

WK. 0913/301/K-19/01

**Pan
Leszek Anklewicz
Burmistrz Miasta i Gminy Bardo**

**Rynek 2
57 - 256 Bardo**

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 kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Miasta i Gminy Bardo w okresie od 26 lutego do 30 kwietnia 2001 r. W wyniku kontroli stwierdzono, że gospodarka – ogólnie rzecz biorąc nie budziła większych zastrzeżeń, jednak w trakcie realizacji poszczególnych jednostkowych zadań dopuszczono do wystąpienia nieprawidłowości i uchybień będących następstwem wadliwej interpretacji przepisów prawa oraz niewystarczającej staranności w ich przestrzeganiu. Nieprawidłowości te i uchybienia sprowadziły się głównie do tego, że:

W zakresie gospodarki pieniężnej

Pomieszczenie kasowe nie zostało odpowiednio zabezpieczone. Ustalenia w tym zakresie zamieszczone zostały w protokole kontroli kasy z 28 lutego 2001 r. Druki służące do dokumentowania wypłat gotówkowych „KW” – kasa wypłaci – nie stanowiły druków ścisłego zarachowania, bowiem nie były one ewidencjonowane w księdze druków ścisłego zarachowania, nie zostały oznakowane numerami identyfikacyjnymi oraz nie dokonywano ich rozliczenia. Jedną z zasadniczych przyczyn wystąpienia tego negatywnego stanu był brak odpowiedniej kontroli funkcjonalnej i wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

W zakresie planowania i wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Pracownik odpowiedzialny za wymiar podatków lokalnych nie podejmował czynności wyjaśniających na bieżąco w odniesieniu do wszystkich tych osób prawnych i innych podatników nie posiadających osobowości prawnej, kiedy w ich deklaracjach podatkowych za dany okres wystąpiły różnice w podstawach opodatkowania w porównaniu do tych, jakie wykazane zostały w deklaracjach za poprzedni okres. W wyniku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w trakcie kontroli ustalono, że w związku z powyższym podatek od nieruchomości od osób prawnych i jednostek organizacyjnych został zawyżony - za 1999 r. o kwotę 4.363,20 zł, - za 2000 r. o kwotę 276,30 zł.

Dane dotyczące rodzajów i wielkości podstaw opodatkowania podatkami: rolnym, leśnym i od nieruchomości od osób fizycznych, wynikające z kart nieruchomości oraz kart gospodarstw i ewidencji podatkowej prowadzonej w Urzędzie Miejskim, nie odpowiadały danym zawartym w

ewidencji geodezyjnej prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Ząbkowicach Śląskich, ponieważ od 1993 r. do ewidencji podatkowej naniesione zostały zmiany wynikające z zawiadomień z Urzędu Rejonowego oraz Starostwa Powiatowego, podczas gdy nie dokonano odnowienia całej bazy danych gminnej ewidencji gruntów. Skutkiem tego było to, że podatek od nieruchomości oraz rolny wykazany w nakazach płatniczych został naliczony od innych powierzchni, rodzajów i klas gruntów, a nie od tych, jakie wynikały z ewidencji gruntów i budynków. Natomiast użytki sklasyfikowano w ewidencji geodezyjnej jako wody stojące i zaliczono je do nieużytków. W konsekwencji zostały one zwolnione z podatku rolnego bez przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, mającego na celu ustalenie, czy nie są to stawy zarybione podlegające opodatkowaniu podatkiem rolnym.

W latach 1999 – 2000 sołtysi (inkasenci podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości) dokonali w 59 przypadkach wpłat zainkasowanych podatków po obowiązującym terminie. Spowodowane to było tym, że w zawartych z nimi umowach bezpodstawnie ustalono terminy dłuższe od tych, jakie określone zostały w przepisach art. 47 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa .

Negatywnym tego skutkiem było to, że w latach 1999 – 2000 gmina nie uzyskała należnych dochodów w wysokości 728,70 zł z tytułu odsetek za zwłokę.

Opłaty za udzielenie 24 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w okresie od 1 marca do 31 lipca 2000 r., zostały naliczone wg ceny spirytusu 91 zł za 1 litr, pomimo że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 23 lutego 2000 r. w sprawie ustalenia urzędowej ceny detalicznej spirytusu luksusowego w butelkach o pojemności jednego litra (Dz. U. Nr 13, poz. 171) - w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2000 r. obowiązywała cena 93 zł za 1 litr. Z uwagi na to, że pracownik naliczający z tego tytułu opłaty otrzymał z opóźnieniem dziennik ustaw, w którym opublikowano aktualne ceny urzędowe, gmina nie uzyskała w 2000 r. należnych jej dochodów w kwocie 367,30 zł. W trakcie kontroli brakujące opłaty zostały naliczone i wyegzekwowane od osób korzystających z zezwoleń.

W roku 2000 wydatkowano z budżetu gminy kwotę 2.160 zł. zaś w 2001 roku kwotę 2.700 zł. na wypłatę nagród dla sołtysów za rok 1999 i 2000. Wypłata ta w świetle obowiązujących przepisów ustawowych i gminnych, nie znajdowała uzasadnienia. Ponadto dokonano wypłaty należności z tytułu zwrotu kosztów używania samochodu osobowego do celów służbowych, bez odliczeń dni nieobecności w pracy, co było sprzeczne z przepisami 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).

Kwota rocznego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych Urzędu za rok 2000 została ustalona w nieprawidłowej wysokości, bowiem zaniżono odpis podstawowy na ten fundusz o kwotę 2.700 zł. Ponadto kierownik jednostki nie dopełnił obowiązku wynikającego z art.6 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.) dotyczącego przekazywania na rachunek bankowy Funduszu za dany rok kalendarzowy równowartości dokonanych odpisów w obowiązujących terminach.

Nie ustalono norm zużycia opału dla Urzędu i Ochotniczych Straży Pożarnych, oraz nie prowadzono ewidencji zużycia opału, a rozliczenia tego zużycia dokonywano w okresach półrocznych, co było sprzeczne z przepisami art. 20 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości – wg których do ksiąg rachunkowych miesiąca należało wprowadzić w postaci zapisu każdą operację, która nastąpiła w tym miesiącu.

Pracownik odpowiedzialny za weryfikację kart drogowych pojazdów Ochotniczych Straży Pożarnych nie dokonywał tej weryfikacji, co wynika z faktu, że bezpodstawnie stosowano inne normy zużycia paliwa od określonych w § 10 ust. 2 zarządzenia Burmistrza Miasta z dnia 3 stycznia 1996 roku. Nie były również przeprowadzane kontrole rzeczywistego stanu paliwa na koniec każdego okresu rozliczeniowego, co było sprzeczne z § 10 ust. 2 tego zarządzenia.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

W ogłoszeniach o przetargach, podawanych do wiadomości publicznej przez Zarząd, określono termin wpłaty wadium na „w dniu przetargu do godziny”, natomiast wg przepisów § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30), termin ten nie może być inny niż 3 dni przed dniem otwarcia przetargu.

W roku 1999 jednostka nie dopełniła obowiązku wynikającego z art. 26 ustawy o rachunkowości, bowiem nie przeprowadziła pełnej inwentaryzacji materiałów. Nie objęto spisem z natury materiałów o wartości 2.201,73 zł. (odnosi się to do opału w Urzędzie Miasta i Gminy w Bardo i O.S.P w Bardo, paliwa w O.S.P Bardo, Przyłęku, Dzbanowie) oraz nie dokonano rozliczenia objętych spisem z natury materiałów (opału) w Ośrodku Kultury Sportu i Rekreacji w Bardzie, Wiejskim Domu Kultury w Brzeźnicy oraz Świetlicach Wiejskich w Dzbanowie, Przyłęku, Dębowie, Potworowie, Opalicy i Janowcu. W związku z tym dane zawarte w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki nie były rzetelne w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, ponieważ nie odpowiadały zaistniałemu stanowi faktycznemu. Zaniechanie rozliczenia inwentaryzacji zapasów materiałowych i przeprowadzenia inwentaryzacji w sposób sprzeczny z obowiązującymi zasadami wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 13 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.), i stanowi podstawę do wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej, Skarbnika Gminy i osoby odpowiedzialnej za rozliczenie inwentaryzacji – Inspektora ds. księgowości budżetowej.

Do ewidencji księgowej jednostki nie wprowadzono danych dotyczących ilości i wartości gruntów komunalnych. W trakcie kontroli Skarbnik Gminy sporządziła wykaz gruntów komunalnych i ich wycenę, założyła ewidencję analityczną gruntów zgodnie z klasyfikacją rodzajową środków

trwałych i zaksięgowana 12 marca 2001 r. wartość gruntów stanowiące 3.202.340 zł na koncie syntetycznym 011.

W latach 1995-1998 środki trwałe o wartości ogółem 2.247.318,68 zł uzyskane w wyniku realizacji inwestycji zostały fizycznie oddane do użytkowania w wyżej wskazanym okresie, a ich zaewidencjonowania na koncie 011, na podstawie dokumentów OT, dokonano dopiero 25 października 1999 r. W Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, wprowadzonej do stosowania Okólnikiem Burmistrza Miasta i Gminy nr 10/93 z 6 lipca 1993 r., brak było uregulowań dotyczących sposobu wprowadzania do ewidencji księgowej środków trwałych uzyskanych w wyniku zrealizowanych inwestycji. Sprawa ta została uregulowana w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, wprowadzonej w życie Zarządzeniem Burmistrza nr 1 /99 z 23 września 1999 r. której przepisy od dnia ich wprowadzenia były w pełni przestrzegane.

W zakresie realizacji zadań administracji rządowej zleconych i powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego

W 1999 roku Ośrodek Pomocy Społecznej nie prowadził kart dochodów i wydatków środków Państwowego Funduszu Kombatantów do rozdziału 8695 w odpowiednich paragrafach. Środki te nie były ujmowane również w sprawozdaniach o dochodach budżetowych (miesięcznych, rocznych i półrocznych Rb-25, Rb-27, Rb-28), a w roku 1999 wpływały one bezpośrednio na rachunek OPS i nie były ujmowane w planie finansowym gminy po stronie dochodów i wydatków w odpowiednich paragrafach.

Stosownie do art. 23 pkt 3 ustawy z 24 stycznia 1999 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 142, poz. 950 z późn. zm.) środki z tego funduszu, przeznaczone na pomoc realizowaną przez kierownika Ośrodka Pomocy Społecznej, miały być przekazane przez kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów na rachunki bieżące gmin.

W roku 2000 środki pozyskiwane z PFK były przekazywane i ewidencjonowane w sposób prawidłowy.

W zakresie powiązań budżetu z jednostkami organizacyjnymi gminy

W 1999 r. Biblioteka Publiczna w Bardzie funkcjonowała w formie gminnego zakładu budżetowego, a w 2000 r. w formie jednostki budżetowej. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.) biblioteki publiczne jednostek samorządu terytorialnego winny być zorganizowane w formie instytucji kultury, których zasady działalności reguluje ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (jednolity tekst Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123).

Z rozliczenia rocznego dotyczącego wykorzystania dotacji przedmiotowej przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Bardzie w kwocie 25.000 zł na zimowe utrzymanie dróg

wynikało, że przekroczono limit określony w § 3 ust. 3 uchwały Rady Miejskiej w sprawie udzielania dotacji przedmiotowej dla zakładów budżetowych Gminy Bardo o 954 zł.

W zakresie funkcjonowania księgowości i sprawozdawczości finansowej

W latach 1999 - 2000 do ksiąg rachunkowych wprowadzono dane dotyczące operacji gospodarczych w sposób niezgodny z art. 20 ustawy o rachunkowości, bowiem do ksiąg danego miesiąca nie wprowadzono wszystkich operacji gospodarczych, dokonanych w tym miesiącu, co odnosiło się do operacji konta 310 – Materiały - w części dotyczącej miesięcznego zużycia paliwa i opału oraz do konta 011 - Środki trwałe. Ponadto w przepisach wewnętrznych – „Instrukcji obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Bardzie” brak było uregulowań dotyczących sprawy obiegu dokumentacji związanej z obrotem materiałowym, zasad i terminów rozliczania materiałów, a także zasad prowadzenia ewidencji druków ścisłego zarachowania, i ich rozliczania.

Jedną z głównych przyczyn wystąpienia ujawnionych nieprawidłowości w sferze gospodarki finansowej było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędnej interpretacji, a także brak należytej kontroli wewnętrznej, przejawiający się brakiem nadzoru przełożonych 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 oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Wprowadzenie do posiadanej i stosowanej „Instrukcji obiegu dokumentów księgowych” zapisów uzupełniających, regulujących zasady prowadzenia w sposób prawidłowy gospodarki materiałowej, prawidłowości dokumentowania operacji związanych z obrotem materiałowym i prowadzeniem ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania.
2. Wyeliminowanie braków w zabezpieczeniu pomieszczenia kasowego, o których mowa w protokole z kontroli kasy.
3. Bieżące analizowanie deklaracji podatkowych osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej pod kątem poprawności ich sporządzania i niezwłoczne podejmowanie określonych działań w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie.
4. Dokonywanie wymiaru podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości na podstawie danych dotyczących podstaw opodatkowania (powierzchni, rodzaju i klas gruntów) zawartych w ewidencji gruntów i budynków stosownie do wymogów określonych w art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086).

5. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego mającego na celu dokonywanie prawidłowego wymiaru podatku rolnego od gruntów pod stawami zarybionymi i nie zarybionymi (za lata ubiegłe oraz na bieżąco), stosownie do zasad określonych w art. 4 ust. 7 i 8 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 1993 r., Nr 94, poz. 431 z późn. zm.).
6. Sprawowanie bieżącej kontroli w zakresie terminowego wpłacania przez inkasentów podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości, stosownie do wymogów określonych w art. 47 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa;
7. Naliczanie opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie obowiązujących przepisów, w których publikowane są urzędowe ceny detaliczne spirytusu luksusowego w butelkach o pojemności jednego litra, będące podstawą do naliczania tych opłat;
8. Wprowadzanie do ksiąg rachunkowych danego miesiąca wszystkich operacji gospodarczych które dokonane zostały w tym miesiącu, stosownie do przepisów art. 20 ustawy o rachunkowości (dotyczy to miesięcznego zużycia paliwa i opału).
9. Sprawowanie szczegółowej kontroli merytorycznej i rachunkowej wypłacanych kwot ryczałtów z tytułu wykorzystywania pojazdów prywatnych do celów służbowych, a zwłaszcza w odniesieniu do prawidłowości ustalonych kwot należności i ich potrąceń, stosownie do zasad określonych w rozporządzeniu 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),
10. Bieżące i prawidłowe naliczanie odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych i terminowe odprowadzanie na rachunek bankowy równowartości środków z tego tytułu, stosownie do zasad określonych w art. 6 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.),
11. Podjęcie stosownych działań zmierzających do zwolnienia kwoty 14.700 zł. wniesionej przez Zakład Usługowo-Handlowy Robert Bielawski Bielawa jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy, które winno było nastąpić 14 dni po upływie terminu gwarancji tj. 20.05.2000 r. zgodnie z umową,
12. Poddawanie bieżącej kontroli rozliczeń zużycia paliwa pojazdów Ochotniczej Straży Pożarnej pod kątem przestrzegania norm zużycia i zasad określonych w zarządzeniu Burmistrza Miasta;
13. Ustalenie norm zużycia opału dla Urzędu Miasta i Gminy i pozostałych jednostek stanowiących podstawę do dokonania rozliczenia faktycznego jego zużycia.
14. Określanie w ogłoszeniach o przetargach na zbycie nieruchomości komunalnych terminu wpłaty wadium stosownie do zasad określonych w § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 roku w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy;

15. Sprawowanie bieżącej kontroli funkcjonalnej w zakresie terminowości i prawidłowości fakturowania należności Gminy z tytułu dzierżawy nieruchomości komunalnych.
16. Bezwzględne przestrzeganie zasady określania w informacjach o stanie mienia komunalnego danych dotyczących wierzytelności Gminy i zmian w tym mieniu zaistniałym od dnia złożenia poprzedniej informacji, stosownie do wymogów określonych w art. 120 pkt 2 i 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.);
17. Ewidencjonowanie i wykazywanie przez OPS w sprawozdaniach finansowych jednostki wszystkich dochodów i wydatków zgodnie z klasyfikacją budżetową stosownie do wymogów art. 13 ww ustawy.
18. Dostosowanie formy organizacyjnej Biblioteki Publicznej w Bardzie do wymogów art. 18 ust. 1 ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.);
19. Sprawowanie bieżącego nadzoru i kontroli w zakresie prawidłowości wykorzystywania dotacji przedmiotowych przekazywanych Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Bardzie, w celu niedopuszczenia do przekroczenia ich wartości określonych w stosownych uchwałach Rady Miejskiej Bardo.
20. Przestrzeganie obowiązujących zasad w zakresie przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji wszystkich składników majątkowych, określonych w przepisach art. 24 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

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 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 dnia 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:

Pan
Władysław Sidor
Przewodniczący Rady Miejskiej
Miasta i Gminy Bardo