

Informacja o przeprowadzonej kontroli kompleksowej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Dobroń. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2006 – 2007, dotyczące przede wszystkim: kontroli finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej:

1. Ustalony w jednostce zakładowy plan kont nie określał, jakie operacje powinny być ewidencjonowane po stronie Wn i Ma na poszczególnych kontach oraz nie zawierał żadnych bądź tylko ogólne informacje dotyczące sald kont, co naruszyło postanowienia art.10 ust.1 pkt 3 lit. „a” ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 r., Dz. U. nr 76, poz.694 ze zm.). Powyższe dotyczyło, m.in., takich kont jak: 011, 013, 020, 071, 072, 225, 229, 231, 234 i 240.
2. Księgi rachunkowych prowadzone były wspólnie dla Urzędu Gminy w Dobroniu oraz dla 7 z 8 gminnych jednostek organizacyjnych, co było niezgodne z art.4 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art.2 ust. 1 pkt. 4 ustawy o rachunkowości. Z przepisów tych wynikał obowiązek prowadzenia przez jednostki organizacyjne odrębnych ksiąg rachunkowych celem zapewnienia ujmowania w księgach wyłącznie zdarzeń gospodarczych związanych z danymi jednostkami, a w konsekwencji rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego każdej z nich, a także w celu umożliwienia sporządzenia obowiązujących te jednostki sprawozdań finansowych. Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości ponoszą kierownicy jednostek organizacyjnych, stosownie do art. 4 ust.5 ustawy o rachunkowości. Przejęcie wykonania obsługi finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych przez służby pracownicze Urzędu Gminy nie uchyla obowiązku odrębnego ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych i finansowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych, tj. takiego prowadzenia ksiąg, które umożliwi wyodrębnienie ewidencji zdarzeń gospodarczych dotyczących danych jednostek i sporządzanie sprawozdań finansowych.
3. Na wielu dokumentach źródłowych dokonywana dekretecja nie odpowiadała ewidencji księgowej, czyli księgi rachunkowe nie były prowadzone sprawdzalnie, ponieważ udokumentowanie zapisów nie pozwalało na identyfikację sposobu zapisania dowodu w księgach rachunkowych, co naruszało postanowienia art.24 ust.4 pkt. 1 ustawy o rachunkowości.
4. W sprawozdaniu budżetowym Rb-Z o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2007 roku, w kolumnie 10 - „banki komercyjne” została ujęta, m.in., kwota 665.000,00 zł, która dotyczyła pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Ujęcie wskazanej pożyczki w kolumnie 10 sprawozdania Rb-Z było, zatem

nieprawidłowe. W omawianym sprawozdaniu jednostka nie wskazała w wierszu E 2.1 kwoty pożyczek i kredytów długoterminowych, stosownie do wymogu określonego w § 11 ust.3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.).

5. W bilansie sporządzonym dla Urzędu Gminy w Dobroniu jako jednostki budżetowej, na dzień 31 grudnia 2006 roku, nieprawidłowo wykazano saldo konta 330 - towary, w wysokości 621,82 zł, w pozycji „półprodukty i produkty w toku”, zamiast w pozycji „towary”. Analogicznie, w pozycji „pozostałe należności” została ujęta kwota 4.888,55 zł, stanowiąca saldo po stronie Ma konta 226 - długoterminowe należności budżetowe, zamiast w pozycji „należności długoterminowe”.
6. W 2006 roku w ewidencji księgowej nie zostały ujęte 3 działki przekazane przez osoby fizyczne na rzecz Gminy Dobroń, w trybie zrzeczenia się własności, o łącznej wartości 500,00 zł, co naruszało art.20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Kontrolujący ustalili, że powodem tej nieprawidłowości był brak właściwego przepływu dokumentów pomiędzy komórkami organizacyjnymi w Urzędzie Gminy w Dobroniu.
7. Ewidencja księgowa prowadzona była w sposób nie pozwalający na wyodrębnienie zobowiązań wymagalnych na potrzeby sprawozdawczości dotyczącej długu publicznego. Stosownie do zapisów § 12 ust. 1 pkt. 5 i ust.2 pkt. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.) – zakładowy plan kont powinien zapewnić możliwość sporządzenia wymaganych przepisami sprawozdań finansowych, w tym budżetowych.
8. W pojedynczych przypadkach na dowodach źródłowych brak było odnotowanej daty wpływu dokumentu do Urzędu Gminy, co było wymagane przez § 6 ust. 11 Instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. nr 112 poz.1319 ze zm.).
9. Na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych nie zamknięto, prowadzonej komputerowo, księgi głównej, co uniemożliwiło wgląd do dziennika za grudzień 2007 roku. Oznaczało to, że w Urzędzie Gminy w Dobroniu nie wszystkie księgi rachunkowe były prowadzone sprawdzalnie, zgodnie wymogiem wynikającym z art.24 ust.2 ustawy o rachunkowości. Stosownie do art.24 ust.4 pkt 4 ww. ustawy - księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, m.in., jeżeli zapewniony jest dostęp do zbiorów danych pozwalających, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolny wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

W zakresie wydatków i rozchodów:

1. W jednym przypadku stwierdzono nieterminowe uregulowanie obciążającego jednostkę zobowiązania, niezgodnie z wymogiem określonym w art.35 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.), stosownie do

którego - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2. W jednym przypadku stwierdzono wykorzystanie zaliczki niezgodnie z wnioskiem o jej udzielenie. Wniosek określał, że została ona udzielona na zakup klimatyzatora, a zaliczka wykorzystana została faktycznie również na zakup papieru do wizytówek i przyborników (kwota 151,19 zł).
3. Na podstawie zarządzenia nr IV/13/2006 Wójta Gminy Dobroń z dnia 30 czerwca 2006 roku dokonywano zwrotu kosztów abonamentu telefonicznego poniesionych przez sołtysów na podstawie umów zawartych przez te osoby we własnym imieniu (jako osoby fizyczne, a nie w imieniu Gminy). W związku z powyższym należy wskazać, że abonament jest to opłacane prawo do korzystania z usług telekomunikacyjnych, a nie koszt faktycznie poniesionych rozmów związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych, w którym to zakresie ewentualnie mogłaby być rozważona kwestia zwrotu kosztów faktycznie poniesionych. Dokonywanie refundacji kosztów abonamentu telefonicznego na rzecz sołtysów nie miało jednakże podstaw prawnych i nastąpiło z naruszeniem art.167 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki jednostki samorządu terytorialnego mogą być ponoszone na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego; zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami; zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia; zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego; pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębną uchwałą w związku z art.35 ust.2 ww. ustawy, stosownie do którego - jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Łącznie z budżetu Gminy Dobroń wypłacono tytułem zwrotu kosztów abonamentu telefonicznego kwoty w wysokości: w 2006 roku - 7.911,70 zł i w 2007 roku - 7.358,24 zł (razem 15.270,24 zł).
4. W dziale 750 rozdziale 75011 § 4210 oraz w dziale 851 rozdziale 85154 § 4300 dokonano wydatków z przekroczeniem zakresu upoważnienia do wydatkowania środków publicznych o kwoty odpowiednio: 44,03 zł i 633,00 zł. Powyższe nastąpiło z naruszeniem art.138 pkt. 3 w zw. z art.189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi to przepisami – w toku wykonywania budżetu obowiązuje zasada, iż dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych:

1. Stwierdzono przypadki nieterminowego składania deklaracji podatkowych przez podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych, podatku od środków transportowych i podatku rolnego od osób prawnych. Terminy składania deklaracji w poszczególnych przypadkach określa art.6 ust.9 pkt. 1 (podatek od nieruchomości) i art. 9 ust.6 pkt. 1 (podatek od środków transportowych) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity z 2006 r., Dz. U. nr 121, poz.844 ze zm.) oraz art. 6a ust. 8 pkt. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity z 2006 r., Dz. U. nr 136, poz.969 ze zm.).

2. Wójt Gminy Dobroń wydał w dniu 19 kwietnia 2007 roku decyzję w sprawie udzielenia ulgi inwestycyjnej z tytułu modernizacji budynku inwentarskiego w wysokości 3.875,00 zł, tj. 25% udokumentowanych rachunkami nakładów inwestycyjnych. W niniejszej decyzji zamieszczono zapis, że ulga będzie przysługiwać począwszy od dnia 1 stycznia 2007 roku. Wniosek podatnika został złożony w dniu 23 stycznia 2007 roku, co oznaczało, że ulga powinna być udzielona od dnia 1 lutego 2007 roku, zgodnie z art.13d ust.3 ustawy o podatku rolnym, który stanowił, iż zwolnienia i ulgi podatkowe udzielone na wniosek podatnika stosuje się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek.
3. Podatnik podatku od środków transportowych w deklaracjach złożonych za 2006 oraz 2007 rok zaznaczył w punkcie dotyczącym wpływu pojazdu silnikowego na środowisko naturalne: „inne”. Natomiast stawka podatku, jaka wobec niego została zastosowana dotyczyła pojazdu spełniającego normy czystości EURO lub posiadającego katalizator: w 2006 roku zamiast kwoty 1.015,00 zł, zastosowano stawkę 930,00 zł (różnica w podatku za 2006 rok - 85,00 zł), natomiast w 2007 roku zamiast kwoty 1.030,00 zł zastosowano stawkę 940,00 zł (różnica w podatku za 2007 rok - 90,00 zł).
4. Ponadto, stwierdzono przypadek złożenia deklaracji w zakresie podatku od środków transportowych w terminie późniejszym, niż określony w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, czyli pierwszego dnia następnego miesiąca po miesiącu, w którym dokonano zakupu pojazdu (zgodnie z art.9 ust.6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli obowiązek podatkowy powstał po dniu 15 lutego, podatnik powinien złożyć organowi podatkowemu deklarację na podatek od środków transportowych w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku). W omawianym stanie faktycznym podatnik złożył deklarację po upływie 5 miesięcy od dnia zaistnienia obowiązku podatkowego.
5. Kontrolujący ustalili, że Wójt Gminy Dobroń wydał decyzję nr 3254/ŚT/D/3/2006 z dnia 22 listopada 2007 roku w sprawie umorzenia odsetek od zaległości za 2006 rok i 2007 rok w podatku od środków transportowych w wysokości 101 zł, na wniosek podatnika, który wystąpił z prośbą o umorzenie odsetek z tytułu niezapłaconego podatku od środków transportowych, z uwagi na brak wiedzy o tym, że podatek od środków transportowych należy uiszczać. Powyższe budzi wątpliwości w świetle unormowania wynikającego z art. 67a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, który stanowi, że organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art.67b, w przypadku uzasadnionym ważnym interesem podatnika lub interesem społecznym, może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji, o której mowa w art.53; 3) umorzyć w całości lub części zaległości podatkowe odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. Z powyższego wynika, że sam brak wiedzy podatnika o dotyczących go obciążeniach podatkowych nie jest wystarczającą okolicznością do zwolnienia go z tych obowiązków.
6. Ewidencja upomnień w zakresie podatku od nieruchomości i podatku rolnego oraz podatku od środków transportowych nie obejmowała wszystkich elementów wymaganych przez przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz.1541 ze zm.).

7. Stwierdzono przypadki nieterminowego podejmowania czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych lub zaniechania takich czynności, z naruszeniem §2, §3 ust. I i §5 ust. I rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Unormowania zawarte w powołanym rozporządzeniu zobowiązują wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązania pieniężnego. W przypadku, gdy należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji, albo wynikającym z przepisów prawa - wierzyciel winien wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel winien niezwłocznie wystawić tytuł wykonawczy i przesłać do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Ponadto występowały przypadki nie naliczania bądź nie pobierania kosztów upomnienia, co było niezgodne art.15 § 2, 3, 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 2005 r., Dz. U. nr 229, poz.1954 ze zm.).

W zakresie mienia komunalnego:

1. Stwierdzono przypadek zwrotu wadium uczestnikom przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż nieruchomości po upływie 3 dni od zamknięcia przetargu, co naruszało § 4 ust.7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. nr 207, poz. 2108), stosownie do którego - wadium zwraca się niezwłocznie po odwołaniu albo zamknięciu przetargu, z zastrzeżeniem ust. 8, jednak nie później niż przed upływem 3 dni od dnia, odpowiednio: odwołania przetargu; zamknięcia przetargu; unieważnienia przetargu; zakończenia przetargu wynikiem negatywnym.
2. W jednym przypadku stwierdzono, że informacja o wywieszeniu, na tablicy ogłoszeń w siedzibie ogłaszającego przetarg, wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie została opublikowana w prasie lokalnej, co było wymagane przez art.35 ust. I ustawy o gospodarce nieruchomościami. We wspomnianym wykazie, zamieszczonym na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy, nie podano informacji dotyczących oznaczenia nieruchomości według ksiąg wieczystych i cen nieruchomości, co naruszało art. 35 ust. 2 pkt. 1 i 6 ww, ustawy.
3. W jednej z zawartych przez Gmina Dobroń umów dzierżawy nie została określona stawka czynszu za dzierżawę. W ustnym wyjaśnieniu referent ds. gospodarki nieruchomościami stwierdził, że w umowie tej nie określono opłaty za dzierżawę, z uwagi na fakt, iż dzierżawca miał doprowadzić dzierżawiony grunt do stanu nadającego się do użytkowania, co miało stanowić substytut ceny (czynszu). Kontrolującym nie okazano jednakże żadnej dokumentacji potwierdzającej powyższe wyjaśnienie. Zgodnie z art.693 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz.93 ze zm.) czynsz, który dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu może być zastrzeżony w pieniądzech lub świadczeniach innego rodzaju. W związku z faktem, że umowa została zawarta w formie pisemnej wysokość lub rodzaj czynszu powinien zostać w niej określony.
4. Umowa dzierżawy nieruchomości, zawarta w dniu 1 lipca 2006 roku, z Polską Telefonią Cyfrową Sp. z o.o. na okres 15 lat, nie została poprzedzona przeprowadzeniem procedury przetargowej, pomimo, że Rada Gminy w Dobroniu nie podjęła uchwały w sprawie

wyrażenia zgody na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia umowy dzierżawy, w oparciu o art.37 ust.4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

5. Zawarcie wszystkich umów dzierżawy nieruchomości i umów najmu lokali użytkowych, które poddano kontroli, nie zostało poprzedzone sporządzeniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę i podaniem ich do publicznej wiadomości, zgodnie z wymogiem określonym w art.35 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W zakresie wydatków związanych z realizacją gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych:

Kontrolujący ustalili, że w wyniku kontroli przeprowadzonej w jednym z punktów sprzedaży alkoholu, w dniu 5 października 2007 roku, członkowie Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych stwierdzili, że zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych utraciło ważność w dniu 8 września 2007 roku, a pomimo tego alkohol (wódka) znajdował się na regałach. Pismem z dnia 11 października 2007 roku Wójt Gminy Dobroń zawiadomił właściciela sklepu o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie sprzedaży napojów alkoholowych powyżej 18% zawartości alkoholu bez wymaganego zezwolenia, w związku z czym wezwał właściciela o złożenie wyjaśnień. Właściciel sklepu pismem z dnia 12 października 2007 roku wyjaśnił, że brak zezwolenia wynikał z jego przeoczenia, a w dniu 19 września 2007 roku złożył do Urzędu Gminy w Dobroniu podanie o wydanie nowego zezwolenia. Stwierdził również, że po kontroli Gminnej Komisji, alkohol został zdjęty z półek, a nowych zakupów nie dokonywał w hurtowniach. Oświadczył ponadto, że w okresie, kiedy zezwolenie utraciło ważność nie prowadził sprzedaży wódki. Poprosił także o wydanie nowego zezwolenia. W odpowiedzi Wójt Gminy Dobroń, pismem z dnia 18 października 2007 roku, poinformował właściciela sklepu o uwzględnieniu prośby w całości, z zaznaczeniem, że w przypadku powtórzenia się sytuacji stwierdzonych podczas kontroli, ponownie zostanie wszczęte postępowanie administracyjne w celu cofnięcia zezwolenia. Kontrolującym nie przedłożono jednocześnie dokumentów wskazujących na zakończenie wszczętego w dniu 8 października 2007 roku postępowania administracyjnego (np. decyzja o umorzeniu postępowania).

Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Dobroniu w dniu 5 października 2007 roku, tj. w dniu przeprowadzenia ww. kontroli, wydała postanowienie wyrażające pozytywną opinię w sprawie uzyskania zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych we wnioskowanym zakresie przez właściciela sklepu. Zezwolenie zostało wydane przez Wójta Gminy Dobroń w dniu 19 października 2007 roku, na okres 2 lat.

W ocenie kontrolujących Wójt Gminy Dobroń nie podjął wszystkich czynności w celu należytego wyjaśnienia stanu faktycznego, poprzestając na przyjęciu wyjaśnień zainteresowanego. Wójt Gminy nie zawiadomił także odpowiednich organów o zaistniałej sytuacji, aby mogły sprawdzić, czy właściciel sklepu faktycznie nie prowadził sprzedaży alkoholu bez zezwolenia. Zgodnie z art.43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity z 2002 r., Dz. U. nr 147, poz.1231 ze zm.) - kto sprzedaje lub podaje napoje alkoholowe bez wymaganego zezwolenia podlega grzywnie. Tej samej karze podlega kierownik zakładu handlowego, który nie dopełnia obowiązku nadzoru i przez to dopuszcza do popełnienia w tym zakładzie przestępstwa określonego w ust. 1.

W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań powierzonych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych:

1. W uchwale nr 11/10/2006 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 5 grudnia 2006 roku w sprawie przyjęcia programu współpracy Gminy Dobroń z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2007 roku, w rozdziale 8 pkt 1 określono, że „W przypadku stwierdzenia, iż dotacja została wykorzystana niezgodnie z celami i zadaniami określonymi w zawartej umowie, podmiot realizujący zadanie utraci prawo do ubiegania się o dotację z budżetu gminy na rok następny”. Zawarcie w uchwale powyższych postanowień naruszało art.145 ust.6 w zw. z art.190 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi to przepisami - wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem wyklucza prawo otrzymania dotacji przez kolejne 3 lata, licząc od dnia stwierdzenia nieprawidłowego wykorzystania dotacji.
2. W ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu, w pkt 2 - rodzaj zadania, wskazano, że zadanie ma polegać, m.in., na: „utrzymaniu boiska sportowego przy ul. Sportowej w Dobroniu”. Zauważyć należy, że utrzymanie boiska sportowego może służyć wykonaniu zadania, jednak nie może być samo w sobie przedmiotem konkursu ofert na gruncie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. nr 96, poz.873 ze zm.). Nie mieści się to w sferze zadań określonych w art.4 ust. 1 tej ustawy. Wskazanie w ogłoszeniu, iż zadanie będzie polegało na utrzymaniu boiska sportowego w Dobroniu, przy ul. Sportowej, naruszyło również zasadę uczciwej konkurencji wyrażoną w art.5 ust.2 ww. ustawy, ponieważ boisko to było w użytkowaniu Ludowego Klubu Sportowego „Iskra” (umowa użyczenia z dnia 2 czerwca 2003 roku zawarta pomiędzy Gminą Dobroń a LKS „Iskra” w Dobroniu). Zgodnie z powołaną umową LKS „Iskra”, bez zgody użyczającego, nie mógł oddać boiska osobie trzeciej w użyczenie, a zgodnie z art.713 ustawy Kodeks cywilny, biorący w użyczenie ponosi zwykłe koszty utrzymania rzeczy użyczonej.
3. Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na realizację zadania publicznego w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu nie zostało opublikowane, co najmniej z trzydziestodniowym wyprzedzeniem i nie zostało zamieszczone w dzienniku lokalnym, zgodnie z art.13 ust. 1 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
4. W odniesieniu do ofert złożonych na realizację zadań z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu stwierdzono, że oferenci - Ludowy Klub Sportowy „Iskra” i Ludowy Klub Sportowy „Luks” - planowali ponieść wydatki na rozgrywki ligowe, które zaliczane są do współzawodnictwa sportowego organizowanego i prowadzonego na najwyższym lub kilku najwyższych poziomach rywalizacji w określonej dyscyplinie sportu, co reguluje ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o sporcie kwalifikowanym (Dz. U. nr 155, poz. 1298 ze zm.). Zgodnie z art.2 ust.2 tej ustawy (w brzmieniu obowiązującym w czasie organizowania konkursu ofert) - jednostki samorządu terytorialnego mogły wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu kwalifikowanego. Unormowanie powyższe nie dawało jednakże podstawy do ponoszenia wydatków z budżetu gminy na zadania z zakresu sportu kwalifikowanego. Zgodnie ze zmianą ustawy o sporcie kwalifikowanym (ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o sporcie kwalifikowanym oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. nr 171, poz.1208 -obowiązująca od dnia 5 października 2007 roku -

jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać, w tym finansowo, rozwój sportu kwalifikowanego, na podstawie uchwały określającej warunki i tryb wspierania (art.2 ust.2 i 3 ustawy o sporcie kwalifikowanym). Należy, zatem zauważyć, że złożone oferty nie w pełni odpowiadały przedmiotowi ogłoszonego konkursu.

5. W ofertach LKS „Luks” i LKS „Iskra” część danych zawartych w rubrykach dotyczących szczegółowego zakresu zadania nie odpowiadała danym zawartym w harmonogramie planowanych działań. W ofercie LKS „Iskra” dane zawarte w szczegółowym zakresie zadania nie odpowiadały kosztorysowi ze względu na rodzaj kosztów, w ofercie LKS „Luks” informacje zawarte w harmonogramie nie odpowiadały wydatkom planowanym w kosztorysie, a sam harmonogram zadania nie przedstawiał szczegółowo planowanych przedsięwzięć.
6. Do ofert nie zostało dołączone sprawozdanie finansowe za ostatni rok, które było wymagane we wzorze oferty stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 roku w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. nr 264, poz.2207), do którego to wzoru odwołał się organizator konkursu w zamieszczonym ogłoszeniu o konkursie.
7. Kluby nie przedłożyły deklaracji o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania, co było wymagane art.14 pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
Pomimo wymienionych nieprawidłowości ogłaszający konkurs uznał, że zarówno oferta LKS „Iskra”, jak i oferta LKS „Luks” spełniają wymagane warunki, w wyniku czego zostały zawarte z klubami umowy o realizację zadań publicznych i udzielenie dotacji. Gmina Dobroń przyznała LKS „Iskra” dotację w wysokości 45.000,00 zł, natomiast LKS „Luks” dotację w wysokości 22.000,00 zł.
8. W protokole z otwarcia i rozpatrzenia ofert kierownik jednostki, przy ocenianiu ofert oraz w uzasadnieniu ich wyboru, nie odniósł się do oceny wysokości środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań, możliwości realizacji zadania przez kluby i przedstawionych kalkulacji kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, co było wymagane przez art.15 ust.3 w zw. z art.15 ust.1 pkt 1-3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
9. W odniesieniu do sprawozdań złożonych z realizacji zadań z zakresu upowszechnienia kultury fizycznej i sportu stwierdzono, że:
 - w sprawozdaniach LKS „Iskra” i LKS „Luks” odnotowano, że zadania realizowane były od dnia 1 stycznia 2007 roku. Umowy na realizację zadań zostały zawarte w dniu 31 stycznia 2007 roku. W umowach termin wykonania zadań ustalono od dnia podpisania umów,
 - sprawozdania złożone przez LKS „Luks” zostały sporządzone na wzorze określonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 października 2003 roku w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. nr 193, poz.1891), co było niezgodne z postanowieniami umowy. Dodać należy, że wskazane rozporządzenie straciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2006 roku,

- zarówno w sprawozdaniu częściowym za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2007 roku, jak i w sprawozdaniu końcowym, LKS „Iskra” zawarł identyczne informacje w pozycjach dotyczących opisu wykonania zadania i liczbowego określenia skali działań. W liczbowym określeniu skali działań dane tam zawarte odnosiły się do wykonywanych zadań w całym okresie objętym umową, co wskazuje na fakt, że LKS „Iskra” nie poczynił starań, aby rzetelnie sporządzić sprawozdanie np.: cyt.: „Szkolenie w trzech grupach wiekowych (...) od 15.03.2007 do 15.11.2007 (...)” czy „(...) mecze od 03.2007 do 10.2007 (...)” • Sprawozdanie częściowe zostało złożone w dniu 15 lipca 2007 roku. Należy podkreślić, że informacje zawarte w pozycji dotyczącej liczbowego określenia skali działań były identyczne jak informacje zawarte w harmonogramie określonym w ofercie,
- informacje zawarte w sprawozdaniach klubów nie pozawalały stwierdzić, czy zakładane cele i rezultaty zostały osiągnięte przez kluby, jak również brak było możliwości - na podstawie tych sprawozdań - określenia skali działań zrealizowanych w ramach zadań,
- w odniesieniu do sprawozdań klubów dotyczących rozliczenia dotacji ze względu na rodzaj kosztów stwierdzono, że nie odpowiadały one w pełni kosztorysom ze względu na rodzaj kosztów załączonym do ofert. Kluby z otrzymanej dotacji poniosły wydatki, które nie mieściły się w pozycjach kosztów ujętych w ww. kosztorysach. W wyniku czynności kontrolnych, na podstawie sprawozdań z wykonania zadań, ustalono, że LKS „Iskra” wydatkował w powyższy sposób kwotę 3.329,29 zł, natomiast LKS „Luk” kwotę 1.777,00 zł. Jednocześnie należy zwrócić w tym miejscu uwagę, że strony umowy o zlecenie zadania i udzielenie dotacji mają prawo, w uzasadnionych przypadkach, do dokonania zmian w zakresie treści przyjętego pierwotnie kosztorysu, o ile zmiany te nie będą modyfikować kształtu i zakresu zleconego zadania publicznego i służyć będą jego prawidłowemu wykonaniu,
- sprawozdania złożone przez LKS „Iskra” podpisane zostały tylko przez jedną osobę, co naruszało postanowienia §8 ust. 3 zawartej umowy na realizację zadania publicznego, zgodnie z którym - sprawozdanie końcowe z wykonania zadania powinno zostać sporządzone na formularzu zgodnym z załącznikiem nr 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania. Załącznik ten określa, że sprawozdanie powinno zostać podpisane przez osobę upoważnioną lub osoby upoważnione do składania oświadczeń woli w imieniu organizacji pozarządowej. Zgodnie ze statutem LKS „Iskra” w Dobroniu (§ 34 statutu) dla ważności oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych wymagane jest pisemne współdziałanie dwóch upoważnionych przedstawicieli kierownictwa Klubu. Pomimo, że ww. sprawozdania sporządzone zostały ze wskazanymi powyżej uchybieniami (wydatkowanie dotacji niezgodnie z zapisami kosztorysu; brak możliwości jednoznacznego stwierdzenia, czy zakładane cele i rezultaty zostały osiągnięte; brak możliwości ustalenia skali działań zrealizowanych w ramach wykonywania zadań) Gmina Dobroń przyjęła sprawozdania uznając prawidłowość realizacji zadania oraz wydatkowania środków z udzielonej dotacji. Powyższe wskazuje na nieprawidłowe funkcjonowanie procedur kontroli finansowej

w powyższym zakresie w Urzędzie Gminy w Dobroniu. Potwierdza to fakt, że na sprawozdaniach brak było adnotacji dotyczących dokonania sprawdzenia sprawozdań pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym. Dodatkowo należy stwierdzić, że kontrolowana jednostka nie przestrzegała art.17 pkt 1-4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym - organ administracji publicznej zlecający zadanie publiczne dokonuje kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności stanu realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości wykonania zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, oraz prowadzenia dokumentacji określonej w przepisach prawa i w postanowieniach umowy.

10. W dniu 18 września 2006 roku wpłynął do Urzędu Gminy w Dobroniu wniosek Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Św. Wojciecha w Dobroniu o przyznanie dotacji w kwocie 25.000,00 zł na renowację barokowego ołtarza w nawie głównej i w kaplicach, do którego nie zostało dołączone pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie prac, które miały być przedmiotem dotacji, co było niezgodne z § 7 ust. 2 pkt 3 uchwały nr XXXV/232/2006 Rady Gminy w Dobroń z dnia 29 marca 2006 roku w sprawie określenia zasad udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.
11. W dniu 23 lipca 2007 roku została zawarta umowa między Gminą Dobroń, reprezentowaną przez Wójta Gminy, a Parafią Rzymskokatolicką p.w. Św. Wojciecha w Dobroniu, na dofinansowanie renowacji barokowego ołtarza w nawie głównej i w kaplicach w zabytkowym kościele p.w. Św. Wojciecha w Dobroniu, w wysokości 15.000,00 zł. W umowie tej nie został określony tryb kontroli wykonania umowy, co było niezgodne z § 10 uchwały nr XXXV/232/2006 Rady Gminy w Dobroniu z dnia 29 marca 2006 roku określającej zasady udzielania dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków.

W zakresie wydatków osobowych:

1. W prowadzonej ewidencji wyjazdów służbowych, w większości przypadków, w których podróż trwała dłużej niż jeden dzień, odnotowywano tylko dzień rozpoczęcia podróży pomimo, że ewidencja przewidywała rubrykę „data podróży”.
2. Na poleceniach wyjazdu służbowego nie określano miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży, czym naruszono § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. nr 236, poz. 1990 ze zm.).
3. W rozliczeniach niektórych poleceń wyjazdu służbowego brak było określenia dat i godzin odbycia podróży służbowych, co nie dawało możliwości sprawdzenia delegacji pod względem formalnym i rachunkowym. W jednym przypadku stwierdzono, że podróż służbowa odbyła się w innym dniu, niż wynikało to z polecenia wyjazdu służbowego (polecenie wyjazdu służbowego 373/2007 z dnia 24 października 2007 roku).

4. Na niektórych dowodach źródłowych - poleceniach wyjazdu służbowego -dokonywano poprawek zapisów poprzez użycie korektora, niezgodnie z wymogami określonymi w art.22 ust.3 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - błędy w dowodach wewnętrznych mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażień lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Nie można poprawiać pojedynczych liter lub cyfr.

W zakresie wydatków inwestycyjnych:

Budowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami i przepompowniami w miejscowości Chechło II - etap III, zadanie 3 (ogłoszenie o zamówieniu w listopadzie 2006 roku).

1. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w dziale II w pkt. 2, sformułowano następujący zapis „Informacja o przewidywanych zamówieniach uzupełniających oraz okolicznościach, po których zaistnieniu będą one udzielane - Zamawiający przewiduje zamówienie uzupełniające." W specyfikacji nie określono tym samym okoliczności, po których zaistnieniu mogą być udzielone zamówienia uzupełniające, zgodnie z wymogiem określonym w art. 36 ust.2 pkt. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity z 2007 r., Dz. U. nr 223, poz.1655). Jednocześnie, ustalając wartość zamówienia zamawiający nie uwzględnił wartości zamówień uzupełniających, stosownie do art.32 ust.3 ww. ustawy.
2. Zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w punkcie dotyczącym wykazu oświadczeń i dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu, żądał, m.in., przedłożenia polisy lub innego dokumentu ubezpieczenia potwierdzającego, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej przez okres realizacji zamówienia przed roszczeniami odszkodowawczymi. Jednocześnie, opisując warunki udziału w postępowaniu, w zakresie wymaganej sytuacji ekonomicznej i finansowej wykonawcy, zamawiający wskazał, że uzna, iż wykonawca znajduje się w sytuacji ekonomicznej i finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia, jeżeli suma ubezpieczenia wynikająca z polisy lub innego dokumentu ubezpieczenia, potwierdzać będzie, iż wykonawca ubezpieczony jest od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na kwotę nie niższą niż 400.000 zł. Zauważyć należy, że wskazując dokument potwierdzający spełnienie ww. warunku (polisa inny dokument ubezpieczenia) zamawiający rozszerzył opis warunku, poprzez wprowadzenie wymogu trwania ubezpieczenia przez okres realizacji zamówienia, co doprowadziło do zaistnienia w specyfikacji postanowień ze sobą sprzecznych. Podkreślić należy, że ustawa Prawo zamówień publicznych wyraźnie odróżnia od siebie postanowienia specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w których zamawiający opisuje warunki udziału w postępowaniu i sposób dokonywania oceny ich spełnienia od postanowień, w których zamawiający wskazuje dokumenty, w oparciu o które dokonywać będzie oceny, czy wykonawca spełnił sformułowane przez niego warunki. Wskazując te

dokumenty zamawiający nie powinien przekształcać wcześniej podanego opisu warunków udziału w postępowaniu¹.

Kontrolujący stwierdzili, że wykonawcy - poza jednym - złożyli polisy przewidujące krótsze okresy obowiązywania, ale potwierdzające warunek udziału w postępowaniu (suma ubezpieczenia wynikająca z polisy lub innego dokumentu ubezpieczenia, potwierdzać będzie, iż wykonawca ubezpieczony jest od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności na kwotę nie niższą niż 400.000 zł).

Sumując należy uznać, że zamawiający nie miał przesłanek do odrzucenia złożonych ofert z opisaną powyżej przyczyny, jednakże postanowienia specyfikacji w omawianym zakresie sformułowane zostały nieprawidłowo, co mogłoby być rozważone ewentualnie, jako przesłanka unieważnienia postępowania na podstawie art.93 ust.1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych (w szczególności, w sytuacji złożenia protestu).

3. Kontrolujący stwierdzili, że na podstawie aneksów nr 1/2007 z dnia 31 sierpnia 2007 roku oraz nr 2/2007 z dnia 17 września 2007 roku strony uzgodniły wykonanie dodatkowych prac (nowe przyłącza, montaż 10 sztuk trójników). Wcześniej na potrzebę wykonania tych robót wskazano w sporządzonych protokołach konieczności. Protokół konieczności nr 1 spisany został w dniu 31 sierpnia 2007 roku po przeprowadzeniu inwentaryzacji powykonawczej, aneks nr 1 podpisano również dnia 31 sierpnia 2007 roku. Dotyczył on, m.in., zwiększenia zakresu rzeczowego, tj. sieci kanalizacyjnej 0 200: według umowy podstawowej 55,00 mb, faktycznie wykonano 62,30mb, tak więc wykonano więcej sieci kanalizacyjnej o 7,30mb. Ponadto w zakresie przyłączy kanalizacyjnych: wg umowy podstawowej 320,70 mb, zaś faktycznie wykonano 351,56 mb, wg umowy podstawowej 41 sztuk, zaś faktycznie wykonano 44 sztuki. Protokół konieczności nr 2 spisany został w dniu 14 września 2007 roku, a aneks nr 2 opisany został w dniu 17 września 2007 roku. Dotyczył on zwiększenia zakresu rzeczowego, co polegało na wykonaniu robót dodatkowych: montażu 10 sztuk trójników wraz z inwentaryzacją geodezyjną z uwagi na to, iż właściciele działek nie zdecydowali się na podłączenie do kanalizacji w trakcie prowadzonej inwestycji. Zamontowano, więc trójniki, aby w przyszłości ułatwić im podłączenie się do kanalizacji oraz wykonaniu przyłącza kanalizacyjnego od studzienki rewizyjnej do budynku Szkoły Podstawowej -Chechło II ul. Lipowa - działka nr 156.

Natomiast z Dziennika Budowy nr 52/04/05, wydanego dnia 2 września 2005 roku, dotyczącego budowy kanalizacji sanitarnej wynikało, że w dniu 23 sierpnia 2007 roku wykonano przyłącze kanalizacji sanitarnej do Szkoły Podstawowej (dodatkowo). Zaś ostatnie prace polegające na wykonaniu przyłącza kanalizacji sanitarnej do posesji nr 13 i do Straży Pożarnej -Remiza zrealizowano w dniu 31 sierpnia 2007 roku. Z powyższego wynikało, że prace wynikające z aneksu nr 1 i aneksu nr 2 zostały częściowo wykonane przed podpisaniem umów (aneksów). Naruszone zostały w tym zakresie postanowienia umowy nr 1/2007 na wykonanie sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami i przepompowniami w m. Chechło II, zawartej w dniu 2 lutego 2007 roku, a mianowicie § 2 pkt. 1 i § 5 pkt. 3, które wskazywały, że roboty nie ujęte w umowie i nie objęte dokumentacją projektowo-kosztorysową mogą być wykonane wyłącznie na podstawie protokołu konieczności zatwierdzonego przez Zamawiającego oraz, że w przypadku konieczności wykonania prac nie objętych kosztorysem

¹ Wskazać można także, że zamawiający żądał dokumentu na potwierdzenie spełnienia warunku, którego nie postawił (w części), co naruszało art.25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

ofertowym i SIWZ wykonawcy nie wolno realizować tych prac bez zmiany niniejszej umowy lub uzyskania dodatkowego zamówienia na podstawie odrębnej umowy.

Wykonanie sieci wodociągowej wraz z przyłączami w miejscowości Wymysłów Enklawa - 2007 rok.

1. Ustalając wartość zamówienia zamawiający nie uwzględnił wartości zamówień uzupełniających, mimo, że przewidział w specyfikacji istotnych warunków zamówienia możliwość ich udzielenia, stosownie do art.32 ust.3 ustawy Prawo zamówień publicznych.
2. Wartość robót budowlanych ustalona w sporządzonym w czerwcu 2007 roku kosztorysie wynosiła 371.925,39 zł. Natomiast, zamawiający, jako wartość szacunkową zamówienia przyjął 68% wartości kosztorysowej, tj. kwotę 252.909,27 zł, nie zmieniając zakresu rzeczowego zamówienia. Zgodnie z art.33 ust.1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane.

W zakresie ewidencji majątku gminy i inwentaryzacji

1. Zapisy w księdze inwentarzowej w kilku przypadkach nie były dokonywane chronologicznie, co naruszyło postanowienia art.24 ust.4 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, w szczególności jeżeli zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.
2. Ewidencja analityczna do konta 011 - środki trwałe, prowadzona była niezgodnie z unormowaniami wynikającymi z zakładowego planu kont. Nie zawierała ona informacji, z których wynikałoby, którym komórkom organizacyjnym powierzono środki trwałe. Powyższe wymagane było także przez przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.
3. W trzech przypadkach dokumentom OT - przyjęcie środka trwałego, nie nadano numeru identyfikacyjnego, natomiast na dwóch brak było daty jego sporządzenia. Zgodnie z art.21 ust. 1 pkt. 1 i 4 ustawy o rachunkowości dowód księgowy powinien zawierać, co najmniej numer identyfikacyjny oraz datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą -także datę sporządzenia dowodu.
4. Przyjęcie na stan sprzętu komputerowego GPI o wartości 19.342,56 zł, na podstawie dokumentu OT w dniu 31 grudnia 2007 roku, pomimo, że zakupu dokonano w dniach 29 czerwca i 4 lipca 2007 roku naruszało art.20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należało wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Stosownie natomiast do art.16d ust.2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku

dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity z 2000 r., Dz. U. nr 54, poz. 654 ze zm.) - składniki majątku powinny być wprowadzone do ewidencji najpóźniej w miesiącu przekazania do użytkowania.

5. Wysokość umorzenia środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych nie były przeksięgowywane na konto 401 - amortyzacja, pomimo takiego wymogu określonego zarówno w zakładowym planie kont i polityce rachunkowości Urzędu Gminy w Dobroniu, jak również w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych. Ustalono, że konto 401 nie było w ogóle prowadzone w ewidencji księgowej Urzędu.
6. Nie dokonanie umorzenia wartości niematerialnych i prawnych, których wartość jednostkowa przewyższała kwotę 3.500,00 zł, w łącznej wysokości 30.533,77 zł oraz jednorazowo umorzenia w 100% licencji na oprogramowanie o wartości 8.383,60 zł.

W zakresie zadań realizowanych na podstawie ustaw oraz porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego i organami administracji rządowej:

Kontrolujący stwierdzili, że Rada Gminy w Dobroniu podjęła uchwałę nr XXXI/244/2002 z dnia 26 lutego 2002 roku w sprawie przyjęcia prowadzenia zadania publicznego z zakresu zarządu drogami powiatowymi. Uchwałę podjęto na podstawie art.9 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2001 r., Dz. U. nr 142, poz. 1591 ze zm.), zgodnie z którym - gmina w celu wykonywania zadań może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Prawidłowa podstawa prawna, mając na względzie materię uchwały, powinna wskazywać art.8 ust.2a oraz art.18 ust.2 pkt 11 ustawy o samorządzie gminnym. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że w 2006 i 2007 roku Gmina Dobroń zawarła, m.in., trzy porozumienia z Powiatem Pabianickim dotyczące:

- remontu chodnika na ul. Sienkiewicza w Dobroniu przy drodze powiatowej nr 4912E - porozumienie z dnia 12 czerwca 2006 roku, w ramach którego Powiat przekazał środki na realizację zadania w wysokości 60.000,00 zł,
- wykonania nakładki bitumicznej na ul. Sienkiewicza w Dobroniu przy drodze powiatowej nr 4912 E - porozumienie z dnia 4 sierpnia 2006 roku, w ramach którego Powiat przekazał środki w wysokości 40.000,00 zł,
- remontu chodnika na ul. Sienkiewicza w Dobroniu przy drodze powiatowej nr 4912E - porozumienie z dnia 5 listopada 2007 roku, w ramach którego Powiat przekazał środki w wysokości 30.000,00 zł,

Po zbadaniu wydatków poniesionych na wykonanie nakładki asfaltowej oraz na remont chodnika na ul. Sienkiewicza w Dobroniu - droga powiatowa, w latach 2006 - 2007, kontrolujący ustalili, że łącznie zostały poniesione w powyższym zakresie nakłady (wydatki) w wysokości 201.315,82 zł, z czego ze środków własnych - 71.315,82 zł i ze środków przekazanych przez Powiat Pabianicki -130.000,00 zł. Wydatki zaklasyfikowano w rozdziale 60014 - drogi publiczne powiatowe w łącznej wysokości 130.441,10 zł i w rozdziale 60016 - drogi publiczne gminne w łącznej wysokości 70.874,72 zł.

Analiza omawianego stanu faktycznego prowadzi do wniosku, że doszło w danej sytuacji do udzielenia pomocy rzeczowej. Jednakże, należy zauważyć, że pomoc taka może być udzielana na podstawie uchwały organu stanowiącego w sprawie udzielenia pomocy rzeczowej innej jednostce samorządu terytorialnego, podjętej stosownie do art. 167 ust.2 pkt 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.)². Zgodnie z powołanym przepisem wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przeznaczane, m.in., na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego odrębna uchwałą. Rada Gminy w Dobroniu nie podjęła takiej uchwały. Kwoty przeznaczone z budżetu Gminy na remont i przebudowę dróg publicznych powiatowych, w części przekraczającej środki uzyskane z dotacji przekazanej przez Powiat Pabianicki, wydatkowano bez podstawy prawnej, z naruszeniem art.3 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 roku o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. nr 267, poz. 2251), zgodnie z którym to przepisem - zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych.

Klasyfikowanie wydatków poniesionych na roboty dotyczące dróg powiatowych w rozdziale 60016 - drogi publiczne gminne naruszało ponadto przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.).

W celu usunięcia stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości RIO przekazała następujące wnioski pokontrolne:

1. Dokonać analizy postanowień zakładowego planu kont w zakresie opisu zasad funkcjonowania kont i klasyfikowania zdarzeń, w celu wprowadzenia stosownych uzupełnień. Zgodnie z art.10 ust.1 pkt 3 lit. „a” ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości - dokumentacja opisująca przyjęte w jednostce zasady rachunkowości zawiera, m.in., postanowienia dotyczące zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.
2. Zapewnić odrębne ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych (finansowych) dotyczących jednostek organizacyjnych Gminy Dobroń, w celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego każdej z tych jednostek oraz w celu umożliwienia sporządzenia obowiązujących te jednostki sprawozdań finansowych (jednostkowych).
3. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej w sposób pozwalający na wyodrębnienie zobowiązań wymagalnych na potrzeby sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z wymogami wynikającymi z § 12 ust.1 pkt 5 i ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.
4. Zapewnić prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób sprawdzalny w rozumieniu art. 24 ust. 4 pkt. 4 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego to przepisu - księgi

² Zgodnie z art.7 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne gminy obejmują sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego.

rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, m.in., jeżeli zapewniony jest dostęp do zbiorów danych pozwalających, bez względu na stosowaną technikę, na uzyskanie w dowolnym czasie i za dowolny wybrany okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonanych w księgach rachunkowych.

5. Zapewnić ujmowanie dowodów księgowych w księgach rachunkowych zgodnie z zawartą na nich dekretacją, dokonaną zgodnie z art.21 ust. 1 pkt. 6 ustawy o rachunkowości.
6. Zapewnić przestrzeganie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym.
7. Zapewnić właściwy obieg w ramach komórek organizacyjnych Urzędu Gminy dokumentów dotyczących zmian w stanie nieruchomości gminnych, w celu terminowego ujmowania w ewidencji księgowej zachodzących w powyższym zakresie zmian.
8. Zapewnić prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych RB-Z -kwartalnych sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń, zgodnie z przepisami Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
9. Na wpływających do Urzędu Gminy dowodach źródłowych dokonywać adnotacji o dacie wpływu dokumentu, zgodnie z § 6 ust.11 Instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych.
10. Zaniechać dokonywania zwrotu ze środków publicznych kosztów abonamentu telefonicznego na rzecz sołtysów.
11. Przestrzegać art. 35 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, stosownie do którego - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
12. Zapewnić dokonywanie wydatków w granicach wyznaczonych przez plan finansowy, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 138 pkt. 3 w zw. z art. 189 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
13. Egzekwować terminowe składanie deklaracji podatkowych przez podatników podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych oraz podatku rolnego.
14. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatnika podatku od środków transportowych wskazanego w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, mając na względzie dane zawarte w deklaracji podatkowej dotyczące wpływu pojazdu na środowisko naturalne.
15. Przestrzegać art.13d ust.3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, w zakresie określenia daty, od której stosowane są przez organ podatkowy ulgi i zwolnienia udzielane na wniosek podatnika.
16. W sytuacji ubiegania się przez podatnika o udzielenie ulgi w zapłacie podatku zapewnić wszechstronne wyjaśnienie, w ramach postępowania podatkowego, stanu faktycznego, zgodnie z wymogami określonymi w art. 122 i art. 187 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art.67a § 1 ww. ustawy - organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art.67b, w przypadku uzasadnionych ważnym

interesem podatnika lub interesem społecznym, może: 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty; 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki określone w decyzji, o której mowa w art.53; 3) umorzyć w całości lub części zaległości podatkowe odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

17. Prowadzić ewidencję upomnień w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku od środków transportowych, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
18. Zapewnić bieżące i systematyczne podejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity z 2005 r., Dz. U. nr 229, poz. 1954 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto, zapewnić naliczanie i egzekwowanie kosztów upomnień, zgodnie z art.15 § 2, 3, 4 ww. ustawy.
19. Podawać do publicznej wiadomości, poprzez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, informacje o wywieszeniu na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy, wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
20. Podawać do publicznej wiadomości w sposób określony w art.35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem (lokale użytkowe) lub dzierżawę.
21. W postępowaniach na sprzedaż nieruchomości stosować się do postanowień i §4 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, zgodnie z którym - wadium powinno zostać zwrócone uczestnikom postępowania, z zastrzeżeniem §4 ust. 8 tego rozporządzenia, nie później niż przed upływem 3 dni, od odwołania, zamknięcia, unieważnienia bądź zakończenia przetargu wynikiem negatywnym.
22. Przestrzegać art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie obowiązku przetargowego trybu zawierania umów dzierżawy na okres dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony, chyba że Rada Gminy wyrazi zgodę na odstąpienie od powyższego obowiązku.
23. Dotacji na rzecz organizacji pozarządowych udzielać z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
24. W zakresie możliwości finansowania sportu kwalifikowanego uwzględnić unormowania zawarte w art.2 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o sporcie kwalifikowanym, uzależniające dokonanie określonych wydatków od podjęcia stosownej uchwały przez radę gminy.
25. Zapewnić należyte rozpatrzenie przez właściwych rzeczowo pracowników składanych przez organizacje pozarządowe ofert, w szczególności w odniesieniu do warunków określonych w ogłoszeniu o konkursie ofert, a następnie należytą kontrolę w zakresie składanych przez te organizacje sprawozdań z wykonania zadania publicznego i wykorzystania dotacji.

26. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia związku wydatków poniesionych przez kluby sportowe, nie ujętych w kosztorysach załączonych do ofert, z realizacją zadania publicznego zleconego w zawartych umowach. W przypadku braku takiego związku lub braku akceptacji ze strony Gminy dla wskazanych wydatków, podjąć czynności w celu wyegzekwowania zwrotu odpowiedniej części dotacji do budżetu Gminy.
27. Zapewnić rzetelne prowadzenie ewidencji wyjazdów służbowych.
28. Na poleceniach wyjazdu służbowego określać miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju.
29. Zapewnić dołożenie przez właściwych rzeczowo pracowników należytej staranności przy sporządzaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w celu wyeliminowania możliwości zamieszczenia w tym dokumencie postanowień niejasnych lub wzajemnie sprzecznych.
30. W zakresie ustalania wartości zamówienia na roboty budowlane przestrzegać art.33 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane oraz art. 32 ust.3 ww. ustawy, zgodnie z którym - jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających.
31. Ewidencję analityczną do konta 011 - środki trwałe prowadzić zgodnie z zapisami zawartymi w zakładowym planie kont oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.
32. Składniki majątku wprowadzać do ewidencji najpóźniej w miesiącu przekazania do użytkowania, zgodnie z postanowieniami art.20 ust.1 ustawy o rachunkowości i art.16d ust.2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych.
33. Wprowadzić do ewidencji księgowej Urzędu Gminy w Dobroniu konto 401 - amortyzacja i stosować je zgodnie z wewnętrznymi unormowaniami oraz przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych.
34. Zapewnić dokonywanie umorzenia w odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych.
35. Pomocy finansowej lub rzeczowej na rzecz innej jednostki samorządu terytorialnego udzielać zgodnie z art. 167 ust. 2 pkt. 5 ustawy o finansach publicznych, w wysokości określonej przez Radę Gminy w odrębnej uchwale.

36. Ponoszone wydatki klasyfikować zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.