

Wrocław, 30 marca 2005 roku

WK.660/236/K-3/05

**Pan
Maria Leśna
Wójt Gminy Złotoryja**

**al. Miła 4
59-500 Złotoryja**

Działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła od 10 stycznia do 11 marca 2005 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Złotoryja. Kontrola obejmowała legalność postępowania gminy w zakresie realizacji dochodów i wydatków budżetowych, udzielania zamówień publicznych i gospodarowania mieniem. Szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół podpisany i wręczony 11 marca 2005 r. Pani Sekretarz Gminy.

Kontrola wykazała, że zostały zrealizowane wnioski pokontrolne wystosowane po poprzedniej kontroli kompleksowej, a zadania w zakresie gospodarki finansowej, objęte obecną kontrolą, były wykonywane zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wystąpiły także pewne uchybienia i nieprawidłowości, ale głównie o charakterze formalnym. Pozytywnie należy ocenić fakt, że już w trakcie kontroli część uchybień została skorygowana lub podjęto działania zmierzające do ich wyeliminowania.

Zarządzeniem Nr 0152/7/05 Wójta Gminy z 11 lutego 2005 r. zostały usunięte uchybienia dotyczące podległości służbowej Skarbnika Gminy i pracowników Referatu Budżetu i Finansów, określonej w „Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Złotoryja”. Wójt Gminy zarządzeniem Nr 0152/5/07 z 11 lutego 2005 r. określiła wysokości stawki za 1 km przebiegu pojazdu, stosowanej przy zwrocie pracownikom kosztów podróży służbowej środkiem transportu niebędącym własnością pracodawcy, a zarządzeniem Nr 0152/10/05 z 7 marca 2005 r. powierzyła Skarbnikowi Gminy obowiązki i odpowiedzialność, określone w art. 35 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) i w art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.);

W drodze postanowień lub decyzji Wójta Gminy, zostały naprawione uchybienia dotyczące udzielania ulg w podatku rolnym, tj. w dwóch przypadkach sprostowano oczywiste pomyłki w okresie zwolnienia od podatku rolnego gruntów z tytułu ich nabycia oraz w okresie stosowania ulgi w podatku rolnym z tytułu odbywania służby wojskowej przez członka rodziny podatnika, a trzem podatnikom przypisano do zapłaty podatek rolny (łącznie w kwocie 75,70 zł) w związku z pomyłkami dotyczącymi rozpoczęcia okresu stosowania ulgi w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów.

W czasie kontroli stany faktyczne i ewidencyjne druków ścisłego zarachowania zostały doprowadzone do zgodności, a wzory druków oświadczeń, stosowanych przy wypłacaniu ryczałtów miesięcznych za korzystanie przez pracownika z własnego środka transportu do celów służbowych,

dostosowano do obowiązujących przepisów. Zostały także dokonane zmiany w oprogramowaniu kasowym, w celu prawidłowego oznaczania dowodów zaewidencjonowanych w raportach kasowych.

W protokole kontroli zostały omówione nieprawidłowe uregulowania w obowiązujących w 2004r. instrukcjach wewnętrznych, dotyczących gospodarki finansowej i kontroli wewnętrznej, wprowadzonych do stosowania w 1995 r. Od 2005 r. obowiązują nowe instrukcje wewnętrzne, wprowadzone zarządzeniem Wójta Gminy Nr 0152/26/04 z 20 grudnia 2004 r., w których takie uchybienia nie wystąpiły, co przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli. W 2004 r. obsługę bankową budżetu gminy prowadził bank wybrany w 2001 r. przez komisję przetargową z zastosowaniem procedur określonych w ustawie z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.), ale Rada Gminy nie podjęła uchwały o wyborze tego banku, mimo obowiązku wynikającego z przepisów art. 134 ustawy o finansach publicznych. Od 2005 r. obsługę bankową budżetu gminy prowadzi bank wybrany przez Radę Gminy uchwałą Nr XXI/195/04 z 29 grudnia 2004 r. Podobnie, od 2005 r. zakresy czynności służbowych odpowiedzialnych pracowników zostały uzupełnione o obowiązki związane z prowadzeniem ewidencji druków ścisłego zarachowania, co nie było uregulowane we wcześniejszych zakresach czynności.

W 2004 r. zaległości w dochodach budżetowych zmniejszyły się z 489.537,20 zł na koniec 2003r. do 224.599,39 z na koniec 2004r., tzn. o 54,1%. Najwyższy spadek zaległości wystąpił: w łącznym zobowiązaniu pieniężnym – o 51,3%, w podatku od nieruchomości od osób prawnych – o 68,8%, w podatku rolnym od osób prawnych - o 95,5% i przy sprzedaży mienia – o 75,7%. W stosunku do zalegających z zapłatą należności w 2004 r. były prowadzone czynności egzekucyjne, które okazały się skuteczne. Na podstawie szczegółowej kontroli postępowania egzekucyjnego w stosunku do podatników posiadających najwyższe zaległości w łącznym zobowiązaniu pieniężnym oraz w podatku od nieruchomości i w podatku od środków transportowych od osób fizycznych ustalono, że na podstawie przepisów art. 59 § 1 pkt 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60), wygasły skutek przedawnienia zobowiązania podatkowe trzech podatników na łączną kwotę 673,60 zł. Z ustaleń kontroli wynikało, że postępowanie egzekucyjne w stosunku do tych podatników organy skarbowe umorzyły wskutek nieściągalności. Niektóre tytuły wykonawcze organy skarbowe zwróciły bez stosowania środków egzekucyjnych ze względu na stan majątkowy dłużników i w tych przypadkach postępowanie egzekucyjne zostało umorzone.

W związku z powyższym w niniejszym wystąpieniu nie zostały omówione zagadnienia, w których w 2004 r. wystąpiły pewne uchybienia lub nieprawidłowości, ale zostały one już wyeliminowane przez jednostkę kontrolowaną począwszy od 2005 r., a także nie omówiono zagadnień, w których została stwierdzona znacząca poprawa w stosunku do 2003 r., jak w przypadku windykacji należności budżetowych. W wystąpieniu zostały przedstawione tylko najważniejsze zagadnienia, które jeszcze wymagają podjęcia działań naprawczych.

W zakresie wymiaru oraz ewidencji księgowej przypisów i odpisów, w objętych kontrolą podatkach, nie zostały stwierdzone większe uchybienia. Wyjaśnienia wymagają zadeklarowane i zapłacone kwoty podatku rolnego za 2004 r. przez dwie osoby prawne. W jednym przypadku

jednostka organizacyjna (konto nr 27) obliczyła podatek rolny od posiadanych gruntów według stawki właściwej dla gruntów gospodarstw rolnych, mimo że grunty tej jednostki nie stanowiły gospodarstwa rolnego, w rozumieniu przepisów art. 2 ust.1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.), i podatek rolny powinien być obliczony zgodnie z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, tj. według liczby hektarów fizycznych i stawki za 1 ha, stanowiącej równowartość pieniężną 5 q żyta według ceny żyta przyjętej na obszarze gminy do celów podatku rolnego. Druga jednostka organizacyjna (konto nr 19) wykazała w deklaracji na podatek rolny grunty pod stawami nie zarybionymi jako grunty nie podlegające przeliczeniu na hektary przeliczeniowe i nie obliczyła od nich podatku, a zgodnie z przepisami art. 4 ust. 8 ustawy o podatku rolnym, grunty pod stawami nie zarybionymi przelicza się na hektary przeliczeniowe według przeliczników ustalonych w ust. 5 art. 8 ustawy. Jednostka, która nie miała założonego konta (str. 28 protokołu kontroli), w swojej deklaracji na podatek rolny wykazała nieużytki, mimo że nieużytki nie są objęte podatkiem rolnym, co wynika z przepisów art. 1 ustawy o podatku rolnym. Użytki podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości i powinny być wykazane w deklaracji na podatek od nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.), mimo że korzystają ze zwolnienia od podatku od nieruchomości na podstawie przepisów art. 7 ust. 1 pkt 10 tej ustawy.

Nie zostały zachowane koperty, w których znajdowały się przesłane pocztą deklaracje na podatek rolny lub podatek od nieruchomości od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, co nie pozwalało na ustalenie faktycznego terminu złożenia deklaracji, które wpłynęły po 15 stycznia danego roku podatkowego, tj. po terminie określonym w art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy o podatku rolnym oraz w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zachowanie kopert jest niezbędne dla celów dowodowych, ponieważ zgodnie z przepisami art.12 § 6 pkt 2 ustawy - Ordynacja podatkowa, termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem nadano pismo w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.

Czynności egzekucyjne, tj. wysyłanie upomnień, podjęte w stosunku do podatnika postawionego w stan upadłości w 1998 r. (konto nr 200042, str. 31 protokołu kontroli), który nie opłaca podatku od nieruchomości poczynszy od listopada 2002 r. nie przyniosły efektu. Zaległości tego podatnika stanowiły 9,8% ogólnej kwoty zaległości na rzecz budżetu gminy ze wszystkich tytułów według stanu na 31.12.2004 r. (bez należnych odsetek). Rozważenia wymaga możliwość zastosowania bardziej skutecznych działań. Fakt, że podmiot pozostaje w upadłości i prowadzona jest przez syndyka masy upadłości działalność zmierzająca do uzyskania spłat wierzytelności i zaspokojenia wierzycieli nie może być podstawą do niepłacenia bieżących zobowiązań podatkowych, powstałych po dacie ogłoszenia upadłości.

W 2004 r. od osób fizycznych, będących podatnikami w podatku od środków transportowych, nie był egzekwowany obowiązek złożenia deklaracji na podatek, wynikający z przepisów art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ze znajdujących się w Urzędzie Gminy informacji o środkach transportowych 14 podatników objętych kontrolą wynikało, że podatek od tych środków transportowych podatnicy wnieśli w prawidłowych kwotach, wynikających ze stawek określonych

przez Radę Gminy w uchwale Nr X/89/2003 z 1 grudnia 2003r. Nie zwalnia to jednak podatników od obowiązku złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych.

Z dokumentów przedłożonych organowi podatkowemu przez prowadzącego zakład pracy chronionej nie wynikało, jakie przedmioty opodatkowania zakładu pracy chronionej zostały zgłoszone wojewodzie. Stosownie do przepisów art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2003 r., prowadzący zakład pracy chronionej korzystają ze zwolnienia od podatku od nieruchomości w zakresie przedmiotów opodatkowania zgłoszonych wojewodzie zajętych na prowadzenie tego zakładu, z wyjątkiem przedmiotów opodatkowania znajdujących się w posiadaniu zależnym podmiotów niebędących prowadzącymi zakłady pracy chronionej. Prowadzący zakład pracy chronionej, jeżeli korzysta z ulgi w podatku od nieruchomości, powinien przedłożyć stosowne zaświadczenie.

Nie zostało udokumentowane sprawdzenie pod względem merytorycznym objętych kontrola poleceń wyjazdu służbowego, mimo wymogów § 3 pkt 2 ppkt 2 i pkt 11 „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy w Złotorzy”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 6 Wójta Gminy z 11 września 1995 r. z późniejszymi zmianami.

Ogłoszenie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego „Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowości Gierałtowiec i Lubiatów- zadanie 3” zostało podane do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy, ale fakt ten nie został potwierdzony (data i podpis).

W zakresie gospodarowania mieniem nieprawidłowością było stosowanie przy sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym zasad, których nie ustaliła Rada Gminy. Dotyczyło to obowiązku przedkładania przez nabywcę wyceny lokalu oraz zaliczania kosztów podziału nieruchomości do ceny sprzedaży lokalu. Rada Gminy ustaliła wysokość i zasady udzielania bonifikat najemcom sprzedawanych lokali mieszkalnych, ale nie określiła zasad ich sprzedaży. Zasady stosowane przy sprzedaży najemcom lokali mieszkalnych powinny być określone przez Radę Gminy, stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Inne nieprawidłowości w gospodarowaniu mieniem komunalnym nie zostały stwierdzone.

Zostały zachowane częstotliwość i terminy przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych w drodze spisu z natury oraz termin rozliczenia jej wyników w księgach rachunkowych, określone w art. 26 ust. 1 i 3 i art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowością było natomiast powoływanie na przewodniczącą komisji inwentaryzacyjnej pracownika Referatu Budżetu i Finansów, odpowiedzialnego za ewidencję niektórych z inwentaryzowanych składników majątkowych.

Rada Gminy nie określiła sposobu kalkulowania dotacji przedmiotowej dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w oparciu o stawki jednostkowe dotacji, a także nie ustaliła zasad i terminu rozliczania dotacji. Z materiałów planistycznych, na podstawie których opracowany został budżet gminy na 2004r. wynikało, że dotacja przedmiotowa była kalkulowana jako iloczyn stawki jednostkowej i ilości przedmiotu, dla którego była ustalona stawka jednostkowa dotacji, ale ten sposób ustalania kwoty dotacji nie wynikał z uchwały Rady Gminy. W przedłożonym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej rozliczeniu dotacji przedmiotowej za 2004 r. stwierdzono,

że dotacja do kosztów utrzymania lokali mieszkalnych została skalkulowana od 24.357 m² powierzchni lokali mieszkalnych, natomiast zasób mieszkaniowy gminy na koniec 2004 r. miał powierzchnię 16.696 m².

Odpowiedzialność za stwierdzone uchybienia ponosi Wójt Gminy z tytułu nadzoru nad przebiegiem realizacji zadań gminy.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, Regionalna Izba Obrachunkowa wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Przygotowanie i przedstawienie Radzie Gminy projektów uchwał:
 - w sprawie określenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz najemców, stosownie do przepisów art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.);
 - w sprawie ustalenia zasad kalkulowania dotacji przedmiotowej dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w oparciu o stawki jednostkowe dotacji oraz określenia zasad i terminów rozliczania przekazanych dotacji, stosownie do przepisów art. 117 ust.1-3 i art. 69 ust. 4 pkt 3 w związku z art. 111 ust. 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Egzekwowanie od podatników obowiązku wykazywania gruntów stanowiących nieużytki w deklaracjach na podatek od nieruchomości, a nie w deklaracjach na podatek rolny, stosownie do przepisów art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 1993r. Nr 94, poz. 431 ze zm.) i art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.) oraz dokonanie niezbędnych zmian w tym zakresie w ewidencji przedmiotów objętych ww. podatkami w urządzeniach księgowych dla celów podatkowych.
3. Zweryfikowanie deklaracji na podatek rolny na 2004 r. podatników o numerach kont 27 i 19 (str. 28 protokołu kontroli) w zakresie posiadanej powierzchni gruntów i klas bonitacyjnych gruntów pod stawami nie zarybionymi w celu prawidłowego obliczenia podatku rolnego, stosownie do przepisów art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 i art. 4 ust. 8 ustawy o podatku rolnym.
4. Zachowywanie kopert, w których przesyłane są deklaracje (informacje itp.) na podatki stanowiące dochód budżetu gminy dla ewentualnych celów dowodowych, stosownie do przepisów art.12 § 6 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
5. Rozważnie możliwych do podjęcia przez organ podatkowy bardziej skutecznych działań w celu wyegzekwowania od syndyka masy upadłości podatnika o numerze konta 200042 (str. 31 protokołu kontroli) obowiązku bieżącego regulowania zobowiązań podatkowych na rzecz budżetu gminy.

6. Bieżące egzekwowanie od podatników podatku od środków transportowych obowiązku złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych, zgodnie z wymogiem określonym w art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, według wzoru ustalonego rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 listopada 2004r. w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz. U. Nr 252, poz. 2523).
7. Potwierdzanie sprawdzenia pod względem merytorycznym poleceń wyjazdu służbowego, w tym rachunku kosztów podróży służbowych, stosownie do przepisów art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.
8. Dokumentowanie, w sposób czytelny, faktu podania do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń w siedzibie zamawiającego ogłoszenia w sprawie zamówienia publicznego, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).
9. Zamieszczanie w treści protokołu z postępowania o zamówienie publiczne wszystkich informacji, określonych w art. 96 ust. 1-4 ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 71, poz. 646).
10. Niepowoływanie na przewodniczących komisji inwentaryzacyjnych pracowników Referatu Budżetu i Finansów, w celu ustalenia w drodze spisu z natury rzeczywistego stanu składników majątkowych, stosownie do przepisów art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości i wyeliminowania ewentualnego wpływu tych pracowników na rozliczenie wyników inwentaryzacji.
11. Rozliczenie dotacji przedmiotowej udzielonej w 2004r. dla Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej według stawek jednostkowych dotacji określonych przez Radę Gminy i faktycznych wielkości przedmiotów należących do zakresu działalności Zakładu, w tym faktycznej powierzchni lokali mieszkalnych będących w jego administracji, dla których Rada ustaliła stawki jednostkowe dotacji.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnoszę o poinformowanie Izby, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do 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 Józef Pawlus
Przewodniczący
Rady Gminy