

Wrocław, 29 lutego 2000r.

WK.0913/237/K-52/99

**Pani
Grażyna Rencz
Wójt Gminy Żukowice**

67-231 Żukowice

Na podstawie art.1 ust.1 ustawy z 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej w okresie od 8 listopada 1999r. do 10 stycznia 2000r. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia kontroli przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 10 stycznia 2000r., bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną.

Wyniki kontroli bieżącej, jak i kontroli wykonania uprzednio wydanych zaleceń wykazały, że większość wniosków pokontrolnych Regionalnej Izby Obrachunkowej zwartych w wystąpieniu nr WK. 0913/237/K-49/95 z 11.10.1995r. po kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 1995r., została wykonana. Wprowadzona po poprzedniej kontroli kompleksowej zmiana na stanowisku skarbnika gminy wpłynęła korzystnie na poprawę poziomu i jakości pracy w porównaniu z okresem objętym poprzednią kontrolą kompleksową. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w wyniku czynności podjętych w trakcie trwania niniejszej kontroli czynności przez pracowników jednostki kontrolowanej, znaczna część uchybień i nieprawidłowości została usunięta, w przypadkach umożliwiających takie działanie. Z punktu widzenia prawidłowej gospodarki finansowej, do szczególnie istotnych działań należy zaliczyć opracowanie nowych przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy. Pomimo generalnie pozytywnej oceny gospodarki finansowej, w wyniku kontroli stwierdzono również pewne nieprawidłowości i uchybienia.

KONTROLA WEWNĘTRZNA I ZABEZPIECZENIE MIENIA

Funkcjonujące w kontrolowanej jednostce przepisy wewnętrzne: "Instrukcja gospodarki kasowej", "Instrukcja ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania", wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy w 1994r., oraz "Zakładowy plan kont", "Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych", "Instrukcja inwentaryzacyjna", wprowadzone zarządzeniami Wójta Gminy w 1998r, nie były w pełni dostosowane do wymogów ustawy o rachunkowości. Wprawdzie powołano w podstawie prawnej zarządzeń Wójta Gminy przepisy tej ustawy, lecz niektóre z zawartych w instrukcjach uregulowań były niezgodne z jej postanowieniami a terminologia używana w tych instrukcjach nie uwzględniała zmian wprowadzonych ustawą. Przydatność tych przepisów została zakwestionowana także w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 1995r. i dlatego kontrolujący spowodowali

opracowanie i wprowadzenie w życie już w trakcie trwania niniejszej kontroli nowych przepisów wewnętrznych mających zapewnić prawidłową gospodarkę finansową.

STAN I FUNKCJONOWANIE KSIĘGOWOŚCI

Obowiązujący w okresie kontrolowanym "Zakładowy plan kont dla Urzędu Gminy w Żukowicach", nie spełniał wymogów art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dla niektórych kont podano sposób prowadzenia ewidencji szczegółowej, lecz nie określono w pełni zasad np. dla konta 011-"Środki trwałe" ustalono, że ta grupa składników winna być bezwzględnie objęta ewidencją ilościową ale nie zapisano, że ewidencję szczegółową do konta 011 należy prowadzić w księdze inwentarzowej środków trwałych.. Określono zasady wyceny aktywów i pasywów, nie określono natomiast m.in. zasad ewidencji środków trwałych na kontach 011 i 013, oraz zasad umarzania wartości środków trwałych. Jednostka nie posiadała wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych dla budżetu gminy, jak i dla Urzędu Gminy.

Zarządzeniem Nr 7/99 Wójta Gminy z dnia 27.11.1999r. został wprowadzony zakładowy plan kont spełniający wymogi określone w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

GOSPODARKA PIENIĘŻNA

W okresie kontrolowanym gospodarka kasowa uregulowana była zarządzeniem Nr 12 Wójta Gminy z dnia 8.08.1994r. w sprawie ustalenia "Instrukcji gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Żukowice".

W powyższej instrukcji jako podstawę prawną powołano nieobowiązujące już przepisy.

W nowej instrukcji opracowanej w trakcie trwania kontroli w podstawie prawnej powołano przepisy aktualnie obowiązujące.

W księdze obejmującej świadectwa pochodzenia zwierząt będące drukami ścisłego zarachowania stwierdzono poprawki cyfr w liczbach oznaczających numery druków i ich ilość oraz poprawki błędnych zapisów bez podpisu osoby dokonującej tej czynności i bez podania daty jak przewidują to przepisy art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości, niemniej dotyczyły one okresu wcześniejszego; aktualnie ewidencja prowadzona jest wzorowo.

DOCHODY BUDŻETOWE

Analiza wykonania dochodów własnych wykazała, że wpływy z tytułu należnych podatków są planowane bez uwzględnienia danych wynikających z wielkości przypisów, w rezultacie czego w 1998 r. niski był stopień wykonania w budżecie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych. Jednocześnie, z punktu widzenia poprawnego planowania budżetowego, negatywnie należy ocenić fakt znacznego przekroczenia planu jak miało to miejsce w podatku od środków transportowych od osób fizycznych, gdzie wskaźnik wykonania wyniósł aż 183%. Świadczyć to może jedynie o znacznym zaniżeniu planu wpływów z tego podatku w stosunku do istniejącej bazy (bieżących należności) oraz zaległości z lat ubiegłych.

W zakresie realizacji dochodów podatkowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Używane były nieaktualne wzory wykazów nieruchomości, nie dostosowane do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ponadto w wykazach nieruchomości składanych przez osoby fizyczne nie ujmowano danych o powierzchni posiadanych gruntów, a w przypadku osób prowadzących działalność gospodarczą - danych o wartości budowl (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe itp.),
- 2) Wpływające do Urzędu Gminy deklaracje podatkowe nie były poddawane kontroli wstępnej, tj. sprawdzeniu zgodności zastosowanej stawki podatkowej, poprawności wyliczeń rachunkowych, adnotacji o dokonanym przypisie na koncie podatnika, a także porównaniu z deklaracjami z roku ubiegłego w celu wyjaśnienia ewentualnych różnic. Ponadto nie przeprowadzano kontroli w terenie celem porównania składanych deklaracji ze stanem faktycznym, w sprawach budzących wątpliwość co do ich rzetelności, o czym stanowi art. 281 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa .
- 3) Zwolnienia z tytułu nabycia gruntów były udzielane na podstawie wielkości naliczanych przez osoby prawne w składanych deklaracjach, co jest niezgodne z art. 13 d. ust. 1 ustawy z 15.11.1984r. o podatku rolnym, który stanowi, że zwolnienia z tytułu nabycia gruntów przyznaje w drodze decyzji wójt na wniosek podatnika. Ponadto stwierdzono, że organ podatkowy przyznał ulgę z tytułu budowy chlewni bez weryfikacji przedstawionych rachunków, co spowodowało jej zawyżenie o kwotę 1.306 zł.
Sołtysom powierzono obowiązki w zakresie inkasa podatków bez podjęcia stosownej uchwały przez Radę Gminy, wymaganej na podstawie art. 6 b ustawy o podatku rolnym.
- 4) W kontokwitaruszach nie odnotowywano faktu odroczenia terminu płatności zobowiązania pieniężnego, co utrudnia bieżącą kontrolę terminowości wpłat.
- 5) Od dostawcy programu komputerowego nie egzekwowano obowiązku jego aktualizacji i modyfikacji stosownie do zmieniających się przepisów, w zakresie stanu podatkowego dokładnego opisu możliwości i zasad korzystania z programu, dokonywanych zmian w programach oraz decyzji kierownika jednostki dopuszczających do stosowania po zmianie, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt. 3 lit. "a" i "b" ustawy o rachunkowości.
- 6) Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie poboru podatku w formie inkasa i nie określiła inkasentów, mimo stosowania tej formy poboru podatków.

WYDATKI BUDŻETOWE

Wydatki na materiały biurowe - w przepisach wewnętrznych jednostki nie ustalono odrębnych zasad prowadzenia ewidencji rozliczania tych materiałów. Ustalono w wyniku kontroli, że odpowiedzialny pracownik prowadził pozabilansową ewidencję ilościową tych materiałów, lecz nie na bieżąco.

Wydatki na zakup opału - dokonywane zakupy opału były ewidencjonowane ilościowo i wartościowo na kartotece materiałowej. Stwierdzono natomiast nieprawidłowości w zakresie sposobu rozliczania zużycia opału, w tym także brak dowodu potwierdzającego przekazanie węgla palaczowi.

Wydatki inwestycyjne –W Urzędzie Gminy nie uregulowano przepisami wewnętrznymi zagadnień związanych z postępowaniem o udzielenie zamówień publicznych na wykonanie inwestycji. Również w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu omawiane sprawy nie zostały przypisane do prowadzenia żadnej komórce organizacyjnej, ani samodzielnemu stanowisku pracy. Regulację taką zamieszczono dopiero w opracowanej podczas kontroli instrukcji w sprawie kontroli i obiegu dokumentów. Pracownicy, którzy prowadzą sprawy wymagające stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, m. in. inspektor ds. inwestycji i budownictwa, mają wpisane do zakresów czynności szczegółowe obowiązki w zakresie realizacji ustawy. Przy udzielaniu zamówień na realizację inwestycji budowlano-montażowych prowadzonych przez Gminę w okresie 1996-1999 obowiązek stosowania przepisów o zamówieniach publicznych przy wyborze wykonawców miał inwestor zastępczy, którym było Przedsiębiorstwo Produkcyjno- Usługowe "INWEST" s.c. z Głogowa. Kontrolowana jednostka prowadzi rejestr udzielonych zamówień publicznych.

W wyniku kontroli zadania inwestycyjnego pn. "Budowa kanalizacji dla wsi Bukwica" stwierdzono brak:

- stosownego potwierdzenia, że ogłoszenia o przetargu były wywieszone i w jakim okresie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy,
- określenia w SIWZ pożądanego terminu realizacji zadania,
- w druku wz. ZP-46 „informacja o spełnieniu warunków wymaganych od dostawców – wykonawców” zapisu czy wszyscy oferenci wnieśli wymaganą kwotę wadium w wyznaczonym terminie,
- protokołów z komisyjnego otwarcia ofert dla stwierdzenia, że były nienaruszone,
- poinformowania wykonawcy, który przetarg wygrał, o terminie zawarcia umowy (art.51 ust.2 u.z.p.)

POWIĄZANIE BUDŻETU Z JEDNOSTKAMI ORGANIZACYJNYMI GMINY I INNYMI PODMIOTAMI

W okresie objętym kontrolą z budżetu gminy przyznawane były dotacje dla zakładów budżetowych i innych podmiotów nie powiązanych z budżetem gminy. Rada Gminy mimo uprzedniego zalecenia nie określiła zakresu i zasad przyznawania dotacji dla jednostek gospodarki pozabudżetowej, nie dopełniając obowiązku wynikającego z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 5 stycznia 1991r. Prawo budżetowe (tekst jednolity: Dz. U. z 1993r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.), a obecnie z art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

GOSPODARKA MIENIEM KOMUNALNYM

Występujące uchybienia w zarządzaniu lokalami mieszkalnymi (przekazanymi przez Kuratorium Oświaty dla gminy) zostały usunięte podczas trwania kontroli i w dniu 22 grudnia 1999 r. Zarząd Gminy w Żukowicach postanowił objąć wszystkie lokale mieszkalne jednolitą formą administrowania. Określono termin wprowadzenia tego postanowienia na dzień 1 stycznia 2000 r. Dotyczy to także

sposobów księgowania pobieranych czynszów, z działu 79 „Oświata i wychowanie” do działu 74 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”.

GOSPODARKA ŚRODKAMI RZECZOWYMI,

Gospodarowanie środkami rzeczowymi nie było w pełni uregulowane przepisami wewnętrznymi, np. brak było formalnych ustaleń jakie stawki umorzenia należy stosować w gminie dla środków trwałych, w przypadku stawek ujętych w przepisach ustawowych w przedziałach od-do. W jednostce zachowano wprawdzie częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji poszczególnych składników majątkowych, niemniej stwierdzono nieprawidłowości w zakresie jej przeprowadzenia. W trakcie kontroli opracowano nową instrukcję w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy, inwentaryzacji tego majątku oraz odpowiedzialności za powierzone składniki majątkowe. Instrukcja ta została wprowadzona zarządzeniem nr 7/99 Wójta Gminy Żukowice z dnia 27 grudnia 1999 r i w sposób kompleksowy reguluje gospodarkę majątkiem gminy.

Spośród przyczyn powstania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości do istotniejszych należy zaliczyć:

- 1) niedostosowanie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy do obowiązującej od 5 lat ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości,
- 2) brak uchwał Rady w zakresie: inkasa podatków i zasad przyznawania dotacji dla jednostek gospodarki pozabudżetowej,
- 3) nieprzestrzeganie obowiązujących ustaw regulujących gospodarkę finansową, tj.: ustawy o rachunkowości, ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o zamówieniach publicznych, Ordynacji podatkowej, a także przepisów wewnętrznych,
- 4) stosowanie nieaktualizowanych programów komputerowych, zwłaszcza dla wymiaru podatków, które nie spełniają wymogów określonych przepisami,

W wyniku podjętych w trakcie trwania kontroli czynności przez pracowników jednostki kontrolowanej część uchybień i nieprawidłowości została usunięta przez:

1. opracowanie nowych przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy; zarządzeniem Nr 7/99 Wójta Gminy z dnia 27 grudnia 1999r. wdrożono następujące przepisy:
 - a)“Zakładowy plan kont Urzędu Gminy w Żukowicach”,
 - b)“Instrukcję obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych”,
 - c)“Instrukcję w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”,
 - d)“Instrukcję w sprawie gospodarki kasowej”,
 - e)“Instrukcję ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania”,
2. skorygowanie błędnej decyzji w sprawie zawyżonej o 1.306,25 zł ulgi inwestycyjnej przyznanej podatnikowi z Kromolina,

3. zebranie aktualnych wykazów nieruchomości od ok. 80 % podatników z terenu gminy,
4. wezwanie osób prowadzących działalność bez zorganizowanego zakładu do złożenia stosownych oświadczeń,
5. uzupełnienie ewidencji zakupu materiałów biurowych,
6. opracowanie i podjęcie decyzji o dopuszczeniu do użytkowania stosowanych w pionie finansowym programów komputerowych,
7. unieważnienie niewykorzystanych kwitów w kontokwitariuszach nieczynnych,
8. wprowadzenie w przepisach wewnętrznych obowiązku komisyjnego rozliczania zużycia opału i opracowanie wzoru protokołu,

Przedstawiając powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art.9 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz.428 z późn. zm.), wnosi o wyeliminowanie nieprawidłowości i uchybień przedstawionych w niniejszym wystąpieniu oraz opisanych szczegółowo w protokole kontroli, a zwłaszcza o:

1. Przygotowanie projektu uchwały w sprawie określenia zakresu i zasad przyznawania dotacji przedmiotowych na podstawie art. 117 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) oraz dotacji dla innych podmiotów nie zaliczonych do sektora finansów publicznych, na podstawie art. 118 tej ustawy.
2. Planowanie dochodów budżetowych z tytułu podatków na poziomie realnych możliwości wynikających z wymiaru na dany rok z uwzględnieniem zaległości z lat ubiegłych oraz dokonywanie korekty planu w ciągu roku w wypadkach znacznych różnic w wykonaniu,
3. Przeprowadzanie kontroli poprzez porównywanie składanych deklaracji oraz wykazów nieruchomości ze stanem faktycznym w terenie, w sprawach budzących wątpliwość co do ich rzetelności oraz przeprowadzanie kontroli wstępnej wpływających do Urzędu Gminy deklaracji podatkowych, pod względem terminowości ich składania, prawidłowości zastosowanej stawki podatkowej, poprawności wyliczeń rachunkowych oraz dokonywanie adnotacji o dokonanych przypisie na koncie podatnika, a także porównywanie z deklaracjami z roku ubiegłego w celu wyjaśnienia ewentualnych różnic.
4. Egzekwowanie od dostawcy programu komputerowego obowiązku jego aktualizacji i modyfikacji stosownie do zmieniających się przepisów, oraz sporządzenia dokładnego opisu możliwości i zasad korzystania z programu; program winien również umożliwiać uzyskanie zbiorczych danych o ilości podatników, wymiarze podatku za dany rok dla danej wsi i całej gminy (podsumowanie rejestru wymiarowego).
5. Egzekwowanie od podatników prowadzących działalność gospodarczą podania w wykazach nieruchomości wartości budowli związanych z tą działalnością oraz, składania przez osoby fizyczne

aktualnych wykazów nieruchomości w sytuacjach określonych w art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

6. Poinformowanie osób prawnych prowadzących gospodarstwa rolne, że zgodnie z przepisami zawartymi w art. 13 d. ust.1 ustawy z 15.11.1984r. o podatku rolnym, zwolnienia z tytułu nabycia gruntów przyznaje w drodze decyzji wójt na wniosek podatnika.
7. Podjęcie działań mających na celu doprowadzenie do wydania decyzji w sprawie opłaty eksploatacyjnej oraz pobieranie należnych dochodów z tytułu opłaty eksploatacyjnej od Spółdzielni Kółek Rolniczych w Żukowicach w związku z eksploatacją żwiru w m. Słone, zgodnie z art. 3 pkt 2 lit. b ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).
8. Przestrzeganie przy wydawaniu i rozliczaniu kart drogowych zasady kompletności zapisów w rubrykach przez wypełnianie: kto zleca wyjazd i stwierdza przyjazd, w czyjej dyspozycji jest pojazd służbowy oraz podanie czasu pracy kierowcy; przy poprawianiu błędnych zapisów w kartach drogowych, należy postępować zgodnie z nową „Instrukcją ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy”, stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 2 Wójta Gminy z dnia 27.12.1999 r., która w punkcie 10, części II określa, że: „Błędnie wypełnione druki powinny być anulowane przez wpisanie adnotacji *unieważniam* wraz z datą i czytelnym podpisem osoby dokonującej tej czynności”.
9. Przestrzeganie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych w zakresie:
 - stosownego potwierdzania, że ogłoszenia o przetargu były wywieszone i w jakim okresie na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy,
 - przestrzegania zasady, by rachunki za opracowanie dokumentacji projektowej pokrywane były z rachunku inwestycyjnego,
 - określania w SIWZ pożądanego terminu realizacji zadania,
 - zamieszczania informacji w druku ZP-46, czy oferenci wnieśli wymagane wadium w terminie,
 - sporządzania protokołów z komisijnego otwarcia ofert dla stwierdzenia, że są nienaruszone,
 - informowania wykonawcy, który przetarg wygrał, o dacie zawarcia umowy (art. 51 ust. 2 u.z.p.)
10. Egzekwowanie od kontrahentów pisemnego potwierdzenia stanu należności lub zobowiązań stosownie do przepisów art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
11. Wyeliminowanie nieprawidłowości omówionych w protokole kontroli w zakresie czynności przedinwentaryzacyjnych (likwidacja przedmiotów zużytych); przestrzeganie zasad określonych w instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji tego majątku oraz odpowiedzialności za powierzone składniki majątkowe, przyjętej w dniu 27 grudnia 1999 r. Zarządzeniem Wójta.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zwraca się o udzielenie w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie realizacji przedstawionych wniosków. Do

wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby przez właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Stanisław Lisiecki

Przewodniczący Rady Gminy