

Wrocław, 2 czerwca 2006 roku

WK.660/212/K-18/06

**Pan
Stanisław Warchol
Gminy**

59-223 Krotoszyce

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisów 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.), przeprowadziła od 10 marca do 11 maja 2006 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy Krotoszyce. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, przekazanym Panu Wójtowi 11 maja 2006 roku. Poprzednia kontrola kompleksowa Regionalnej Izby Obrachunkowej w gminie Krotoszyce zakończona została 19 lipca 2002 r. Wydane wówczas zalecenia pokontrolne zostały wykonane.

Należy podkreślić, że większość zadań realizowanych przez gminę w zakresie gospodarki finansowej, objętych kontrolą, została wykonana zgodnie z prawem. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wydatków bieżących i inwestycyjnych, ani gospodarki mieniem komunalnym.

Kontrola wykazała pewne uchybienia i nieprawidłowości, przedstawione w dalszej części niniejszego wystąpienia. Wynikały one głównie z nieprzestrzegania przez pracowników obowiązujących przepisów prawnych oraz z wadliwości niektórych uregulowań wewnętrznych, obowiązujących do 21 września 2005 r.

Stwierdzono, że „Rejestr instytucji kultury”, prowadzony w Urzędzie Gminy, nie posiadał cech dokumentu urzędowego, ponieważ nie był opieczętowany i podpisany. Wpisy w działach II i III, wbrew wymogom § 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 17 lutego 1992 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury (Dz. U. Nr 20, poz. 80), nie zawierały daty i podpisu pełnomocnika organizatora.

Kontrolowana jednostka posiadała szereg przepisów wewnętrznych, mających zapewnić prawidłowość gospodarki finansowej pod względem formalnym, a także dokumentację opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. W powyższym zakresie do 21 września 2005 r. obowiązywały przepisy wprowadzone w większości zarządzeniem Nr 5/98 Wójta Gminy z 25 czerwca 1998 r., a po tym dniu – przepisy wprowadzone zarządzeniem Nr 0151/18/2005 z 21 września 2005 r. Niektóre postanowienia regulacji z 25 czerwca 1998 r. były niezgodne z obowiązującymi przepisami. Odnosi się to m.in. do postanowień § 2 ust. 1 lit. a „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów”, które - określając cechy prawidłowego dowodu księgowego - pomijały obowiązek stwierdzenia zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, określony w przepisach art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Przepisy § 2 ust. 1 lit. b „Instrukcji...” nakładały obowiązek sprawdzania dowodów

księgowych m.in. pod względem merytorycznym, ale nikt z pracowników Urzędu Gminy nie został do tej czynności upoważniony.

Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości nie spełniała wymogów, zawartych w przepisach art. 10 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 ustawy o rachunkowości, ponieważ nie określała roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych oraz nie zawierała postanowień dotyczących ochrony danych i ich zbiorów. Nie został także ustalony sposób inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli, mimo że uregulowanie tych zagadnień było wymagane przepisami § 5 ust. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.).

W zakładowym planie kont dla budżetu gminy nie występowały, wprowadzone powołanym rozporządzeniem, konta: 260-„Zobowiązania finansowe”, 960-„Skumulowana nadwyżka lub niedobór na zasobach budżetu”, 962-„Wynik na pozostałych operacjach”, a plan kont dla Urzędu Gminy nie zawierał kont: 401-„Amortyzacja”, 761-„Pokrycie amortyzacji”, 998-„Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, 999-„Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat”. Na wymienionych kontach była jednak prowadzona ewidencja księgowa, zgodnie z obowiązującymi wymogami. Nieprawidłowością było utrzymanie w planie kont dla Urzędu Gminy konta 132-„Rachunki środków inwestycyjnych”, mimo że od 1999 r. inwestycje powinny być finansowane ze środków na rachunku bieżącym

Do 21 września 2005 r. jednostka kontrolowana nie posiadała regulaminu kontroli, ustalającego zasady wewnętrznej kontroli finansowej oraz kontroli w nadzorowanych i podległych jednostkach organizacyjnych, mimo obowiązków w tym zakresie, określonych przepisami art. 28b ust. 1 i 2 oraz art. 127 ust. 2 i 3 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). W 2005 r. w jednostkach nadzorowanych i podległych nie zostały przeprowadzone kontrole przestrzegania procedur kontroli, mimo że powołane przepisy ustawy o finansach publicznych zobowiązywały organ wykonawczy do przeprowadzenia takich kontroli w każdej jednostce i w każdym roku na podstawie co najmniej 5% wydatków.

W nowych przepisach wewnętrznych, obowiązujących od 21 września 2005 r., wskazane wyżej uchybienia i nieprawidłowości już nie wystąpiły. Nie dotyczy to jednak obowiązków w zakresie kontroli dowodów księgowych, ponieważ podobnie jak poprzednio, nikt z pracowników Urzędu Gminy nie został upoważniony do sprawdzania dowodów pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W „Instrukcjach kasowych” z 25 czerwca 1998 r. i z 21 września 2005 r. nie określono częstotliwości kontroli kasy i ich nie przeprowadzano, co było niezgodne z art. 28a ust. 1 ustawy o finansach publicznych i z zasadami prawidłowej gospodarki kasowej wypracowanymi przez praktykę rachunkowości. Kontrola dowodów kasowych wykazała pojedyncze przypadki: poprawiania błędnych zapisów bez zamieszczenia daty poprawki, braku kontrasygnaty Skarbnika Gminy, braku daty sprawdzenia dowodu pod względem merytorycznym, formalnym i rachunkowym oraz niewskazania miesiąca ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (protokół kontroli, str. 9).

Stany ewidencyjne druków ścisłego zarachowania były zgodne ze stanami faktycznymi, ale na okładce 3 bloczków dowodów „KP” brak było oznaczenia liczby kart w bloku, pomimo takiego wymogu ustalonego w ust. 2 części II „Instrukcji ewidencyjnej i kontroli druków ścisłego zarachowania” z 25 czerwca 1998 r. oraz w § 6 ust. 2 „Instrukcji...” z 21 września 2005 r.

W okresie objętym kontrolą udzielane były zwolnienia i ulgi w podatku rolnym z tytułu nabycia w drodze umowy sprzedaży gruntów na utworzenie lub powiększenie już istniejącego gospodarstwa rolnego. W wydawanych w tej sprawie decyzjach nie podano pełnej podstawy prawnej; nie zostały powołane niektóre, istotne dla tych decyzji, przepisy ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym - tekst jednolity: Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm. (protokół kontroli, str. 20).

Kontrola przestrzegania terminu płatności I raty łącznego zobowiązania pieniężnego w 2005 r. przez podatników ze wsi Wilczyce wykazała, że 17,47% ogółu zobowiązanych nie dokonało zapłaty w obowiązującym terminie. W odniesieniu do większości z nich organ podatkowy nie podjął czynności windykacyjnych, tj. nie wysłał upomnień i nie wystawił tytułów wykonawczych, do których był zobowiązany przepisami § 3 ust. 1 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).

W podatku od nieruchomości 57,14% podatników (osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej) nie złożyło deklaracji podatkowych w wymaganym terminie do 15 stycznia 2005 r., ustalonym w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r., Nr 9, poz. 84 ze zm.). W stosunku do podatników, u których okres zwłoki był stosunkowo długi, organ podatkowy nie skorzystał z przysługujących mu uprawnień, określonych w przepisach art. 274a § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) i nie żądał wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji oraz nie wzywał zobowiązanych do jej złożenia. Nie był również egzekwowany obowiązek składania deklaracji na podatek przez podatników zwolnionych od podatku od nieruchomości, zobowiązanych do jej złożenia przepisami art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Wątpliwości, co do prawidłowości sporządzenia, budzi informacja w sprawie podatku od nieruchomości podatnika, który wybudował dom jednorodzinny w Krotoszycach (protokół kontroli, str. 22), ponieważ nie wykazał w niej „gruntów pozostałych”, a dane o powierzchni użytkowej budynku różniły się znacznie od informacji przekazanej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Legnicy. Analiza deklaracji podatkowych na rok 2005 wykazała, że podmioty gospodarcze, dla których były prowadzone konta o numerach kont 7, 10 i 53, wykazały „grunty pozostałe”, pomimo że nie były to grunty związane z budynkami mieszkalnymi ani grunty, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W powyższych sprawach organ podatkowy powinien wystąpić do podatników, aby wyjaśnili podstawę dokonanej kwalifikacji gruntów, niewykazania gruntów pozostałych oraz faktycznej powierzchni użytkowej budynku.

Część podatników nie dotrzymywała obowiązujących terminów płatności. Wśród objętych kontrolą osób prawnych, I raty podatku od nieruchomości nie zapłaciło w terminie 32,14% podatników, a drugiej raty – 17,86%. Upomnienie wysłano tylko do podatnika o najdłuższym okresie

zwłoki w zapłacie, a w stosunku do pozostałych dłużników nie były podjęte czynności zmierzające do wyegzekwowania należnych kwot, wbrew obowiązkom wierzyciela, określonym w powołanych wyżej przepisach o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W podatku od środków transportowych nieprawidłowości polegały na:

- braku w deklaracjach podatkowych informacji niezbędnych do prawidłowego obliczenia podatku,
- niepobieraniu odsetek za zwłokę w zapłacie.
- niepodejmowaniu czynności windykacyjnych lub podejmowaniu ich z opóźnieniem.

Czynności sprawdzania deklaracji podatkowych i pobierania odsetek za zwłokę należą do obowiązków organu podatkowego, określonych odpowiednio w przepisach art. 272 pkt 1 lit. a i pkt 2 i art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej. O obowiązkach wierzyciela, wynikających z obowiązujących przepisów, w zakresie windykacji zaległości, była mowa wyżej.

W sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2005r. i w sprawozdaniu Rb-27S za ten okres nie wykazano skutków finansowych wynikających ze zwolnienia przez Radę Gminy od podatku od nieruchomości gruntów i budynków wykorzystywanych na potrzeby ochrony przeciwpożarowej oraz gruntów związanych z działalnością sportową i rekreacyjną. Do obliczenia skutków obniżenia górnych stawek w podatku rolnym od osób prawnych przyjęta została nieprawidłowa stawka, co spowodowało ich zaniżenie, a w podatku od środków transportowych wykazano skutki całoroczne, zamiast za 6 miesięcy (protokół kontroli, str. 28-29).

Gminne jednostki budżetowe przedłożyły Wójtowi Gminy projekty planów finansowych na rok 2005, które nie posiadały daty sporządzenia ani daty wpływu do Urzędu Gminy. Nie można było zatem stwierdzić, czy zostały przekazane w terminie do 22 grudnia 2004 r., ustalonym w przepisach § 2 ust. 4 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych 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).

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

1. Nadanie „Rejestrowi instytucji kultury” cech dokumentu urzędowego oraz uzupełnienie działu II i III o daty wpisów i podpis pełnomocnika organizatora, zgodnie z wymogami określonymi w § 3 rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 17 lutego 1992r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury (Dz.U. Nr 20, poz. 80).
2. Określenie w „Instrukcji kasowej”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 0151/18/2005 z 21 września 2005 r., częstotliwości kontroli kasy i przestrzeganie ustalonego wymogu, w celu zapobieżenia powstaniu nieprawidłowości w gospodarce kasowej.

3. Oznaczanie bloczków dowodów KP-”Kasa przyjmie” liczbą kart w bloku, zgodnie z wymogiem określonym w § 6 ust. 2 obowiązującej „Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania”.
4. Przeprowadzanie kontroli przestrzegania procedur kontroli w podległych i nadzorowanych jednostkach organizacyjnych na podstawie w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek i co najmniej 5% wydatków każdej nadzorowanej jednostki organizacyjnej, zgodnie z obowiązkami w tym zakresie, określonymi w przepisach art. 187 ust. 2 i 3 i art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
5. Wskazanie w „Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych” z 21 września 2005 r. stanowisk pracy uprawnionych do sprawdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym lub udzielenie imiennych upoważnień pracownikom właściwym do wykonywania tych czynności, stosownie do wymogów wynikających z art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
6. Powoływanie w decyzjach o zwolnieniu od podatku rolnego gruntów nabytych w drodze umowy sprzedaży na utworzenie lub powiększenie już istniejącego gospodarstwa rolnego pełnej podstawy prawnej, uwzględniającej m. in.: art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a; ust. 3 oraz art. 13d. ust. 3 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zm.).
7. Egzekwowanie obowiązku składania informacji i deklaracji podatkowych przez podatników zwolnionych od podatku od nieruchomości na podstawie uchwały Rady Gminy, zgodnie z wymogiem określonym w art. 6 ust. 10 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.), w terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt 1.
8. Żądanie wyjaśnień od podatników podatku od nieruchomości, którzy nie złożyli w terminie deklaracji podatkowych, w sprawie przyczyn niespełnienia tego obowiązku lub wyzwanie ich do złożenia deklaracji, zgodnie z przepisami art. 274a § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)
9. Wezwanie podatników, dla których były prowadzone konta o numerach kont 7, 10 i 53, do wyjaśnienia zasadności zakwalifikowania posiadanych gruntów do kategorii „grunty pozostałe”, a podatnika, który wybudował budynek mieszkalny w Krotoszycach (protokół kontroli, str. 22) do udokumentowania wielkości powierzchni użytkowej tego budynku i wykazania w informacji podatkowej powierzchni „gruntów pozostałych”, stosownie do przepisów art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.
10. Bieżące i systematyczne prowadzenie windykacji należności z tytułu zaległości podatkowych, z wykorzystaniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
11. Sprawdzanie prawidłowości sporządzenia składanych przez podatników deklaracji na podatek od środków transportowych i podejmowanie działań w sprawie ich korekty w razie stwierdzenia błędów lub oczywistych omyłek oraz naliczanie odsetek za zwłokę w zapłacie rat podatku od

środków transportowych, zgodnie z przepisami odpowiednio art. 272 pkt 1 lit. a i pkt 2, art. 274 § 1 pkt 1 i 2 oraz art. 53 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

12. Sporządzenie korekty sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i sprawozdania Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za okres I półrocza 2005 r. W korekcie - zgodnie z wymogami § 3 ust. 1 pkt 10 oraz § 7 ust. 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik Nr 2 do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.), należy uwzględnić:
- skutki zwolnienia przez Radę Gminy z podatku od nieruchomości gruntów i budynków wykorzystywanych na potrzeby ochrony przeciwpożarowej oraz gruntów związanych z działalnością sportową i rekreacyjną,
 - prawidłowo obliczone skutki obniżenia górnej stawki w podatku rolnym od osób prawnych i w podatku od środków transportowych.
13. Zobowiązanie kierowników gminnych jednostek budżetowych do zamieszczania daty sporządzenia na projektach planów finansowych oraz oznaczanie ich datą wpływu do Urzędu Gminy, w celu kontroli przestrzegania terminu, o którym mowa w § 4 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz.190). Powołane rozporządzenie obowiązuje do 30 czerwca 2006 r. Po wydaniu przez Ministra Finansów aktów wykonawczych do ustawy o finansach publicznych, wniosek powinien być zrealizowany z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia, o którym mowa w art. 28 ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisami art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, zawiadomienia 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, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Zbigniew Kądziołka

Przewodniczący Rady Gminy