

Wrocław, 30 marca 2010 roku

WK.60/320/K-83/09

**Pan
Jerzy Guzik
Wójt Gminy Marcinowice**

**ul. Tuwima 2
58- 124 Marcinowice**

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 z późn. zm.), przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Marcinowice w okresie od 14 grudnia 2009 roku do 5 lutego 2010 roku. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został Panu przekazany w dniu jego podpisania.

Ponadto w ramach kontroli gospodarki finansowej Gminy, w okresie od 18 do 28 stycznia 2010 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Zespołu Szkół w Marcinowicach. Na podstawie jej wyników wystosowano do kierownika kontrolowanej jednostki odrębne wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu do wiadomości.

Kontrolą przeprowadzoną w Urzędzie Gminy objęto m. in. losowo wybrane operacje finansowo – gospodarcze dokonane w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 września 2009 r. w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych, wydatków budżetowych, prawidłowości i skuteczności gospodarowania mieniem komunalnym, inwentaryzacji mienia jednostki, a także powiązań budżetu z jednostkami organizacyjnymi gminy.

Z jej ustaleń 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.

W trakcie realizacji zadań przez organ wykonawczy – Wójta Gminy, wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Na skutek nieprawidłowej kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej sprawozdań jednostkowych Szkoły Podstawowej w Strzelcach oraz Urzędu Gminy, wymaganej przepisami § 9 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), przyjęto sprawozdania Rb-28S za IV kwartały 2008 roku, mimo że zawierały błędy w zakresie wielkości zaangażowania wydatków w kwocie 6.643.832,80 zł. Zgodnie z § 6 pkt 3 rozporządzenia, sprawozdanie zbiorcze Rb-28S winno być sporządzone w szczególności sprawozdań jednostkowych. Tymczasem zostało ono sporządzone po uzgodnieniu telefonicznym kwot zaangażowania ze Szkołą Podstawową w Strzelcach, która

w sprawozdaniu wykazała zaangażowanie roku następnego w wysokości 71.376,16 zł. Natomiast kwoty zaangażowania wydatków Urzędu w wysokości 6.572.456,64 zł, które w sprawozdaniu jednostkowym w ogóle nie zostały ujęte, wprowadzono na podstawie ewidencji księgowej Urzędu. W trakcie kontroli oba sprawozdania jednostkowe zostały skorygowane.

W sprawozdaniach Rb – Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń sporządzonych według stanu na 31 grudnia 2008 r. i 30 września 2009 r. błędnie wykazano kwoty zobowiązań wymagalnych w wysokościach odpowiednio 20.711,89 zł i 9.030,37 zł. Wykazanie tych zobowiązań nastąpiło na skutek mylnej interpretacji przepisów § 11 ust. 3 i 4 załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz niedostosowania ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy do potrzeb sprawozdawczości z zakresu długu publicznego, co przejawiało się nieoznaczeniem terminów płatności należności i zobowiązań oraz uznaniem kwot należności za zobowiązania wymagalne. Obowiązek usystematyzowania ksiąg rachunkowych według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących sprawozdań wynikał z art. 24 ust. 4 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Stosowany w jednostce program komputerowy nie spełniał wymogów określonych przepisem art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości, bowiem kolejnym zapisom dziennika nie nadawał automatycznych numerów. Ponadto sposób numerowania ujmowanych w dzienniku operacji, polegający na oznaczaniu kilkunastu zapisów jednym numerem nie pozwalał na jednoznaczne powiązanie zapisów w dzienniku ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi, co naruszało przepis art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Inne nieprawidłowości wynikające z błędnego funkcjonowania programu komputerowego służącego do ewidencji dochodów budżetowych z tytułu użytkowania wieczystego, który został wprowadzony do użytkowania 1 stycznia 2009 r. dotyczyły naliczania i ewidencjonowania odsetek. Polegały one na nieprzeniesieniu na 2009 r. odsetek naliczonych w latach wcześniejszych oraz automatycznym odpisywaniu przez program odsetek poniżej kwoty 6,60 zł. Na skutek tych nieprawidłowości od nieterminowych wpłat z tytułu użytkowania wieczystego nie naliczono i nie pobrano odsetek w wysokości 65,28 zł.

Ewidencjonowanie wpłat na rachunek jednostki – konto 130 „Rachunek bieżący jednostki” - niewykorzystanych kwot zaliczek, odbywało się w sposób naruszający zasady ujmowania operacji opisane 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 z późn. zm.). Zapisy na koncie 130 winny być dokonywane na podstawie wyciągów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Nieprawidłowość polegała na księgowaniu na koncie 130 wpłaty całej zaliczki, choć taka operacja nie była przeprowadzana, zamiast zaksięgowaniu wpłaty rzeczywiście niewykorzystanej kwoty. Takie

postępowanie naruszało również przepis art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym ewidencja ma odzwierciedlać rzeczywisty przebieg operacji gospodarczej.

Na skutek nieprecyzyjnych zapisów w przepisach wewnętrznych jednostki dotyczących księgowania kosztów, polegających w szczególności na nieokreślenia terminu zaliczania kosztów do upływającego lub następnego okresu sprawozdawczego, nie można było ustalić prawidłowo zobowiązań jednostki wykazanych w bilansie sporządzonym według stanu na 31 grudnia 2008 r. Kwota zobowiązań dotyczących grudnia 2008 r. – wynikająca z faktur i rachunków (zaksięgowanych w styczniu 2009 r.), które wpłynęły do Urzędu w grudniu 2008 r. i styczniu 2009 r. – wyniosła 30.529,47 zł. Stanowiło to niewypełnienie przez kierownika jednostki obowiązku ustalenia metod wyceny aktywów i pasywów wynikającego z art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Ewidencja rozrachunków na koncie 201 „Rozrachunki w odbiorcami i dostawcami” prowadzona była w sposób niezgodny z przepisami art. 24 ust. 1 i ust. 4 pkt 4 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości. W myśl tych przepisów księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, tj. w sposób umożliwiający stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolnie wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści dokonanych w nich zapisów oraz umożliwiających sporządzenie obowiązujących sprawozdań finansowych. Sposób ewidencji należności na tym koncie nie pozwalał na ustalenie jaka kwota dotyczyła poszczególnych tytułów (czynszów, mediów), poszczególnych faktur oraz terminów zapłaty. Taki sposób ewidencji nie odpowiadał również opisowi zasad funkcjonowania kont zespołu „2” zawartemu w załączniku Nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ewidencja szczegółowa prowadzona do kont zespołu 2 powinna umożliwić wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń i ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności.

W obowiązujących w jednostce zasadach (polityce) rachunkowości nie ustalono zasad ewidencji wypłaty i rozliczania zaliczek udzielanych sołtysom. W wyniku braku tych regulacji ewidencja prowadzona była na koncie 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, czyli niezgodnie z zasadami księgowania ustalonymi w obu Zakładowych Planach Kont, jak i zasadami ujmowania operacji określonymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Według przytoczonych regulacji konto 234 służy do ewidencji należności i zobowiązań wobec pracowników z innych tytułów niż wynagrodzenia.

W zakresie ewidencji druków ścisłego zarachowania

Wójt Gminy w Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania, stanowiącej załącznik Nr 6 do Zarządzenia Wójta Nr 103/08 z 14 sierpnia 2008 r. nie wskazał osób upoważnionych do pobierania i prowadzenia ewidencji druków ścisłego zarachowania, mimo takiego

wymogu określonego w pkt 8 Części II pn. „Dokumentacja kasowa” Instrukcji kasowej z 14 sierpnia 2008 r. Tymczasem ewidencja kwitariuszy przychodowych prowadzona była przez dwóch pracowników. Nie prowadzono natomiast ewidencji druków „kasa przyjmie”, które jako druki ścisłego zarachowania, zgodnie z postanowieniem pkt 1 lit. b Instrukcji podlegały ujęciu w książce druków ścisłego zarachowania.

W zakresie dochodów budżetowych

Na koniec 2008 r. stan zaległości z tytułu opłat za wzrost wartości nieruchomości wykazany w sprawozdaniu Rb-27S, uwzględniał również kwoty, których spłata została decyzją Wójta Gminy rozłożona na raty oraz kwoty wynikające z nieprawomocnych decyzji, z uwagi na wniesione od nich odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Stanowiło to niewypełnienie przez pracownika księgowości dyspozycji § 3 ust. 1 pkt 7 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych (...)” stanowiącej załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, na skutek nieznanomości obowiązujących w tym zakresie przepisów. Zgodnie z ww. dyspozycją w kolumnie „Saldo końcowe” wykazuje się m.in. zaległości. W wyniku tych nieprawidłowości kwota zaległości została zawyżona o 67.460,80 zł. Natomiast ewidencja analityczna opłat za wzrost wartości nieruchomości nie spełniała wymogu rzetelności wynikającego z przepisu art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

Od zapłaconej po terminie „renty planistycznej” w stosunku do 6 osób naliczono i pobrano odsetki ustawowe w łącznej wysokości 8.245,25 zł, pomimo iż przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) nie określają takich czynności.

W latach 2008 i 2009 od 32 osób pobrano dodatkowe opłaty tytułem kosztów upomnienia od zaległości z tytułu wieczystego użytkowania gruntów (czyli od należności cywilnoprawnych) na podstawie przepisów art. 15 § 2 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 229 poz. 1954 z późn. zm.), które dotyczą egzekucji należności publicznoprawnych. Tymczasem zasady egzekucji należności cywilnoprawnych określa ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Stwierdzone nieprawidłowości przy dokonywaniu przypisów i ujmowaniu w ewidencji analitycznej opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego polegały na: przypisaniu błędnych kwot opłat (w dwóch przypadkach) tj. różnych od kwot wynikających z umowy oraz zaewidencjonowaniu na karcie analitycznej jednego użytkownika należności innego użytkownika. Taki sposób dokonywania przypisów i ich ewidencji był sprzeczny z przepisami art. 75 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), zgodnie z którymi - wysokość opłat rocznych ustala się w umowie i tak ustalonymi kwotami winni być obciążani użytkownicy wieczystości.

W wyniku niedostatecznej kontroli pod względem formalnym dowodów księgowych, będących podstawą zapisów w księgach rachunkowych, przez Inspektora ds. rozliczania podatków i opłat operacje dotyczące poboru I i II raty podatków w 2009 r. zaewidencjonowano na podstawie nieprawidłowo sporządzonych przez inkasenta dowodów wpłat pobieranych przez niego podatków. Inkasent wystawiając podatnikom pokwitowania z kwitariuszy przychodowych nie zamieścił na nich informacji umożliwiających identyfikację wpłacanych przez podatników kwot podatków, co było niezgodne z zapisem § 5 ust. 1 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 z późn. zm.).

W stosunku do czterech podatników (spośród 30 osób fizycznych objętych kontrolą) nie przeprowadzono dostatecznych czynności sprawdzających w zakresie stwierdzenia formalnej poprawności danych zawartych w informacjach podatkowych oraz ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności informacji z przedstawionymi dokumentami, o czym stanowi art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.). Powyższe spowodowało, że organ podatkowy wydał decyzje w sprawie wymiaru podatku opłacanego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego na 2008 i 2009 r. przyjmując za podstawę dane niezgodne z informacjami przez nich złożonymi. Natomiast w stosunku do dwóch podatników wystawiono w 2008 i 2009 r. decyzje w sprawie ustalenia wysokości łącznego zobowiązania pieniężnego, pomimo że podatnicy nie złożyli informacji o posiadanych gruntach. Powyższe było niezgodne z art 21 § 5 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, wysokość powstałego zobowiązania podatkowego ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji (informacji) podatnika, chyba że przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego albo w toku postępowania podatkowego stwierdzono, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, są niezgodne ze stanem faktycznym. W trakcie kontroli organ podatkowy wezwał w/w podatników do złożenia informacji w sprawie podatku (dwóch podatników), i do zaktualizowania danych zawartych w złożonych wcześniej deklaracjach (trzech podatników), a w przypadku jednego podatnika, u którego w wyniku weryfikacji dokumentów stanowiących podstawę wymiaru podatku stwierdzono powstanie nadpłaty w wysokości 26,40 zł, wszczął postępowanie mające na celu zmianę wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego.

Również wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 272 pkt 2 i 3 ustawy Ordynacja podatkowa, nie dokonywano czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi deklaracjami w podatku od środków transportowych. Świadczyło o tym niekwestionowanie deklaracji złożonych przez podatników, które zawierały błędne wyliczenia wysokości podatku od środków transportowych (dotyczy deklaracji opodatkowania 4 pojazdów

w 2008 i 2009 r.). Ponadto w przypadku jednego podatnika, pomimo złożenia przez niego korekt deklaracji za 2007 i 2008 r. w dniu 24 lutego 2009 r., dotyczących dwóch pojazdów, organ podatkowy (od momentu posiadania informacji o dacie powstania obowiązku podatkowego ciążącego na tym podatniku) nie podjął czynności związanych z przypisaniem w kartotece podatnika należnego podatku wraz z naliczeniem odsetek za ten okres oraz egzekwowaniem przypisanych kwot. Brak dokonywania czynności wynikających z art. 272 pkt 2 i 3 ustawy Ordynacja podatkowa skutkowało przypisaniem nieprawidłowych kwot należnego podatku w kartotekach właścicieli pojazdów w latach 2008 – 2009, w wyniku czego na kontach podatników powstały nadpłaty w łącznej wysokości 909 zł, oraz niedopłaty w podatku od środków transportowych w łącznej kwocie 3.586 zł. W trakcie kontroli, organ podatkowy wszczął wobec wszystkich podatników postępowania wyjaśniające, które jednak nie zostały zakończone w okresie trwania niniejszej kontroli.

W przypadku jednego z podatników, organ podatkowy pomniejszył przypisane na 2009 r. łączne zobowiązanie pieniężne o kwotę powstałej na jego koncie w 2008 r. nadpłaty, mimo że podatek ten nie złożył wniosku o zaliczenie nadpłaty w całości na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, czym naruszył postanowienia art. 76 § 1 w związku z § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.

Kontrola wykazała, że w jednostce w latach 2008 – 2009 nie prowadzono ewidencji analitycznej z podziałem na kontrahentów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, co było niezgodne z opisem do kont zespołu 2 zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

W zakresie realizacji wydatków budżetowych

Powiat Świdnicki Aktem notarialnym z 1 czerwca 2000 r. przekazał Gminie Marcinowice w formie darowizny nieruchomość zabudowaną na realizację zadań z zakresu ochrony zdrowia. W kwietniu i maju 2001 r. Gmina bez powiadomienia Powiatu dokonała sprzedaży nieruchomości jako budynku mieszkalnego na rzecz 5 dotychczasowych najemców. Sprzedaży dokonano z 70 % bonifikatą (wartość wg operatu szacunkowego - 172.958,00 zł.) uzyskując kwotę 70.960,70 zł. Starosta Świdnickim pismem l.dz. GN.7001-2/08 z 2 kwietnia 2008 r. uznał, że wystąpiły przesłanki cofnięcia darowizny i na mocy uprawnienia zawartego w przepisie art. 13 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wezwał Wójta Gminy do przekazania w terminie do 30 kwietnia 2008 r. kwoty ustalonej w operacie szacunkowym. Tymczasem Gmina przełała na rzecz Powiatu Świdnickiego w dniu 17 czerwca 2008 r. kwotę 70.000,00 zł, a w dniu 10 lipca 2008 r. 960,70 zł tj. kwotę uzyskaną ze sprzedaży po zastosowanej bonifikacie. W związku z przekazaniem przez gminę należności po terminie wyznaczonym na 30 kwietnia 2008 r., Powiat Świdnicki obciążył Gminę odsetkami w wysokości 6.469,10 zł, które jak wynika z wyjaśnienia Wójta zostały uregulowane 17 grudnia 2008 r.

W wyniku braku dostatecznej kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej rachunki kosztów podróży służbowych odbywanych na terenie kraju były sporządzane i rozliczane niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach w § 2, 5 i 8a ust. 2 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 (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.). Stwierdzone nieprawidłowości to: odbywanie podróży bez zgody pracodawcy; rozliczanie kosztów podróży samochodem prywatnym pomimo braku zgody pracodawcy; rozliczania kosztów podróży po upływie 14 dni od daty zakończenia podróży.

Na skutek niewskazania w przepisach wewnętrznych osób upoważnionych do sprawdzania dokumentów dotyczących udzielania i rozliczania dotacji szkołom niepublicznym, przekazanie z budżetu Gminy w 2007 r. dotacji nastąpiło bez przestrzegania zasad zawartych w § 2 i § 3 Uchwały Rady Gminy Nr XXXVI/267/02 z 5 kwietnia 2002 r. W szczególności polegało to na naliczeniu i udzieleniu dotacji, pomimo złożenia przez szkołę wniosku niezawierającego wszystkich wymaganych Uchwałą elementów. Natomiast przekazania zaliczki dotacji za grudzień 2007 r. dokonano mimo braku wymaganego rozliczenia za listopad (złożonego w styczniu 2008 r.), zawierającego informację o liczbie uczniów, stanowiącej podstawę naliczenia wysokości zaliczki dotacji. Takie postępowanie stanowił naruszenie art. 90 ust. 4 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).

Dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w 2008 r. zostały udzielone na podstawie umów niekontrasygnowanych przez Skarbnika Gminy, co było niezgodne z przepisami art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), w myśl którego jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy. Brak kontrasygnaty Skarbnika Gminy stwierdzono również na umowie Nr RG-6/07 z 24 kwietnia 2007 r. dotyczącej wykonywania dokumentacji sprzedaży nieruchomości w obrocie mieniem Gminy Marcinowice w latach 2007/2008.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Przy udzielaniu zamówień publicznych w trybie przetargu nieograniczonego nie przestrzegano przepisów art. 32 ust.1 i art. 35 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 164, poz.1163 z późn. zm.), zgodnie z którymi podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy ustalone nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są usługi oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Natomiast w aktach sprawy z prowadzenia postępowania o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie zadań: „Wykonywanie dokumentacji sprzedaży nieruchomości w obrocie mieniem Gminy Marcinowice

w latach 2007/2008”, „Uporządkowanie gospodarki wodno –ściekowej w gminie Marcinowice” nie było dokumentów świadczących o ustaleniu wartości zamówienia. Takie postępowanie stanowiło niewypełnienie również postanowień pkt 2, 3, 4, 5 Rozdziału II pn. „Przygotowanie postępowania” obowiązującego Zarządzenia Wójta Gminy Nr 11/2005 z 16 lutego 2005 r. w sprawie postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Marcinowice.

Umową Nr GK-49/07 z 7 września 2007 r. Wójt Gminy przewidział wykonanie zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno – ściekowej w gminie Marcinowice” do dnia 7 października 2008 r., podzielone na IV etapy, za wynagrodzeniem ryczałtowym wynoszącym 599.000,48 zł. Aneksiem (bez numeru) z 15 września 2008 r. do Umowy Nr GK-49/07 z 7 września 2007 r. zmieniono termin sporządzenia wymaganej dokumentacji w ten sposób, że to nie zamawiający tylko wykonawca sam ustala termin jej wykonania, bowiem zapis § 5 Umowy, określającego termin wykonania zadania otrzymał brzmienie „Termin realizacji Umowy: Złożenie wniosku o pozwolenie na budowę z dokumentacją projektową sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przykanalikami dla Zadań I – IV nastąpi w ciągu 21 dni od uzyskania prawomocnych decyzji”, przy czym uzyskanie decyzji było również zadaniem Wykonawcy. Nieokreślenie w Aneksie terminu realizacji przedmiotu Umowy doprowadziło do tego, że do czasu prowadzenia kontroli nie został zakończony III i IV etap zadania. Zawarcie przez Wójta Gminy ww. Aneksu świadczy o braku staranności w zabezpieczeniu interesów Gminy. Zmiana Aneksiem terminu wykonania zadania stanowiła złamanie postanowienia art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w brzmieniu obowiązującym w trakcie podpisywania Aneksu. Według przywołanego przepisu, zmiana postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy była zakazana. Wyboru wykonawcy w opisanym postępowaniu dokonano w trybie przetargu nieograniczonego a termin realizacji zadania został określony w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i potwierdzony ofertą wykonawcy.

Wbrew dyspozycji art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych ogłoszenie o udzieleniu zamówienia pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno –ściekowej w gminie Marcinowice” nie zostało skierowane do opublikowania na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zadanie pn. „Remont budynku świetlicy wiejskiej w Goli Świdnickiej” zostało powierzone wykonawcy Umową o roboty budowlane Nr rej. GK-31/2009 z 16 kwietnia 2009 r. Zgodnie z kosztorysem inwestorskim na zadanie składały się m.in. takie roboty jak: lekka odbudowa dachu płaskiego, pokrycie dachów papą na podłożu betonowym, montaż okien rozwieranych i uchylno–rozwieranych, wykucie otworów w ścianach z cegieł dla otworów drzwiowych i okiennych, montaż okien uchylnych jednodzielnych czy ocieplenie ścian budynków. W aktach zadania brak dowodu zgłoszenia zamiaru wykonania prac remontowych świetlicy, co stanowiło niewypełnienie postanowień art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem, wykonanie prac remontowych w istniejących obiektach budowlanych możliwe jest po zgłoszeniu właściwemu organowi.

Stwierdzono przypadki nieegzekwowania przez zamawiającego wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W przypadku zadania pn. „Remont budynku świetlicy wiejskiej w Goli Świdnickiej” zabezpieczenie wniesiono 14 dni po zawarciu umowy, a w przypadku zadania pn. „Budowy oświetlenia ulicznego przy drodze krajowej nr 35 oraz drodze powiatowej nr 2899D w Strzelcach” 21 dni po zawarciu umowy. Takie postępowanie uniemożliwiło skorzystanie z uprawnienia zawartego w art. 94 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, w myśl którego zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

Zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umów na rachunek wykonawcy, dokonywano z opóźnieniem wynoszącym od 3 dni do 6 miesięcy, co stanowiło naruszenie przepisu art. 151 ust.1 i ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane, a kwota zatrzymana na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady jest zwracana nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady.

W zakresie gospodarowania mieniem komunalnym

Niewłaściwa kontrola dowodów dokumentujących nabycie mienia (OT nr rg-33/08 z dnia 3 grudnia 2008 r. o wartości 348 zł i OT nr RG-31/08 z dnia 23 października 2008 r. o wartości 1.566 zł) spowodowała, że do ewidencji księgowej przyjęto nieruchomości o wartości niższej o 31.086 zł od ceny wynikającej z odpowiednich aktów notarialnych oznaczonych Rep. A nr 24606/2008 z dnia 3 grudnia 2008 r. o wartości 6.000 zł i Rep. A nr 19677/2008 z dnia 3 września 2008 r. o wartości 27.000 zł, czym naruszono art. 4 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zdarzenia gospodarcze należy ujmować w księgach rachunkowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną. W trakcie kontroli, w dniu 31 grudnia 2009 r. skorygowano wartość nieruchomości, których zakup udokumentowano ww. aktami notarialnymi.

W umowach dzierżawy nieruchomości rolnych nie określano czasu za jaki ustalono czynsz (miesiąc, kwartał, rok, czas obowiązywania umowy), co spowodowało trudności w ustaleniu należności, tym bardziej że różne były okresy obowiązywania umów dzierżawy (od czterech miesięcy do lat dziesięciu).

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędnej interpretacji, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru przełożonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie ponosi Wójt Gminy oraz Skarbnik Gminy.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) wnosi

o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Sporządzanie zbiorczych sprawozdań budżetowych na podstawie skontrolowanych pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym sprawozdań jednostkowych, zgodnie z przepisami § 6 pkt 3 oraz § 9 pkt 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 z późn. zm.);
2. Sporządzanie sprawozdań jednostkowych w zakresie długu publicznego (Rb – N i Rb – Z) zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 3 i 4 załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dostosowanie ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy w zakresie ewidencji rozrachunków do wymogów powołanych wyżej przepisów, tak aby na ich podstawie było możliwe ustalenie prawidłowych kwot należności i zobowiązań wymagalnych i niewymagalnych według terminu płatności – zgodnie z art. 24 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 z późn. zm.), w myśl którego księgi rachunkowe jednostek winny być uporządkowane według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących sprawozdań;
3. Dostosowanie programu komputerowego służącego do prowadzenia urzędów księgowych do wymogów przewidzianych w przepisach art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi kolejnym zapisom dziennika muszą być nadawane automatyczne numery oraz zapewnienie prawidłowości działania funkcji naliczania odsetek;
4. Bieżące analizowanie kartotek analitycznych użytkowników zalegających z wpłatami z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste w celu ustalenia prawidłowej wysokości odsetek i pobieranie ich w pełnej wysokości od nieterminowych wpłat;
5. Ewidencjonowanie kwot niewykorzystanych zaliczek wpłacanych na rachunek jednostki zgodnie z opisem zasad ujmowania operacji na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” określonym 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 z późn. zm.), tak aby zachodziła pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem, oraz zgodnie z przepisem art. 22 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego ewidencja księgowa ma odzwierciedlać rzeczywisty przebieg operacji gospodarczej;
6. Ustalenie przez Wójta Gminy w obowiązujących zasadach (polityce) rachunkowości - metod wyceny aktywów i pasów, oraz określenie terminów ujmowania ponoszonych kosztów do poszczególnych okresów sprawozdawczych, stosownie do wymogów określonych w art. 10 ust. 2 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości;
7. Prowadzenie ewidencji rozrachunków na kontach zespołu „2” zgodnie z zasadami funkcjonowania tych kont zawartymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów

- jednostek samorządu terytorialnego, czyli w sposób umożliwiający na wyodrębnienie poszczególnych grup rozrachunków, rozliczeń, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności oraz w sposób określony w przepisach art. 24 ust. 1 i ust. 4 pkt 4 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco;
8. Wypełnianie postanowień obowiązującej „Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania” stanowiącej załącznik Nr 6 do Zarządzenia Wójta Nr 103/08z 14 sierpnia 2008 r. poprzez prowadzenie ewidencji wszystkich druków w sposób przewidziany przepisami Instrukcji oraz wyznaczenie osób upoważnionych do pobierania i ewidencjonowania druków zgodnie z postanowieniami zawartymi w pkt 8 Części II pn. „Dokumentacja kasowa” Instrukcji kasowej;
 9. Przeanalizowanie zapisów prowadzonej ewidencji analitycznej należności z tytułu opłat za wzrost wartości nieruchomości pod kątem ujmowania w niej jedynie prawomocnych decyzji oraz dostosowanie jej do potrzeb wynikających z § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika Nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, tj. umożliwiającej prawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb – 27 S o stanie zaległości;
 10. Zaniechanie naliczania i pobierania odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu opłat za wzrost wartości nieruchomości, gdyż czynności tych nie przewidują przepisy ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz.717 z późn. zm.);
 11. Zaprzestanie pobierania kosztów upomnienia od zaległości cywilnoprawnych na podstawie przepisów ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 229 poz. 1954 z późn. zm.), do windykacji zaległości cywilnoprawnych zastosowanie mają przepisy ustawy Kodeks cywilny;
 12. Dokonywanie przypisów opłat rocznych za użytkowanie wieczyste na kartach właściwego użytkownika w wysokościach wynikających z zawartych umów, tj. zgodnie z przepisem art. 75 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), w myśl którego wysokość opłat rocznych za użytkowanie wieczyste jest ustalona w umowie;
 13. Wyegzekwowanie od inkasentów podatków zamieszczania na kwitariuszach przychodowych informacji dotyczących rodzaju pobieranego podatku, zgodnie z postanowieniem § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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 z późn. zm.);
 14. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 z późn. zm.), a w szczególności:
 - a) art. 21 § 5 ustawy, przy wydawaniu decyzji wymiarowych na podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny dla osób fizycznych, zgodnie z którym wysokości zobowiązania podatkowego, w sytuacji gdy przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji, chyba że

przepisy szczególne przewidują inny sposób ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego albo w toku postępowania podatkowego stwierdzono, że dane zawarte w deklaracji, mogące mieć wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, są niezgodne ze stanem faktycznym;

- b) art. 272 pkt 2 i 3 ustawy, z którego wynika obowiązek przeprowadzania w stosunku do podatników czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności danych zawartych w deklaracjach podatkowych oraz ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami,
 - c) art. 76 § 1 w związku z § 2 ustawy, zobowiązującego do egzekwowania od podatników, u których wystąpiły nadpłaty w kwotach przekraczających wysokość kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym, wniosków o zaliczenie tych nadpłat na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych;
15. Przestrzeganie przepisów art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 nr 121, poz. 844 z późn. zm.) w zakresie prawidłowości naliczania wysokości należnego podatku od środków transportowych, tj. począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został zarejestrowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku nabycia środka transportowego zarejestrowanego - od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został nabyty;
 16. Zaprowadzenie ewidencji analitycznej z podziałem na kontrahentów wnoszących opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, zgodnie z opisem kont zespołu 2 zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych;
 17. Bieżące kontrolowanie terminowości wpłat za korzystanie z wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W przypadku braku wpłat w terminach określonych w art. 11¹ ust.7 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), dokonywanie wygaszania tych zezwoleń na podstawie art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy;
 18. Zapewnienie przez Wójta Gminy sprawowania bieżącej kontroli merytorycznej i formalno – rachunkowej kosztów podróży odbywanych przez pracowników Urzędu, tak aby należności z tytułu odbywania tych podróży były naliczane i wypłacane zgodnie z postanowieniami 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 (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.);

19. Wskazanie w obowiązujących przepisach wewnętrznych osób upoważnionych do sprawdzania dokumentów dotyczących naliczania i rozliczania dotacji niepublicznym szkołom, tak by ich przekazywanie następowało na zasadach określonych w Uchwale Rady Gminy Nr XXXVI/267/02 z 5 kwietnia 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania i udzielania dotacji niepublicznym szkołom podstawowym o uprawnieniach szkół publicznych prowadzonych przez osoby prawne na terenie gminy Marcinowice;
20. Zamieszczanie przez Skarbnika Gminy kontrasygnaty na wszystkich umowach mogących powodować powstanie po stronie gminy zobowiązań pieniężnych, zgodnie z wymogami art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.);
21. Ustalanie przez zamawiającego przed przystąpieniem do udzielenia zamówień publicznych na realizację dostaw i usług ich szacunkowej wartości w sposób przewidziany w przepisach wewnętrznych jednostki i zgodnie z przepisami art. od 32 do 35 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz.1655 z późn. zm.);
22. Dokonywanie zmian w umowach o udzielenie zamówienia publicznego wyłącznie na warunkach przewidzianych w art. 144 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, za wyjątkiem sytuacji przewidzianych przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
23. Obowiązkowe publikowanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia publicznego na stronach Biuletynu Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy zgodnie z przepisem art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych;
24. Dołożenie staranności przy planowaniu prac remontowych tak, aby ich wykonanie odbywało się po uzyskaniu wymaganej art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz.1118 z późn. zm.) decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu właściwemu organowi w przypadkach określonych w art. 30 ust. 1 i ust. 5 ww. ustawy;
25. Zawieranie umów z wykonawcami na wykonanie robót budowlanych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych po wniesieniu przez nich zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości i w sposób określony w umowie, zgodnie z przepisami od art. 147 do art. 150 ustawy Prawo zamówień publicznych. W razie uchylania się wykonawcy od wniesienia zabezpieczenia, zastosowanie postępowania określonego w art. 94 ust. 2 ustawy;
26. Dokonywanie zwrotu wniesionych w pieniądzu zabezpieczeń należytego wykonania umowy w terminach wskazanych w art. 151 ust. 1 i ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych;
27. Ujmowanie w księgach rachunkowych zdarzeń związanych z nabywaniem nieruchomości zgodnie z treścią ekonomiczną tych operacji (w szczególności zgodnie co do ich wartości), w myśl art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości;

28. Określanie w zawieranych umowach dotyczących dzierżawy nieruchomości rolnych okresu na jaki ustalono czynsz dzierżawny;

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej 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 o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie 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:

Pani

Janina Kuta

Przewodnicząca Rady Gminy w Marcinowicach