



P. K. TRUN P. K. Naeja
2017.09.07
[Signature]

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/103/11/K/1/2017

Gdańsk, dnia 5 września 2017 r.

**Pan
Sławomir Czechowski
Wójt Gminy Skórcz**

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. 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) w okresie od dnia 13 marca 2017 r. do dnia 7 lipca 2017 r. kontrolę kompleksową gminy Skórcz.

Wyniki kontroli ujęto w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 7 lipca 2017r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2013 - 2016 oraz inne okresy w miarę potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. nieokreślenie w przyjętych w jednostce zasadach (polityce) rachunkowości sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych w zakresie:
 - a) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,

- b) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji,
- c) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów,

czego wymaga art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c oraz pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.), co naruszyło art. 10 ust. 2 w/w ustawy – str. 7 - 8 protokołu kontroli.

Stosownie do treści art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c oraz pkt 4 cyt. ustawy jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

- sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
 - wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
 - opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

Dokumentacja ta winna również określać zasady systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

Natomiast zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 10 ust. 2 cyt. ustawy na kierowniku jednostki ciąży obowiązek ustalenia w formie pisemnej oraz aktualizacji w/w dokumentacji.

2. Ewidencjonowanie niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami *ustawy o rachunkowości* oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. *w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (tekst jednolity: Dz. U. 2017 r. poz. 760) oraz zasadami (polityką) rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Wójta Gminy Skórcz nr 109/2015 z 28 grudnia 2015 r. *w sprawie przyjęcia zasad polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy w Skórczu*, a mianowicie:

- a) przypadki nieokreślenia w księgach rachunkowych (ewidencji szczegółowej konta 011 – *Środki trwałe*) numerów dowodów księgowych, na podstawie których dokonywano zapisów księgowych dotyczących operacji zmian stanu ewidencyjnego środków trwałych, co uniemożliwia sprawdzalność ksiąg rachunkowych (3 przypadki na 11 objętych kontrolą z okresu I półrocza 2016 r.) ,

czym naruszono art. 24 ust. 4 pkt 1 *ustawy o rachunkowości* – str. 90 - 91 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

- b) Prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 011 – *Środki trwałe* w sposób uniemożliwiający ustalenie osób lub komórek organizacyjnych, którym powierzono środki trwałe, co naruszyło postanowienia części II – *Opis kont* ust. 1 *Konta bilansowe* pkt 2 załącznika nr 3 do w/w rozporządzenia oraz obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości – str. 89 protokołu.

Z opisu konta 011 zawartego w załączniku Nr 3 do w/w rozporządzenia (a także z polityki rachunkowości jednostki) wynika, że ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 011 powinna umożliwić ustalenie osób lub komórek organizacyjnych, którym powierzono środki trwałe.

- c) Przypadki nieujęcia w księgach rachunkowych kosztów okresu sprawozdawczego (miesiąca), którego dotyczyły (12 na 122 skontrolowane), czym naruszono art. 20 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* w zw. z § 18 ust. 2 w/w rozporządzenia – str. 49 - 54 protokołu.

Stosownie do art. 20 ust. 1 cyt. ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Natomiast zgodnie z treścią § 18 ust. 2 w/w rozporządzenia okresem sprawozdawczym jest miesiąc.

3. Wydanie decyzji w sprawie przyznania ulg w zapłacie podatków niezawierających uzasadnienia faktycznego i prawnego (3 bez uzasadnienia faktycznego i prawnego, 6, w których zawarto jedynie uzasadnienie faktyczne – kontroli poddano 9 decyzji – wszystkie wydane w 2016 r. w zakresie udzielania ulg), czym naruszono art. 210 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.) – str. 32 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem decyzja zawiera, między innymi, uzasadnienie faktyczne i prawne.

4. Nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji dotyczących zajęcia pasa drogowego, a mianowicie:

- a) wydanie w 2016 r. 3 decyzji administracyjnych dotyczących zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do dróg niebędących publicznymi drogami gminnymi (dróg wewnętrznych), czym naruszono art. 20 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.) – str. 34 - 35 protokołu.

Wskazane przepisy *ustawy o drogach publicznych* mają zastosowanie wyłącznie do dróg publicznych, zdefiniowanych w art. 1 i 2 tej ustawy, tj. dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Do dróg gminnych – zgodnie z art. 7 ust. 1 w/w ustawy – zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu (ust. 2 tego artykułu).

Ustalenie opłaty za zajęcie pasa drogowego w rozumieniu *ustawy o drogach publicznych* jest zatem możliwe jedynie wobec zajęcia drogi publicznej (a nie np. drogi wewnętrznej) i musi nastąpić w formie decyzji administracyjnej.

Wymienione uregulowania nie dają podstaw prawnych do ustalania opłaty za zajęcie pasa drogowego w drodze decyzji administracyjnej w odniesieniu do dróg wewnętrznych, których części mogą być wydierżawiane jako mienie gminy na zasadach ogólnych w drodze umów cywilnoprawnych.

- b) Wydanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót (zbadano 6 decyzji – wszystkie wydane w 2016 r.) na podstawie wniosków, które nie zawierały:
- ogólnego planu orientacyjnego z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego (6 przypadków) – co stanowi naruszenie § 1 ust. 5 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie *określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 1264),
 - informacji o sposobie zabezpieczenia robót albo projektu organizacji ruchu (5 przypadków) – co stanowi naruszenie § 1 ust. 5 pkt 1 w/w rozporządzenia – str. 35 - 37 protokołu.

Zgodnie z przytoczonymi przepisami do wniosku o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót należy dołączyć:

- szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1000 lub 1:500 z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego,
 - ogólny plan orientacyjny w skali 1:10.000 lub 1:25.000 z zaznaczeniem zajmowanego odcinka pasa drogowego oraz informację o sposobie zabezpieczenia robót, jeżeli nie jest wymagany projekt organizacji ruchu.
- c) Ustalenie opłat w zezwoleniach na zajęcie pasa drogowego z zastosowaniem nieprawidłowych stawek w stosunku do określonych uchwałą Rady Gminy Skórcz nr XX/124/2004 z dnia 30 grudnia 2004 r. w sprawie *ustalenia wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Wójt Gminy Skórcz*, co spowodowało zaniżenie opłat w 2 decyzjach (łączna kwota zaniżenia – 136 zł) oraz zawyżenie opłaty w 1 decyzji (o 525 zł) – str. 35 - 37 protokołu.

Podając powyższe do wiadomości Pana Wójta, działając na podstawie art. 9 ust. 2 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

- dostosowanie zasad rachunkowości do wymogów *ustawy o rachunkowości*,
- ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości*, rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* oraz zgodnie z przyjętymi przez jednostkę zasadami rachunkowości,
- wydawanie decyzji w sprawie przyznawania ulg w spłacie podatków zgodnie z postanowieniami *ustawy Ordynacja podatkowa*,
- zaniechanie pobierania opłaty za zajęcie pasa drogowego w odniesieniu do dróg wewnętrznych (niebędących publicznymi drogami gminnymi), wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego w celu prowadzenia robót na podstawie poprawnie wypełnionych wniosków oraz ustalanie opłat za wydawanie w/w zezwoleń w prawidłowej wysokości.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

PREZES
Izba Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

Pan Andrzej Klin – Przewodniczący Rady Gminy Skórcz.