

Wrocław, 9 grudnia 2011 roku

WK.60/224/K-73/11

**Pan  
Wiesław Wabik  
Burmistrz Gminy Polkowice**

**ul. Rynek 1  
59-100 Polkowice**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 roku nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 19 sierpnia do 4 listopada 2011 roku, kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Polkowice. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 4 listopada 2011 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej gminy Polkowice, w dniach od 26 września do 14 października 2011 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Ośrodka Pomocy Społecznej w Polkowicach. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, Izba wystosowała do kierownika tej jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie wykazała, że większość zadań objętych kontrolą była realizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wystąpiły jednak też uchybienia i nieprawidłowości, spowodowane głównie brakiem staranności w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa, brakiem spójności uregulowań wewnętrznych dotyczących obiegu dokumentów księgowych oraz zgodności z obowiązującymi przepisami prawa.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej Gminy Polkowice nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień.

#### **W zakresie księgowości**

Kontrola raportów kasowych z lutego 2011 roku wykazała, że na ujętych pod raportami kasowymi bankowych dowodach wpłaty, nie zamieszczano sposobu ujęcia ich w księgach rachunkowych, a w zakresie dowodów przychodowych z tytułu wpłat do kasy, wskazywane dekrety nie były opatrywane podpisem osoby za nie odpowiedzialnej niezgodnie z wymogami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U z 2009 roku Nr 152, poz. 1223 ze zm.).

W związku ze zmianami na stanowisku obsługi kasy Urzędu, przekazywanie obowiązków następowało na podstawie sporządzanego protokołu, który nie dokumentował przeprowadzenia na tą okoliczność inwentaryzacji kasy, wobec wymogu § 9 ust. 1 tiret drugie „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej”. Brak było sporządzanego w powyższym zakresie „Protokołu kontroli kasy”, określonego w załączniku nr 5 do powołanej instrukcji.

W odniesieniu do prowadzonej gospodarki drukami ścisłego zarachowania, obowiązki w tym zakresie zostały powierzone Inspektorowi ds. gospodarczych mimo, że według § 1 ust. 6 „Instrukcji gospodarowania drukami ścisłego zarachowania”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 45/09 Kierownika Urzędu Gminy Polkowice z 23 grudnia 2009 roku, odpowiedzialnym za prawidłową gospodarkę, ewidencję i zabezpieczenie tych druków ma być pracownik ds. kancelaryjnych, wyznaczony przez kierownika Urzędu.

„Instrukcja gospodarowania drukami ścisłego zarachowania” wymieniała niestosowane w Urzędzie czeki rozrachunkowe, nie wymieniała natomiast czeków gotówkowych; ponadto procedura konieczności odczekowania druków odnosiła się do broszurowych - ręcznie wypełnianych dowodów kasowych KP i KW mimo, że są one generowane przez wykorzystywany system komputerowy (odpowiednio § 1 ust. 3 lit. a) oraz § 2 ust. 2 tiret trzecie instrukcji).

W wyniku kontroli druków ścisłego zarachowania, przeprowadzonej łącznie z kontrolą kasy Urzędu, stwierdzono brak ujęcia w ewidencji 20 szt. blankietów czeków gotówkowych, które do czasu tej kontroli zostały już zrealizowane w ilości 19 szt. na łączną kwotę 26.531,15 zł. Przyczyną takiego stanu było nie przekazanie przez kasjerkę do ewidencji druków ścisłego zarachowania, pobranych wcześniej z banku, blankietów czeków gotówkowych. Powyższym zostały naruszone zasady gospodarowania drukami ścisłego zarachowania, tj.: obowiązek niezwłocznego przyjęcia druków do ewidencji po ich otrzymaniu, bieżące wpisanie przychodu, rozchodu i zapasu druków oraz niedopuszczalność wydawania do użytku druków nieujętych w ewidencji - zawarte odpowiednio w § 1 ust. 5 lit. a) i b) oraz § 2 ust. 4 „Instrukcji gospodarowania drukami ścisłego zarachowania”.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

Deklaracje na podatek od środków transportowych i na podatek od nieruchomości podatników za lata 2009-2011, według złożonych na nich potwierdzeń, dokumentowały sprawdzenie ich pod względem formalnym, stosownie do wymogu art. 272 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.). Przeprowadzona kontrola wykazała jednak, że prawidłowość danych zawartych w tych deklaracjach nie zawsze była wystarczająco weryfikowana, co wskazywało na nieprzestrzeganie przez organ podatkowy obowiązku dokonywania czynności sprawdzających i korzystania z upoważnień, o których mowa w kolejności, w art. 272 pkt 3 i art. 275 § 1 Ordynacji podatkowej. Wystąpiły bowiem pojedyncze przypadki dokonania wymiaru podatku oraz zastosowania ulg podatkowych w wysokości niezgodnej ze stanem odzwierciedlającym obowiązek podatkowy. Skutkiem powyższego wobec podatnika podatku od nieruchomości od osób prawnych (o nr konta J000224), z tytułu niezweryfikowanej powierzchni gruntów za lata 2006-2010, wystąpiła niedopłata podatku w łącznej wysokości 2.350 zł, a w przypadku podatników podatku od nieruchomości, w tym podatnika administrującego i utrzymującego cmentarz gminny oraz Klubu Sportowego Polkowice Spółka z o. o., zostały błędnie skalkulowane kwoty przysługujących ulg podatkowych, odpowiednio zawyżenie o kwotę 1.479,20 zł i zaniżenie o kwotę 2.614 zł. Powyższe skutki finansowe wpływały na rzetelność danych sporządzanych sprawozdań budżetowych.

W odniesieniu do poprawności wymiarowania podatków, kontrola wykazała także przypadek wygaszenia przez organ podatkowy obowiązku podatkowego z tytułu podatku od środków transportowych Spółce (podatnik nr D915161) na kwotę 96.040 zł z dniem ogłoszenia jej upadłości, tj. 6 sierpnia 2008 roku, bez potwierdzenia w dokumentacji faktu wyrejestrowania czy zbycia posiadanych środków transportu. Wątpliwości w tej sprawie dodatkowo podkreślała sama deklaracja podatkowa, w której podatnik poinformował o zbyciu przedmiotu opodatkowania oraz pismo Syndyka Masy Upadłościowej Spółki, według którego [opodatkowane] środki transportu objęte były umowami najmu, rozwiązanymi z dniem ogłoszenia upadłości Spółki, w związku z czym pojazdy te zostały odebrane przez wynajmującego i wywiezione za granicę RP. Organ podatkowy w przedmiotowej sprawie nie poddał w wątpliwość rzetelności złożonej deklaracji i nie podjął czynności ustalających stan faktyczny w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, wobec przepisów art. 272 pkt 3 i art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej.

Kontrola prawidłowości podejmowanych przez organ podatkowy w latach 2009-2011 czynności windykacyjnych, w stosunku do osób prawnych i fizycznych będących podatnikami podatku od środków transportowych i od nieruchomości wykazała, iż wykonywane były one wobec dłużników z opóźnieniem. Do podatników zalegających ze spłatą rat, upomnienia wysyłane były często znacznie po terminie 21 dni od terminu płatności podatku, podobnie sporządzane były tytuły wykonawcze z naruszeniem terminu - nie później jak po upływie 21 dni od daty doręczenia upomnienia. Powyższym zostały naruszone, następujące po sobie przepisy wewnętrzne, tj.: § 17 pkt 3 i 4 „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat”, wprowadzonej zarządzeniem Nr 46/09 Kierownika Urzędu Gminy Polkowice z 23 grudnia 2009 roku oraz § 20 pkt 4 i 5 „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych”, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 69/11 Burmistrza Polkowic z 2 lutego 2011 roku.

### **W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych**

W poleceniach podróży służbowych z 2010 roku Pracodawca (w trzynastu na czternaście skontrolowanych przypadków) nie wskazywał miejscowości rozpoczęcia i zakończenia podróży, mimo wymogu § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 roku w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. nr 236, poz. 1990 ze zm.). W dwóch przypadkach, poprawki kwot na rachunkach kosztów podróży były dokonane niezgodnie z wymogami art. 22 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

W latach 2009 - 2010 wypłacano radnym Rady Miejskiej w Polkowicach diety w wysokościach wyższych od wysokości diet wynikających z obowiązującej w badanych okresie Uchwały Nr XIX/220/04 Rady Miejskiej w Polkowicach z 20 sierpnia 2004 roku w sprawie diet dla radnych (ze zm.). Dla poszczególnych lat 2009-2010 jako kwoty bazowe do obliczania wysokości diet, zamiast przyjętej przez Radę Miejską w Polkowicach stałej kwoty bazowej określonej w art. 16 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy

budżetowej na rok 2004 z 23 stycznia 2004 roku (Dz. U. nr 17, poz. 167) - stosowano stawki bazowe ustalone: w 2009 roku - art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy budżetowej na rok 2009 z 9 stycznia 2009 roku (Dz. U. nr 10, poz. 58), a w 2010 roku - art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy budżetowej na rok 2010 z 22 stycznia 2010 roku (Dz. U. nr 19, poz. 102). W konsekwencji, w latach 2009-2010 wypłacono radnym diety zawyżone o kwotę łączną 78.063,91 zł. W toku kontroli Rada Miejska podjęła Uchwałę Nr XII/125/11 z 5 października 2011 roku zmieniającą uchwałę Nr XIX/220/04 z 20 sierpnia 2004 roku w sprawie diet dla radnych, z zamiarem uregulowania poprawności naliczenia diet wypłaconych radnym.

W ewidencji szczegółowej do konta 224, „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, dotyczącej zbadanych dotacji, udzielonych dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych (w 2009 roku -1.575.000 zł, w 2010 roku - 1.845.000 zł), dokonywano nieprawidłowych zapisów. Na koncie wydzielonym dla określonej dotacji księgowano w 2009 roku operacje związane z rozliczeniem także innych dotacji, tj. niezgodnie z zasadami prowadzenia w tym zakresie ewidencji analitycznej, które były określone w „Wykazie kont księgi głównej i zasad prowadzenia ewidencji analitycznej i jej powiązania z kontami syntetycznymi w jednostce budżetowej”, stanowiącym załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 26/08 Kierownika Urzędu Gminy Polkowice z dnia 13 sierpnia 2008 roku. W celu udokumentowania rozliczeń, w ewidencji wykazywano ponadto daty operacji zwrotu niewykorzystanych części dotacji, które w rzeczywistości były datami wystawienia wewnętrznych dowodów stanowiących podstawę księgowania, naruszając w tym względzie art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W księgach rachunkowych roku 2011, nieprawidłowości jw. zostały wyeliminowane.

### **W zakresie mienia komunalnego**

Wystąpiły uchybienia dotyczące dokumentowania ruchu środków trwałych. Dowody księgowe OT i LT, na podstawie których odpowiednio przyjmowano od używania oraz likwidowano środki trwałe i pozostałe środki trwałe, nie zawierały stwierdzenia sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym, niezgodnie z wymogiem § 10 ust. 6 rozdziału III „Instrukcji kontroli finansowej, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo – księgowych”, według którego dowody te podlegają wymienionym czynnościom kontrolnym ze strony księgowości, z dokumentami towarzyszącymi. Ponadto dwukrotnie wykorzystano do likwidacji wyposażenia dowód LW, który nie był wymieniony w grupie dowodów księgowych dokumentujących ruch środków trwałych wymienionych w obowiązującej „Instrukcji kontroli finansowej (...)”.

### **W zakresie rozliczeń finansowych J.S.T. z jej jednostkami organizacyjnymi**

Przekazanie podległym jednostkom gminy informacji niezbędnych do opracowania projektów finansowych na 2010 rok i 2011 rok w przypadkach, odpowiednio w 2009 roku - trzech na piętnaście jednostek oraz w 2010 roku - czternaście na piętnaście jednostek, zostało dokonane po upływie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Radzie Miejskiej w Polkowicach, co wobec obowiązującego w tym okresie stanu prawnego naruszało w kolejności: - art. 185 ust. 1 ustawy

o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 roku (Dz. U. nr 249, poz. 2104 ze zm.) - art. 248 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

## WNIOSKI POKONTROLNE

**Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, 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 stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:**

1. Zapewnienie funkcjonowania w Urzędzie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do przepisów art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 roku Nr 152, poz. 1223 ze zm.), a w szczególności:
  - a) art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy, w zakresie wymogów, jakie powinny spełniać dowody księgowe,
  - b) w zakresie dokonywania poprawek na dowodach księgowych zgodnie z wymogami art. 22 ust. 3 ustawy.
3. W przypadku zmian na stanowisku obsługi kasy Urzędu, przekazywanie obowiązków kasjera na podstawie protokołu dokumentującego przeprowadzenie na tą okoliczność inwentaryzacji kasy, zgodnie z wymogiem § 9 ust. 1 tiret drugie „Instrukcji w sprawie gospodarki kasowej” i z wykorzystaniem wzoru „Protokołu kontroli kasy”, określonego w załączniku nr 5 do powołanej instrukcji.
4. Zapewnienie właściwego nadzoru nad gospodarką drukami ścisłego zarachowania poprzez zaktualizowanie wszystkich zapisów „Instrukcji gospodarowania drukami ścisłego zarachowania” w odniesieniu do faktycznie stosowanych w Urzędzie druków ścisłego zarachowania oraz obejmowanie czeków gotówkowych ewidencją druków ścisłego zarachowania, przestrzeganie w tym względzie procedur określonych w § 1 ust. 5 lit. a) i b) oraz § 2 ust. 4 „Instrukcji gospodarowania drukami ścisłego zarachowania”.
5. Weryfikowanie złożonych deklaracji podatkowych zgodnie z wymogami określonymi w art.272 pkt 2 i 3 oraz art.275 ust.1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. nr 8, poz. 60 ze zm.) i wykazywanie w sprawozdawczości prawidłowych kwot zastosowanych ulg.
6. W odniesieniu do podatnika D915161, uzyskanie kompletnych danych będących uzupełnieniem złożonej deklaracji, celem wyjaśnienia zasadności i prawidłowości wygaszenia obowiązku podatkowego, z zastosowaniem art.274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa.
7. Terminowe podejmowanie przez organ podatkowy czynności windykacyjnych należności podatkowych, w tym w szczególności należności z tytułu podatku od nieruchomości i od środków

- transportowych, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku o wykonaniu niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U nr 137, poz.1541 ze zm.) oraz przepisów wewnętrznych „Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat i niepodatkowych należności budżetowych oraz należności cywilnoprawnych” stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 69/11 Burmistrza Polkowic z 2 lutego 2011 r. ”,
8. Wskazywanie w poleceniach wyjazdu służbowego miejsc rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej, zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. nr 236, poz. 1990 ze zm.).
  9. Powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o stanowisku organu nadzoru w sprawie uchwały Nr XII/125/11 Rady Miejskiej w Polkowicach z 5 października 2011 roku w sprawie diet radnych.
  10. Dokumentowanie stwierdzenia sprawdzenia pod względem formalno–rachunkowym dowodów księgowych dokumentujących ruch środków trwałych, zgodnie z wymogiem § 10 ust. 6 rozdziału III „Instrukcji kontroli finansowej, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo – księgowych”. W przypadku występowania operacji likwidacji środków trwałych, stosowanie wyłącznie dowodów księgowych przewidzianych w przyjętych procedurach wewnętrznych.
  11. Przekazywanie podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania ich projektów planów finansowych w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej Radzie Miejskiej w Polkowicach, zgodnie z art. 248 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.).

**Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.**

Do wiadomości:

Pan

Emilian Stańczyszyn

Przewodniczący Rady Gminy Polkowice