

Wrocław, 19 listopada 2001 roku

WK.0913/101/K-40/01

**Pan
Gerard Świstulski
Burmistrz Miasta i Gminy Bogatynia**

**ul. Daszyńskiego 1
59-920 Bogatynia**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 55, poz. 577) przeprowadziła w okresie od 9 sierpnia do 16 października 2001 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy Bogatynia. Szczegółowe ustalenia zawiera protokół podpisany bez zastrzeżeń 16 października 2001 r. przez Burmistrza oraz Skarbnika Miasta i Gminy Bogatynia.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że w czasie trwania kontroli - na wniosek kontrolujących - zostały podjęte działania, które doprowadziły do wyeliminowania niektórych nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych w czasie kontroli.

Nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w niżej wymienionych segmentach działalności gminy.

W zakresie spraw ogólnie-organizacyjnych

Nie przestrzegano postanowień regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Bogatyni w zakresie obsady etatowej jednostki. Na dzień trwania kontroli w Urzędzie Miasta i Gminy w Bogatyni było zatrudnionych 115 pracowników, a zgodnie z ww. regulaminem winno być 104. Odpowiedzialność za powyższe ponosiła Sekretarz Gminy.

Wykazy jednostek organizacyjnych gminy, stanowiące załącznik nr 5 do statutu Gminy oraz załącznik nr 2 do regulaminu organizacyjnego, nie odzwierciedlały ich aktualnego stanu organizacyjnego – prawnego.

Kierownik jednostki kontrolowanej nie ustalił szczegółowych procedur kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych, w tym zgodności z planem finansowym oraz zasad wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań, w tym wydatków na koszty funkcjonowania jednostki oraz sposobu wykorzystania wyników kontroli i oceny tych procedur, do czego zobowiązywał art. 28a ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

W sprawozdaniu rocznym z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za 2000 r. wykazano zaniżone o 11. 429 zł skutki udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków, co pozostawało w sprzeczności z przepisami § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 16, poz. 209).

W podatkowej ewidencji syntetycznej, przypisów należności z tytułu podatków i opłat dokonywano dwa razy w roku, co nie odpowiadało wymogom określonym w § 21 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 50, poz. 511). W prowadzonych dla poszczególnych podatników kontach nie uwzględniano zapisów określających kwoty zaległości lub nadpłat z poprzedniego roku, co było niezgodne z przepisami § 22 wyżej cytowanego rozporządzenia.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

W czasie trwania kontroli dokonano aktualizacji zakresów czynności kasjerek, jak też zmiany zakresu czynności, polegającej na przydzieleniu obowiązku prowadzenia druków ścisłego zarachowania K-103 pracownikom nie związanym z kasą, w celu rozdzielenia funkcji wykonawczych z dyspozycyjnymi.

W czasie kontroli dokonano aktualizacji karty wzoru podpisów osób dysponujących rachunkami w Banku Zachodnim, bowiem dysponentem była nadal poprzednia Skarbnik Gminy.

Zaliczki udzielane pracownikom rozliczane były nieterminowo, tj. niezgodnie z oświadczeniem zaliczkobiorcy oraz instrukcją obiegu i kontroli dokumentów.

W zakresie wykonania budżetu

Dochody z tytułu podatków i opłat

W 2000 roku nakazy płatnicze łącznego zobowiązania pieniężnego doręczono w terminach uniemożliwiających terminowe dokonanie wpłat należności, natomiast 16. podatnikom wymiaru podatku od nieruchomości dokonano pomimo braku właściwych dokumentów podatkowych określonych w przepisach art. 6 ust. 6 ustawy z 21 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Dopiero podczas trwania kontroli 14 podatnikom wystawiono decyzje wymiarowe określające podatek od nieruchomości za 2000 rok. Uszczuplenie podatku z tego tytułu wynosiło 2.210 zł, a powodem było to, że organ podatkowy nie otrzymał pełnej informacji o najemcach lokali użytkowych i dzierżawcach gruntów na cele nierolnicze z innych komórek organizacyjnych Urzędu Miasta i Gminy.

W 2001 roku organ podatkowy wystawił 5 tytułów wykonawczych dotyczących egzekucji zaległości podatkowych od środków transportowych po upływie dziesięciu miesięcy od daty doręczenia upomnień, co stanowiło niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. Nr 50, poz. 510). Negatywnym tego skutkiem był brak egzekucji zaległości w podatku od środków transportowych na ogólną kwotę 7.239 zł.

Deklaracje podatkowe złożone na 2000 r. przez osoby prawne nie zawierały adnotacji organu podatkowego o wykonaniu czynności sprawdzających w zakresie poprawności złożonych dokumentów podatkowych, do czego zobowiązywały przepisy art. 272 ustawy - Ordynacja podatkowa. Dopiero podczas trwania kontroli wszczęte zostało postępowanie podatkowe wobec osoby prawnej zalegającej z wpłatą kwoty 14.890 zł podatku od nieruchomości za 2000 rok.

Oplaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych

Pierwszą opłatę za zezwolenia na sprzedaż w 2000 r. napojów alkoholowych wnoszono po terminie ich wydania, natomiast przy ustalaniu wysokości opłat za korzystanie z zezwoleń stosowano nieprawidłową cenę 1 litra spirytusu luksusowego, jak również nie uwzględniano proporcji między wysokością opłaty a okresem ważności zezwolenia, co pozostawało w sprzeczności z przepisami art. 11 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.). Negatywnym tego skutkiem było nienależne pobranie pierwszej opłaty w kwocie 342 zł, a także zaniżenie pierwszej opłaty o kwotę 139 zł.

Wydatki bieżące

Przyznawanie ulgowych usług i świadczeń oraz wysokość dopłat z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie były w latach 2000 – 2001 uzależnione od sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej do korzystania z Funduszu, co naruszało przepisy art. 8 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (tekst jednolity: Dz. U. Nr 70 z 1996 roku, poz. 335 ze zm.) oraz – w 2001 roku - § 8 Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 7/2001 Burmistrza Miasta i Gminy z 1 kwietnia 2001 roku. Kierownik jednostki przekazał do dnia 31 maja 72,4 % równowartości odpisu zamiast 75 %, a 3,5 % w grudniu zamiast do dnia 30 września, co było niezgodne z art. 6 ust. 2 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych.

Nie w każdym przypadku pobierano od pracowników oświadczenia o przysługującej lub nie uldze na dany środek transportu bez względu na to, z jakiego tytułu ulga ta przysługuje, co było niezgodne

z przepisem § 5 ust. 2 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). W poleceniach wyjazdu służbowego do Danii wysokość diety na dobę podróży przyjęto błędnie jako 81 marek niemieckich, zamiast 324 koron duńskich, czym zawyżono kwotę wypłaconych diet o 12,38 zł, w poleceniu wyjazdu służbowego do Niemiec wypłacono kwotę diet 136,62 zł zamiast 110,86 zł, czym zawyżono wypłatę o 25,76 zł, a w innym poleceniu wyjazdu służbowego do Niemiec bezpodstawnie wypłacono ryczałt na nocleg w kwocie 24 zł. Powyższe uchybienia pozostawały w sprzeczności z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 3 lipca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju (Dz.U. Nr 89, poz. 568 ze zm.). W czasie kontroli skorygowano powyższe błędy, a delegowane osoby dokonały wpłaty różnic do kasy.

Ponadto stwierdzono przypadki braku kontrasygnaty skarbnika na umowach powodujących powstanie zobowiązań finansowych, do czego zobowiązywał art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 1996 r., Dz. U. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

Wydatki na inwestycje

Opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dla zadania inwestycyjnego pn. „wykonanie wodociągu dla miejscowości Działoszyn” powierzono do wykonania w 1998 roku firmie Ekolog-Systems sp. z o.o. z Poznania w oparciu o zawartą w dniu 07.08.1995 r. umowę o świadczenie usług inwestora zastępczego. Na dzień podpisania umowy strony nie określiły szczegółowego zakresu praw i obowiązków koniecznych dla prawidłowego wykonania powyższej dokumentacji inwestycyjnej. Dopiero w 1998 roku i w latach następnych sprecyzowany został zakres prac niezbędnych przy wykonaniu dokumentacji, określono termin wykonania dokumentacji inwestycyjnej oraz ustalono wynagrodzenie wykonawcy. Tym samym Zarząd Gminy i Miasta nie wykorzystał nowych możliwości i zasad wyboru wykonawcy, które od 1996 roku określały przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

Dotacje na zadania realizowane przez podmioty nie należące do sektora finansów publicznych

Każdy z podmiotów przedstawił rozliczenie wykorzystania dotacji pod względem rzeczowym i finansowym, jednakże w kilku przypadkach rozliczenia dostarczono do Urzędu w terminach wykraczających poza ustalone umowy. Przedłożone przez podmioty dotowane rozliczenia nie były zatwierdzone pod względem merytorycznym przez odpowiednie wydziały nadzorujące zadanie, a dla podmiotów nie podporządkowanych merytorycznie poszczególnym wydziałom Urzędu - przez

wydział budżetowy, co naruszało postanowienia § 7 ust. 3 Uchwały Rady Gminy i Miasta Nr XV/118/99 z dnia 5 października 1999 r. w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji.

W zakresie mienia komunalnego

Gospodarka nieruchomościami

Nie zostały naliczone odsetki za zwłokę trzem dzierżawcom gruntów wykorzystywanych na cele nierolnicze, którzy dokonali nieterminowych wpłat czynszu dzierżawnego za 2000 r., do czego zobowiązywały postanowienia § 5 umów dzierżaw, zgodnie z którymi kolejne wpłaty powinny być zaliczone w pierwszej kolejności na pokrycie odsetek od powstałych zaległości. Konsekwencją braku wyodrębnienia odsetek było niewykazanie zaległości ww. dzierżawców na koniec 2000 roku. Odpowiedzialność za powyższe ponosiła Mariola Kosińska – insp. ds. księgowości podatkowej prowadząca ewidencję analityczną dochodów z tytułu dzierżaw. W trakcie kontroli zostały wysłane wezwania do zapłaty odsetek, które wyniosły ogółem 2.422,37 zł.

Zasady ustalania czynszu dzierżawnego gruntu na cele rolne zostały ustalone przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Gruntami i Handlu, co naruszało kompetencje Zarządu określone w art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. W trakcie kontroli Zarząd Gminy i Miasta podjął stosowną uchwałę.

Środki trwałe

Analiza zmian w stanie środków trwałych w 2000 r. wykazała, że część gruntów, których Gmina stała się właścicielem w latach poprzednich, w tym na podstawie decyzji komunalizacyjnych Wojewody wydanych w latach 1990, 1992 i 1993, została ujęta w księgach rachunkowych dopiero w 2000 roku. W zmniejszeniach w ww. grupie środków trwałych nie zostały zaksięgowane operacje związane ze sprzedażą w 2000 r. działek gruntu. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku zmian w grupie 1 środków trwałych, tj. w ewidencji księgowej w 2000 r. ujęto operacje gospodarcze związane ze zmianami w ich stanie, które miały miejsce w latach 1990-1999. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 ze zm.). Wynikiem braku rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych było wykazywanie nierzeczywistej wartości rzeczowych składników majątku trwałego w poszczególnych latach. Było to spowodowane brakiem bieżącego przekazywania przez pracowników Wydziału Gospodarki Gruntami i Handlu informacji o zmianach w stanie mienia komunalnego do Wydziału Budżetowego, w okresach w których miały one miejsce.

Środki trwałe, będące wynikiem działalności inwestycyjnej, zostały zaewidencjonowane na koncie 011 w dniu 31.12.2000 r. na podstawie dowodów OT, na których nie określono daty ich sporządzenia, pomimo że zostały przyjęte do eksploatacji w latach 1998 i 1999. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 20 ust. 1 i art. 24 ustawy o rachunkowości. Ponadto w księgach

rachunkowych oraz w bilansie jednostki sporządzonym na dzień 31.12.2000 r. nie zostały wykazane budynki mieszkalne przekazane w administrowanie do Gminnego Zarządu Mienia Komunalnego Spółka z o.o. Odpowiedzialność za stwierdzoną nieprawidłowość ponosiła Skarbnik Miasta i Gminy Anna Mączka.

W zakresie rozliczeń finansowych z jednostkami organizacyjnymi

W księdze rejestrowej instytucji kultury zaewidencjonowano Bibliotekę Publiczną Miasta i Gminy w Bogatyni jako jednostkę o statucie samorządowej osoby prawnej, mimo braku w dokumentacji aktu o utworzeniu biblioteki, o czym stanowią przepisy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz.U. Nr 85, poz. 539 ze zm.).

Środek specjalny przeznaczony do gromadzenia opłat za wydane pozwolenia na czasowe zajęcie pasa drogowego utworzono decyzją Burmistrza, co naruszało przepisy ustawy z 21 marca 1998 r. o drogach publicznych (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), ponieważ organem właściwym do utworzenia powyższego środka specjalnego, zgodnie z art. 40a ww. ustawy był Zarząd Miasta i Gminy w Bogatyni – jako zarządca dróg gminnych.

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 (tekst jednolity: z 2001 r. Dz. U. Nr 55, poz. 577), wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie postanowień regulaminu organizacyjnego w zakresie obsady etatowej Urzędu Miasta i Gminy.
2. Ustalenie - w celu wykonywania kontroli w zakresie gospodarowania środkami publicznymi – stosownych procedur, o których mowa w ustawie o finansach publicznych.
3. Uaktualnienie wykazu jednostek organizacyjnych gminy, poprzez podanie ich form organizacyjno – prawnych.
4. Prowadzenie ewidencji księgowej podatków i opłat zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
5. Przestrzeganie zasady powszechności opodatkowania, zgodnie z art. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
6. Przestrzeganie wytycznych rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2000 roku w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie wykazywania w prawidłowych kwotach skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatków.

7. Terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 4 lipca 2001 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. Nr 74, poz.790).
8. Dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych deklaracji podatkowych i oświadczeń majątkowych, stosownie do przepisów art. 272 i art. 274 ustawy - Ordynacja podatkowa.
9. Wystawianie i doręczanie nakazów płatniczych łącznego zobowiązania pieniężnego w terminach umożliwiających podatnikom terminowe uregulowanie zobowiązań; ustalenie kwot podatku od nieruchomości w tych nakazach w oparciu o dane ujęte w wykazach nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
10. Przestrzeganie przepisów art. 11¹ ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych a w szczególności stosowanie właściwej ceny spirytusu luksusowego, zachowanie proporcji między wysokością opłaty a terminem ważności zezwolenia oraz wnoszenie pierwszej opłaty przed terminem wydania zezwolenia.
11. Uzyskiwanie kontrasygnaty skarbnika, przy podejmowaniu czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.
12. Przestrzeganie przepisów ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych w zakresie przyznawania i wypłat świadczeń w zależności od sytuacji życiowej i materialnej osoby uprawnionej, oraz w zakresie terminowego przekazywania równowartości odpisów na rachunek bankowy Funduszu.
13. Rozliczanie kosztów podróży służbowych zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługującym pracownikom z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej poza granicami kraju.
14. Terminowe rozliczanie zaliczek udzielanych pracownikom, tj. zgodnie z oświadczeniem zaliczkobiorcy oraz instrukcją obiegu i kontroli dokumentów.
15. Zatwierdzanie przedłożonych przez podmioty dotowane rozliczeń pod względem merytorycznym, zgodnie z § 7 ust. 3 uchwały Rady Gminy i Miasta w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji.
16. Rozważenie możliwości rozwiązania umowy zawartej w dniu 7.08.1995 r. z firmą Ekolog-Systems Sp. z o.o. o świadczenie usług inwestora zastępczego oraz dokonywanie wyboru wykonawców dokumentacji projektowo-kosztorysowych inwestycji na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

17. Przestrzeganie postanowień umów dzierżaw dotyczących zasad naliczania odsetek za zwłokę.
18. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych operacji gospodarczych w miesiącu, w którym one nastąpiły, stosownie do wymogu art. 20 ustawy o rachunkowości oraz prowadzenie ksiąg rachunkowych z zachowaniem zasad określonych w art. 24 ust. 1 tej ustawy.
19. Przyjęcie na stan ewidencji księgowej oraz ujęcie w bilansie jednostki budynków mieszkalnych, będących w administrowaniu Gminnego Zarządu Mienia Komunalnego Spółki z o.o.
20. Dokonanie zmiany wartości środków trwałych, spowodowanej sprzedażą w 2000 r. działek gruntu.
21. Rozważenie możliwości wprowadzenia sprawnego systemu obiegu informacji w Urzędzie, umożliwiającego komórce finansowej bieżącą rejestrację w księgach rachunkowych zmian w stanie mienia komunalnego.
22. Utworzenie środka specjalnego przeznaczonego do gromadzenia opłat za wydane pozwolenia na czasowe zajęcia pasa drogowego stosowną uchwałą Zarządu Miasta i Gminy, zgodnie z art. 40a ustawy o drogach publicznych.
23. Rozważenie możliwości odtworzenia dokumentu powołującego Bibliotekę Publiczną, bądź podjęcie przez organ stanowiący stosownej uchwały, sankcjonującej działalność Biblioteki Publicznej Miasta i Gminy w zgodzie z przepisami art. 11 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach.
24. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

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

Do wiadomości:

Adam Kurt
Przewodniczący Rady Gminy i Miasta
Bogatynia