



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

Bydgoszcz, dnia 9 listopada 2009 r.

RIO/KF/4104/43/2009

Pani

Barbara Nowakowska

Wójt Gminy Rogowo

87 – 515 Rogowo

Na podstawie art. 1, w związku z art. 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001r. nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. nr 167, poz. 1747), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Rogowo, udokumentowaną protokołem nr RIO/KF/43/2009 z dnia 18 września 2009 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Wójt w dniu jego podpisania.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Pani Wójt niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE.

W czasie przeprowadzonej kontroli kompleksowej gospodarki finansowej, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) w zakresie ustaleń ogólnie - organizacyjnych:

- prowadzenie obsługi finansowo-księgowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rogowie oraz wszystkich oświatowych jednostek organizacyjnych działających w formie przewidzianej dla jednostek budżetowych, przez służby finansowe Urzędu Gminy w Rogowie (str. 93-95 protokołu).

Podstawą wykonywania wymienionych wyżej czynności przez Urząd Gminy w Rogowie były porozumienia, zawarte pomiędzy kierownikami wymienionych jednostek.

Rachunkowość GOPS-u oraz jednostek oświatowych Gminy Rogowo prowadzona była przez pracowników Referatu Finansowego Urzędu Gminy. Dowody księgowe sprawdzane były pod względem merytorycznym przez kierowników poszczególnych jednostek, pod względem formalno - rachunkowym przez Skarbnika Gminy, natomiast zatwierdzenia dowodów do wypłaty dokonywał Wójt Gminy i Skarbnik Gminy.

Dowody księgowe powinny być podpisywane przez pracowników, którym kierownik jednostki powierzył obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, w tym główny księgowy, którego obowiązkiem jest dokonywanie kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kontroli rzetelności dokumentów księgowych, stosownie do przepisów art. 44 ust.2 i art.45 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Ostatnim etapem kontroli dokumentu, jest jego zatwierdzenie przez kierownika jednostki, odpowiedzialnego za całość gospodarki finansowej, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, zgodnie z przepisami art. 44 ust.1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości.

Skarbnik Gminy pełnił również funkcję głównego księgowego wymienionych wyżej jednostek, z naruszeniem przepisów art. 45 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Wskazać należy, że osobą kierującą w jednostce sektora finansów publicznych wszelkimi pracami wchodzącymi w zakres spraw finansowo-księgowych, jest główny księgowy tej jednostki, zaś głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza enumeratywnie określone w przepisach art. 45 ust.1 ustawy o finansach publicznych, obowiązki i odpowiedzialność. Skarbnik Gminy, będący jednocześnie głównym księgowym budżetu, jest pracownikiem Urzędu Gminy, zatrudnionym na podstawie powołania (art.4 ust.1 pkt.2 ustawy o pracownikach samorządowych), zaś jego

pracodawcą jest kierownik tego Urzędu – Wójt Gminy (art.33 ust. 3 i 5 u.s.g.). Prowadzenie obsługi finansowo-księgowej jednostek oświatowych Gminy Rogowo oraz Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, stanowiących odrębne jednostki organizacyjne, stanowiło naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Podstawą prowadzenia rachunkowości w jednostkach budżetowych są zasady określone w ustawie o rachunkowości, wynikające z przepisów art. 3 ust.1 pkt.1, w związku z art.2 ust.1 pkt.4 lit. „a” tej ustawy, a zatem każda jednostka musi prowadzić odrębne księgi rachunkowe.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z przepisami art.11, w związku z art. 76a ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe mogą być prowadzone poza siedzibą jednostki tylko w przypadku powierzenia ich podmiotowi prowadzącemu działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, zaś prowadzenie ksiąg rachunkowych, w myśl przepisów art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. nr 155, poz. 1095 ze zm.), jest działalnością gospodarczą, czyli zarobkową działalnością usługową, którą mogą wykonywać:

- przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, jeżeli są uprawnieni do wykonywania czynności z zakresu usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- pozostali przedsiębiorcy, pod warunkiem, że czynności z tego zakresu będą wykonywane przez osoby uprawnione do wykonywania czynności z zakresu usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

W żadnej z wyżej wymienionych definicji, nie mieszczą się jednostki samorządu terytorialnego, które wykonują zadania o charakterze użyteczności publicznej, określone w przepisach art.7 ustawy o samorządzie gminnym. Ustawodawca dopuszcza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy (art. 9 ust.2 ustawy samorządowej), wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej, jednakże ogranicza tę działalność wyłącznie do przypadków określonych w art. 10 ust.1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 ze zm.).

Zatem biorąc pod uwagę przyjęte w Gminie Rogowo rozwiązania, polegające na prowadzeniu w Urzędzie Gminy obsługi finansowej i księgowej gminnych jednostek organizacyjnych, jest z punktu widzenia obowiązującego prawa niedopuszczalne.

Odstępstwo od przedstawionych wyżej zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, może dotyczyć tylko jednostek oświatowych. W obecnym stanie prawnym, przepisy

art. 5 ust. 7 i 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, dopuszczają możliwość organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkół i placówek prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego

- nie przeprowadzenie w 2008 roku kontroli co najmniej 5% wydatków we wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych Gminy Rogowo w zakresie realizacji procedur, o których mowa w art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (str. 10 protokołu)

2) w zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej:

- nierzetelne sporządzenie sprawozdań budżetowych: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2008 r., poprzez:
 - zaniżenie skutków finansowych z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 17.496,32 zł. (str. 46-47 protokołu)
 - zawyżenia skutków finansowych z tytułu udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości na łączną kwotę 17.496,32 zł. (str. 49-50 protokołu).

Sprawozdania budżetowe: Rb-27S i Rb-PDP za 2008 r. zostały skorygowane i przesłane elektronicznie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 16 września 2009 r.

- naruszenie zasady bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez zaewidencjonowanie kosztów jednostki, wynikających z otrzymanych faktur od kontrahentów, w momencie dokonania wydatku (str. 19 i 20 protokołu),
- zastosowanie błędnej klasyfikacji budżetowej, polegające na ujęciu wpływów z tytułu sprzedaży nieruchomości w §0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, zamiast w §0770 – „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” (str. 52 protokołu),

3) w zakresie wydatków budżetowych:

- nieterminowe rozliczenie kosztów podróży służbowej przez Wójta Gminy (str. 64 - 65 protokołu),

4) w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym:

- naruszenie zasady jawności postępowania przy gospodarowaniu mieniem publicznym, poprzez nie określenie w sporządzonym wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, terminu złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości (str. 77 protokołu),

5) w zakresie innych nieprawidłowości:

- nieprzestrzeganie obowiązku publikowania uchwał w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem jak i w miejscu sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków sprzedaży tych napojów, które, jako akty prawa miejscowego, posiadające walory przepisów powszechnie obowiązujących, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (str. 54 protokołu),
- nie opracowanie dla Rady Gminy w Rogowie celem uchwalenia, projektu rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz z podmiotami, o których mowa w art.3 ust.3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (strona 63 protokołu).
Przedmiotowy program współpracy Gminy Rogowo z organizacjami pozarządowymi na 2009 r. został opracowany i zatwierdzony uchwałą nr XXII/4/09 Rady Gminy Rogowo z dnia 20 lutego 2009 r.
- dokonywanie przez Wójta Gminy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rogowie (str. 65 protokołu),

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte w trakcie wykonywania czynności kontrolnych proszę Panią Wójt o podjęcie działań, które

wyeliminują wszystkie nieprawidłowości z prac podległych służb, usprawnią ich działalność oraz zapobiegą ich powstawaniu w przyszłości.

Wobec powyższego proszę o:

1. Zaprzestanie prowadzenia przez Urząd Gminy obsługi finansowo-księgowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i zobowiązanie Kierownika tej jednostki do prowadzenia rachunkowości we własnym zakresie, biorąc pod uwagę przepisy art.4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, w związku z art.2 ust.1 pkt. 4 lit. „a” tej ustawy oraz do zatrudnienia głównego księgowego, na podstawie przepisów art.44 ust.2, w związku z art.45 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, według którego, kierownik jednostki sektora finansów publicznych może powierzyć obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości, wyłącznie głównemu księgowemu tej jednostki.
2. Przeprowadzanie w każdym roku budżetowym kontroli, co najmniej 5 % wydatków we wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych Gminy, w sposób określony w art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Rzetelne i prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych na podstawie danych, wynikających z ewidencji księgowej i dokumentacji podatkowej, stosownie do przepisów § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 115, poz. 781 ze zm.) oraz § 3 ust. 1 załącznika nr 34 do ww. rozporządzenia.
4. Przestrzeganie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonych przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. nr 152, poz.1223) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...) (Dz.U. nr 142, poz. 1020 ze zm.) i doprowadzenie rachunkowości jednostki do stanu zgodności z obowiązującym w tym zakresie prawem, poprzez bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, polegające na ewidencjonowaniu otrzymywanych faktur w okresie sprawozdawczym, przy zachowaniu zasady memoriału – art.24 ust.5, w związku z art. 6 ustawy.

5. Klasyfikowanie dochodów, 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 (Dz. U. nr 107, poz. 726 z późn. zm.).
6. Rozliczanie kosztów podróży służbowych w terminie 14 dni od dnia zakończenia podróży, stosownie do przepisów §8a ust.2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz.U. nr 236, poz. 1990 ze zm.).
7. Przy sprzedaży nieruchomości, przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz.2603 ze zm.), poprzez zamieszczanie w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, wszystkich informacji, określonych w art.35 ust.2 ustawy, kierując się zasadami jawności gospodarowania mieniem komunalnym, określonymi w przepisach art. 35 ust.1 ustawy.
8. Podjęcie działań, zmierzających do ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym Wojewody Kujawsko – Pomorskiego, uchwały w sprawie ustalenia liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem jak i w miejscu sprzedaży oraz określenia zasad usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży napojów alkoholowych i warunków ich sprzedaży, stosownie do przepisów art.13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r. nr 68, poz. 449).
9. Zaprzestanie wykonywania przez Wójta Gminy czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Rogowie, które, zgodnie z przepisami art. 7 pkt. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. nr 223, poz. 1458), należą do kompetencji Kierownika tej jednostki.

Zgodnie z art. 9 ust 3 powołanej na wstępie ustawy uprzejmie proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

*Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy
mgr Włodzimierz Bartkowiak*

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy w Rogowie.
2. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, Zespół we Włocławku.