi wyjątkami, także w tym okresie, gdy obowiązek takiej

kontroli nie wynikał z instrukcji wewnętrznych. Wszystkie dowody księgowe były także zatwierdzone do realizacji.

Nie był przestrzegany, przez inkasentów łącznego zobowiązania pieniężnego, termin wpłaty na rachunek budżetu gminy zainkasowanych kwot podatków. Stosownie do przepisów art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), terminem płatności dla inkasentów był dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył inny termin, z uwzględnieniem przepisów art. 12 § 5 tej ustawy. W badanym okresie inkasenci w kilku przypadkach wpłacili kwoty po terminach. Zgodnie z art. 51 § 1 Ordynacji, podatek nie zapłacony w terminie płatności jest zaległością podatkową, od której – na podstawie art. 53 § 1 tej ustawy – naliczane są odsetki za zwłokę.

Druki kontokwitariuszy wykorzystywane w 2002 i 2003 roku przez inkasentów należności podatkowych, nie stanowiły druków ścisłego zarachowania, nie były ujęte w „księdze druków ścisłego zarachowania” prowadzonych dla innych druków ścisłego zarachowania, mimo uregulowania tych spraw w „instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w urzędzie gminy Żukowice”.

W okresie kontrolowanym gospodarka kasowa i gospodarka drukami ścisłego zarachowania, uregulowane były zarządzeniem Nr 1/2002 Wójta Gminy Żukowice z dnia 02.01.2002 r., wprowadzającym m.in. „Instrukcję w sprawie gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Żukowice” oraz „Instrukcję ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy Żukowice”, gdzie zostały wymienione druki ścisłego zarachowania, w tym druki KP i KW. Ponadto druki ścisłego zarachowania zostały również wymienione w § 12 pkt 5 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Żukowice”, jednak bez uwzględnienia druków KP i KW.

Kasjerka kwitowała odbiór dodatków mieszkaniowych mimo, iż nie posiadała stosownego upoważnienia. Działała na podstawie oświadczeń złożonych przez dłużników gminy w sprawie potrącania dodatku mieszkaniowego z zarachowaniem na zadłużenie wobec Urzędu Gminy. W związku z czym, wskazane byłoby uzupełnienie druku listy wypłat dodatków mieszkaniowych, o kolumnę potrąceń z dodatków mieszkaniowych, ze wskazaniem rodzaju potrącenia i konta bankowego, w celu wyeliminowania kwitowania odbioru gotówki z kasy przez kasjerkę.

Czeki gotówkowe księgowane były pod raportami kasowymi, zamiast pod wyciągami bankowymi. W trakcie kontroli został zmieniony sposób księgowania czeków, poprzez wyłączenie ich z raportów kasowych i księgowanie pod wyciągami bankowymi zgodnie z zasadą kompletności (art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 o rachunkowości - Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zmianami).

Przyjęta gotówka do kasy z tytułu podatków i opłat odprowadzana była na rachunek bankowy w dniu powstania nadwyżki, zgodnie z „Instrukcją w sprawie gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Żukowice”. Natomiast w powołanej „Instrukcji...” brakowało zapisu o terminie odprowadzania dochodów z tytułu podatków i opłat. Od dnia 20 listopada 2003 r., dochody z podatków i opłat były odprowadzane na rachunek bankowy na koniec każdego dnia.

Rozliczenia z Urzędami Skarbowymi prowadzone były na koncie 221, zamiast na właściwym koncie 224 - „Rozrachunki budżetu”, stosownie do przepisów ust.1 pkt 8.1. „opisu kont” w załączniku Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 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 153, poz. 1752).

Na składanych przez przedsiębiorców oświadczeniach (o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych w punkcie sprzedaży w roku poprzednim), brak było adnotacji o dacie złożenia dokumentu oraz wskazania jakiego dotyczyły okresu. W związku z powyższym nie można było stwierdzić, czy zostały złożone w terminie (zgodnie z zapisami art. 11¹ ust. 4 powołanej powyżej ustawy (przedsiębiorcy, prowadzący sprzedaż napojów alkoholowych w roku poprzednim, są zobowiązani do złożenia takich oświadczeń do 31 stycznia.. Ponadto, wnoszone w 2002 r. na konto Urzędu Gminy opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych różniły się pod względem wysokości od opłat, jakie winny być ustalone zgodnie z przepisami art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości.

W 2002 r. przeprowadzono przetarg nieograniczony na „Wykonanie robót ogólnobudowlanych w budynku administracyjnym Urzędu Gminy w Żukowicach”, o wartości poniżej 30.000 euro. Na kopertach z ofertami odnotowano datę wpływu ofert, natomiast nie została udokumentowana godzina wpływu oferty mimo, że taki wymóg zawarto w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz w ogłoszeniu o przetargu nieograniczonym.

W wyniku kontroli zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa SUW Kromolin” stwierdzono brak w dokumentacji adnotacji o wywieszeniu ogłoszenia o przetargu nieograniczonym na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy, o czym stanowił art. 29 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych; nie zachowano także kopert zewnętrznych do poszczególnych ofert, w związku z czym, niemożliwe było ustalenie daty i godziny ich wpływu do Urzędu, określonej w punkcie 16.1 części VIII „Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia” na dzień 21.06.2001 r., do godz. 10⁰⁰. Ponadto w ramach zabezpieczenia należytego wykonania umowy, została przyjęta „Gwarancja dobrego wykonania kontraktu do Polisy Nr 0298125”, która obowiązywała do 28.02.2002 r.; według § 22 ust. 4 umowy z Wykonawcą, 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy miało być zwrócone po 30 dniach, po bezusterkowym komisyjnym odbiorze końcowym robót. Natomiast „Gwarancja...” została zwrócona w terminie zakończenia robót, wyznaczonym na 28.02.2002r., co w tym momencie nie zabezpieczało interesu gminy.

Podczas organizacji przetargu na sprzedaż działek nr 108 i 469/1-3 wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia polegające na braku udokumentowania faktów podania ogłoszenia do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, stosownie do wymogów art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zmianami), braku w protokole z przeprowadzonych przetargów wszystkich informacji, wymaganych przepisami § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na

zbycie nieruchomości /.../, oraz braku kompletu podpisów członków Komisji Przetargowej na protokołach z przeprowadzonych przetargów na sprzedaż nieruchomości; ponadto następny przetarg został ogłoszony przed upływem jednego miesiąca, co było sprzeczne z zapisami § 2 ust. 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r.

Przy sprzedaży lokali mieszkalnych dotychczasowym najemcom w trybie bezprzetargowym stwierdzono uchybienia, polegające m.in. na rozbieżnościach w zapisach protokołu z posiedzenia Zarządu Gminy oraz zapisach w Uchwale Nr 21/2002 dotyczących sprzedaży, spowodowanych niestarannością pracy redakcyjnej pracownika. Ponadto, w „Wykazie...” nie umieszczono wszystkich informacji, które są wymagane przepisem art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Rada Gminy do dnia 27 stycznia 2004 r. (dzień zakończenia kontroli w jednostce) nie uchwaliła wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować m.in. zasady polityki czynszowej. Przygotowanie projektów uchwał Rady Gminy oraz gospodarowanie mieniem komunalnym zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – począwszy od dnia 27 października 2002 r. należało do zadań Wójta Gminy, (wcześniej - do zadań Zarządu Gminy). W efekcie, nadal w Gminie w 2002 i 2003 roku stosowano stawki czynszu za najem lokali mieszkalnych - ustalone przez Radę Gminy na podstawie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, która straciła moc z dniem 10 lipca 2001 r., tj. z dniem ogłoszenia ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (z wyjątkiem przepisów rozdziału 6 „Dodatki mieszkaniowe”). Począwszy od 10 lipca 2001 r., stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinien ustalać organ wykonawczy tej jednostki, w oparciu o uchwałę w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (którego to planu Rada Gminy w Żukowicach nie uchwaliła).

W przeprowadzonej według stanu na dzień 30.11.2002 r. inwentaryzacji składników majątkowych gminy, nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych - gruntów mimo, że stosowny przepis art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, stanowił, że: „Jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: /.../ gruntów /.../ - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników”.

Podstawową przyczyną powstania stwierdzonych w toku kontroli uchybień i nieprawidłowości było niestosowanie przez pracowników Urzędu przepisów, z uwagi na częstą ich nieznanomość. Odpowiedzialność za stwierdzone uchybienia ponosi Wójt Gminy.

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

1. Uzupełnienie wprowadzonych w jednostce przepisów wewnętrznych w zakresie gospodarki finansowej i wewnętrznej kontroli finansowej o szczegółowe procedury dla poszczególnych rodzajów operacji gospodarczych i dokumentów księgowych, stosownie do przepisów art. 28a ust. 2 oraz art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Egzekwowanie od inkasentów podatków i opłat na rzecz budżetu gminy terminu płatności zainkasowanych kwot, ustalonego w art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.).
3. Zamieszczanie na dowodach KW podpisu osoby sprawdzającej, stosownie do wymogów zawartych w „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych”.
4. Uzupełnienie § 12 pkt 5 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Żukowice” o stosowane druki KP i KW.
5. Uzupełnienie „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Żukowice” o zapis dotyczący terminu odprowadzania na rachunek bankowy pobranych dochodów z podatków i opłat, zgodnie z wymogiem § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 maja 1999r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 50, poz. 511 ze zmianami).
6. Objęcie kontokwitaruszy ewidencją druków ścisłego zarachowania, zgodnie z wymogami obowiązującej „instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy Żukowice”, stanowiącej załącznik nr 5 do Zarządzenia Nr 1/2002 Wójta Gminy Żukowice z dnia 02.01.2002 r.
7. Dokumentowanie terminu wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, w sposób umożliwiający kontrolę terminu wniesienia opłaty za ich wydanie, określonego w przepisach art. 11¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi (tekst jednolity Dz. U. z 2002r. Nr 147, poz. 1231 ze zm.), oraz terminu wnoszenia oświadczeń o wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim, zgodnie z art. 11² ust. 4 w związku z art. 18 ust. 8 pkt 5 ww ustawy.
8. Prowadzenie rozliczeń z urzędami skarbowymi z tytułu pobranych dochodów dla budżetu gminy na koncie 224 - „Rozrachunki budżetu”, stosownie do przepisów ust.1 pkt 8.1. załącznika Nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 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 153, poz. 1752).
9. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177) i przepisów wykonawczych w zakresie:
 - dokumentowania daty i godziny wpływu ofert,

- przechowywania kompletów ofert (z kopertami zewnętrznymi) przez okres 4 lat, stosownie do wymogów art. 97 ust. 1 ustawy.
 - potwierdzania w dokumentacji terminu podania do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargach, zgodnych z wymogami art. 40 ustawy,
 - dokonywania zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy.
10. Prowadzenie dokumentacji w zakresie wynikającym z wymogów art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.) oraz § 8 ust. 1 i 2 i § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30 ze zm.).
11. Uchwalenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wymaganego przepisem art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.); po podjęciu przez Radę Gminy uchwały w sprawie jw., ustalenie na jej podstawie stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy przez organ wykonawczy, zgodnie z przepisem art. 7 i art. 8 pkt 1 powołanej ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
12. Przeprowadzanie inwentaryzacji środków trwałych - gruntów, stanowiących mienie gminne, stosownie do zapisów art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnoszę o poinformowanie Izby, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Grzegorz Aryż

Przewodniczący Rady Gminy