

Wrocław, 23 marca 2001 roku

WK.0913/229/K-3/01

**Pani
Jolanta Klimkiewicz
Wójt Gminy**

59 - 243 RUJA

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), przeprowadziła w Urzędzie Gminy w okresie od 3 stycznia do 2 marca 2001 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym (bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną) 2 marca 2001 r. i przekazanym Pani Wójt.

Kontrola wykazała, że w wielu badanych tematach, takich jak gospodarka nieruchomościami, wykorzystanie i rozliczenie subwencji i dotacji, realizacja zadań z zakresu administracji rządowej zleconych i powierzonych gminie, działania Urzędu Gminy w Rui nie budziły zastrzeżeń. Niemniej w trakcie kontroli ujawniono nieprawidłowości, które wpływały niekorzystnie na jakość pracy kontrolowanej jednostki. Polegały one głównie na nieprzestrzeganiu niektórych przepisów prawnych oraz na niedostosowaniu uregulowań wewnętrznych do obowiązującego prawa.

Kontrola wykonania zaleceń pokontrolnych zawartych w wystąpieniu znak Nr WK.0913/229/K-64/97 z dnia 25 lutego 1998 r., wykazała, że mimo podjętych lub zadeklarowanych przez ówczesnego Wójta Gminy, Pana Edwarda Sadowskiego - w piśmie datowanym 1 kwietnia 1998 r., znak Fin 3022/25/98 - działań naprawczych, w rzeczywistości nie zostały one w pełni zrealizowane, względnie nie okazały się dostatecznie skuteczne, np. w zakresie opracowania nowej instrukcji inwentaryzacyjnej, uzupełnienia wykazu ksiąg rachunkowych o wykaz kont analitycznych.

Gospodarka finansowa gminy była w znaczącej części uregulowana przepisami wewnętrznymi, normującymi zagadnienia: gospodarki kasowej obiegu dowodów księgowych, przeprowadzania inwentaryzacji, gospodarki drukami ścisłego zarachowania, planów kont dla budżetu gminy oraz dla jednostki budżetowej. Regulacje te nie zostały jednak dostosowane do obowiązujących przepisów prawnych, np. ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych (...) oraz ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, i w związku z tym zawierały niewłaściwe zapisy np. dotyczące zasad

poprawiania błędów w wewnętrznych dowodach księgowych, dopuszczania do pokrywania wydatków z bieżących wpływów do kasy. Stwierdzono również brak odrębnego wykazu kont analitycznych do poszczególnych kont syntetycznych. Ponadto, niektóre programy komputerowe (Płace, AFK-v.6.1b) nie były formalnie dopuszczone do stosowania, a mimo to prowadzono księgowość jednostki przy użyciu ww. systemów komputerowych. Użytkowane programy umożliwiały wykazywanie dat sporządzenia wydruku innych niż rzeczywiste, co prowadziło do wypaczenia sensu realizacji wymogów przepisu art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzono brak konsekwentnego działania w egzekwowaniu od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, obowiązku terminowego przedkładania organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości. O przypadkach niedotrzymywania terminu złożenia deklaracji nie informowano właściwego urzędu skarbowego. Ponadto, deklaracje na podatek od nieruchomości zawierały zapisy dotyczące przedmiotów opodatkowania, których treść była niedostosowana do przepisów art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.), po zmianach wprowadzonych ustawą z dnia 4 lipca 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). Ujawniono, że niektóre podmioty gospodarcze wykazały do opodatkowania „grunty pozostałe”, które według brzmienia art. 5 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych od dnia 1 stycznia 1997 r., powinny być wykazywane w deklaracjach jako „grunty związane z działalnością gospodarczą” i stosownie do tego opodatkowywane według wyższej stawki. Wyliczono, że ubytki dochodów ogółem z tytułu zastosowania niższej stawki podatku wyniosły w 2000 roku 56.287 zł. W sprawozdaniu o dochodach budżetowych za okres od początku roku do 30 czerwca 2000 r. nie wykazano skutków finansowych w kwocie 47.246,95 zł z tytułu obniżenia przez Radę Gminy górnych stawek podatku od nieruchomości oraz zwolnienia przez Radę niektórych nieruchomości od podatku.

Pobór łącznego zobowiązania pieniężnego odbywał się w formie inkasa. W umowach z inkasentami termin zakończenia poboru ustalano na ostatni dzień obowiązującego terminu zapłaty podatku, ale nie określano obowiązującego terminu rozliczenia pobranych podatków. Kolidowało to z przepisem art. 47 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), w myśl którego inkasenci w terminie zakończenia poboru mają obowiązek pobrane należności wpłacić na dochody gminy. W treści umów podpisanych w 2000 roku nadal stanowiono, że w sprawach nie unormowanych umową mają zastosowanie przepisy ustawy karnej skarbowej z 26 października 1971 r., która przestała obowiązywać po wejściu w życie ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930 z późn. zm.). Stwierdzono, że wobec podatników zalegających z wpłatą podatków organ podatkowy zbyt rzadko podejmował przewidziane prawem środki mające na celu wyegzekwowanie zaległych należności.

Ponadto stwierdzono dwa przypadki wydania decyzji, w sprawie zaniechania poboru podatków od użytków rolnych z tytułu odłogowania gruntów, z rażącym przekroczeniem terminów określonych przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).

Operacje na kontach rozrachunkowych księgowane były przy zastosowaniu prawidłowej korespondencji kont, wynikającej z zakładowego planu kont. Nieprawidłowości ujawniono natomiast odnośnie funkcjonowania w 2000 roku kont 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, 224-„Rozrachunki budżetu”, 226-„Długoterminowe należności budżetowe”, ponieważ:

- zamiast przewidywanych dla budżetu gminy 3 rozrachunkowych kont syntetycznych (224), w rzeczywistości prowadzono 6 takich kont,
- rozrachunki dla 2 dostawców prowadzono na kontach rozrachunkowych założonych dla innych firm,
- jako długoterminowe należności budżetowe ujęte były również krótkoterminowe (np. należności za nabyte nieruchomości i spłaty rat przypadające na dany rok budżetowy).

Ujawniono fakt ujęcia odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym (kwota 3.206,28 zł) na koncie 132-„Rachunki środków inwestycyjnych” zamiast na rachunku budżetu gminy, co było niezgodne z art. 3 pkt 7 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.). Wystąpiły również sporadyczne przypadki wykazywania w księgach rachunkowych dat operacji i sporządzenia dokumentu niezgodnych z datami faktycznymi (faktura VAT nr 111/MB/2000 - poz. 1755) oraz dokonywania nieformalnych poprawek na dowodach księgowych.

Kontrola wykazała nieprawidłowości odnośnie ustalenia przez organ stanowiący Gminy Ruja, zakresu wykonywania przez Przewodniczącego Rady Gminy czynności w ramach prawa pracy wobec Przewodniczącego Zarządu. Zamiast **odrębnej** uchwały wymaganej przepisem art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.), zmienionego z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 11 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126), w gminie nadal funkcjonował jedynie zapis w § 24 ust. 2 Statutu Gminy Ruja, a kierownictwo gminy opierało się na opinii radcy prawnego, iż „Statut należy uznać za odrębną uchwałę /.../”.

Kontrola wydatków z tytułu podróży służbowych wykazała błędy przy ich dokumentowaniu i rozliczaniu, np.: we wszystkich kontrolowanych poleceniach wyjazdu brak było określenia miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej; w jednym przypadku nie naliczono należnej diety oraz rozliczono wyjazd służbowy samochodem prywatnym, innym od wymienionego w umowie w sprawie używania pojazdu prywatnego do celów służbowych.

Kontrola postępowania w sprawach o zamówienia publiczne ujawniła przypadki nieprawidłowości, które dotyczyły m.in.: zawarcia przez Zarząd Gminy umowy rachunku bankowego

z Bankiem Spółdzielczym w Lubinie, wybranym z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, zwrotu z kilkumiesięcznym opóźnieniem wadium na przetarg na roboty budowlane, co stanowiło naruszenie przepisów art. 42 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa informuje, że w związku z nieprawidłowościami dotyczącymi wyboru banku do obsługi bankowej budżetu gminy, skieruje stosowne pismo do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie.

Oдноśnie gospodarki środkami rzeczowymi stwierdzono, że mimo poprawy w stosunku do stanu z roku 1998, nadal występowały pewne nieprawidłowości. I tak: w kartach środków trwałych nie zawsze określano miejsce użytkowania środka trwałego, faktycznie nie prowadzono ewidencji analitycznej dla gruntów stanowiących własność gminy, ponadto brak było do 2000 r. planu umorzeń, określającego stawki i kwoty rocznych odpisów poszczególnych środków trwałych, wymaganego art. 32 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Do głównych przyczyn powstania nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli należy zaliczyć niewystarczającą skuteczność nadzoru nad pracą poszczególnych stanowisk w zakresie egzekwowania terminowego i pełnego wykonywania określonych przepisami czynności, niewłaściwą organizację pracy pionu finansowego, skutkującą nadmiernym obciążeniem Skarbnika Gminy czynnościami należącymi do podległych pracowników, niedostosowanie wewnętrznych przepisów mających na celu uregulowanie gospodarki finansowej i opisanie przyjętych zasad rachunkowości - do zgodności z obowiązującym prawem, niepełne opanowanie przez pracowników obowiązujących przepisów oraz trudności z właściwą ich interpretacją.

Przekazując powyższe do wiadomości Pani Wójt, 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 niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych szczegółowo w protokole kontroli, a w szczególności o:

1. Dostosowanie dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości do przepisów art. 10 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.).
2. Dostosowanie istniejących przepisów wewnętrznych, zwłaszcza „Instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Urzędzie Gminy w Rui” oraz „Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej w Urzędzie Gminy Ruja” do wymogów przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) i ustawy z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

3. Bezzwłoczne podjęcie działań mających na celu zablokowanie możliwości wykazywania przez pracowników dat sporządzenia wydruków z ksiąg rachunkowych innych niż rzeczywiste, tj. realizacji wymogu przepisu art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości.
4. Zawiadamianie właściwych urzędów skarbowych o nieprzestrzeganiu przez podatników terminu składania deklaracji na podatek od nieruchomości w celu zastosowania sankcji karnych przewidzianych w art. 54 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930).
5. Wszczęcie postępowania podatkowego w celu ustalenia faktycznej wysokości zobowiązania i wyegzekwowania należnego podatku od nieruchomości w stosunku do:
 - a) dwóch podmiotów gospodarczych wymienionych na stronie 23 protokołu kontroli, które w deklaracji podatku od nieruchomości wykazały „grunty pozostałe”, zamiast – stosownie do przepisu art. 5 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązującego od dnia 1 stycznia 1997 r. - „grunty związane z działalnością gospodarczą”;
 - b) osób, które zakończyły w 2000 r. budowę budynku mieszkalnego (str. 24 protokołu kontroli).
6. Egzekwowanie od podatników zaległości podatkowych, z wykorzystaniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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).
7. Wykazywanie w kwartalnych oraz półrocznych i rocznych sprawozdaniach o dochodach budżetowych wszystkich skutków obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień, zaniechania poboru podatków i opłat stanowiących dochód budżetu gminy - narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego, zgodnie z wymogiem określonym § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 16, poz. 209).
8. Uwzględnienie w umowach z inkasentami łącznego zobowiązania pieniężnego przepisu art. 47 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), w myśl którego inkasenci w terminie zakończenia poboru mają obowiązek pobrane należności wpłacić na dochody gminy.
9. Wydawanie decyzji w sprawie odroczeń, zwolnień, ulg i umorzeń podatkowych w terminach określonych w art. 35 § 1, 2 i 3 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071).
10. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych na kontach syntetycznych i analitycznych (w tym zwłaszcza kontach rozrachunkowych oraz środków trwałych) zgodnie z zasadami określonymi w przepisach wewnętrznych oraz w załączniku Nr 2 do zarządzenia nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych i ich gospodarstw

pomocniczych, zakładów budżetowych, państwowych i gminnych funduszy celowych oraz gmin i ich związków (Dz. Urz. Ministerstwa Finansów Nr 14, poz. 60 z późn. zm.).

11. Ujmowanie jako dochodów gminy odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz. U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.).
12. Poprawianie błędów w wewnętrznych dowodach księgowych, w sposób określony w art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości.
13. Przestrzeganie przepisu art. 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości w zakresie rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych.
14. Przygotowanie przez Zarząd Gminy projektu odrębnej uchwały dotyczącej dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy z 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 z późn. zm.), zmienionego z dniem 1 stycznia 1999 r. przez art. 11 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw, w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Dz. U. Nr 162, poz. 1126).
15. Dokumentowanie i rozliczanie kosztów przejazdów dokonywanych na podstawie poleceń wyjazdu służbowego zgodnie z przepisami zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 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.) oraz 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).
16. Przestrzeganie przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity z 1998 r.: Dz. U. Nr 119, poz. 773 z późn. zm.) oraz przepisów wykonawczych w prowadzonych postępowaniach o zamówienia publiczne.
17. Opracowanie na 20001 r. planu umorzeń, zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu 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 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:
Pani
Alicja Jaśkiewicz
Przewodnicząca Rady
Gminy Ruja