

Wrocław, 30 kwietnia 2003 roku

WK.660/406/K-1/03

**Pani
Iwona Agnieszka Łebek
Wójt Gminy Długoleka**

**ul. Wrocławska 18,
55 – 095 Mirków**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w Urzędzie Gminy Długoleka kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy w roku 2001 i pierwszym półroczu 2002 roku, z uwzględnieniem poprzednich okresów sprawozdawczych oraz bieżącej działalności. Jej celem było sprawdzenie zgodności postępowania z obowiązującymi przepisami w zakresie realizacji budżetu Gminy oraz wynikających z niego zadań, na przykładzie losowo wybranych i udokumentowanych operacji finansowo-gospodarczych.

Ustalenia z kontroli zostały szczegółowo opisane w protokole, którego jeden egzemplarz, po jego podpisaniu bez zastrzeżeń, przekazano Pani Wójt 7 marca 2003 roku.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowe zadania określone w uchwałach budżetowych były na ogół realizowane w sposób prawidłowy. Pozytywnie należy ocenić fakt, że w czasie przeprowadzania kontroli podejmowano działania, które pozwoliły niezwłocznie wyeliminować część nieprawidłowości i uchybień, i tak:

- wypełniając postanowienia art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, Zarządzeniem Wójta z 4 lutego 2003 roku nr 26 uszczegółowiono treść załącznika do Zakładowego Planu Kont o tytuły i ilości dopuszczonych do stosowania w Urzędzie ksiąg rachunkowych,
- Rada uchwałą z 22 stycznia 2003 roku nr V/32/2003 powołała komisję do spraw opracowania Statutu Gminy Długoleka, która przygotowała projekt statutu do zatwierdzenia na sesji Rady w marcu 2003 roku,
- Zarządzeniem nr 46/2003 z 25 lutego 2003 roku Wójt ustaliła pracowników odpowiedzialnych za ewidencję i gospodarkę drukami ścisłego zarachowania oraz za zgodność delegacji służbowych pracowników z listą obecności w Urzędzie,
- Zarządzeniem nr 45/2003 z 25 lutego 2003 roku Wójt wprowadziła uaktualnioną „Instrukcję obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie”,
- w celu naprawienia szkody powstałej z winy pracowników, przez nadpłacenie diet radnym w kwocie 3.400 zł w okresie od 1 września 2000 roku do 10 października 2002 roku, Wójt zawarła 27 lutego 2003 roku pisemne ugody z pracownikami na mocy których zobowiązali się oni do zwrotu tej kwoty w terminie do 30 czerwca 2003 roku.

Obok wymienionych wyżej pozytywnych faktów wystąpiły też uchybienia i nieprawidłowości, spowodowane między innymi wadliwą interpretacją obowiązujących przepisów, niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu, a także niedopełnieniem obowiązków przez niektórych pracowników Urzędu. Dotyczyło to w szczególności niżej wykazanych zagadnień.

Wykonywanie kontroli wewnętrznej

Wójt, jako kierownik jednostki sektora finansów publicznych, nie ustaliła na 2001 ani na pierwsze półrocze 2002 roku szczegółowych procedur kontroli wydatków dokonywanych ze środków publicznych, zasad wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań oraz sposobu wykorzystania wyników kontroli i oceny, do czego była zobowiązana na podstawie art. 28a ust. 2 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155 poz. 1014 ze zm.) na 2001 rok oraz art. 35a ust. 3 zmienionej (Dz. U. z 2001 roku, Nr 102, poz. 1116) ustawy o finansach publicznych na 2002 rok. Procedury te wprowadzono w życie Zarządzeniem Wójta nr 3/2002 z 1 lipca 2002 roku w sprawie gospodarowania środkami publicznymi pod względem legalności, gospodarności i celowości, a szczegółowe zasady gospodarowania tymi środkami ujęto w załączniku nr 1 do zarządzenia.

W okresie 2001 i 2002 roku nie przeprowadzano wymaganej przepisami art. 127 ust. 3 ustawy o finansach publicznych kontroli co najmniej 5 % wydatków nadzorowanych jednostek.

Prawidłowość i terminowość zapisów w ewidencji księgowej

Prowadzona w Urzędzie ewidencja podatków lokalnych i opłat miała charakter rejestrowy, co było sprzeczne z postanowieniami § 13 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku (Dz. U. Nr 50, poz. 511 ze zm.).

Usługi wywozu nieczystości stałych z wiat z terenu gminy klasyfikowano do rozdz. 60004 „lokalny transport zbiorowy” zamiast do rozdz. 90003 „oczyszczanie miast i wsi”, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zm.).

Dowody źródłowe nie zawierały podpisu osoby odpowiedzialnej za stwierdzenie zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, wymaganego przepisami art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Stwierdzone błędy w dowodach księgowych poprawiano bez zachowania czytelności błędnego zapisu (poprzez zamazywanie korektorem), bez podpisywania tych poprawek, co było niezgodne z art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Wykonywanie budżetu

W latach 2001-2002 inkasenci podatków lokalnych rozliczali się z pobranych podatków po terminie określonym w art. 47 § 4 a ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), w myśl którego terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w

którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy.

Organ podatkowy pomimo, że inkasenci wpłacali zebrane podatki po terminie, nie naliczał odsetek od zaległości, do czego zobowiązany był na mocy art. 53 § 4 ustawy-Ordynacja podatkowa.

Decyzje w sprawie odroczenia terminu płatności łącznego zobowiązania pieniężnego były wydawane bez przeprowadzenia wnikliwego postępowania wyjaśniającego, co było sprzeczne z art. 122 ustawy - Ordynacja podatkowa, w myśl którego w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy i art. 125 § 1 ustawy, który zobowiązuje organy podatkowe do wnikliwego działania.

Organ podatkowy nie dokonywał czynności sprawdzających terminowości składanych deklaracji podatkowych przez osoby prawne i prawidłowości danych w nich wykazywanych, co było sprzeczne z art. 272 pkt 1 i 2 ustawy - Ordynacja podatkowa. Nie podejmował też skutecznych czynności dyscyplinujących w stosunku do tych osób prawnych, które złożyły deklaracje na podatek rolny, leśny i od nieruchomości po terminach ustawowych. Ponadto nie podejmowano czynności kontrolnych u podatników w celu skonfrontowania danych wykazywanych w deklaracjach podatkowych ze stanem faktycznym, pomimo że art. 281 Ordynacji podatkowej zobowiązuje organy podatkowe pierwszej instancji do kontroli.

W 2001 i 2002 roku członkom Gminnej Komisji Przeciwdziałania i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wypłacano wynagrodzenie za posiedzenia, na których byli nieobecni, co było sprzeczne z uchwałą Rady nr VII/49/99 z 10 marca 1999 roku i uchwałą nr IXL/332/2001 z 28 września 2001 roku. Zgodnie z uchwałami podstawą naliczenia wynagrodzenia była wysokość diet dla posłów, a wypłata miała następować raz w miesiącu do 10 dnia miesiąca za miesiąc poprzedni na podstawie listy obecności zatwierdzonej przez Przewodniczącego lub Sekretarza Komisji. Ponadto wypłat wynagrodzeń dokonywano na podstawie list sporządzanych w oparciu o listy obecności na posiedzeniach komisji, które nie były zatwierdzane przez Przewodniczącego lub Sekretarza Komisji, do czego zobowiązywały wyżej cytowane uchwały.

W rozliczanych poleceniach wyjazdów służbowych nie podawano godziny wyjazdu, przyjazdu i terminu, do którego miała trwać podróż oraz rozliczano na jednym druku więcej wyjazdów o różnych datach, co było sprzeczne z § 4 ust. 2 rozporządzenia z 19 grudnia 2001 roku Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 151, poz. 1720), który uzależnia wysokość diety od czasu trwania podróży.

W 2001 i 2002 roku przy naliczaniu diet radnych nie uwzględniono postanowień uchwały Rady nr XXX/145/2000 z 25 sierpnia 2000 roku uzależniającej wysokość diet radnych od przepisów wykonawczych do ustawy o samorządzie gminnym, co spowodowało zawyżenie kwoty diet o 3.400 zł.

Dwóm radnym wpisanym na liście obecności z czerwca pod nr 18 i 19 pomimo ich nieobecności na XXXIX Sesji Rady wypłacono diety w pełnej wysokości na łączną kwotę 954 zł, co było sprzeczne z § 5

obowiązującej wówczas uchwały Rady nr XXX/145/2000 z 25 sierpnia 2000 roku regulującej kwestie diet radnych.

W ogłoszeniu prasowym o przetargu z 10 stycznia 2002 roku na wyłonienie dostawcy materiałów biurowych dla Urzędu podano jako kryterium oceny tylko cenę, tymczasem ze Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (w skrócie SIWZ) i z ogłoszenia o przetargu wywieszonego na tablicy ogłoszeń w budynku Urzędu wynikało, że zamawiający będzie brał jeszcze pod uwagę kryterium jakości. Ponadto w wymienionych wyżej dokumentach podano inne osoby, do których należało się zwracać w celu zasięgnięcia informacji. Powyższe rozbieżności pomiędzy ogłoszeniem prasowym, a SIWZ są sprzeczne z art. 27d ust. 3 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2002 roku Nr 72, poz. 664 ze zm.) zakazującym zmian kryteriów oceny ofert w trakcie postępowania przetargowego.

Wójt 21 sierpnia 2000 roku wystawiła referencje Zakładowi Budowlanemu Jana Mocka z siedzibą w Długołęce do przetargu na wykonawcę inwestycji pn. „Budowa Zespołu Szkolno-Sportowego w Borowej” potwierdzające wykonanie i oddanie do użytku obiektu SP w Kiełczowie pomimo, że do dnia zakończenia kontroli nie dokonano formalnego odbioru tego zadania.

Zarząd Gminy wystąpił do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z wnioskiem nr BGK 7334/1/192/00/01 z 14 maja 2001 roku w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie umowy na budowę zespołu szkolno-sportowego w Borowej na okres 7 lat nie informując Prezesa UZP o zawarciu już 30 listopada 2000 roku umowy nr 11/2000 z Zakładem Usług Budowlanych - Józef Mocek na budowę szkoły, z terminem zakończenia robót wyznaczonym na 30 listopada 2003 roku.

Oferent, Zakład Usług Budowlanych Józef Mocek, będący podatnikiem Gminy Długołęka nie opłacił za lata 2000-2002 podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą od powierzchni zajętych na bazę materiałowo-budowlaną w miejscowości Kiełczów i podatku od środków transportu za lata 2001-2002 od pojazdu nr WWK 0838, a wykaz podanych środków transportu użytych do budowy szkoły będący częścią oferty nie odpowiadał danym zawartym w wykazie posiadanych środków transportu sporządzonym przez Wydział Informatyki Urzędu Wojewódzkiego, pomimo tego oferent został uznany za firmę wiarygodną i wygrał przetarg.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

Zarząd Gminy nie podawał do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu w siedzibie urzędu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę, co jest sprzeczne z art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2000 roku, Nr 46 poz. 543 ze zm.). Natomiast w ogłoszeniach o przetargu ustnym nie zamieszczał informacji o obciążeniach nieruchomości i o skutkach uchylecia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, co było sprzeczne z § 12 pkt 2 i 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 roku 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 ze zm.).

Również przy sprzedaży nieruchomości za cenę wynegocjowaną Zarząd nie przestrzegał sześciotygodniowego terminu od wywieszenia wykazów nieruchomości do ogłoszenia przetargu, co było sprzeczne z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem ogłoszenie o przetargu na działki nr 167/1, nr 167/2, nr 167/3, nr 167/4 oraz nr 423/2 podano do publicznej wiadomości po 4 tygodniach od wywieszenia wykazów nieruchomości, a na działki nr 423/3 i nr 423/4, po 5 tygodniach.

W zakresie gospodarki pozostałymi składnikami majątku

W ewidencji księgowej rzeczowo-wartościowej majątku Gminy nie ujęto dróg oraz gruntów pod tymi drogami (z wyjątkiem drogi w Bielawie), melioracji, a także majątku szkół, przedszkoli i liceum. W ewidencji tej nie określono szczegółowej charakterystyki identyfikującej poszczególne składniki, ograniczając się do zapisów o treści: budynki biurowe, administracyjne, służby zdrowia, mieszkalne, świetlice, remizy OSP, wiaty przystankowe, itd.

Nie uwzględniono w ewidencjach również informacji niezbędnych do obliczenia wysokości odpisów amortyzacyjnych, co jest sprzeczne z art. 9 ust. 1 ustawy z 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2000 roku, Nr 54 poz. 654 ze zm.).

Zarząd Gminy zwiększył udziały w Zakładzie Usług Komunalnych - jednoosobowej spółce Gminy z ograniczoną odpowiedzialnością, wnosząc w postaci aportu majątek trwały o wartości ewidencyjnej wynoszącej 11.426.244 zł, pomimo że posiadał operat wyceny szacunkowej wartości rynkowej tych składników, z którego wynikała wartość 34.840.553,28 zł, co było niezgodne z art. 67 ust. 1 i 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2000 roku, Nr 46 poz. 543 ze zm.)

Przekazując powyższe Pani Wójt, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust.2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu usunięcie powstałych nieprawidłowości i uchybień, a w szczególności:

1. Stosownie do wymogów art. 127 ust. 3 ustawy z 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 roku, Nr 15 poz. 148) przestrzeganie obowiązku przeprowadzanie w każdym roku budżetowym kontroli co najmniej 5 % wydatków podległych jednostek organizacyjnych.
2. Wprowadzenie ewidencji podatków lokalnych i opłat zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 50, poz. 511 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 18 lipca 2000 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59, poz. 688 ze zm.), szczególnie w zakresie dekretowania wydatków związanych z zakupem usług wywozu nieczystości stałych z wiat z terenu gminy.

4. Potwierdzanie, przez osoby odpowiedzialne, stwierdzenia zakwalifikowania dowodu źródłowego do ujęcia w księgach rachunkowych, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2002 roku, Nr 76, poz. 694).
5. Dokonywanie poprawek w dowodach księgowych z zachowaniem czytelności błędnego zapisu oraz podpisywanie tych poprawek zgodnie postanowieniami art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
6. Egzekwowanie od inkasentów terminowego rozliczania się z pobranych podatków lokalnych i naliczanie odsetek w przypadku zwłoki w ich zapłacie, w myśl art. 53 § 4 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.)
7. Wydawanie decyzji podatkowych dotyczących ulg w zapłacie podatku po wnikliwym przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego sytuację materialną podatnika w myśl art. 122 i 125 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa.
8. Zwiększenie kontroli składanych deklaracji podatkowych w celu sprawdzenia terminowości ich składania oraz zgodności ze stanem faktycznym, zgodnie z art. 272 pkt 1 i 3 ustawy – Ordynacja podatkowa.
9. Przeprowadzenie kontroli podatkowej u osób prawnych będących podatnikami podatku od nieruchomości i od środków transportu w celu skonfrontowania zgodności danych wykazanych w deklaracjach ze stanem faktycznym.
10. Egzekwowanie od podatników (osób prawnych) terminowego składania deklaracji podatkowych.
11. Zintensyfikowanie przez organ podatkowy czynności egzekucyjnych w stosunku do zaległości podatkowych poprzez utworzenie stanowiska ds. egzekucji oraz korzystanie z możliwości jakie od 1 stycznia 2003 roku daje jednostkom samorządu terytorialnego przepis art. 41 § 1 ustawy – Ordynacja podatkowa w sprawie zabezpieczenia zaległości podatkowych poprzez ustanowienie zastawów skarbowych na wszystkich będących własnością podatnika oraz stanowiących współwłasność łączną podatnika i jego małżonka rzeczach ruchomych oraz zbywalnych prawach majątkowych.
12. Zwiększenie kontroli nad sporządzaniem list obecności i wypłat wynagrodzeń członków Gminnej Komisji Przeciwdziałania i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Potrącanie członkom Komisji wynagrodzeń z tytułu nieobecności na posiedzeniach stosownie do postanowień uchwały Rady nr IXL/332/2001 z 28 września 2001 roku w sprawie wynagrodzenia członków Komisji.
13. Zwiększenie formalnej i merytorycznej kontroli wystawianych druków poleceń służbowych tak, aby były zgodne z rozporządzeniem z 19 grudnia 2002 roku Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikowi z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 15, poz. 1720).
14. Zwiększenie kontroli prawidłowości ustalania diet radnych i naliczania ich zgodnie z zasadami określonymi w uchwale Rady Gminy. Konfrontowanie sporządzonych list do wypłaty diet z listami obecności na sesjach rady.
15. Podczas sporządzania dokumentacji przetargowej i formułowaniu treści ogłoszeń zwracanie większej uwagi na prawidłowość podawanych informacji, tak aby wyeliminować pomyłki, które mogłyby wprowadzać w błąd oferentów i naruszać zasadę niezmienniania kryteriów oceny w trakcie

postępowania przetargowego wyrażoną w art. 27d ust. 3 ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 roku Nr 72 poz. 664 ze zm.).

16. Wydawanie referencji tylko sprawdzonym oferentom, którzy wywiązali się z wcześniejszych robót w sposób nie budzący zastrzeżeń.
17. Konfrontowanie informacji i danych, w zakresie podatków, zawartych w złożonych ofertach przetargowych z danymi wynikającymi z deklaracji podatkowych w przypadku przystąpienia do przetargu oferentów będących również podatnikami gminy.
18. Bezwzględne przestrzeganie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych podczas postępowania przetargowego jak i po jego zakończeniu,
19. Przestrzeganie przepisów art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2000 roku, Nr 46 poz. 543 ze zm.) w zakresie ogłaszania informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia,
20. Przestrzeganie przepisów § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 roku 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 ze zm.) w zakresie umieszczania w ogłoszeniach o przetargu wszystkich wymaganych informacji, zwłaszcza informacji o obciążeniach nieruchomości i o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości,
21. Przestrzeganie przy sprzedaży nieruchomości za cenę wynegocjowaną art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, tj. sześciotygodniowego terminu od wywieszenia wykazów nieruchomości do ogłoszenia przetargu,
22. Zarządzenie przeprowadzenia inwentaryzacji całego majątku Gminy i na tej podstawie założenie aktualnej ewidencji w podziale na poszczególnych użytkowników oraz bieżące uzgadnianie stanu tego majątku,
23. Urealnienie wartości aportu wniesionego do Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w wartości ewidencyjnej, do wartości rynkowej wynikającej ze sporządzonych operatów szacunkowych.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zwraca się o udzielenie informacji w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie realizacji przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Jacek Wierzbicki

Przewodniczący Rady Gminy w Długołęce