

Wrocław, 9 marca 2009 roku

WK.60/408/K-88/08



Pan

Marek Chudy

Wójt Gminy Domaniów

56-330 Domaniów

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 29 października 2008 roku do 30 stycznia 2009 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Domaniów. Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole, którego jeden egzemplarz wręczono Panu Wójtowi w dniu podpisania.

Ponadto, w okresie od 11 grudnia 2008 r. do 9 stycznia 2009 r. została przeprowadzona kontrola gospodarki finansowej Gminnego Zespołu Oświaty w Domaniowie. Jej ustalenia zostały zawarte w odrębnym protokole, pozostawionym w jednostce. Przeprowadzona w Urzędzie kontrola kompleksowa wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane m.in. błędną interpretacją obowiązujących przepisów, niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu. Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie spraw organizacyjnych, prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sprawozdawczości budżetowej

Wójt nie wykonywał dyspozycji art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (wcześniej art. 127 ust. 2 i 3 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych) w zakresie przeprowadzania kontroli przestrzegania, przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne, realizacji procedur kontroli, ustalonych przez kierowników wspomnianych jednostek; kontrolą tą należało objąć corocznie co najmniej 5% wydatków podległych i nadzorowanych jednostek. Kontrole nie były przeprowadzane w Gminnym Ośrodku Pomocy oraz Przedszkolu Publicznym w Polwicy za lata 2004 – 2007, w Zakładzie Wodociągów i Kanalizacji w Domaniowie za 2004, 2005 i 2007 rok, w Gminnym Zespole Oświatowym w Domaniowie za 2004 i 2007 rok, oraz w Gminnym Centrum Kultury i Kultury Fizycznej w Domaniowie za 2004 i 2005 rok.

W obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, wbrew postanowieniom zawartym w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i lit. c ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku nr 76, poz. 694 ze zm.), nie ustalono: wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych; przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Stosownie do postanowienia

zawartego w art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, kierownik jednostki zobowiązany jest ustalić w formie pisemnej i aktualizować zasady /politykę/ rachunkowości w tym zakładowy plan kont.

Wystąpiły przypadki stosowania klasyfikacji budżetowej niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 107 poz. 726 ze zm.), i tak: wydatki dotyczące zakupu usług rozrywkowych i transportowych na kwotę 1.628,90 zł ujęto w §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” zamiast w §4300 „Zakup usług pozostałych”; wydatek dotyczący umowy o dzieło na kwotę 3.202 zł sklasyfikowano w §4300 zamiast w §4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”; wydatki dotyczące konsumpcji oraz zakupu produktów spożywczych na łączną kwotę 316,25 zł, ujęto w ewidencji księgowej w §4220 „Zakup środków żywności” zamiast §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia”; dochody ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 800 zł ujęto w §0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” zamiast §0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”.

Dochody Gminy z tytułu podatków oraz opłat niepodatkowych ujęto z wykorzystaniem kont syntetycznych jednostki Urząd Gminy, w dzienniku prowadzonym dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Było to sprzeczne z §9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 roku 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 świetle tych przepisów bowiem ewidencja podatków jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu jako jednostki budżetowej, a zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się według zasad określonych w ustawie o rachunkowości.

Opłaty z tytułu wydania dowodów osobistych ujęto po stronie Wn konta 130 „Rachunek bieżący” prowadzonego dla Urzędu (jednostki budżetowej) oraz po stronie Ma konta 224 „Rozrachunki budżetu” prowadzonego dla budżetu, łamiąc tym zasadę podwójnego zapisu, zgodnie z którą każda operacja gospodarcza jest ewidencjonowana na co najmniej dwóch różnych kontach, po dwóch różnych stronach i w identycznej wartości na stronach różnych kont (zapis jednakowy). Zapisu takiego dokonuje się jednak w ramach jednego planu kont, prowadzonego odpowiednio dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego lub dla jednostki budżetowej – zgodnie z §11 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku 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.)).

Dowody księgowe z miesiąca lutego 2008 roku, rozpoczynające się oznaczeniem „D”, ujęto w ewidencji księgowej prowadzonej dla budżetu dopiero 20 czerwca 2008 roku, a dowody księgowe oznaczone jako „W” ujęto dopiero 14 kwietnia 2008 roku. Naruszało to przepisy art. 24 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

Składki ewidencjonowano na ubezpieczenia zdrowotne od umów zleceń na koncie 225 „Rozrachunki z budżetami”, zamiast na koncie 229 „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.

Dotację celową przekazaną organizacji pożytku publicznego na realizację zadania zleconego zaksięgowano w ciężar konta 400 „Koszty według rodzajów”, natomiast zgodnie z przywołanym wyżej

rozporządzeniem do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych służy konto 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”. Na stronie Wn konta 224 ujmuje się wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, a na stronie Ma – wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje”.

W kontrolowanym okresie, tj. w latach 2007 – 2008, korekty błędnych zapisów na dowodach księgowych wewnętrznych były dokonywane poprzez wprowadzanie zapisów dodatnich i ujemnych na jednym dowodzie księgowym. Tymczasem, w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, stwierdzone błędy w zapisach poprawia się w trybie art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, tj. przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo ujemnymi.

Urząd Gminy nie sporządzał odrębnych sprawozdań jednostkowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych dla Urzędu (jednostki budżetowej) i dla organu (budżetu). Pozostawało to w sprzeczności z przepisami §6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.), w myśl których sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu. Wbrew przepisom §19 ust. 1 rozporządzenia, z którego wynika, że sprawozdania miesięczne sporządza się za każdy kolejny miesiąc kalendarzowy, sprawozdanie Rb-27S sporządzano wyłącznie jako sprawozdanie zbiorcze za miesiące marzec, czerwiec, wrzesień i za rok budżetowy.

Środki w wysokości 92.000 zł otrzymane z PFRON w ramach pilotażowego programu pn. „Uczeń na wsi – pomoc w zdobyciu wykształcenia przez osoby niepełnosprawne zamieszkujące gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie”, ujęte jako sumy na zlecenie na koncie 139 „Inne rachunki bankowe” służącym do ewidencji operacji dotyczących środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące i specjalnego przeznaczenia, wykazano w sprawozdaniu Rb-27S za III kwartał 2008 roku; natomiast, jak wynika z §3 ust. 2 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-27S wykazuje się dane wynikające z ewidencji analitycznej prowadzonej do konta rachunku bieżącego – subkonta dochodów (130 – „Rachunek bieżący jednostki budżetowej”) lub konta rachunku budżetu (133 – „Rachunek budżetu”).

W sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych sporządzonym za 2007 rok wykazano planowane wydatki w kwocie 9.778.207,61 zł zgodnej z wynikającą z podjętych uchwał i zarządzeń, a jednocześnie o 23.900 zł niższej od wynikającej ze sprawozdań jednostkowych złożonych organowi wykonawczemu przez podległe jednostki budżetowe. Tymczasem jak wynika z §9 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostki otrzymujące sprawozdania są obowiązane sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym, a także są uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów.

Zobowiązania Gminy z tytułu zakupu towarów i usług według stanu na 31 grudnia 2007 roku i 30 września 2008 roku, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego odpowiednio w kwotach 854 zł i 702 zł, zostały wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu i w sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S z wykonania planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego wyłącznie w kolumnie 7 „Zobowiązania wg stanu na koniec okresu sprawozdawczego ogółem”. Tymczasem, jak wynika z §8 ust. 2 pkt 5

załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zobowiązania te należało również wykazać w kolumnie „Zobowiązania wymagalne”.

Wydatki niewygasające w wysokości 65.000 zł, wynikające z uchwały Rady Gminy Domaniów nr XIV/74/07 z 28 grudnia 2007 roku, zaksięgowano na koncie 902 - „Wydatki budżetu”, mimo tego, że w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S Urzędu Gminy za 2007 rok wykazano niewykonanie planu tych wydatków. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, konto 902 służy do ewidencji dokonanych wydatków budżetowych, natomiast do ewidencji niewykonanych wydatków, zatwierdzonych do realizacji w latach następnych, służy konto 903 „Niewykonane wydatki”.

Jak wynika z art. 191 ust. 4 ustawy o finansach publicznych środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie, o którym mowa w ust. 3, są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Tymczasem środki na wydatki niewygasające, ustalone przez Radę Gminy Domaniów uchwałą nr XIV/74/07 z 28 grudnia 2007 roku, ujęto na rachunku pomocniczym utworzonym do rachunku bieżącego Urzędu Gminy. W planie kont jednostki budżetowej – Urzędu Gminy – wprowadzono konto o symbolu 904 „Niewygasające wydatki” (zamknięte saldem Ma w wysokości 65.000,36 zł). Powyższe było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, z którego wynika, że stan środków budżetowych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, lecz niewykorzystanych do końca roku, odzwierciedla saldo Ma konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”.

Wbrew przepisom rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, w planie kont budżetu nie wyodrębniono kont służących do ewidencji wykorzystania środków funduszy pomocowych – 907 „Dochody z funduszy pomocowych”, 908 „Wydatki z funduszy pomocowych”, 967 „Fundusze pomocowe”. W związku z powyższym pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego środki finansowe przyznane Gminie Domaniów w 2007 roku na projekt pn. „Ugruntowanie i wyrównanie poziomu wiedzy matematycznej w klasach IV-VI szkoły podstawowej”, realizowany w ramach SPO Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, ewidencjonowano na kontach 901 „Dochody budżetu” i 902 „Wydatki budżetu”.

W bilansie organu i w bilansie Urzędu Gminy sporządzonych na 31 grudnia 2007 roku, stwierdzono przypadki wykazywania sald kont bilansowych w niewłaściwych pozycjach bilansu, tj. niezgodnie z ich treścią ekonomiczną bądź też w wielkościach innych niż wynikające z ewidencji księgowej, co uzasadniano potrzebą zachowania porównywalności danych przy sporządzaniu tych sprawozdań finansowych z bilansami lat poprzednich. W bilansie organu niezgodnie z ewidencją księgową przedstawiono salda Ma kont 224 „Rozrachunki budżetu” oraz 240 „Pozostałe rozrachunki”, jak również, w ramach sald kont 134 „Kredyty bankowe” i 260 „Zobowiązania finansowe”, nie wyodrębniono kwoty zobowiązań finansowych podlegających spłacie w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego. W bilansie Urzędu Gminy wykazano niezgodnie z treścią ekonomiczną saldo konta 135 „Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia” (przedstawiono je jako „środki pieniężne w kasie”) oraz konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, ujętego jako „należności od budżetów”. Pozostawało to w sprzeczności z art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości

zobowiązującym jednostki do są stosowania przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, oraz rzetelnego i jasnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego.

W zakresie dochodów budżetowych

W sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w 2007 roku zawyżono kwotę skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie umorzeń zaległości podatkowych łącznie o 69,41 zł, w tym zawyżono kwotę dotyczącą podatku rolnego o 73,76 zł, oraz zaniżono o 4,35 zł kwotę dotyczącą podatku od nieruchomości.

Podobnie, w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w pierwszym półroczu 2008 roku zawyżono o 124 zł łączną kwotę skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w zakresie rozłożenia na raty i odroczenia terminu płatności podatków, w tym zaniżono kwotę dotyczącą podatku rolnego o 586 zł, oraz podatku leśnego o 4 zł, a kwotę dotyczącą podatku od nieruchomości zawyżono o 714 zł.

Wykazanie zawyżonych kwot skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w sprawozdaniu Rb-PDP za 2007 rok i I półrocze 2008 roku, było niezgodne z zasadami sporządzania sprawozdania, określonymi w §3 ust. 1 pkt 11 lit. a w związku z §7 ust. 3 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Organ podatkowy wydawał w 2007 i 2008 roku decyzje w zakresie umorzenia zaległości podatkowych w znacznej liczbie przypadków wyłącznie na podstawie samego wniosku podatnika zawierającego prośbę o umorzenie zaległości podatkowej; naruszało to art. 187 §1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.) z którego wynika, że „organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatryć cały materiał dowodowy”.

W sześciu decyzjach (z szesnastu objętych kontrolą), dotyczących umorzenia zaległości podatkowych, wydanych w 2007 roku i w pierwszym półroczu 2008 roku, organ podatkowy, z uwagi na uwzględnienie w całości żądania strony, odstąpił od szczegółowego uzasadnienia decyzji, powołując się na art. 210 §5 ustawy Ordynacja podatkowa. Tymczasem jak wynika z tego przepisu, zasada ta nie ma zastosowania do decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku, tj. decyzji o: umorzeniu zaległości podatkowych, odroczeniu terminu płatności podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę – w całości, oraz o rozłożeniu na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej.

Cztery decyzje (z jedenastu objętych kontrolą), w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości oraz jedna decyzja (z siedemnastu objętych kontrolą), w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego na 2008 rok, zostały doręczone podatnikom po 1 marca 2008 roku. Tymczasem jeżeli decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego nie została doręczona co najmniej 14 dni przed terminem płatności pierwszej raty podatku, określonym kalendarzowo, to zgodnie z art. 47 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa obowiązuje termin 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. W związku z tym termin doręczenia decyzji wymiarowych nie zapewniał dokonania płatności I raty podatków w terminie do 15 marca 2008 roku, stosownie do przepisów art. 6 ust. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku nr 121, poz. 844 ze zm.), art. 6a ust. 6 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 roku nr 136, poz. 969 ze zm.) oraz art. 6 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 roku o podatku leśnym (Dz. U. nr 200, poz. 1682 ze zm.).

Stwierdzono przypadki wystawiania upomnień wzywających podatników do uregulowania należności z tytułu zaległości podatkowych, obejmujących kilka niezapłaconych przez podatników rat podatków. Powyższe oznacza, że upomnienia te nie były wysyłane systematycznie tj. po każdej racie podatku, która nie została zapłacona w terminie. Powyższe naruszało §2 i §3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.), w myśl których wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Ponadto, pomimo że podatnicy nie wpłacali należności określonych w upomnieniach w ciągu siedmiu dni, licząc od dnia ich doręczenia, wierzyciel nie wystawiał tytułów wykonawczych. Było to niezgodne z §5 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, z którego wynika, że „po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy”.

W zakresie wydatków budżetowych i udzielania zamówień publicznych

W postępowaniu o zamówienie publiczne pn. „Remont Zespołu Szkół w miejscowości Wierzbno”, Zamawiający wbrew postanowieniu zawartemu w art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, nie zwrócił się do oferenta, który załączył do oferty nieaktualną polisę ubezpieczeniową, o uzupełnienie przedmiotowego dokumentu, potwierdzającego spełnienie warunków udziału w postępowaniu (okres ważności Polisy minął 13 września 2008 roku, a oferty należało złożyć do 3 października 2008 roku). Powyższe naruszało art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.

Przy składaniu z własnej inicjatywy ofert realizacji zadań publicznych przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873 ze zm.), nie podejmowano działań przewidzianych w art. 12 ust. 2 ustawy; zgodnie z przywołanym przepisem organ administracji publicznej w terminie nieprzekraczającym 2 miesięcy obowiązany jest rozpatrzyć celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania, środki dostępne na realizację określonych zadań, rodzaje określonych zadań i korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz informuje o podjętej decyzji, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji określonego zadania publicznego informuje składającego ofertę o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy.

Umowę nr 11/2007 z 7 sierpnia 2007 roku z Caritas Archidiecezji Wrocławskiej na kwotę 4.500 zł, umowy nr 17/2008 i 18/2008 z 27 lutego 2008 roku na łączną kwotę 23.960 zł z Towarzystwem „Nasze Szwederowo” z Bydgoszczy, a także umowę dotacji z 17 września 2008 roku na kwotę 1.399 zł ze Stowarzyszeniem Pomocy Dzieciom „Tęcza” w Oławie, zawarto z pominięciem przeprowadzenia otwartego konkursu ofert. Tymczasem zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy podstawowym trybem zlecania zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy, jest tryb konkursowy.

Zadania zlecono Caritas Archidiecezji Wrocławskiej oraz Towarzystwu „Nasze Szwederowo” z Bydgoszczy na podstawie art. 11 ust. 4 ustawy, z którego wynika, że powierzenie organizacjom pozarządowym

oraz podmiotom o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadania publicznego, może nastąpić w trybie innym niż konkursowy, jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz porównywalności opodatkowania. Tymczasem z rachunku wystawionego przez Caritas Archidiecezji Wrocławskiej oraz oferty złożonej przez Towarzystwo „Nasze Szwederowo” wynika, że Gmina Domaniów jedynie wsparła realizację zadań udzielając dofinansowania ich realizacji, w związku z czym nie została spełniona przesłanka dla zastosowania przepisów o zamówieniach publicznych. Jak wynika z art. 5 ust. 4 pkt 1 ustawy, w przypadku powierzenia realizacji zadania publicznego organ administracji publicznej zapewnia pełne sfinansowanie jego realizacji. Z dokumentacji zadań pn. „Letni wypoczynek dla dzieci. Wakacje 2007” oraz „Letni wypoczynek dla dzieci. Wakacje 2008” nie wynika także, by przed podjęciem decyzji o zakupie usług od organizacji pożytku publicznego przeprowadzono porównanie efektywności i kosztów związanych z organizacją konkursu ofert i wynikających z udzielenia zamówienia publicznego. Ponadto, w powyższych przypadkach odstąpiono również od stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, kierując się tym, że wartość zamówienia nie przekraczała wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro.

W zakresie gospodarowania mieniem komunalnym

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za II i III kwartał 2008 roku w dziale 700 – „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 - „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, §0750 – „Dochody z najmu i dzierżawy...” nie wykazano pełnych kwot należności (nie uwzględniono należności pozostałych do zapłaty ogółem, zaległości i nadpłat). Zatem sprawozdania zostały sporządzone niezgodnie z zasadami określonymi w §3 ust. 1 pkt 2 i 8 załącznika nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Jak wynika z §3 ust. 1 pkt 2 w kolumnie „Należności” wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałe do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu ich o kwoty odpisów. Natomiast zgodnie z §3 ust. 1 pkt 8 w kolumnie „Należności pozostałe do zapłaty” wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy kwotami wykazanymi w kolumnie „Należności” oraz kwotami wykazanymi w kolumnach „Dochody wykonane” z uwzględnieniem nadpłat. W konsekwencji błędnie sporządzono również sprawozdanie Rb-N. W trakcie kontroli skorygowane sprawozdania Rb-27S oraz Rb-N za III kwartał 2008 roku (uwzględniające poprawne kwoty) zostały złożone do RIO we Wrocławiu.

Na ostatni dzień 2006 i 2007 roku nie przeprowadzono inwentaryzacji środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony oraz gruntów, drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników, co było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości stanowiącym, że: „jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.”

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, 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 usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, a w szczególności o:

1. Przeprowadzanie każdego roku kontroli przestrzegania przez wszystkie podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne realizacji procedur kontroli finansowej, w zakresie ustalonym przepisami art. 187 ust. 2 i ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 roku nr 76, poz. 694 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 4 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy,
 - b) art. 10 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym to kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości,
 - c) art. 24 ust. 1 i ust. 5 pkt 1 ustawy, zgodnie z którymi księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco; księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych,
 - d) art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi,
 - e) art. 26 ust. 3 pkt 3 ustawy, zgodnie z którym termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację nieruchomości zaliczonych do środków trwałych przeprowadzono raz w ciągu 4 lat.
3. Dokonywanie zapisów w księgach rachunkowych, na poszczególnych kontach, zgodnie z opisami do tych kont, zawartymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 28 lipca 2006 roku 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.), rozporządzeniu Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 roku 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. 671), a także według zasad określonych w ustawie o rachunkowości.
4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.), a w szczególności:
 - a) §6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia, zgodnie z którym sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych – są sporządzane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu,
 - b) §9 ust. 3 i 4 rozporządzenia, zgodnie z którym jednostki otrzymujące sprawozdania są obowiązane sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym; jednostki otrzymujące sprawozdania są

- uprawnione do kontrolowania merytorycznej prawidłowości złożonych sprawozdań; w tym celu mogą żądać przedstawienia wskazanych ksiąg rachunkowych i dokumentów,
- c) §19 ust. 1 rozporządzenia, zgodnie z którym sprawozdania miesięczne sporządza się za każdy kolejny miesiąc kalendarzowy, z zastrzeżeniem ust. 5,
 - d) §3 ust. 1 pkt 11 lit. a w związku z §7 ust. 3 załącznika nr 34 do rozporządzenia, zgodnie z którymi skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy, w zakresie umorzeń zaległości podatkowych powinny wynikać z decyzji właściwych organów gminy lub miasta na prawach powiatu. Ponadto kwoty dotyczące tych skutków – wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych,
 - e) §3 ust. 1 pkt 11 lit. b w związku z §7 ust. 3 załącznika nr 34 do rozporządzenia, zgodnie z którymi skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy, w zakresie rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności powinny wynikać z decyzji organu podatkowego. Ponadto kwoty dotyczące tych skutków – wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych,
 - f) §3 ust. 1 pkt 2 i 8 załącznika nr 34 do rozporządzenia, zgodnie z którym w kolumnie „Należności” wykazuje się: salda początkowe (należności pozostałe do zapłaty zmniejszone o nadpłaty), powiększone o kwoty przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych, których termin płatności przypada na dany rok budżetowy, po zmniejszeniu ich o kwoty odpisów, a w kolumnie „Należności pozostałe do zapłaty” wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy kwotami wykazanymi w kolumnie „Należności” oraz kwotami wykazanymi w kolumnach „Dochody wykonane” z uwzględnieniem nadpłat,
 - g) §8 ust. 2 pkt 5 załącznika nr 34 do rozporządzenia, zgodnie z którym w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazuje się zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w latach bieżących.
5. Klasyfikowanie dochodów i wydatków zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 107, poz. 726 ze zm).
 6. Przestrzeganie przepisów art. 191 ust. 4 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.), zgodnie z którym środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie, o którym mowa w ust. 3, są gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego.
 7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 187 §1, zgodnie z którym przed wydaniem decyzji umorzeniowych organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzeć cały materiał dowodowy,
 - b) art. 210 §1 pkt 6 i §4, zgodnie z którymi decyzje dotyczące umorzenia zaległości podatkowych powinny zawierać uzasadnienie faktyczne (wskazujące fakty, które organ podatkowy uznał za

udowodnione, dowody, którym dał wiarę oraz przyczyny, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności) i prawne (wyjaśniające podstawę prawną decyzji z przytoczeniem przepisów prawa).

8. Doręczanie decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego co najmniej na 14 dni przed terminem płatności I raty podatku, stosownie do postanowień zawartych w art. 47 §1 ustawy Ordynacja podatkowa w związku z art. 6 ust. 7 ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku nr 121, poz. 844 ze zm.), art. 6a ust. 6 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 roku nr 136, poz. 969 ze zm.) oraz art. 6 ust. 3 ustawy z 30 października 2002 roku o podatku leśnym (Dz. U. nr 200, poz. 1682 ze zm.).
9. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.), a w szczególności:
 - a) §2 i §3 ust. 1, zgodnie z którymi wierzyciel jest obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych, a jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia,
 - b) §5 ust 1, zgodnie z którym po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawia tytuł wykonawczy.
10. Przestrzeganie, przy udzielaniu zamówień publicznych, przepisów art. 26 ust. 3 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 roku nr 223, poz. 1655 ze zm.) zgodnie z którymi zamawiający wzywa wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub którzy nie złożyli pełnomocnictw, albo którzy złożyli wymagane przez zamawiającego oświadczenia i dokumenty, o których mowa w art. 25 ust. 1, zawierające błędy lub którzy złożyli wadliwe pełnomocnictwa, do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania; złożone na wezwanie zamawiającego oświadczenia i dokumenty powinny potwierdzać spełnianie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu oraz spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego, nie później niż w dniu, w którym upłynął termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo termin składania ofert,
11. Przestrzeganie przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz. 873 ze zm.),a w szczególności:
 - a) art. 11 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym wspieranie oraz powierzanie zadania publicznego, o których mowa w ust. 1, odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecania,
 - b) art. 11 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym powierzenie realizacji zadań publicznych, może nastąpić w innym trybie niż określony w ust. 2, jeżeli dane zadania można zrealizować efektywniej w inny sposób określony w odrębnych przepisach, w szczególności poprzez zakup usług na zasadach i w trybie określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, przy porównywalności metod kalkulacji kosztów oraz metod opodatkowania,
 - c) art. 12 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym w przypadku złożenia przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy z własnej inicjatywy oferty realizacji zadań publicznych,

organ administracji publicznej w terminie nieprzekraczającym 2 miesięcy: rozpatruje celowość realizacji określonego zadania publicznego przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorąc pod uwagę stopień, w jakim oferta odpowiada priorytetom zadań publicznych, daje gwarancję realizacji zadań zgodnie ze standardami właściwymi dla danego zadania, środki dostępne na realizację określonych zadań, rodzaje określonych zadań i korzyści wynikające z realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, oraz informuje o podjętej decyzji, a w przypadku stwierdzenia celowości realizacji określonego zadania publicznego informuje składającego ofertę o trybie zlecenia zadania publicznego, o którym mowa w art. 11 ust. 2,

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 działaniach podjętych w celu wykonania przedstawionych wniosków, lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:
Pan
Fryderyk Bochenkiewicz
Przewodniczący Rady Gminy w Domaniewie.

PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
we Wrocławiu
Bogdan Cybulski
dr Bogdan Cybulski