

Wrocław, 12 grudnia 2001 roku

WK.0913/226/K- 41/01

**Pan  
Czesław Sawa  
Burmistrz Gminy i Miasta Przemków  
59-170 Przemków**

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 ), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła, okresie od 31 sierpnia 2001 r. do 20 listopada 2001 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Przemków. Szczegółowe ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym bez zastrzeżeń przez Pana Burmistrza oraz Skarbnika Gminy.

Kontrola wykazała, że w większości badanych zagadnień realizowana przez Urząd Gminy i Miasta w 2000 r. i w I półroczu 2001 r. gospodarka finansowa prowadzona była prawidłowo i nie budziła większych zastrzeżeń pod względem merytorycznym.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały w przeważającej mierze na uchybieniu przepisom proceduralnym.

W wyniku kontroli wykonania zaleceń pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Izby znak WK.0913/226/K-36/97 z 25 sierpnia 1997 r., stwierdzono pełną ich realizację, niemniej w toku obecnej kontroli wystąpiły innego rodzaju nieprawidłowości, dotyczące niżej wskazanych zagadnień:

#### **Wewnętrzne regulacje organizacyjno – prawne**

Statut gminy nie zawierał wykazu gminnych jednostek organizacyjnych. Ponadto w przepisach dotyczących zasad prowadzenia gospodarki finansowej i funkcjonowania kontroli wewnętrznej nie uregulowano, do czasu kontroli, sposobu rozliczania materiałów biurowych, opału, paliwa do samochodu służbowego, nie ustalono obowiązków dotyczących dokumentowania procedur udzielania zamówień publicznych, a także zasad archiwowania akt finansowo – księgowych. Wprawdzie większość uchybień w tym zakresie ( poza wykazem jednostek organizacyjnych w statucie) usunięto w trakcie trwania kontroli, niemniej ważne jest by uregulowania te na bieżąco dostosowywać do zmieniających się przepisów ustaw. Ostatnia zmiana ustawy o finansach publicznych w zakresie kontroli wewnętrznej i audytu będzie wymagała uszczegółowienia szeregu kwestii w przepisach wewnętrznych.

#### **Sprawozdawczość budżetowa**

W wyniku kontroli stwierdzono zawyżenie skutków wynikających z wykazywania ubytku dochodów w wyniku obniżki stawek podatkowych, stosowania ulg pozaustawowych oraz odroczeń i umorzeń podatku w podatku rolnym, w kwocie 50.796,82 zł, w stosunku do danych wynikających z ksiąg rachunkowych. W toku kontroli skorygowane sprawozdanie zostało przekazane do Regionalnej

Izby Obrachunkowej. Konieczne jest eliminowanie w przyszłej pracy tego rodzaju nieprawidłowości w trybie kontroli wewnętrznej.

### **Należności i zobowiązania**

Zwłaszcza w zakresie zobowiązań stwierdzono liczne przypadki ich regulowania wobec dostawców towarów i wykonawców usług ze znacznym opóźnieniem. Opóźnienia w niektórych przypadkach sięgały kilku miesięcy.

### **Gospodarka kasowa**

Stwierdzono brak okresowej kontroli wewnętrznej polegającej na niezapowiedzianym sprawdzaniu zgodności stanu kasy z dokumentami rozchodowymi i przychodowymi, bieżącego prowadzenia raportów kasowych i sprawdzania zgodności rozliczeń kwitariuszy przychodowych. Stwierdzono także nieprawidłowe dokumentowanie wypłat gotówki polegające na braku podpisu kasjerki na dowodach rozchodowych potwierdzających wypłatę należności gotówką, a ponadto brak było oznaczenia tych dowodów ( za m-c sierpień 2000r ) przez podanie numeru raportu i pozycji pod jaką ujęto dowód w raporcie.

**Realizacja dochodów podatkowych** ( własnych ) wymierzanych i pobieranych przez gminę, przebiegała w 2000r. prawidłowo, gdyż we wszystkich ważniejszych podatkach odnotowano pełne wykonanie planu rocznego. Jedyne w podatku rolnym od osób prawnych osiągnięto bardzo słaby wynik (na poziomie 18,9 % zaplanowanych dochodów), co rzutowało na ogólny wynik uzyskany w tym podatku (65 %). Jak ustalono, było to następstwem błędnego planowania, znacznie przekraczającego realne możliwości osiągnięcia wpływów z wymiaru bieżącego oraz z zaległości z lat ubiegłych. Zwraca uwagę stosunkowo słabe wykonanie dochodów z tego podatku także w I półroczu 2001r., w tym od osób fizycznych. Uzyskany wskaźnik realizacji planu na poziomie 23,3 % wskazuje na potrzebę rozpoznania przyczyn spadku dyscypliny płatniczej oraz zintensyfikowania działań windykacyjnych.

Uchybienia w zakresie wymiaru i poboru należności podatkowych polegały na:

- 1) braku kopii wydruków nakazów płatniczych na 2000 r., które są niezbędne m in. dla celów dowodowych w postępowaniu podatkowym i odwoławczym,
- 2) nieegzekwowaniu obowiązku złożenia oświadczenia przez osoby, które zgłosiły prowadzenie działalności gospodarczej bez zorganizowanego zakładu, braku kontroli deklaracji składanych przez osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą pod względem zasadności kwalifikowania gruntów do grupy „ gruntów pozostałych” jak i porównania z deklaracjami z lat ubiegłych,
- 3) braku adnotacji o naniesieniu zmiany na zawiadomieniach z geodezji o zmianach w stanie posiadania gruntów, przez podanie numeru konta podatnika, na którym dokonano zmiany oraz daty i podpisu pracownika wprowadzającego zmianę,
- 4) braku na potwierdzeniach odbioru nakazów płatniczych daty ich doręczenia, a w samych nakazach brak uzasadnienia faktycznego, wymaganego na podstawie art. 210 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa,

- 5) niepełnym egzekwowaniu od podatników rzetelnych zeznań w wykazach nieruchomości w zakresie wykazywania wartości budowli, głównie przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe, reklamy itp.).

### **W zakresie wydatków budżetowych**

Przy rozliczeniach pracowników za przejazdy samochodami prywatnymi do celów służbowych ustalono przypadki używania samochodów prywatnych bez sporządzenia umów cywilnoprawnych na ich używanie. Powyższe było niezgodne z przepisami § 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 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 z późn. zm.).

Kontrola zakupów i rozliczania paliwa (etyliny) do samochodu służbowego Fiat „Punto” wykazała, że na kartach drogowych brak było podpisów pracownika kontrolującego wyniki obliczeń.

W zakresie remontów zbadano zadanie pn. „Remont-modernizacja Przychodni Rejonowej w Przemkowie”, na które gmina otrzymała dotację ze Związku Gmin „Zagłębia Miedziowego”, w wysokości 98.000,00 zł. Podczas wyłaniania wykonawcy zadania stwierdzono uchybienia polegające na nieprzestrzeganiu w pełnym zakresie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn. zm.). Dotyczyło to głównie:

- niewłaściwego sposobu ogłoszenia o przetargu,
- braku dokumentacji określającej zakres robót,
- braku istotnych dla zamówienia zapisów w treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, np. sposobu oceny ofert przy spełnieniu kryteriów,
- braku dokumentu stwierdzającego prawidłowość ogłoszenia przetargu, faktu uczestnictwa przy otwarciu ofert przedstawicieli oferentów, stanu kopert (ich zewnętrznego wyglądu),
- braku staranności w wypełnieniu dokumentów dotyczących postępowania, w tym brak druku ZP-45, ZP-51, ZP-1,

**W gospodarce nieruchomościami** - uchybienia i nieprawidłowości polegały na nieprzestrzeganiu w pełnym zakresie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy. Dotyczyło to głównie braku staranności w wypełnieniu dokumentów dotyczących postępowania, (np.: brak daty w ogłoszeniu o przetargu, brak protokołu stwierdzającego, że I-wszy przetarg nie doszedł do skutku, brak daty wywieszenia i zdjęcia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oraz aktualnego pełnomocnictwa do reprezentowania gminy przy czynnościach związanych ze sprzedażą nieruchomości).

### **W gospodarce pozostałymi składnikami majątku**

W kontrolowanej jednostce w 2000 r. nie funkcjonowało konto 020, służące do ewidencjonowania stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej wartości niematerialnych

i prawnych, do których zaliczane są min. programy komputerowe. Używane w Urzędzie Gminy i Miasta programy ewidencjonowane były jako środki trwałe na koncie 011. Podobnie nie ewidencjonowano finansowych składników majątku trwałego na koncie 030 - „Finansowy majątek trwały”. W trakcie trwania kontroli dokonano stosownego przeksięgowania.

Problematyka odpowiedzialności materialnej pracowników za powierzone mienie nie była uregulowana w przepisach wewnętrznych. Podczas trwania kontroli (7.11.2001 r.) pracownicy złożyli oświadczenia o przyjęciu odpowiedzialności za powierzone składniki majątkowe.

Inwentaryzacja składników majątkowych, przeprowadzona w związku ze zmianą na stanowisku Burmistrza Gminy i Miasta Przemków, nie wykazała różnic między stanem ewidencyjnym środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz zapasów magazynowych, a stanami wynikającymi ze spisu z natury.

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

- 1) nieprzestrzeganie w pełni procedur przewidzianych w przepisach ustaw regulujących gospodarkę finansową, a zwłaszcza ustawy o rachunkowości i ustawy o samorządzie gminnym a także w Ordynacji podatkowej.
  - 2) niepełne dostosowanie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy do obowiązującego stanu prawnego.
  - 3) brak nadzoru dostatecznego nad działalnością, nad pracą podległego personelu.
- Winę za zaistniałe nieprawidłowości z racji pełnionego nadzoru ponoszą Burmistrz i Skarbnik.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, Regionalna Izba Obrachunkowa wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Sporządzenie wykazu jednostek organizacyjnych gminy z określeniem formy ich finansowania, stanowiącego załącznik do Statutu Gminy.
2. Przeprowadzanie okresowych kontroli kasy zgodnie z postanowieniami Cz. V pkt. 6 „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej”, oraz oznaczanie dowodów kasowych przez podanie numeru raportu i pozycji w raporcie.
3. Dokonywanie rozliczeń końcowych kwitariuszy K – 103 przez zsumowanie poszczególnych wpłat do banku wynikających z rozliczeń okresowych oraz przeprowadzanie kontroli kwitariuszy i ich rozliczania.
4. Przestrzeganie obowiązku terminowego realizowania zobowiązań wobec kontrahentów.
5. Dokonanie wydruku nakazów płatniczych na zobowiązania pieniężne za 2000 r. zgodnie z treścią art. 72 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że zapisy księgowe utrwalone na magnetycznych nośnikach danych powinny być wydrukowane lub przeniesione na inny trwały nośnik danych.
6. Zorganizowanie prawidłowego przepływu informacji między stanowiskiem prowadzącym ewidencję działalności gospodarczej, a stanowiskiem dokonującym wymiaru podatków tak, by wyeliminować zbędne wzywanie podatników do złożenia wykazu nieruchomości .

7. Dokonywanie rozliczenia gruntów rolnych i leśnych przed wymiarem podatku rolnego i leśnego w celu zapobieżenia powstawaniu różnic między powierzchnią gruntów wynikającą z ewidencji geodezyjnej (sprawozdanie GEOD-2), a powierzchnią do opodatkowania,
8. Wyegzekwowanie od osób fizycznych i prawnych prowadzących działalność gospodarczą obowiązku podawania w składanych wykazach nieruchomości (deklaracjach) wartości budowli (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe itp.), co ma związek ze zmianą przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzonych ustawą z dnia 4.07.1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409) zobowiązujących osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą do podania wartości budowli związanych z tą działalnością (ale nie wyłącznie, jak stanowiły przepisy przed ww. zmianą).
9. Wezwanie osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą wymienionych na str. 10 protokołu, do skorygowania deklaracji, bądź udokumentowania zasadności zakwalifikowania gruntów do grupy „gruntów pozostałych”, na podstawie art. 272 pkt 3 Ordynacji podatkowej.
10. Egzekwowanie od dostawcy programu komputerowego obowiązku jego aktualizacji i modyfikacji stosownie do zmieniających się przepisów, z jednoczesnym podaniem dokładnego opisu możliwości i zasad korzystania z programu.
11. Przeprowadzanie kontroli składanych deklaracji ze stanem faktycznym w terenie, w sprawach budzących wątpliwość co do ich rzetelności; uprawnienia w tym zakresie wynikają z przepisów działu VI "Kontrola podatkowa" ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.- Ordynacja podatkowa; wzór upoważnienia do kontroli zawarty jest w załączniku nr 6 do Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 31 grudnia 1997 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa( Dz. U. Nr 162, poz. 1124),
12. Dołożenie starań w celu wyegzekwowania należności budżetowych figurujących na koncie 221, a zwłaszcza zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych (73,27 % do przypisu netto) oraz w podatku rolnym od osób fizycznych (27,87 % do przypisu netto); ponadto podjęcie działań zapobiegających narastaniu zaległości podatkowych, z wykorzystaniem zasad określonych w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 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). Skutecznym narzędziem pomocnym w opanowaniu narastania zadłużeń może okazać się opracowanie, a następnie realizacja odpowiednio przygotowanego programu likwidacji zaległości.
13. Sporządzanie umów cywilno-prawnych na używanie samochodów prywatnych do celów służbowych zgodne z przepisem § 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 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 z późn. zm.).
14. Dokonywanie zapisów o kontroli wyników obliczeń w kartach drogowych.
15. Przestrzeganie przepisów ustawy z ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późn. zm.) w zakresie unormowań zawartych w art. 29 ust. 1 i 3, art. 35 ust. 2, art. 43 tej ustawy.

16. Przestrzeganie w pełnym zakresie przepisów ustawy z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, zwłaszcza przez staranne wypełnianie dokumentów dotyczących postępowania.

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

Do wiadomości:

Pan

Adam Kearney

Przewodniczący Rady Miejskiej