

Wrocław, 7 marca 2001 roku

WK.0913/344/K-84/00

Pan
Wiktor Lubieniecki
Burmistrz Miasta i Gminy Złoty Stok
Rynek 22
57 - 250 Złoty Stok

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), przeprowadziła, w okresie od 25 września 2000 r. do 31 stycznia 2001 r., kompleksową kontrolę w zakresie gospodarki finansowej Miasta i Gminy Złoty Stok.

Z ustaleń kontroli wynika, że w wielu dziedzinach działalność Urzędu Miejskiego nie budziła zastrzeżeń. Stwierdzono jednak, że w trakcie realizacji zadań miały miejsce nieprawidłowości i uchybienia, przedstawione w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym.

W zakresie funkcjonowania księgowości

W latach 1999-2000 służby finansowe Gminy dopuściły do naruszenia przepisów ustawy o rachunkowości, poprzez nieujmowanie w księgach rachunkowych Urzędu operacji gospodarczych dotyczących obrotu środkami pieniężnymi na rachunkach bankowych (dotyczy lokat terminowych) oraz przychodów i rozchodów rzeczowych składników majątku (dotyczy środków trwałych).

Księgi rachunkowe sporządzane za pomocą komputera (wydruki komputerowe zestawienia obrotów i sald, wydruki obrotów kont, karty wydatków), nie były oznaczone nazwą programu przetwarzania, ani co do roku obrotowego (dotyczy ewidencji środków trwałych). Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawienia sald kont pomocniczych, stanowiące księgi rachunkowe, nie posiadały danych dotyczących bilansu otwarcia.

Stosowany w jednostce Zakładowy Plan Kont nie odpowiadał w pełni przepisom wynikającym z ustawy o rachunkowości, gdyż jego zapisy nie zawierały wskazania zasad prowadzenia kont ksiąg pomocniczych (ewidencji analitycznej) i ich powiązania z kontami księgi głównej oraz przyjętych zasad wyceny aktywów i pasywów. Ponadto ZPK nie zawierał pełnego opisu przyjętych zasad rachunkowości, tj. wykazu ksiąg rachunkowych sporządzanych ręcznie wraz z opisem przyjętych zasad księgowania operacji gospodarczych na tych urządzeniach.

W księgach rachunkowych dokonywano zapisów operacji gospodarczych niezgodnie z art.20 ustawy o rachunkowości, poprzez niewprowadzanie do ksiąg rachunkowych miesiąca każdej operacji gospodarczej, która nastąpiła w tym miesiącu (dotyczy ewidencji do konta 310 – Materiały). Ponadto nie ewidencjonowano w księgach rachunkowych wszystkich operacji dotyczących obrotu środkami pieniężnymi na rachunku bankowym Funduszu Ochrony Środowiska.

W zakresie gospodarki pieniężnej

W przepisach wewnętrznych (instrukcjach) ani umowie z bankiem, który prowadzi obsługę kasową Urzędu, nie ustalono sposobu dokumentowania wpłat i wypłat realizowanych za pośrednictwem banku ani nie określono wymogów jakim winny odpowiadać dowody dokumentujące obrót gotówkowy, sposobu ich wystawiania i kontroli.

Dopuszczono do realizacji dowody księgowe, które nie zostały zatwierdzone do wypłaty przez kierownika jednostki lub osobę upoważnioną; tym samym nie przestrzegano obowiązujących zasad określonych w pkt. I.2 Instrukcji obiegu dokumentów, obowiązującej w jednostce.

Nie przestrzegano także zasad określonych w przepisach wewnętrznych w zakresie ewidencji i znakowania druków ścisłego zarachowania (dotyczy dowodów obrotu gotówkowego, arkuszy spisu z natury).

W zakresie rozrachunków i roszczeń

W urzędzie nie została przeprowadzona inwentaryzacja rozrachunków na 31 grudnia 1998 i 1999 roku; niewypełnienie wymogów art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości było naruszeniem dyscypliny budżetowej z art. 57 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budżetowe oraz naruszeniem dyscypliny finansów publicznych z art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy o finansach publicznych.

Nie wprowadzono do ksiąg rachunkowych roku obrachunkowego danych, dotyczących należności długoterminowych, których wartość na koniec 2000 r. wynosiła 87.230,78 zł.

W zakresie realizacji dochodów

Pracownica odpowiedzialna za wymiar podatków nie zwracała się do składających deklaracje osób prawnych o złożenie niezbędnych wyjaśnień oraz skorygowanie deklaracji w razie stwierdzenia, że deklaracje zawierają błędy lub oczywiste omyłki, w trybie art. 274 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.). Spowodowało to nieprawidłowe ustalenie kwot należności podatkowych oraz wykazanie we wnioskach o subwencję wyrównawczą z tytułu ulg ustawowych w podatku rolnym zaniżonych ulg górskich. Poza tym w kontrolowanym Urzędzie nie były porównywane dane na temat rodzajów i wielkości podstaw opodatkowania, wprowadzone do ewidencji podatkowej podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych z danymi wynikającymi z ewidencji geodezyjnej, ewidencji działalności gospodarczej oraz danymi zawartymi w złożonych przez podatników wykazach nieruchomości. Na skutek tego podatek rolny, leśny i od nieruchomości zostały ustalone w nieprawidłowej wysokości, ponieważ na przykład: podatek od położonych na terenie miasta Złoty Stok nieruchomości od gruntów niesklasyfikowanych rolniczo był naliczany wg stawki mającej zastosowanie dla użytków rolnych nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych a użytkowanych rolniczo, zamiast stawki jak dla gruntów pozostałych. Niektóre nieruchomości nie były opodatkowane, inne były opodatkowane podwójnie; grunty leśne były wyłączone z opodatkowania po zaliczeniu do nieużytków, zamiast być opodatkowane podatkiem leśnym. Poza tym podatki od nieruchomości i rolny były naliczane od innych powierzchni (gruntów, budynków mieszkalnych i budynków pozostałych) niż wynikające z ewidencji gruntów i budynków oraz z wykazów nieruchomości złożonych przez podatników. Użytki sklasyfikowane w ewidencji geodezyjnej jako wody stojące, w ewidencji podatkowej były zaliczane do nieużytków (i w konsekwencji zwalniane z podatku rolnego) bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego

mającego na celu ustalenie czy nie są to stawy zarybione podlegające opodatkowaniu podatkiem rolnym. W nakazach płatniczych nie uwzględniano ulg zakupowych przyznanych w podatku rolnym decyzjami organu podatkowego.

Kontrola prawidłowości naliczania i egzekwowania odsetek za zwłokę od osób prawnych i fizycznych wykazała, że pracownica odpowiedzialna za pobór i egzekucję podatków nie pobierała odsetek od podatników opłacających podatki po terminie, poprzez brak rozksięgowania wpłat dokonanych przez podatników po terminie proporcjonalnie na poczet zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę, do czego była zobowiązana na podstawie art. 55 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. W związku z powyższym w latach 1999 – 2000 gmina nie uzyskała należnych jej dochodów w kwocie 9.341 zł.

Na potwierdzeniach odbioru wszystkich decyzji wymiarowych dla osób fizycznych na podatki rolne, leśny i od nieruchomości, doręczonych przez sołtysów (na terenie wsi) oraz pracowników Urzędu Miejskiego (w mieście Złoty Stok) w latach 1999 – 2000, nie została wpisana data doręczenia decyzji, czego wymaga art. 152 ustawy Ordynacja podatkowa.

Rada Miejska Uchwałą nr 72/91 z 13 listopada 1991 r. w sprawie wyznaczenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso od łącznego zobowiązania pieniężnego od osób fizycznych, ustaliła procentowe stawki wynagrodzenia z tytułu inkasa oraz „dodatkowy ryczałt za czynności urzędowe sołtysów, który wypłacany będzie sołtysom kwartalnie”. Powyższe uregulowanie wykraczało poza dyspozycje art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; w latach 1997 – 2000 wypłacono sołtysom dodatkowy ryczałt za czynności urzędowe w wysokości ogółem 5.200 zł. W trakcie kontroli Rada Miejska podjęła uchwałę nr XXII/161/2000 z 29 grudnia 2000 r. w sprawie zarządzenia poboru podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości, ustalenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso – w której określiła wysokość wynagrodzenia za inkaso dla sołtysów bez żadnych dodatkowych ryczałtów.

Nie zostały sporządzone tytuły wykonawcze wobec 5 podatników, posiadających zaległości w kwocie ogółem 1.267 zł, którzy nie odbierali żadnych pism pod wskazanym adresem, przy czym doręczenia były dokonywane jedynie za pośrednictwem poczty. Nie zostały zgłoszone do sądu wnioski o ustanowienie zabezpieczeń hipotecznych należności podatkowych, co do których istniała możliwość ich przedawnienia na kwotę 3.212,33 zł od podatników, wobec których Urząd Skarbowy umorzył postępowanie egzekucyjne ze względu na nieściągalność należności.

W zakresie realizacji wydatków

Na 31 grudnia 1999 r. nastąpiło przekroczenie planu wydatków w dziale 79 - Oświata i wychowanie, w rozdz. 7961 Zespoły ekonomiczno-administracyjne szkół, w § 31 o kwotę 196 zł oraz w całym rozdziale o kwotę 193 zł. Powyższe przekroczenie powstało na skutek niedokonania do końca 1998 r. wpłaty środków do budżetu gminy przez gminną jednostkę budżetową Zespół Ekonomiczno Inwestycyjny – do czego zobowiązywał ją art. 15 ust. 1 ustawy z 5 stycznia 1991 r. prawo budżetowe (tekst jednolity z 1993 r. Dz. U. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.). Zamiast tego powyższa kwota została wydatkowana w roku następnym, bez zwiększenia planu wydatków.

W 1999 r. wydatkowano z budżetu gminy kwotę 3.183,80 zł na cele inseminacji zwierząt. Zadanie to było związane z postępem biologicznym w rolnictwie - nie dotyczyło zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty i nie zostało wymienione w przepisach art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o

samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 1999 r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) jako zadanie własne gminy, w związku z tym jego finansowanie przez Gminę nie znajdowało podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Na 2000 r. Rada Miejska nie zaplanowała wydatków na inseminację zwierząt.

Pracownikom Urzędu (14 osobom) wypłacany był po 1 sierpnia 2000 r. dodatek służbowy, pomimo, że rozporządzenie Rady Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 61, poz. 707), nie przewidywało takiego składnika wynagrodzeń. Zgodnie z § 7 ust. 1 przytoczonego rozporządzenia, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności kierownik urzędu może przyznać pracownikowi na czas określony, nie dłuższy niż rok, dodatek specjalny. Opisana nieprawidłowość została usunięta w trakcie kontroli.

W latach 1999 - 2000 wypłacono dwom pracownikom Urzędu wynagrodzenie za godziny nadliczbowe (w kwocie ogółem 216,60 zł), pomimo, że zgodnie z § 7 Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego w Złotym Stoku za godziny nadliczbowe przysługiwał pracownikom czas wolny od pracy w tym samym wymiarze godzin.

Należne za styczeń i czerwiec 2000 r. składki na ubezpieczenia społeczne, na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od wynagrodzeń pracowników Urzędu, zostały odprowadzone na rachunek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z 1-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 47 ust. 1 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.). Poza tym gminne jednostki budżetowe: Szkoła Podstawowa w Laskach i Szkoła Podstawowa w Mąkolnie na dzień 30 września 2000 roku posiadały zadłużenie wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ww. składek w kwocie ogółem 31.912 zł. Wypłacanie wynagrodzeń w jednostkach sektora finansów publicznych bez jednoczesnego odprowadzenia składek na ubezpieczenie społeczne nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 138 ust.1 pkt 8 ustawy z 19 grudnia 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 poz. 1014 z późn. zm.). Osobami odpowiedzialnymi za powyższe naruszenie są dyrektorzy i główni księgowi szkół. O powyższym fakcie inspektorzy kontroli poinformowali Burmistrza Miasta Pana Wiktora Lubienieckiego w dniu 22 stycznia 2001 r.

Wysokość rocznego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych Urzędu w 1999 i 2000r. została ustalona niezgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.). W 2000 r. do dnia 31 maja przekazano na rachunek Funduszu Świadczeń Socjalnych tylko kwotę odpowiadającą 11,8% kwoty odpisu rocznego, a do 30 września 2000 r. - 56,5% kwoty odpisu rocznego. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ww. ustawy, pracodawca zobowiązany jest do przekazania na rachunek bankowy Funduszu, w terminie do dnia 30 września, całości dokonanego odpisu na dany rok, z tym, że w terminie do dnia 31 maja tego roku, przekazuje kwotę stanowiącą co najmniej 75% równowartości tego odpisu. Poza tym środki zgromadzone na rachunku Funduszu i przeznaczone na finansowanie działalności socjalnej, były pożyczane i wykorzystywane na działalność bieżącą gminy - na przykład na opłacanie składek ZUS i wypłatę wynagrodzeń w jednostkach gminnych.

Urząd Miasta prowadził wspólną działalność socjalną z Ośrodkiem Pomocy Społecznej w Złotym Stoku pomimo niezawarcia umowy, o której mowa w art.9 ust. 1 i 3 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, określającej w szczególności przedmiot wspólnej działalności, zasady jej prowadzenia, sposób rozliczeń oraz tryb wypowiedzenia.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne dla pracowników Urzędu za 1999 rok, wypłacono w dniu 19 kwietnia 2000 r. tj. po terminie określonym w art. 5 ust. 2 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.).

Koszty podróży służbowych odbywanych przez pracowników Urzędu były wypłacane na podstawie rachunków kosztów podróży, które nie posiadały numeru, daty wystawienia, określenia czasu trwania podróży ani wskazania środka lokomocji właściwego do jej odbycia. Rachunki te nie były także sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym i nie zostały zatwierdzone do wypłaty przez uprawnione osoby. Poza tym pracownikom nie wypłacano diet i ryczałtów na dojazdy, należnych na podstawie przepisów § 3 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 69, poz. 454 z późn. zm.).

Pracodawca nie zawarł z pracownikami Urzędu pisemnych umów na używanie do celów służbowych samochodów prywatnych (umowy te zostały sporządzone w trakcie kontroli) i dokonywał wypłaty ryczałtów z tego tytułu bez ich prawidłowego udokumentowania i bez odliczeń z tytułu nieobecności w pracy, czego wymagają przepisy Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 41, poz. 239).

W specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postępowaniu przetargowym na wykonanie robót inwestycyjnych określono wysokość wnoszonego na przetarg wadium w kwocie mniejszej niż 1% wartości zamówienia - gdy stosownie do art. 41 ust. 1 ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn. zm.), jego wysokość powinna być określona w granicach 1 ÷ 5 % wartości przedmiotu zamówienia. Podmiotowi, który wygrał przetarg, nie zostało z chwilą podpisania umowy zwrócone wadium (wniesione w formie czeku potwierdzonego).

W umowie zawartej z wykonawcą robót budowlanych nie określono wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jego rodzaju i formy wniesienia oraz zasad jego podziału i zwrotu. Poza tym zabezpieczenie było tworzone niezgodnie z zasadami określonymi w § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz formy tego zabezpieczenia (Dz. U. Nr 140, poz. 794 z późn. zm.), ponieważ było tworzone z potrąceń z faktur za częściowo wykonane roboty w wysokości 5 % wartości faktury, bez dokonania jednorazowej wpłaty 30% należnego zabezpieczenia najpóźniej w dniu zawarcia umowy o wykonanie robót.

W latach 1997 – 1999 wpływy z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w kwocie ogółem 12.874 zł zostały przeznaczone na wydatki bieżące budżetu zamiast, stosownie do przepisów art. 18² ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i

przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 320 z późn. zm.), służyć finansowaniu zadań wynikających z gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zostały wypłacone diety w wysokości po 48 zł (ogółem 192 zł) 2 członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz 2 osobom nie będącym członkami komisji za kontrole przeprowadzone w sklepach, pomimo że nie było do tego podstaw prawnych. Według § 3 Uchwały Rady Miejskiej nr VIII/38/99 z 23 kwietnia 1999 r. „dieta za posiedzenie GKRPA jest naliczana w wysokości podwójnej diety jak za podróże służbowe, natomiast inne prace wymagające więcej czasu lub nakładu pracy mogą być realizowane na umowę zlecenia”. Umowy zlecenia w tym wypadku nie zostały jednak zawarte ani z członkami GKRPA ani z osobami spoza komisji.

W umowach o pełnienie dyżurów terapeutycznych w Punkcie Konsultacyjnym GKRPA, nie zawarto zapisów określających ilość godzin bądź dni pełnienia dyżurów, przez co nie zabezpieczono należycie interesów gminy i nie zapewniono możliwości kontroli prawidłowości rachunków przedkładanych do zapłaty przez zleceniobiorcę.

W zakresie powiązań budżetu z jednostkami organizacyjnymi gminy

Na podstawie Uchwały Rady Miejskiej nr XII/71/99 z 13 października 1999 r. „w sprawie zmiany organizacyjnej zakładu budżetowego pod nazwą: Biblioteka Publiczna Miasta i Gminy w Złotym Stoku w jednostkę budżetową gminy” - zmieniono formę organizacyjną biblioteki publicznej. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.) biblioteki publiczne jednostek samorządu terytorialnego powinny być zorganizowane w formie instytucji kultury, których zasady działalności reguluje ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. Nr 110, poz. 721 z późn. zm.).

Rada Miejska nie podjęła uchwały w trybie art. 118 ust. 3 ustawy o finansach publicznych tj. określającej tryb postępowania o udzielenie dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania dotowanego zadania.

Dotacje dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych były przyznawane na podstawie wniosków nie spełniających wymogów z art. 25 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ponieważ podmioty ubiegające się o dotacje zwróciły się o sfinansowanie ich działalności statutowej, zamiast złożyć oferty wykonania zadań zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantujące wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Poza tym umowy o udzielenie dotacji zawarte z tymi podmiotami nie spełniały wymogów z art. 71 ust. 2 ww. ustawy, ponieważ nie zawierały zapisów na temat trybu wykonywania kontroli zadania oraz sposobu rozliczania udzielonej dotacji celowej i zasad zwrotu nie wykorzystanej części dotacji.

Stowarzyszenie Klub Sportowy „Unia” do końca 2000 r. nie zwrócił niewykorzystanej części dotacji za 1999 r. w kwocie 2.992 zł. Zarząd Miasta w 2000 r. podjął decyzję o uznaniu wydatków w kwocie 2.904 zł poniesionych przez ten podmiot w 2000 r. z „niewykorzystanej dotacji za 1999 r.”, jednak zgodnie z art. 130 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych nie zrealizowane kwoty wydatków zamieszczonych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego wygasają z upływem roku budżetowego, a ewentualne zaliczenie ich do wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego, a więc Rady Miejskiej.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

Zarząd Miasta dla części zbywanych nieruchomości komunalnych nie sporządził i nie podał do wiadomości publicznej wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste, czym naruszył art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.), natomiast wykazy sporządzone dla pozostałych nieruchomości nie zawierały wszystkich składników wymaganych przepisami art. 35 ust. 2 ww. ustawy, a mianowicie brakowało w nich opisu nieruchomości oraz informacji na temat jej przeznaczenia w planie miejscowym zagospodarowania, wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, terminów wnoszenia tych opłat oraz zasad ich aktualizacji.

Opłaty za użytkowanie wieczyste (pierwsze i roczne) były ustalane w protokołach negocjacji i aktach notarialnych w nieprawidłowej wysokości na skutek błędów pisarskich i pomyłek – na przykład opłaty roczne za grunty przeznaczone na prowadzenia działalności gospodarczej były naliczane według 1% stawki zamiast 3% (opłaty zostały zaniżone), natomiast pierwsze opłaty za grunty przeznaczone na cele mieszkaniowe zostały naliczone według stawki 25% zamiast 15% (opłaty zawyżone).

W zkładowym planie kont Urzędu Miejskiego nie przewidziano konta 030 „Finansowy majątek trwały” ani innego o odpowiadającej mu treści ekonomicznej i w księgach rachunkowych jednostki nie była nigdy w żaden sposób ewidencjonowana wartość udziałów wniesionych w latach 1992 – 2000 przez gminę do obcych podmiotów gospodarczych (wynosząca zgodnie z potwierdzeniami nadesłanymi przez spółki wg stanu na 31 grudnia 2000 r. – 407.150 zł). W trakcie kontroli została przeprowadzona na podstawie zarządzenia Burmistrza Miasta inwentaryzacja udziałów wg stanu na 31 grudnia 2000 r., a wartość ujawnionych w jej wyniku udziałów została zaewidencjonowana na koncie 030 „Finansowy majątek trwały” pod datą 31 grudnia 2000 r.

Informacje o stanie mienia komunalnego przedłożone Radzie Miejskiej przez Zarząd wraz z projektami budżetów na 2000 i 2001 r. nie zawierały elementów wymienionych w art. 120 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.) a mianowicie nie podano w nich: danych o zmianie w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji (zamiast tego podano stan na dzień sporządzania informacji i prognozę stanu na koniec roku); informacji o przysługujących gminie ograniczonych prawach rzeczowych, wierzytelnościach, udziałach w spółkach oraz o posiadaniu i ich zmianach; danych o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz wykonywania posiadania.

W zakresie gospodarki środkami rzeczowymi

W latach 1998 – 1999 nie zostały zinwentaryzowane udziały wniesione przez gminę do obcych podmiotów gospodarczych, rozrachunki oraz zapasy materiałowe pomimo, że art. 26 ustawy o rachunkowości stanowi o obowiązku corocznego inwentaryzowania tych składników majątku (w przypadku materiałów raz na dwa lata) według stanu na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Na skutek braku inwentaryzacji księgi rachunkowe kontrolowanej jednostki nie były rzetelne w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ponieważ w przypadku udziałów zawierały zapisy nie odzwierciedlające stanu rzeczywistego, a w przypadku rozrachunków i zapasów materiałowych dane nie zweryfikowane. Zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji ww. składników majątkowych w latach 1998 - 1999 wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z 26

listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), co jest podstawą do wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Burmistrza i Skarbnika Gminy.

Nie sporządzono dokumentacji inwentaryzacyjnej z inwentaryzacji środków trwałych (protokołu końcowego z przebiegu inwentaryzacji, rozliczenia z pobranych arkuszy spisowych i zestawień zbiorczych spisu z natury), czym naruszono uregulowania pkt. 9 Zasad inwentaryzacji składników majątkowych obowiązujących w jednostce.

Ewidencja środków trwałych nie zawierała danych dotyczących ich charakterystyki, numerów inwentarzowych oraz danych wskazujących i określających przyjęcie środka trwałego na stan. Ewidencja analityczna materiałów nie była prowadzona na bieżąco, stwierdzono brak ciągłości zapisów.

W zakresie gospodarowania Gminnym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

W latach 1999 – 2000 środki pochodzące z wpływów z opłat na GFOŚiGW przekazywane były z rachunku podstawowego gminy na rachunek funduszu z wielomiesięcznym opóźnieniem, co było spowodowane wykorzystywaniem środków do utrzymania płynności finansowej Urzędu oraz przeoczeniem przez pracownika odpowiedzialnego za księgowanie dochodów budżetowych kwot, które wpłynęły na konto depozytów (zakwalifikowanych jako wpływy do wyjaśnienia).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W sprawozdaniach o dochodach jednostki samorządu terytorialnego w dziale 90, rozdziale 9019 § § 51, 53 i 55 wykazano inne dane niż wynikają z wydruków ksiąg rachunkowych (ewidencji analitycznej dochodów budżetowych do rachunku bieżącego), co było naruszeniem § 24 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 164, poz. 1175) oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminowości sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 16, poz. 209). Nieprawidłowość ta jest wynikiem niedostosowania programu komputerowego używanego w księgowości Urzędu do ewidencjonowania wpływów z tytułu podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości, pobieranych w ramach łącznego zobowiązania pieniężnego, do obowiązujących przepisów prawa.

We wnioskach o przyznanie kwoty subwencji rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień w podatkach rolnym, leśnym i od nieruchomości za 1999 r. i 2000 r. zostały wykazane kwoty ulg w podatku rolnym i leśnym niezgodnie z zasadami sporządzania wniosków określonymi w § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z 17 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień (Dz. U. Nr 13, poz. 118). Błędy wynikały z tego, że pracownik odpowiedzialny za podawanie danych do wniosków nie uwzględnił danych o zwolnieniach z podatku leśnego, wynikających z korekt deklaracji podatkowych nadsyłanych w ciągu roku podatkowego, nie wykazał danych na temat ulg górskich w podatku rolnym od osób prawnych, podał do wniosku dane na temat półrocznych skutków finansowych zwolnienia z podatku od nieruchomości zakładów pracy chronionej zamiast skutków rocznych według stanu na 30 czerwca roku podatkowego. Poza tym program komputerowy stosowany w jednostce do ewidencji podatków lokalnych od osób

fizycznych nie przetwarzał i nie podawał prawidłowych danych na temat zwolnień i ulg w podatku rolnym, tak że dane podane w tym zakresie w ww. wnioskach nie odzwierciedlały stanu faktycznego.

Przyczynami wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w sferze gospodarki finansowej było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa (wynikające z ich nieznamomości oraz wadliwej interpretacji) a także brak w Urzędzie należytej kontroli wewnętrznej, przejawiające się brakiem nadzoru położonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność z tego tytułu ponoszą Burmistrz oraz Skarbnik Gminy.

Przedstawiając powyższe panu Burmistrzowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Uzupełnienie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, zgodnie z dyspozycją art. 10 i art. 17 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), o wykaz wszystkich stosowanych ksiąg rachunkowych, zasady wyceny aktywów i pasywów oraz wskazanie metody prowadzenia ewidencji szczegółowej rzeczowych składników majątku obrotowego, wybranych spośród metod wskazanych przez ustawodawcę.
2. Bezwzględne przestrzeganie zasady dokonywania wypłat gotówkowych wyłącznie na podstawie dowodów zatwierdzonych do wypłaty przez osoby uprawnione do dokonywania kontroli dokumentów (pkt. I.2 Instrukcji obiegu dokumentów).
3. Sporządzanie na koniec każdego miesiąca obrachunkowego zestawień obrotów i sald kont księgi głównej, a na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych – zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, stosownie do przepisów art. 18 ustawy o rachunkowości.
4. Przestrzeganie uregulowań Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w zakresie ich znakowania, ewidencji, rozliczania i kontroli oraz inwentaryzowanie druków ścisłego zarachowania zgodnie ze stanem faktycznym i stosownie do postanowień powołanej wyżej instrukcji, regulującej sposób przeprowadzania inwentaryzacji druków ścisłego zarachowania w składowaniu.
5. Prowadzenie zapisów na kontach zespołu 2 zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do zarządzenia Nr 46 Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont..., oraz prowadzenie szczegółowej analizy zapisów na kontach rozrachunkowych (w tym również na kontach podatkowych) w celu rozliczenia wykazanych sald i oceny ich realności na koniec każdego roku obrachunkowego.
6. Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych miesiąca w postaci zapisu każdej operacji gospodarczej, która nastąpiła w tym miesiącu, stosownie do przepisów art. 20 ustawy o rachunkowości oraz zapewnienie ciągłości zapisów operacji gospodarczych dokonanych w miesiącu (art. 24 ustawy o rachunkowości).
7. Składanie oświadczeń woli w imieniu gminy wyłącznie przez osoby do tego upoważnione a także kontrasygnowanie przez Skarbnika Gminy wszystkich umów, które powodują powstanie

- zobowiązań pieniężnych, stosownie do wymogów wynikających z przepisów art. 46 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
8. Zabezpieczanie w budżecie środków na ewentualną spłatę długu wynikającego z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz dokonywanie tych czynności zgodnie z art. 133 ustawy o finansach publicznych.
 9. Bieżące analizowanie przez pracownika odpowiedzialnego za wymiar podatków lokalnych deklaracji podatkowych w zakresie ich formalnej poprawności oraz ustalanie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia ich prawidłowości. Niezwłoczne wzywanie przez organ podatkowy osób, których deklaracje budzą wątpliwości co do ich poprawności i zgodności ze stanem faktycznym (wraz ze wskazaniem przyczyn dla jakich deklaracje poddawane są w wątpliwość), do złożenia niezbędnych wyjaśnień i skorygowania deklaracji.
 10. Porównanie danych na temat rodzajów i wielkości podstaw opodatkowania znajdujących się w ewidencji podatkowej podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych Urzędu Miejskiego z danymi ujętymi w ewidencji geodezyjnej, ewidencji działalności gospodarczej oraz danymi ze złożonych przez podatników wykazów nieruchomości. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia przyczyn i dat powstania różnic oraz wymierzenie i wyegzekwowanie podatków w prawidłowej wysokości;
 11. Wymierzenie podatku od nieruchomości (za lata 1997 – 2000 oraz na bieżąco) od gruntów niesklasyfikowanych rolniczo położonych na terenie miasta według stawki dla gruntów pozostałych, określonej w art. 5 ust. 1 pkt 7 lit c ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.);
 12. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i ustalenie prawidłowego wymiaru podatku rolnego od gruntów pod stawami zarybionymi i nie zarybionymi (za lata 1996 – 2000 oraz na bieżąco), zgodnie z zasadami określonymi w art. 4 ust. 7 i 8 ustawy z 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (t. jedn. z 1993r., Nr 94, poz. 431 z późn. zm.);
 13. Skontrolowanie, czy wszystkie ulgi i zwolnienia w podatku rolnym, przyznane decyzjami organu podatkowego w okresie ostatnich 12 lat w trybie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, zostały naniesione w ewidencji podatkowej i uwzględnione przy wymiarze podatku rolnego oraz skorygowanie nieprawidłowo wymierzonych podatków;
 14. Bieżące naliczanie i pobieranie odsetek od wszystkich podatników, którzy opłacili należności po terminie. Przeprowadzenie analizy wszystkich kont podatkowych i wyegzekwowanie od podatników należnych a nieopłaconych odsetek od wpłat dokonanych w latach ubiegłych;
 15. Egzekwowanie od osób doręczających nakazy płatnicze na podatki rolne, leśne i od nieruchomości, aby fakt doręczenia decyzji był potwierdzony poprzez podpis osoby odbierającej decyzję ze wskazaniem daty jej otrzymania;
 16. Stosowanie przez organ podatkowy metod doręczeń pism (decyzji, upomnień, wezwań itp.) wskazanych w art. od 145 do 150 ustawy Ordynacja podatkowa, w celu doręczenia pism osobom uchylającym się od ich odbioru. Wystawienie tytułów wykonawczych na zaległości podatkowe tych osób;
 17. Ustanowienie zabezpieczeń hipotecznych zaległości podatkowych, co do których istnieje możliwość ich przedawnienia (w szczególności zaległości osób, co do których Urząd Skarbowy umorzył postępowanie egzekucyjne ze względu na nieściągalność należności);

18. Finansowanie gminnych jednostek budżetowych zgodnie z zasadami określonymi w art. 18ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych;
19. Przyznawanie pracownikom w zamian za przepracowane godziny nadliczbowe czasu wolnego od pracy w tym samym wymiarze godzin, stosownie do postanowień Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego.
20. Terminowe odprowadzanie składek na ubezpieczenia społeczne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych od wynagrodzeń pracowników Urzędu i pozostałych jednostek organizacyjnych gminy;
21. Zawiadomienie przez Burmistrza Miasta Rzecznika dyscypliny finansów publicznych o ujawnionym naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, polegającym na wypłaceniu wynagrodzeń w gminnych szkołach podstawowych, bez jednoczesnego wykonania obowiązków polegających na pobraniu i odprowadzeniu składek na ZUS i FP;
22. Ustalanie i przekazywanie kwot rocznego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na zasadach i w terminach określonych ustawowo. Zaniechanie praktyki wykorzystywania środków zgromadzonych na rachunku Funduszu i przeznaczonych na finansowanie działalności socjalnej, na działalność bieżącą gminy;
23. Zawarcie umowy o prowadzenie wspólnej działalności socjalnej pomiędzy Urzędem Miasta i Ośrodkiem Pomocy Społecznej;
24. Wypłacanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników Urzędu nie później niż w ciągu pierwszych trzech miesięcy roku kalendarzowego następującego po roku, za który przysługuje to wynagrodzenie;
25. Prawidłowe wypełnianie rachunków kosztów podróży służbowych oraz zatwierdzanie ich do wypłaty po wcześniejszym skontrolowaniu przez upoważnione osoby ich prawidłowości merytorycznej i formalno – rachunkowej;
26. Wypłacanie pracownikom należnych im z tytułu odbywania podróży służbowych diet i ryczałtów na dojazdy;
27. Prawidłowe dokumentowanie wypłacanych ryczałtów z tytułu wykorzystywania pojazdów prywatnych do celów służbowych, w sposób pozwalający na kontrolę prawidłowości wypłaconych kwot i dokonanych potrąceń;
28. Ustalanie wysokości wadliw na przetargi przeprowadzane w trybie ustawy o zamówieniach publicznych we właściwej wysokości oraz dokonywanie ich zwrotu zgodnie z postanowieniami art. 42 ww. ustawy;
29. Tworzenie zabezpieczenia należytego wykonania robót budowlanych zgodnie z zasadami określonymi w § 5 rozporządzenia w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia. Zawieranie w umowach z wykonawcami postanowień regulujących zasady podziału i zwrotu zabezpieczenia.
30. Przestrzeganie przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości stanowiących o obowiązku przeznaczania wpływów z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych;

31. Zaniechanie praktyki wypłacania „diet” za kontrole przeprowadzane w punktach sprzedaży napojów alkoholowych członkom komisji oraz osobom nie będącym członkami Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
32. W celu lepszego zabezpieczenia interesu gminy, uzupełnienie treści umów o pełnienie dyżurów terapeutycznych w Punkcie Konsultacyjnym GKRPA o postanowienia określające ilość godzin bądź dni pełnienia dyżurów przez zleceniobiorcę;
33. Dostosowanie formy organizacyjnej Gminnej Biblioteki Publicznej do przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.
34. Opracowanie i przedłożenie do uchwalenia Radzie Miejskiej uchwały określającej tryb postępowania o udzielenie dotacji dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczania i kontroli wykonania dotowanego zadania.
35. Wymaganie od podmiotów spoza sektora finansów publicznych ubiegających się o dotacje z budżetu gminy, aby składane przez nie wnioski zawierały oferty wykonania zadań zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantujące wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy;
36. Wpisanie do umów o udzielenie dotacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych postanowień regulujących tryb wykonywania kontroli zadania przez dotującego oraz sposób rozliczania udzielonej dotacji celowej i zasad zwrotu nie wykorzystanej jej części;
37. Wyegzekwowanie od dotowanego podmiotu zwrotu niewykorzystanej dotacji za 1999 r. w kwocie 2.992 zł;
38. Respektowanie wyłącznych kompetencji Rady Miejskiej do ustalenia wydatków, które nie wygasają wraz z upływem roku budżetowego, stosownie do postanowień art. 130 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
39. Sporządzanie i podawanie do wiadomości publicznej przez Zarząd Miasta wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w użytkowanie wieczyste, w pełnej szczególności wymaganej przepisami art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami;
40. Ustalanie opłat za użytkowanie wieczyste zgodnie z zasadami określonymi w art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami oraz § 7 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej nr XXIX/164/97 z 7 listopada 1997 r. (z późn. zm.);
41. Opracowywanie i przedkładanie Radzie Miejskiej przez Zarząd Miasta informacji o stanie mienia komunalnego zawierających wszystkie dane wymagane przepisami ustawowymi;
42. Przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątkowych w zakresie i terminach określonych w ustawie o rachunkowości;
43. Niezwłoczne przekazywanie środków wpływających z tytułu opłat na GFOŚiGW na wyodrębniony rachunek funduszu;
44. Dostosowanie programu komputerowego stosowanego w księgowości Urzędu do prawidłowego ewidencjonowania w podziałkach klasyfikacji budżetowej wpływów z tytułu łącznego zobowiązania podatkowego;
45. Ustalenie na podstawie dokumentacji źródłowej (deklaracji podatkowych, decyzji wymiarowych i ich korekt, decyzji przyznających ulgi) faktycznych skutków finansowych ulg i zwolnień ustawowych w podatkach rolnym, leśnym i od nieruchomości od osób fizycznych i prawnych za

- lata 1999 – 2000. Skorygowanie wniosków o przyznanie subwencji rekompensującej utracone dochody za ww. okres i niezwłoczne przesłanie ich za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej do Ministra Finansów;
46. Usunięcie błędów z programu komputerowego stosowanego w Urzędzie do ewidencji podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych, w taki sposób aby dane przetwarzane za jego pomocą w zakresie wielkości ulg w podatku rolnym były zgodne ze stanem rzeczywistym;
 47. Prowadzenie ewidencji środków trwałych zgodnie z klasyfikacją rodzajową, posiadającą niezbędne dane dotyczące ich charakterystyki i nadanie im numerów inwentarzowych;
 48. Ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki wszystkich operacji dotyczących przychodów i rozchodów składników majątkowych gminy (środków trwałych, pozostałych środków trwałych, udziałów i akcji) za dany rok budżetowy, tak aby księgi spełniały wymogi art. 24 ustawy o rachunkowości, były prowadzone rzetelnie a ich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty. Ujęcie w ewidencji księgowej analitycznej i syntetycznej środków trwałych danych dotyczących powierzchni i wartości gruntów komunalnych.
 49. Prowadzenie ewidencji wartości niematerialnych i prawnych (programy komputerowe) zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 r.
 50. Przeprowadzanie inwentaryzacji wszystkich składników aktywów i pasywów jednostki w sposób rzetelny, z częstotliwością określoną przepisami art. 26 ustawy o rachunkowości.
 51. Sporządzanie dokumentacji inwentaryzacyjnej w pełnej szczegółowości z zachowaniem wymogów zawartych w przepisach wewnętrznych określających zasady inwentaryzacji składników majątkowych obowiązujących w jednostce.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Andrzej Kościółek

Przewodniczący Rady Miejskiej

Miasta i Gminy Złoty Stok