

Wrocław, 28 stycznia 2003 r.

WK.0913/225/K-47/02

**Pan  
Roman Jarosz  
Burmistrz Miasta i Gminy  
59 - 230 Prochowice**

Na podstawie art.1 ust.1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych ( tekst jednolity: Dz. U z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta i Gminy Prochowice w okresie od 28 sierpnia do 29 listopada 2002r. Szczegółowe ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym bez zastrzeżeń przez Burmistrza i Skarbnika Miasta i Gminy.

Dokonane w trakcie kontroli ustalenia wskazują, że większość realizowanych zadań z zakresu gospodarki finansowej przez Urząd Miasta i Gminy w 2001 i 2002 r. nie budziła zastrzeżeń. Wśród ogółu badanych zagadnień dotyczyło to w głównej mierze: znacznej części spraw związanych z wykonywaniem budżetu, w tym: wydatków na wynagrodzenia członków Zarządu Miasta i Gminy oraz pracowników Urzędu, terminów opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy, wysokości diet wypłaconych radnym, 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, ewidencji oraz rozliczania rozrachunków i roszczeń oraz związanych z wymiarem i poborem podatków. Większość stwierdzonych nieprawidłowości polegała na uchybieniu przepisom proceduralnym dotyczących aktualizacji przepisów wewnętrznych, rozliczania kosztów podróży służbowych, ewidencji druków ścisłego zarachowania, czy gospodarki kasowej. Niemniej stwierdzono również nieprawidłowości o charakterze merytorycznym, dotyczące: realizacji zadań inwestycyjnych, których nie było w planie, zaciągania zobowiązań ponad ustalone dla Zarządu upoważnienie przez Radę, udzielenie dla banku pełnomocnictwa do nieograniczonego dysponowania rachunkiem dochodowym, sprawozdawczości w zakresie długu publicznego, a także funkcjonowania konta 132 dotyczącego wydatków inwestycyjnych, które należało zlikwidować z końcem 1999 r.

W przekroju poszczególnych najważniejszych działów gospodarki finansowej ustalony stan był następujący:

#### **W zakresie dochodów budżetowych**

Realizacja dochodów podatkowych wymierzanych i pobieranych przez gminę przebiegała w 2001r. pomyślnie, gdyż w większości podatków odnotowano pełne wykonanie, a nawet znaczne przekroczenia, zwłaszcza w podatku od nieruchomości (122,5 %), który stanowi znaczące źródło dochodów. Jedynie dochody z tytułu podatku rolnego i opłaty targowej nie zostały wykonane w zaplanowanej wysokości. Najsłabsze wyniki osiągnięto w: podatku od środków transportowych od osób prawnych – 54,4 % i w podatku rolnym od osób fizycznych 87,9 %.

Stwierdzone uchybienia w zakresie wymiaru i poboru należności podatkowych polegały na:

1. Wydawaniu decyzji ustalających, (po wpłynięciu od osób prawnych deklaracji) na cały należny podatek z rozbiciem na raty miesięczne mimo, że przepisy art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 12.01.1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.)

w sposób jednoznaczny obligowały te osoby do deklarowania w terminie do 15 stycznia oraz wpłacenia obliczonego w deklaracji podatku na rachunek budżetu gminy w terminie do dnia 15 każdego miesiąca – bez wezwania.

2. Nieegzekwowaniu obowiązku złożenia oświadczenia przez osoby, które zgłosiły prowadzenie działalności gospodarczej bez zorganizowanego zakładu dla potrzeb wymiaru podatku od nieruchomości.
3. Braku dostatecznej kontroli deklaracji składanych przez osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą pod względem zasadności kwalifikowania gruntów do grupy „gruntów pozostałych”.
4. Niewyegzekwowaniu od wszystkich podatników wykazów nieruchomości,
5. Braku 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 aktualnej uchwały Rady Miasta i Gminy w zakresie inkasa podatków.
7. Powierzeniu inkasa podatków sołtysom bez zawarcia z nimi umów cywilno - prawnych z szczegółowym określeniem w umowach obowiązków i odpowiedzialności inkasentów określonych w przepisach działu III rozdz. 2 oraz w art. 47 § 4 ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa.

#### **W zakresie wydatków budżetowych**

W 2000 r. stwierdzono niezgodność zaplanowanych wydatków wykazanych w sprawozdaniach budżetowych z wydatkami wynikającymi z uchwał Rady i Zarządu Miasta i Gminy. Polegała ona na wykonaniu zadania inwestycyjnego w 2000 r. nieprzewidzianego pierwotnie w budżecie. Zmiany w budżecie dokonano po zawarciu umowy na jego wykonanie. Wynagrodzenia Burmistrza (z wyjątkiem dodatku specjalnego), Sekretarza i Skarbnika Miasta i Gminy oraz pracowników Urzędu odpowiadały wymogom określonym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 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).

Stwierdzone w tym dziale nieprawidłowości polegały na:

1. Wypłacaniu w okresie od 1 sierpnia 2001 r. do 29 stycznia 2002 r. dodatku specjalnego dla Burmistrza Miasta i Gminy bez stosownych uregulowań prawnych, przyjętych w jednostce.
2. Nienaliczeniu diet z tytułu podróży służbowych trwających powyżej 8 godzin w miesiącach: maju i czerwcu 2001 r.,
3. Niewpisywaniu przez pracownika używającego prywatnego pojazdu do celów służbowych, pełnych danych w złożonym oświadczeniu.
4. Funkcjonowaniu konta inwestycyjnego - 132 w latach 2000, 2001 i 2002, mimo obowiązku jego likwidacji do 31 grudnia 1999 r. zgodnie z art. 191 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych; konto zostało zlikwidowane dopiero 10 września 2002 roku.
5. Wykonaniu w 2000 roku zadania inwestycyjnego, które nie było pierwotnie przewidziane w budżecie miasta i gminy.

### **W zakresie gospodarki mieniem komunalnym**

W gospodarce mieniem gminnym, opartej na przepisach 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 stwierdzono, że:

1. Występowały uchybienia w sposobie dokumentowania postępowania w sprawie sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym (s. 57 protokołu),
2. Sprawy związane z gospodarką magazynową paliwa i opału dla potrzeb OSP Prochowice prowadzone były niezgodnie z obowiązującą w Urzędzie „Instrukcją obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów”.

**W zakresie długu publicznego** ustalono, że ogólny stan zobowiązań nie naruszał granicy określonej w przepisach art. 113 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zobowiązania wymagalne w latach objętych kontrolą wynikały głównie z niezrealizowanych faktur za wykonanie zadań inwestycyjnych (rok 1999 i 2000), natomiast w roku 2001 i do 30.06.2002 zobowiązanie wymagalne w kwocie 52.500 zł powstało w wyniku realizacji usługi projektowej, wykonanej w 1997 r.

Umowa o kredyt zaciągnięty w Dolnośląskim Banku Regionalnym, w części dotyczącej prawnego zabezpieczenia spłaty udzielonego kredytu zawiera zapis dotyczący nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem (dochodowym), prowadzonym przez Bank Spółdzielczy w Prochowicach. Jest to niezgodne z obowiązującymi przepisami: art. 30 ust. 2 pkt 4) ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 92 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto stwierdzono, że jednostka kontrolowana nie stworzyła wieloletniego programu inwestycyjnego, stosownie do wymogów art. 124 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zmianami).

Niezgodnie z obowiązującymi uregulowaniami ustanowiono w 1999 roku na rzecz banku hipotekę na nieruchomościach stanowiących mienie gminne w wysokości przekraczającej wartość wynikającą z upoważnienia Rady Miasta i Gminy.

W odniesieniu do sprawozdawczości dotyczącej długu ustalono, że jednostka kontrolowana nie sporządziła za 2000 r. sprawozdania jednostkowego, a jedynie zbiorcze, natomiast w roku 2001 było odwrotnie. Ponadto nie sporządzono sprawozdania jednostkowego Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji” odnośnie miejsko – gminnego funduszu ochrony środowiska. Stwierdzono również brak sprawozdań jednostkowych z jednostek organizacyjnych gminy. Z wykazu stanowiącego załącznik do statutu wynika, że w latach 2000 i 2001 funkcjonowało 7 takich jednostek. Wprawdzie ustalono w postępowaniu wyjaśniającym, że w jednostkach organizacyjnych gminy jak i w gminnym funduszu ochrony środowiska zobowiązania wymagalne nie wystąpiły – istniał jednak obowiązek sporządzenia sprawozdań negatywnych.

**W zakresie rozrachunków i roszczeń** pozostaje nierozstrzygnięta od 1997r. sporna sprawa zapłaty zobowiązania na kwotę 52 500,00 zł za opracowaną koncepcję gazyfikacji gminy przez firmę „Gazoprojekt” z Wrocławia. Ze złożonego kontrolowanym wyjaśnienia nie wynika, w jaki sposób i w jakim terminie sprawa ta zostanie rozwiązana.

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

1. nieprzestrzeganie w pełni procedur przewidzianych w przepisach regulujących gospodarkę finansową, tj.: ustawy o rachunkowości, ustawy o finansach publicznych, ustawy o samorządzie gminnym i 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 Burmistrzowi, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi się o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Dokonanie niezbędnych zmian w przepisach wewnętrznych tj: w „Instrukcji ewidencji druków ścisłego zarachowania”, „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych” oraz w „Instrukcji inwentaryzacyjnej” zgodnie z uwagami zawartymi w rozdziale I pkt. 3.2 str. 3 protokołu kontroli.
2. Przestrzeganie zasad zawartych w przepisach instrukcji kasowej wprowadzonej zarządzeniem Nr 1 Burmistrza z dnia 2.01.1996 r. odnośnie wysokości ustalonego niezbędnego poziomu gotówki.
3. Oznaczanie źródłowych dowodów przychodowych i rozchodowych ujętych w raportach kasowych numerem i pozycją raportu zgodnie z postanowieniami Cz. III pkt. 15 Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej.
4. Objęcie ewidencją druków ścisłego zarachowania także czeków gotówkowych i wydawanie ich każdorazowo za potwierdzeniem w ewidencji.
5. Przestrzeganie zasady, by nakazy płatnicze doręczane były podatnikom najpóźniej do końca lutego roku podatkowego stosownie do wymogów określonych w przepisach art. 47 § 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137 poz. 926 ze zm.).
6. Zaprzestanie wydawania decyzji ustalających dla osób prawnych należny podatek od nieruchomości; przepisy art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.) w sposób jednoznaczny obligują te osoby do składania organowi gminy, w terminie do 15 stycznia, deklaracji na podatek od nieruchomości oraz do wpłacenia obliczonego w deklaracji podatku na rachunek budżetu gminy w terminie do dnia 15 każdego miesiąca – bez wezwania.
7. 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 liczbie podatników oraz wymiarze podatku za dany rok dla danej wsi i całej gminy ( podsumowanie).
8. Przeprowadzanie kontroli zgodności składanych deklaracji ze stanem faktycznym w terenie u osób prawnych, w sprawach budzących wątpliwość co do ich rzetelności; uprawnienia i obowiązki organów podatkowych w tym zakresie wynikają z przepisów działu VI "Kontrola podatkowa" ustawy z dnia 29.08.1997 r.- Ordynacja podatkowa. Wezwanie osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą, wymienionych na str. 18 - 19 protokołu kontroli, do skorygowania deklaracji, bądź udokumentowania zasadności zakwalifikowania gruntów do grupy „ gruntów pozostałych”; zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podstawowym kryterium zakwalifikowania gruntu do

kategorii związanych z działalnością gospodarczą jest fakt posiadania ich przez przedsiębiorcę, niezależnie od sposobu zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków.

9. Zorganizowanie w Urzędzie prawidłowego przekazywania informacji o zmianach w zakresie ewidencji działalności gospodarczej, w celu zapewnienia zgodnego z prawem i stanem faktycznym wymiaru podatków.
10. Dokonywanie rozliczenia gruntów rolnych i leśnych w związku z wymiarem podatku rolnego i leśnego w celu zapobieżenia powstawaniu różnic między powierzchnią gruntów wynikającą z ewidencji geodezyjnej (sprawozdanie GEOD-2), a powierzchnią przyjętą do opodatkowania.
11. 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).
12. Wyeliminowanie nieprawidłowości omówionych na str. 23 – 24, dotyczących uchybień przepisom proceduralnym zawartym w art. 48 i 67 ustawy z 29.08.1997 r. - Ordynacja podatkowa przy załatwianiu podań w sprawie ulg i umorzeń.
13. Spowodowanie podjęcia przez Radę Miasta i Gminy uchwały w sprawie inkasa podatków w oparciu o aktualne przepisy podatkowe, a także powierzanie inkasa sołtysom na podstawie umów cywilno – prawnych ze szczegółowym określeniem w umowach obowiązków i odpowiedzialności inkasentów określonych w przepisach działu III rozdz. 2 oraz w art. 47 § 4 ustawy z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa.
14. Naliczanie diety za czas podróży służbowej trwającej powyżej 8 godzin, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 19 grudnia 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 151, poz. 1720).
15. Wpisywanie rzeczywistych danych, wynikających z listy obecności, w „oświadczeniach w sprawie używania prywatnego pojazdu do celów służbowych” sporządzanych przy rozliczaniu ryczałtów pieniężnych za korzystanie z własnych pojazdów dla celów służbowych, stosownie do przepisów § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27 poz. 271).
16. Dokonywanie wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z art. 92 ust. 3 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
17. Przestrzeganie, przy ustanawianiu hipoteki na mieniu gminy, granicy upoważnienia do zaciągania zobowiązań, ustanowionej przez Radę Miasta i Gminy.
18. Przestrzeganie przy sprzedaży mienia gminnego przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46 poz. 543 ze

- zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarby Państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9 poz. 30 ze zm.).
19. Uporządkowanie gospodarki materiałowej (paliwo i opał) przez wprowadzenie bieżącej ewidencji ilościowo - wartościowej zakupionych i wydanych ilości paliwa dla potrzeb OSP Prochowice, zgodnie z zasadami zawartymi w § 10 pkt 4 „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwowania dokumentów księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy w Prochowicach”.
  20. W rozliczeniach finansowych gminy z jej jednostkami organizacyjnymi, przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zmianami), a w szczególności art. 125 ust. 2, art. 126 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczególnych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333), a w szczególności § 2 ust. 4, § 3 ust. 3, § 4 pkt 2 i 3 oraz § 9 ust. 1, 2 i 4.
  21. Sporządzanie sprawozdań jednostkowych i zbiorczych Rb-Z dotyczących długu publicznego zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13.03.2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).
  22. Egzekwowanie obowiązku składania sprawozdań jednostkowych Rb-Z dotyczących długu publicznego przez podległe jednostki organizacyjne zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13.03.2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279).
  23. Sfinalizowanie spornej sprawy zapłaty zobowiązania w kwocie 52.500 zł za usługi projektowe - wykonanie koncepcji gazyfikacji 5 gmin, wykonanej w 1997 r. przez firmę „Gazoprojekt” z Wrocławia.

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:

Pani  
Alicja Sielicka  
Przewodnicząca Rady Miasta i Gminy