



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

Bydgoszcz, dnia 30.12.2008 r.

RIO/KF/4104/52/2008

Pan
Krzysztof Wypij
Wójt Gminy Chełmno

ul. Dworcowa 1
86 – 200 Chełmno

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 w Urzędzie Gminy w Chełmnie kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy, udokumentowaną protokołem Nr RIO/KF/52/2008 z dnia 21 listopada 2008 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi 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 Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W czasie przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) w zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych (strony 10 – 11, 14 – 15, 134 – 139 protokołu kontroli):

- prowadzenie przez Urząd Gminy wspólnej ewidencji księgowej dla Urzędu i wszystkich podległych jednostek budżetowych. Ewidencję tę prowadzono bez analitycznego wyodrębnienia dochodów i wydatków poszczególnych jednostek, w tym oświatowych (Szkół Podstawowych w Kolnie i Małych Łunawach, Zespołu Szkół w Starogrodzie i Gimnazjum Publicznego w Podwiesku), Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i do roku 2007 włącznie Gminnej Biblioteki Publicznej w Starogrodzie (instytucji kultury). Działaniem takim naruszono przepisy art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Wynika z nich, że ustawa ma zastosowanie m. in. do poszczególnych jednostek budżetowych, w związku z czym powinny one prowadzić odrębną księgowość na zasadach określonych w tej ustawie. Zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 1 jednostki te obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy, zapewniając wyodrębnienie wszystkich zdarzeń istotnych do oceny ich sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego.

Prowadzenie wspólnej ewidencji księgowej dla Urzędu i wszystkich podległych jednostek budżetowych w Urzędzie Gminy pozbawiło kierowników ww. jednostek możliwości wykonywania w pełnym zakresie obowiązków kierowniczych wynikających z przepisu art. 44 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), stanowiącego, że „Kierownik jednostki sektora finansów publicznych (...) jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej w tym za wykonanie określonych ustawą obowiązków w zakresie kontroli finansowej...”

Niezależnie od powyższych uregulowań prawnych w odniesieniu do kierowników placówek oświatowych ma także zastosowanie przepis art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie oświaty stanowiący, że „Dyrektor szkoły lub placówki dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki (...) i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki”.

Natomiast instytucje kultury (jednostki wpisane do rejestru instytucji kultury) stanowią wobec Gminy odrębne podmioty prawa.

W myśl przepisów art. 17 w związku z art. 27 i 28 ustawy z dnia 21 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.) instytucje kultury posiadają samodzielność w gospodarowaniu środkami pochodzącymi z dotacji i przychodów własnych, a podstawę ich gospodarki finansowej stanowi plan działalności zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.

Natomiast obowiązek prowadzenia przez jednostki budżetowe ewidencji księgowej we własnym zakresie wynika z przepisu art. 45 ust. 1 stanowiącego, że „głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych (...) jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki...”.

Powierzenie zadań przypisanych ustawą głównym księgowym nie może zatem nastąpić na rzecz osoby, z którą kierownik jednostki nie jest związany stosunkiem nadrzędności służbowej, co oznacza, że ewidencji księgowej nie mogą prowadzić pracownicy innych jednostek. Odstępstwo od tej zasady może dotyczyć tylko jednostek oświatowych, wynikające z przepisu art. 5 ust. 7 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), stanowiącego, że „do zadań organu prowadzącego szkołę lub placówkę należy (...) zapewnienie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej szkoły lub placówki.”

Dalsze konsekwencje prowadzenia przez Urząd Gminy obsługi finansowo – księgowej podległych jednostek organizacyjnych były następujące:

- prowadzenie wspólnego rachunku bieżącego dla budżetu Gminy i Urzędu Gminy, jednostek oświatowych, GOPS i do roku 2007 także dla instytucji kultury.

Prowadzenie wspólnego rachunku bieżącego dla budżetu Gminy i Urzędu Gminy, za pomocą którego organ wykonawczy realizuje swoje zadania jest dopuszczalne przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020). Zgodnie bowiem z postanowieniami wymienionego rozporządzenia, konto 130 „Rachunki bieżące jednostek budżetowych” może służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu. Dodatkowym argumentem uzasadniającym możliwość prowadzenia wspólnego rachunku bankowego dla Gminy i Urzędu jest również fakt, iż Skarbnik Gminy pełni również funkcję głównego księgowego Urzędu. Pozostałe natomiast jednostki zobowiązane są do realizacji swoich planów finansowych z wykorzystaniem wydzielonego rachunku

bankowego, bowiem stosownie do przepisu art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych kierownicy tych jednostek ponoszą odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tych jednostek i w związku z tym rachunek bankowy nie może pozostać poza ich kontrolą,

- nie przekazanie jednostkom oświatowym i GOPS informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych i w związku z tym nie sporządzanie jednostkowych planów finansowych przez te jednostki, do czego zobowiązuje art. 20 ust. 4 ustawy o finansach publicznych i które powinny być opracowane w trybie określonym w art. 185 i 186 cytowanej ustawy i przepisami §§4 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych (Dz.U. z 2006 r. Nr 116, poz. 783),
- finansowanie Gminnej Biblioteki Publicznej jako instytucji kultury (do roku 2007 włącznie) bezpośrednio z budżetu, zamiast w formie dotacji,
- nie sporządzanie dla instytucji kultury planów działalności na rok 2007, czym naruszono przepis art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.), który stanowi, że „Podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan działalności instytucji, zatwierdzony przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora”. Gminną Bibliotekę Publiczną jako instytucję kultury wyodrębniono organizacyjnie i finansowo od 1 stycznia 2008 roku. W 2008 roku funkcjonowała ona już jako odrębna osoba prawna,
- nie sporządzanie przez Urząd Gminy jednostkowych sprawozdań budżetowych dla Urzędu jako jednostki budżetowej i wszystkich podległych jednostek organizacyjnych, czym naruszono przepis §4 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2006 r. Nr 115, poz. 781 ze zm.). Stanowi on, że kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego są zobowiązani do sporządzania i przekazywania w imieniu jednostki sprawozdań budżetowych. Natomiast nie sporządzanie jednostkowych sprawozdań finansowych – bilansów, stanowi naruszenie §14 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... (Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.). Odpowiedzialności z tego tytułu nie można przypisać kierownikom poszczególnych podległych jednostek budżetowych, ponieważ z uwagi na przyjęte rozwiązania organizacyjne w praktyce nie mieli oni możliwości wyegzekwowania obowiązków w tym zakresie, nie byli oni bowiem związani stosunkami nadrzędności służbowej z osobami (pracownikami Urzędu Gminy), które obsługę finansowo – księgową prowadziły,
- nie opracowanie procedur kontroli wewnętrznej gminnych jednostek organizacyjnych i brak możliwości i celowości przeprowadzenia kontroli co najmniej 5% wydatków tych jednostek, co dla Pana Wójta oznacza brak realnych możliwości dopełnienia obowiązków wynikających z treści przepisu art. 187 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

2) w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej:

- nie prowadzenie w urządzeniach księgowych jednostki konta 290 – „Odpisy aktualizujące należności”, mimo występowania operacji, które winny być ujmowane na tym koncie (odsetki od należności przypisanych, a niewpłaconych). Na dzień 31.12.2007 r. suma odsetek z tytułu niezapłaconych podatków wyniosła 128.633 zł. (strony 13 i 26 protokołu kontroli),

- ewidencjonowanie w 2007r. zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek, na koncie 134 „Kredyty bankowe” zamiast na koncie 260 – „Zobowiązania finansowe” . Od 1.01.2008 r. ewidencję zaciągniętych pożyczek prowadzono prawidłowo na koncie 260 (strony 13, 32-33 protokołu kontroli).

3) w zakresie dochodów budżetowych:

- nie przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie ustalenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne na terenie Gminy Chełmno, w związku z nowelizacją przepisów wprowadzonych ustawą z dnia 21 czerwca 2001r o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.).
Nie podjęcie przez Radę Gminy uchwały wymaganej przepisami art. 21 w/cytowanej ustawy skutkowało w kontrolowanej jednostce m. in. brakiem: wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy, nowych zasad i kryteriów wynajmowania lokali oraz brakiem nowych zasad polityki czynszowej (strony 49-50 protokołu kontroli).

4) w zakresie wydatków budżetowych:

- dokonanie odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za 2007 rok w kwocie 47.017 zł zamiast w kwocie 46.658,85 zł, tj. zawyżonego o 358,15 zł (strony 64-66 protokołu kontroli),
- nieterminowe, niezgodne z wewnętrzną instrukcją, rozliczanie zaliczek udzielanych pracownikom.
Spośród 19 zaliczek udzielonych w grudniu 2007r. 8 na łączną kwotę 2.700 zł rozliczono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 25 dni (strony 71-73 protokołu kontroli),

5) W zakresie zamówień publicznych:

- nie zamieszczenie terminu związania ofertą w ogłoszeniu, dotyczącym przetargu na transport tłucznia i szlaki na drogi gminne (strony 86-87 protokołu kontroli),
- nie przestrzeganie zasady niezwłocznego publikowania w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń o udzielonych zamówieniach publicznych w postępowaniach dotyczących:
 - zakupu i dostawy oleju opałowego dla Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Gminy,
 - usługi transportu tłucznia i szlaki na drogi gminne na 2008r.,
 - zakupu posiłków dla dzieci szkolnych z terenu Gminy na 2008r.Ogłoszenia te opublikowano dopiero w czasie trwania kontroli(strony 88-96 protokołu kontroli).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte do dnia zakończenia kontroli, proszę Pana Wójta 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. Prowadzenie ewidencji rachunkowej jednostek oświatowych w taki sposób, aby umożliwiała ona sporządzanie obowiązującej te jednostki sprawozdawczości budżetowej i finansowej, mając na uwadze fakt, że stosownie do przepisu art. 44 ust. 1 ustawy z dnia

30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych kierownicy tych jednostek ponoszą odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej tych jednostek. Zgodnie z zasadami określonymi przepisami § 12 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) (...) obowiązkiem tych jednostek jest opracowanie polityki rachunkowości, w tym zakładowego planu kont w sposób, umożliwiający sporządzenie wymaganej przepisami sprawozdawczości, m.in. jednostkowych sprawozdań budżetowych i bilansów. Obowiązek wyodrębnienia ksiąg rachunkowych wynika również z przepisu art. 4 ust 1 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) oraz postanowień art. 45 ust. 1 w/cytowanej ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych.

2. Zaprzestanie prowadzenia przez Urząd Gminy obsługi finansowo – księgowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Chełmnie, mając na uwadze przepisy art. 44 ust. 1 i 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) w związku z art. 20 tej ustawy i zobowiązanie kierownika GOPS-u do prowadzenia rachunkowości we własnym zakresie, zgodnie z przepisami art. 2 ust. 1, w sposób określony przepisami art. 4 ust. 1 i art.. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
3. Przekazywanie jednostkom oświatowym i GOPS informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych i zobowiązanie kierowników tych jednostek do sporządzania planów finansowych jednostek budżetowych w myśl przepisu art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, w trybie określonym przepisami art. 185 i 186 cytowanej ustawy i przepisami §4 i §5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych (...) (Dz.U. z 2006r. Nr 116, poz. 783).
4. Egzekwowanie od wszystkich podległych jednostek organizacyjnych sporządzania i przekazywania jednostkowych sprawozdań budżetowych, zgodnie z treścią przepisu §4 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2006 r. Nr 115, poz. 781 ze zm.), oraz sprawozdań finansowych (bilansów), zgodnie z treścią przepisów rozdziału 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...) (Dz.U. z 2006 r. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).
5. Zobowiązanie kierowników podległych jednostek organizacyjnych do opracowania procedur z kontroli wewnętrznej, zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych i dopełnienie obowiązku przeprowadzania w każdym roku kontroli co najmniej 5% wydatków tych jednostek, wynikającego z przepisu art. 187 ust. 3 ww. ustawy.
6. Ewidencjonowanie występujących w jednostce odsetek od należności przypisanych a nie wpłaconych na koncie 290 – „Odpisy aktualizujące należności”, zgodnie z zasadami funkcjonowania kont określonymi w załączniku Nr 2 do cytowanego powyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 28 lipca 2006r w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...).
7. Opracowanie i przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały uwzględniającej przepisy ustawy z dnia 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2005r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Zgodnie z przepisem art. 21 tej ustawy uchwała Rady Gminy winna zawierać m. in.:

- wieloletni program gospodarowania zasobem Gminy,
 - zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu Gminy, w tym: zasady i kryteria wynajmu oraz zasady polityki czynszowej.
8. Ustalanie przez Wójta Gminy czynszów na zasadach określonych przez Radę Gminy, zgodnie z przepisami określonymi w art. 21 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 8 pkt 1 w/cytowanej ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów (...).
 9. Dokonywanie odpisu na ZFŚS w prawidłowej wysokości, zgodnie z wymogiem art. 5 ustawy z dnia 4 marca 1994 roku o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996r. Nr 70, poz. 335 ze zm.).
 10. Terminowe rozliczanie zaliczek udzielanych pracownikom zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami określonymi w Instrukcji w sprawie obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Chełmno, wprowadzonej zarządzeniem Wójta Gminy z dnia 30.12.2002r.
 11. Zamieszczanie wszystkich niezbędnych informacji w ogłoszeniu o przetargach, w tym terminu związania ofertą, zgodnie z wymogiem art. 41 w/w ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
 12. Przestrzeganie zasady niezwłoczności w publikowaniu ogłoszeń o udzielonych zamówieniach publicznych, zgodnie z wymogami art. 95 ust.1 w/cytowanej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.

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 zastrzeżeń 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 Chełmno
2. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy,
Zespół w Toruniu