

Wrocław, 22 sierpnia 2002 r.

WK.0913/207/K-30/02

**Pan
Jan Bunkiewicz
Wójt Gminy Grębocice**

59-150 Grębocice

Na podstawie art.1 ust.1 ustawy z 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U z 2001 r. Nr 55, poz. 577), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Grębocice w okresie od 28 maja do 26 lipca 2002r. Szczegółowe ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym bez zastrzeżeń przez Wójta i Skarbnika Gminy.

Wyniki kontroli wskazują, że w większości badanych zagadnień gospodarka finansowa realizowana przez Urząd Gminy w 2001r. i I półroczu 2002 r. nie budziła zastrzeżeń pod względem merytorycznym. W szczególności dotyczyło to znacznej części zagadnień związanych wykonywaniem budżetu, w tym wydatków na wynagrodzenia członków Zarządu Gminy oraz pracowników Urzędu; terminów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy; wysokości diet wypłaconych radnym; rozliczania kosztów podróży służbowych krajowych; wykorzystania dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych gminy, udzielania zamówień na dostawy bieżące; wykonywania zadań własnych oraz realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym wydatkowania środków Państwowego Funduszu Kombatantów; ewidencji oraz rozliczania rozrachunków i roszczeń oraz związanych z wymiarem i poborem podatków. Stwierdzone nieprawidłowości polegały w przeważającej mierze na uchybieniu przepisom proceduralnym.

Badanie wykonania zaleceń pokontrolnych, zawartych w wystąpieniu Izby z 2 marca 1999 r. (znak WK.0913/207/K-59/98) potwierdziło ich wykonanie zgodnie ze złożoną informacją. Natomiast większość stwierdzonych obecnie uchybień została usunięta już w trakcie trwania kontroli. Należy podkreślić, że nastąpiła znaczna poprawa poziomu i jakości pracy pionu finansowego od czasu poprzedniej kontroli. Wiąże się to bezpośrednio ze zmianą na stanowisku Skarbnika Gminy.

Realizacja dochodów podatkowych wymierzanych i pobieranych przez gminę przebiegała w 2001r. niezbyt pomyślnie, gdyż we wszystkich ważniejszych podatkach odnotowano niepełne wykonanie. Jedynie z mało znaczącego podatku jakim jest podatek leśny wykonano wpływy w zaplanowanej wysokości. Najsłabsze wyniki osiągnięto w: podatku rolnym od osób prawnych – 68,5 %, podatku od środków transportowych od osób fizycznych - 77,0 % oraz podatku rolnym od osób fizycznych – 82,0 %.

Wśród głównych przyczyn niewykonania planu dochodów z poszczególnych podatków należy wskazać na obiektywnie występujące, jak trudna sytuacja gospodarcza w rolnictwie warunkująca zdolność płatniczą rolników oraz subiektywne wynikające z decyzji Rady Gminy w zakresie znaczącej obniżki ceny zboża dla celów wymiaru podatku rolnego, a także zbyt optymistyczne ustalenie planu powyżej potencjalnych możliwości. Przy wybitnie rolniczym charakterze gminy zaważyło to na ogólnym wykonaniu planu dochodów.

Uchybienia w zakresie wymiaru i poboru należności podatkowych polegały na:

- 1) nie sporządzaniu rozliczenia gruntów rolnych i leśnych po wymiarze podatków dla sprawdzenia powszechności opodatkowania podatkiem rolnym i leśnym.
- 2) przyznaniu ulgi inwestycyjnej niezgodnie z przepisami art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku rolnym (por. orzeczenie NSA z 14.10.1998 sygn. III S.A. 1565/97).
- 3) nie egzekwowaniu obowiązku złożenia oświadczenia przez osoby, które zgłosiły prowadzenie działalności gospodarczej bez zorganizowanego zakładu.
- 4) nie wyegzekwowaniu od wszystkich podatników wykazów nieruchomości,
- 5) brak dostatecznej poprawy w zakresie wykazywania przez podatników wartości budowli, głównie przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe, reklamy itp.).
- 6) braku dostatecznej kontroli deklaracji składanych przez osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą pod względem zasadności kwalifikowania gruntów do grupy „gruntów pozostałych”.
- 7) nie zaktualizowaniu uchwały w zakresie inkasa podatków oraz brak szczegółowego określenia w umowach obowiązków i odpowiedzialności inkasentów określonych w przepisach działu III rozdz. 2 oraz w art. 47 § 4 ustawy z 29.08.1997r. Ordynacja podatkowa.

W zakresie rozrachunków i roszczeń stwierdzono nieterminowe rozliczanie się pracowników z pobranych zaliczek. W kwestii tej podjęto stosowne działania dyscyplinujące już w trakcie trwania kontroli.

W zakresie wydatków budżetowych stwierdzono zgodność zaplanowanych wydatków wykazanych w sprawozdaniach budżetowych z wydatkami wynikającymi z uchwał Rady Gminy i Zarządu Gminy. Wynagrodzenia Wójta Gminy, Sekretarza i Skarbnika Gminy oraz pracowników Urzędu Gminy odpowiadały wymogom określonym w przepisach rozporządzenia 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).

W gospodarce nieruchomościami przy sprzedaży nieruchomości przestrzegano zasad określonych w przepisach ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz 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. Natomiast oświadczenia woli w imieniu gminy przy podpisywaniu aktów notarialnych składała jednoosobowo inspektor ds. geodezji na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez członków Zarządu Gminy. Jest to sprzeczne z przepisami § 25 ust. 1 Statutu Gminy, gdzie unormowano kwestię reprezentacji Gminy w sprawach majątkowych. Oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu majątkiem, zgodnie z postanowieniami Statutu, składają dwaj członkowie Zarządu lub jeden członek Zarządu i osoba upoważniona przez Zarząd (pełnomocnik).

W 2001 r. gospodarowanie środkami rzeczowymi nie było w pełni uregulowane przepisami wewnętrznymi. Nie określono zasad powierzania pracownikom mienia i odpowiedzialności za mienie gminne. W nowo opracowanej „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, wprowadzonej zarządzeniem Wójta Gminy z dnia 24.06.2002 r. nr 11/2002, unormowano wyczerpująco sprawy zabezpieczenia mienia i odpowiedzialności pracowników za powierzone mienie.

Wartość środków trwałych i ich umorzenie wynikające z ewidencji analitycznej były w roku 2001 zgodne z saldem kont syntetycznych. Wielkości stawek umorzeniowych wynikały z obowiązujących przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

W jednostce kontrolowanej zachowano ustawowo określoną częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji poszczególnych składników majątkowych. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w zakresie jej przeprowadzania, co zostało szczegółowo opisane w protokole kontroli. Stwierdzono, że do grudnia 2001 r. nie funkcjonowało konto 226, służącego do ewidencjonowania należności długoterminowych. Konto to założono z końcem roku 2001.

W zakresie dotacji udzielonych z budżetu gminy na realizację zadań własnych, zleconych do wykonania innym podmiotom stwierdzono, że egzekwowano terminowe przedkładanie rozliczeń dotacji oraz przeprowadzenia kontroli rozliczeń przez merytoryczne służby Urzędu Gminy.

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

- 1) nieprzestrzeganie w pełni procedury przewidzianej w przepisach ustawowych regulujących gospodarkę finansową, tj.: ustawy o rachunkowości, ustawy o samorządzie gminnym, w przepisach podatkowych.
- 2) niepełne dostosowanie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy do obowiązującego stanu prawnego i wymogów w zakresie zabezpieczenia mienia.

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

1. Dokonanie niezbędnych zmian w „Instrukcji obrotu drukami ścisłego zarachowania”, stanowiącej załącznik Nr 2 do zarządzenia Nr 2/99 Wójta Gminy Grębocice z dnia 17 sierpnia 1999 r., tj. usunięcie w wykazie obowiązujących druków ścisłego zarachowania druków nie znajdujących zastosowania w Urzędzie Gminy (dowód przyjęcia „PZ” i magazyn wyda „WZ”) oraz zamieszczenie w wykazie druku „karta drogowa”; prowadzenie książek druków ścisłego zarachowania zgodnie z zasadą przewidzianą w powołanej instrukcji (§ 5 pkt 2), tj. oddzielnie dla każdego rodzaju druku; ujęcie w zakresie obowiązków pracownika prowadzącego gospodarkę drukami ścisłego zarachowania odpowiedzialności za prawidłową gospodarkę drukami – zgodnie z obowiązkiem przewidzianym w § 2 Instrukcji.
2. Przestrzeganie zasady terminowego rozliczania pobranych przez pracowników zaliczek.
3. Zasięganie opinii służb budowlanych przed udzieleniem ulgi inwestycyjnej z tytułu modernizacji budynków inwentarskich, zwłaszcza w sprawach wątpliwych.
4. Egzekwowanie od osób fizycznych i prawnych prowadzących działalność gospodarczą obowiązku podawania w składanych wykazach nieruchomości wartości budowli (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe itp.) związanych z tą działalnością (art. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. nr 9 poz. 84).
5. Wezwanie osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą wymienionych na str. 19 protokołu kontroli do skorygowania deklaracji, bądź udokumentowania zasadności

zakwalifikowania gruntów do grupy „gruntów pozostałych. Zgodnie z art. 5 ust.3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych za grunty związane z działalnością gospodarczą uważa się grunty zabudowane i nie zabudowane będące w posiadaniu przedsiębiorcy. Podstawowym kryterium zakwalifikowania gruntu do kategorii związanych z działalnością gospodarczą jest fakt posiadania ich przez przedsiębiorcę; grunty nie muszą nawet służyć prowadzeniu działalności gospodarczej, co było warunkiem takiej kwalifikacji przed zmianą przepisów. Takie stanowisko zajął NSA w uchwale pięciu sędziów NSA z 02.04.2001r. sygn. akt FPK 3/00 stwierdzając: „ W stanie prawnym obowiązującym od dnia 1 stycznia 1997r. grunty będące w posiadaniu przedsiębiorcy, podlegające podatkowi od nieruchomości, są z mocy prawa związane z działalnością gospodarczą i podlegają opodatkowaniu stawkami podatkowymi określonymi w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych”.

6. Egzekwowanie od dostawcy programu komputerowego obowiązku jego aktualizacji i modyfikacji stosownie do zmieniających się przepisów oraz dokładnego opisu możliwości i zasad korzystania z programu. Program winien również umożliwiać uzyskanie zbiorczych danych o ilości podatników, wymiarze podatku za dany rok dla danej wsi i całej gminy (podsumowanie).
7. Przeprowadzanie kontroli zgodności składanych wykazów nieruchomości i 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 29.08.1997 r.- Ordynacja podatkowa.
8. 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 .
9. Dokonywanie rozliczenia gruntów rolnych i leśnych po wymiarze podatku rolnego i leśnego w celu zapobieżenia powstawaniu różnic między powierzchnią gruntów wynikającą z ewidencji geodezyjnej / sprawozdanie GEOD-2 /, a powierzchnią do opodatkowania. Wynikające z rozliczenia dokonane w trakcie kontroli różnice należy wyjaśnić w porozumieniu z Wydziałem Geodezji Starostwa Powiatowego w Polkowicach i AWRSP.
10. Dołożenie starań w celu wyegzekwowania należności budżetowych figurujących na koncie 221, a zwłaszcza zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz w podatku od środków transportowych od osób fizycznych, a także podjęcie skutecznych działań zapobiegających narastaniu zaległości podatkowych, z wykorzystaniem zasad określonych w Rozporządzeniu Ministra Finansów z 22.11.2001r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541).
11. Dokonywanie bieżącego rozliczania nadpłat w podatkach zgodnie z przepisami ordynacji podatkowej.
12. Zaprzestanie wydawania decyzji w sprawie zaniechania poboru podatków, gdyż po zmianie przepisów ordynacji podatkowej ustawą z 8.12.2000r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (...), (Dz.U. Nr 122, poz. 1315) takie kompetencje przysługują jedynie Ministrowi Finansów.
13. Przy wydawaniu decyzji w sprawie przedawnienia zaległości podatkowych należy powoływać przepisy art. 70 Ordynacji podatkowej. Ponadto należy wykazać w uzasadnieniu, kiedy

doreczone zostały nakazy płatnicze w poszczególnych sprawach oraz z jakich przyczyn doszło do przedawnienia zobowiązań.

14. Wyeeliminowanie nieprawidłowości omówionych na str. 26 protokołu w zakresie zachowania przepisów proceduralnych zawartych w ustawie - Ordynacja podatkowa przy załatwianiu podań w sprawie ulg i umorzeń.
15. Wyegzekwowanie należnych odsetek od nieterminowych wpłat opłat adiacenckich od osób wyszczególnionych w załączniku nr IV-9 do protokołu kontroli; zawiadomienie ww. osób o zarachowaniu części wpłaty na należne odsetki w związku z czym powstała zaległość w należności głównej.
16. Niezwłoczne wystawianie tytułów wykonawcze na poszczególne nie zapłacone raty opłat adiacenckich bezpośrednio po upływie terminu płatności danej raty oraz ustalanie konkretnych terminów w decyzjach w jakich raty winny być zapłacone.
17. Zamieszczanie w decyzjach o wymiarze renty planistycznej szczegółowego uzasadnienia faktycznego i prawnego zgodnie z art. 210 KPA.
18. Opatrywanie każdego rachunku kosztów podróży służbowych datami sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym oraz zatwierdzenia do wypłaty. Egzekwowanie od przedkładających rachunki jw. zamieszczania dat przedłożenia rachunku oraz odbioru gotówki z kasy Urzędu.
19. Zlikwidowanie rachunku inwestycyjnego - stosownie do przepisów art. 191 ustawy o finansach publicznych.
20. Egzekwowanie od podległych kierowników jednostek organizacyjnych Gminy terminowego płacenia zobowiązań wymagalnych (w terminach przewidzianych przepisami prawa).

Stosownie do postanowień art.9 ust.3 i ust.4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Odnośnie 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

Jan Laszczowski

Przewodniczący Rady Gminy