

Wrocław, 12 października 2001 roku

WK.0913/318/K-29/01

**Pan
Kazimierz Szatan
Burmistrz Miasta i Gminy Łądek Zdrój**

**ul. Rynek 31
57 – 540 Łądek Zdrój**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577) w okresie od 14 maja 2001 r. do 3 sierpnia 2001 r. przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Łądek Zdrój. Kontrolą objęto operacje gospodarcze za okres od 1 stycznia 1998 do 31 maja 2001. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został Panu przekazany w dniu jego podpisania. Z jej ustaleń wynika, że w trakcie realizacji zadań przez Zarząd Miasta miały miejsce liczne nieprawidłowości i uchybienia.

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych

Burmistrz Miasta i Gminy nie podjął wystarczających działań w celu usunięcia przyczyn powstawania błędów stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej, przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w 1997 r. Służby finansowe nadal nie prowadziły kompletnych, prawidłowych i rzetelnych ksiąg rachunkowych w zakresie środków trwałych, zapewniających prawidłowość danych na temat ilości i wartości składników majątku jednostki. Ponadto w jednostce w dalszym ciągu występowały nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania zasad określonych w instrukcjach „Ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania” oraz „Instrukcji inwentarzowej”, a także przypadki nieujmowania w raportach kasowych operacji gotówkowych w dniu ich dokonania oraz wypłacania pracownikom wykorzystującym pojazdy prywatne do celów służbowych zawyżonych kwot ryczałtów. W zakresie spraw regulowanych przez ustawę o zamówieniach publicznych nie zostały wykonane zalecenia dotyczące przestrzegania i egzekwowania od wykonawców postanowień w zakresie pobierania, rozliczania i zwrotu należytego zabezpieczenia wykonania umów. Powyższe nieprawidłowości były spowodowane brakiem należytej kontroli wewnętrznej ze strony burmistrza oraz skarbnika.

Burmistrz Miasta i Gminy nie dostosował do potrzeb jednostki „Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania”. Ww. instrukcja jako osoby upoważnione do wydawania druków ścisłego zarachowania wskazuje „kierowników komórek organizacyjnych”, natomiast po reorganizacji od 1 marca 2000 r. w Urzędzie Gminy zamiast wydziałów/referatów utworzone zostały samodzielne stanowiska pracy podporządkowane bezpośrednio Burmistrzowi. Poza tym do druków objętych ewidencją i kontrolą zostały zaliczone także formularze nie stosowane już w jednostce (np. kwitariusze zobowiązania pieniężnego, dowody wypłaty KW do zwrotu nadpłat w podatkach).

Zakładowy Plan Kont zawiera zapis, że nie wymagają potwierdzenia z kontrahentami występujące na koniec okresu salda, które zapłacone zostały w terminie do 31 stycznia następnego roku przed sporządzeniem sprawozdania finansowego. Określenie to jest niezgodne z art. 26 ustawy o rachunkowości, według którego termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację rozpoczęto na trzy miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku. Poza tym Burmistrz Miasta i Gminy nie ustalił w ZPK zasad ewidencji materiałów, czego wymaga art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Obowiązująca w Urzędzie instrukcja inwentaryzacyjna nie zawiera dokładnych regulacji na temat tego, w jaki sposób i jakimi metodami należy przeprowadzać inwentaryzację poszczególnych składników majątkowych (np. należności i zobowiązań, inwestycji rozpoczętych, finansowego majątku trwałego, wartości niematerialnych i prawnych), jak należy dokumentować fakt jej przeprowadzenia, kto jest odpowiedzialny za ustalenie skąd się wzięły salda, ustalenie ich realności i postawienie do Burmistrza wniosków o ich likwidację oraz ustalenie osób odpowiedzialnych za powstanie różnic inwentaryzacyjnych

W żadnych przepisach wewnętrznych (instrukcjach ani zakresach czynności pracowników) nie zapisano do kogo należy obowiązek sporządzenia dokumentów OT-„Przyjęcie środka trwałego z inwestycji”. Nieprawidłowość ta została usunięta w trakcie kontroli - Burmistrz Miasta przypisał obowiązki w tym zakresie 16 lipca 2001 r. czterem pracownikom Urzędu Miejskiego.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

W raportach kasowych za dany dzień kasjerka nie ujmowała wszystkich operacji gotówkowych dokonanych w tym dniu - na przykład kwoty środków podjętych z rachunku bankowego na podstawie czeków gotówkowych zostały zaprzychodowane w raportach kasowych dopiero w dniu następnym po pobraniu gotówki z banku. Postępowanie takie naruszało zasady określone w art. 24 ust. 5 pkt. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.), który stanowi, że „zapisy w księgach rachunkowych dotyczące operacji gotówką, czekami (...) dokonywane są w tym samym dniu, w którym zostały dokonane”.

Poza tym kasjerka nie przestrzegała wymogów Instrukcji kasowej, zgodnie z którymi „przyjęte wpłaty lub nadwyżka zapasu gotówki w kasie podlega w dniu następnym odprowadzeniu na rachunek bankowy jednostki” – ponieważ faktycznie pobrana gotówka była odprowadza do banku po upływie dwóch dni.

Raporty kasowe dochodów i wydatków nie były poddawane kontroli formalno-rachunkowej. W instrukcji kasowej nie wskazano osoby odpowiedzialnej za dokonywanie kontroli raportów kasowych, zamieszczono jedynie informację, że czynność taka powinna być dokonywana; w związku z powyższym kontrolę tę na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z 2 maja 1991 r. w sprawie praw i obowiązków głównych księgowych budżetów (...) – (Dz. U. Nr 40, poz. 174, z późn. zm.), powinien był sprawować Skarbnik Gminy. Na skutek braku kontroli w raportach występowały błędy polegające w szczególności na nieprawidłowym ujmowaniu operacji kasowych (przychodów po

stronie rozchodów i na odwrót), niezachowaniu ciągłości sald w raportach oraz niezgodności sald raportów kasowych z saldami wykazanymi w syntetycznej ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 011 „Kasa”.

Na koncie 101 „Kasa” ujmowane były wyłącznie operacje dotyczące pobrania gotówki z banku za pomocą czeku gotówkowego oraz rozchodowania jej na wydatki, natomiast nie ujmowano operacji dotyczących wpływu gotówki do kasy oraz jej odprowadzania na rachunek bankowy. Wpłacone w kasie środki pieniężne, stanowiące dochód budżetu, były bezpośrednio ewidencjonowane na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki budżetowej” z pominięciem konta 101 „Kasa”. Taki sposób ewidencji nie odpowiadał zasadom określonym w zarządzeniu nr 46 Ministra Finansów z 1 sierpnia 1995 r. w sprawie szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych (Dz. Urzęd. Min. Fin. nr 14, poz. 60) oraz Zakładowym Planie Kont Urzędu Miasta i Gminy w Łądku Zdroju.

Kasjerka jednostki nie przestrzegała zapisów „Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania” i nie sporządzała protokołu z czynności związanych z zakupem druków (sprawdzania ze specyfikacją wystawioną przez dostawcę liczby druków, serii i numerów, nadania numerów dowodom, które nie posiadały ww. cech) oraz nie wymagała od osób pobierających druki aby potwierdzały ten fakt własnoręcznym podpisem w księdze (dotyczyło to m. in. arkuszy spisu z natury wydanych w 1998 r. i 2000 r.).

W latach 1999 – 2000 na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” zobowiązania nie były ewidencjonowane z chwilą wpływu do Urzędu faktury, ale dopiero zbiorczym poleceniem księgowania pod datą 31 grudnia, w kwotach niezapłaconych na koniec roku obrotowego, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Program komputerowy stosowany do ewidencji księgowej syntetycznej w zakresie należności i zobowiązań w Urzędzie Miasta i Gminy nie odpowiadał zasadom prowadzenia kont rozrachunkowych, wynikającym z treści art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów. Tymczasem wszystkie konta „Zespołu 2” w księgach rachunkowych kontrolowanej jednostki wykazywały „saldo” tylko po jednej stronie konta Wn lub Ma; było to tzw. „per saldo”. Poza tym w ewidencji księgowej jednostki w 2000 r., na skutek błędnych księgowania ujęte zostały nierealne kwoty należności i zobowiązań. Na koniec 2000 r. główna księgowa jednostki nie zweryfikowała realności i poprawności sald należności i zobowiązań wykazanych w księgach rachunkowych.

W związku z wyżej opisanymi nieprawidłowościami również w bilansie jednostkowym Urzędu Miasta i Gminy za 2000 r. nie zostały wykazane faktyczne kwoty należności i zobowiązań, poza tym nie zostały w nim również ujęte kwoty należności długoterminowych z tytułu sprzedaży nieruchomości komunalnych – 582.274,45 zł oraz zobowiązań długoterminowych z tytułu kredytów – 2.923.523,17 zł.

W koszty jednostki nie zostało zaliczone w 2000 r. dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2000 r. oraz składka na ubezpieczenie społeczne za grudzień 2000 r. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o

rachunkowości w księgach rachunkowych i wyniku finansowym jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

Zarząd Miasta i Gminy od 1997 r. nie dochodził należności cywilno-prawnych wynikających z umów: nr 3/91/10 z 29 marca 1991 r. z PP "Uzdrowisko Łądek – Długopole" (wraz z aneksem nr 2 z 22 lutego 1996 r.) oraz nr 1/K/96 z 2 grudnia 1996 r. z Przedsiębiorstwem Produkcyjno - Usługowym OPOLKOM Sp. z o.o. - w sprawie partycypacji w kosztach zadania inwestycyjnego "II etap Gazyfikacji miasta Łądek Zdrój". Kwota należności od PP "Uzdrowisko Łądek - Długopole" na 31 grudnia 2000 r. wynosiła 59.390 zł, od firmy "OPOLKOM" na 31 grudnia 2000 r. wynosiła 31.222,26 zł (są to jedynie należności główne, a więc nieuwzględniające należnych gminie odsetek karnych). Analiza sald należności cywilnoprawnych wykazała również, że gmina posiada także należności od osób fizycznych, które uległy przedawnieniu - łączna kwota przedawnionych należności z tytułu czynszu mieszkaniowego wyniosła 343,32 zł, z tytułu czynszu dzierżawnego - 19.363,40 zł, użytkowania wieczystego - 6.072,60 zł.

Burmistrz Miasta i Gminy, Skarbnik Gminy oraz Główna Księgowa Jednostki nie wypełnili obowiązku wynikającego z art. 26 ust. 1 pkt. 1 i 3 ustawy o rachunkowości, ponieważ nie została zarządzona i następnie przeprowadzona na 31 grudnia 2000 r. inwentaryzacja należności i zobowiązań, w związku z czym w księgach rachunkowych i bilansie jednostki znalazły się błędne i nierealne dane.

Zgodnie z art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Zasada ta nie była przestrzegana przez Burmistrza Miasta i Gminy oraz Skarbnika Gminy, co spowodowało, że w 2001 r. gmina zapłaciła odsetki karne za nieterminowe płacenie faktur w kwocie łącznej 168.419 zł.

Obie ww. nieprawidłowości wyczerpują znamiona czynów określonych w art. 138 ust.1 pkt 11 i 13 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) jako naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Skarbnik Gminy nie kontrasygnowała umów dotyczących świadczenia usług oraz realizacji robót remontowych i inwestycyjnych na rzecz gminy, pomimo, że art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) wymaga tego w przypadku wszelkich umów powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych.

W przypadku realizacji usług w zakresie oczyszczania miasta, utrzymania zieleni miejskiej, obsługi kompostowni odpadów komunalnych, realizowanych przez Zarząd Budynków Komunalnych (zakład budżetowy gminy Łądek Zdrój) na podstawie uchwały Rady Miejskiej nr XVI/103/99 z 30 września 1999 r., Gmina nie zawarła umowy o ich świadczenie. Rada Miejska określała wysokość środków przeznaczonych dla zakładu w uchwale budżetowej i były one przekazywane w wysokości 1/12 miesięcznie. W przypadku, gdy koszty zakładu były przy wykonaniu zadań niższe od 1/12 środków budżetowych, zakład miał obowiązek rozliczania się w stosunku do poniesionych kosztów

poprzez sporządzenie faktur korygujących. Natomiast w przypadku poniesienia kosztów wyższych od 1/12 środków budżetowych, gmina nie dopłacała powstałej różnicy (strata ZBK).

W zakresie wykonania budżetu

Dane na temat skutków finansowych ulg, odroczeń, umorzeń, zaniechania poboru podatków i opłat lokalnych były wykazywane w sprawozdawczości za lata 1999 – 2000 niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 14 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej gmin – jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 38, poz. 365) oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z 2 marca 2000 w sprawie zasad i terminów sporządzania sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 16, poz. 209). Przez nieuwzględnienie w sprawozdaniu na półrocze 1999 r. skutków finansowych zwolnień z podatku od nieruchomości gminnych jednostek organizacyjnych oraz skutków finansowych decyzji o rozłożeniu na raty spłat należności podatkowych, dane w sprawozdaniu zostały zaniżone o 46.052 zł. Natomiast z powodu ujęcia w sprawozdaniu na I półrocze 2000 r. skutków finansowych decyzji o zaniechaniu poboru oraz odroczeniu terminów płatności podatków, nie dotyczących okresu objętego sprawozdaniem, dane w sprawozdaniu zostały zawyżone o 10.269 zł.

Poprzez podanie zaniżonych danych na temat skutków finansowych ulg i zwolnień w podatkach za dwa kwartały 1999 r., w 2000 r. Gmina Łądek Zdrój otrzymała nienależnie z budżetu państwa subwencję wyrównawczą w wysokości 94.895 zł.

Skutki finansowe z tytułu ustawowych zwolnień w podatku leśnym lasów ochronnych naliczono przy zastosowaniu ceny drewna tartaczego zamiast średniej ceny skupu żyta, natomiast skutki zwolnień lasów należących do osób fizycznych i prawnych, posiadających plany urządzenia lasu, naliczono według średniej ceny żyta zamiast ceny drewna tartaczego (program komputerowy stosowany w jednostce do wymiaru podatku leśnego wykazywał skutki finansowe zwolnień lasów w wieku do lat 40 w postaci iloczynu ha fizycznych lasów i ceny żyta stosowanej dla podatku rolnego, mimo, że te lasy posiadają plany urządzenia). Było to niezgodne z zasadami określonymi w Załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 17 lutego 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień – (Dz. U. Nr 13, poz. 118)

Na skutek wyżej wymienionych nieprawidłowości kwoty we wnioskach o przyznanie części rekompensującej subwencji za lata 1999 – 2000 zostały zawyżone, przy czym szacunkowe kwoty zawyżenia wyliczone w trakcie kontroli wyniosły za 1999 r. – 34.061 zł; za 2000 r. – 30.380 zł. Według § 2 ww. rozporządzenia, kwotę rekompensującą stanowi suma kwot wykazanych we wnioskach składanych przez gminy. W związku z tym gmina pobrała z budżetu państwa nienależnie kwotę rekompensującą w podanej wyżej wysokości.

W gminie w formie inkasa pobierany był podatek leśny, mimo że Rada Miejska nie zarządziła jego inkasa, nie ustaliła inkasentów i wysokości wynagrodzenia. W trakcie kontroli Rada Miejska podjęła uchwałę nr XLIII/240/01 z 31 maja 2001 r. w sprawie zarządzenia poboru podatku leśnego w

drodze inkasa, w której wyznaczono na inkasentów sołtysów oraz ustalono wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Pracownik odpowiedzialny za wymiar podatków nie analizował na bieżąco deklaracji podatkowych składanych w kolejnych latach podatkowych oraz nie zwracał się w trybie art. 274 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.) do składających deklaracje osób prawnych o złożenie niezbędnych wyjaśnień oraz skorygowanie deklaracji w razie stwierdzenia, że zawierają one błędy lub oczywiste omyłki.

Podatnicy, których przedmiotem działalności była min. działalność w zakresie usług związanych z lecznictwem, ochroną zdrowia i profilaktyką zdrowotną (w tym usługi sanatoryjne) opłacali podatek od nieruchomości według stawek jak dla budynków i gruntów pozostałych, składając kilkakrotnie w ciągu roku korekty deklaracji, w których wyliczali podatek należny za części nieruchomości związane z działalnością gospodarczą według wskaźnika „proporcji osobodni komercyjnych do osobodni ogółem”. Wskaźnik ten został ustalony w porozumieniu zawartym przez Burmistrza Miasta i Gminy, a jednym z podatników w 1997 r., które dotyczyło rozliczenia należności podatkowych za 1996 r. Faktycznie porozumienie to stało się podstawą do sporządzania deklaracji podatkowych przez wszystkie podmioty z terenu gminy, prowadzące działalność w ww. zakresie w latach 1997 – 2001. Regulowanie obowiązku podatkowego za pomocą „porozumień” jest sprzeczne z art. 4 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że zakres podmiotowy obowiązku podatkowego, przedmiot opodatkowania, moment powstania obowiązku podatkowego oraz stawki podatkowe określają ustawy podatkowe. W przypadku podatku od nieruchomości przedmiot opodatkowania oraz stawki podatku zostały określone w art. od 3 do 5 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Pracownik odpowiedzialny za naliczanie i pobieranie odsetek nie dokonywał rozksięgowania wpłat dokonanych przez podatników po terminie proporcjonalnie na poczet zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę, do czego był zobowiązany na podstawie art. 55 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa; na skutek tego gmina nie uzyskała w 2000 r. i I kwartale 2001 r. należnych jej odsetek od podatku od nieruchomości od osób prawnych w kwocie 16.146 zł (z tego w toku kontroli do połowy lipca 2001 gmina wyegzekwowała 5.720,68 zł).

Postępowanie egzekucyjne wobec podatników zalegających z wpłatami rat podatkowych nie było wszczynane na bieżąco. Upomnienia na zaległości z tytułu pierwszych rat podatków z terminem płatności do 15 marca wystawiane były łącznie z upomnieniami za drugą ratę w czerwcu roku podatkowego 2000, natomiast tytuły wykonawcze dopiero pod koniec roku podatkowego (październik 2000) i w połowie kolejnego roku (czerwiec 2001), podczas gdy przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z 21 maja 1999 r. zobowiązywały do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań (§ 1) i wysyłania do zobowiązanych upomnień (§ 2).

Decyzje w sprawie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych nie były doręczane stronom za pokwitowaniem odbioru wraz ze wskazaniem jego daty, czego wymaga art. 46 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks Postępowania Administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26, z późn. zm.).

Oplaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wniesione po terminie wskazanym w art. 11 ust. 4 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 z późn. zm.), zostały przyjęte i podmioty nadal prowadziły sprzedaż alkoholu, pomimo, że według art. 18 ust. 8 pkt 5 ww. ustawy zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wygasają w przypadku niewniesienia opłaty do 31 stycznia każdego roku objętego zezwoleniem.

Wynagrodzenie dla członków GKRPA w latach 1999-2000 było wypłacane w wysokości niższej od wynikającej z zapisów § 2 uchwały Rady Miejskiej nr XXXVIII/231/97 z 26 marca 1997 r. w sprawie powołania GKRPA., według którego przysługiwało ono w wysokości diety radnego. Ponadto od wynagrodzenia wypłacanego członkom GKRPA nie był potrącany i odprowadzany podatek dochodowy. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w art. 4¹ ust. 5 poleca radzie gminy określenie zasad wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, stąd członkom komisji przysługuje nie dieta lecz wynagrodzenie za pracę w komisji. Zatem jest to wynagrodzenie otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, podlegające opodatkowaniu na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 oraz 13 pkt 5 ustawy z o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 90 z 1993 r., poz. 416, z późn. zm.).

W ramach profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi gmina finansowała wydatki związane z z organizacją imprez okolicznościowych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych: Parafię Rzymsko-Katolicką w Łądku Zdroju, Nadleśnictwo Łądek Zdrój, Muzeum Ziemi Kłodzkiej, Fundację Szkoły Muzycznej, ZHP, Klubu Sportowego „Huragan” i Centrum Kultury i Rekreacji w Łądku Zdroju. Z podmiotami (poza Parafią Rzymsko-Katolicką) nie zostały zawarte umowy w trybie art. 118 ust. 2 i art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, określające szczegółowo zadanie i termin jego wykonania, tryb przekazania dotacji i jej wysokość, tryb wykonywania kontroli zadania, sposób rozliczenia udzielonej dotacji i zasady zwrotu niewykorzystanej części. Żaden z ww. podmiotów (poza Parafią Rzymsko-Katolicką oraz CKiR, które w trakcie kontroli dostarczyły sprawozdania z organizowanych imprez okolicznościowych) nie przedłożył rozliczenia z wykonanego zadania, wskazującego min. sposób wykorzystania dotacji zgodny z celami określonymi w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Poza tym przelewy środków dla wszystkich ww. podmiotów zostały zaklasyfikowane w § 37 „usługi niematerialne, zamiast w § 48 „pozostałe dotacje” – zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Finansów z 18 kwietnia 1991 r. w sprawie klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych oraz innych przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 39, poz. 169 z późn. zm.).

Dodatkowe wynagrodzenie roczne dla 5 pracowników Urzędu Miejskiego zostało ustalone i wypłacone w wysokości wyższej od należnej, ponieważ do podstawy naliczania wynagrodzenia dodatkowego zaliczono składniki nie wymienione w art. 4 ust. 1 ustawy z 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. Nr 160, poz. 1080 z późn. zm.) oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 r.

w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2 poz. 14). Przyczyną było niedostosowanie regulaminu Zakładowego Funduszu Nagród do ww przepisów.

Odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dla pracowników Urzędu Miejskiego na rok 1999 został zawyżony o kwotę 2.935 zł, natomiast w roku 2000 - zaniżony o kwotę 4.175 zł.

W rozliczeniach rachunków kosztów podróży służbowych na terenie kraju pracownicy nie podawali: godzin wyjazdów i przyjazdów delegowanego, rodzaju środka transportowego i pojemności skokowej silnika pojazdów, co uniemożliwiało kontrolę prawidłowości rozliczeń pod względem merytorycznym i formalno- rachunkowym. Poza tym pracownikom nie wypłacano diet i ryczałtów na dojazdy, należnych na podstawie przepisów § 4 i § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 1 czerwca 1998 r. w sprawie zasad ustalania oraz wysokości należności przysługujących pracownikom z tytułu podróży służbowej na terenie kraju (Dz. U. Nr 69 z 1998 r. poz. 454).

Nie była sprawowana kontrola oświadczeń składanych przez pracowników korzystających z ryczałtów na używanie pojazdów prywatnych do celów służbowych, pod względem prawidłowości wyliczonych kwot i dokonanych potrąceń z tytułu nieobecności w pracy, na skutek czego pracownicy pobrali za wysokie kwoty ryczałtów. Zgodnie z § 4 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 26 marca 1998 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów nie będących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 41, poz.239), kwotę ustalonego ryczałtu zmniejsza się o 1/22 za każdy dzień nieobecności w miejscu pracy z powodu choroby, urlopu lub innej nieobecności.

Nie była sprawowana również skuteczna kontrola kart drogowych pojazdów należących do Urzędu Miejskiego; karty drogowe zatwierdzone przez pracownika Urzędu jako prawidłowe, zawierały błędy rachunkowe dotyczące faktycznego zużycia paliwa oraz norm zużycia. Poza tym na 31 grudnia 2000 r. nie została zarządzona i przeprowadzona inwentaryzacja paliwa, wymagana zgodnie z art. 26 ustawy o rachunkowości.

Zarząd Gminy nie przestrzegał przy zlecaniu robót budowlanych inwestycyjnych i remontowych oraz przy dokonywaniu zakupów inwestycyjnych przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344, z późn. zm.) – nazywanej dalej ustawą oraz przepisów wykonawczych do ustawy, co przejawiało się poprzez:

- zlecenie wykonania zadań „Remont drogi dojazdowej o nawierzchni bitumicznej do basenu kąpielowego w Łądku Zdroju przy ul. Zamenhofa” i „Remont niecki-brodzika wraz z robotami towarzyszącymi na basenie kąpielowym w Łądku Zdroju przy ul. Zamenhofa” z pominięciem zasad i trybów udzielania zamówień publicznych określonych ustawą;
- podział zamówienia o dostawę konstrukcji wiat stalowych na kompostownię na dwie części, w wyniku czego zastosowano jako tryb jego udzielenia zamówienie z wolnej ręki zamiast przetargu nieograniczonego - postępowanie takie jest zakazane przez art. 3 ust. 2 ustawy;

- nieegzekwowanie od wykonawców, aby wnosili zabezpieczenie należytego wykonania umowy w terminach i kwotach określonych w umowach, na skutek czego na przykład PRDM „Drogmost” nie wpłacił zabezpieczenia w kwocie 22.980 zł, a „Drog-Inst” nie wpłacił zabezpieczenia w kwocie 3.126,04 zł;
- przetrzymywanie kwot zabezpieczenia należytego wykonania umów na rachunku depozytowym Urzędu Miejskiego pomimo upływu terminu ich zwrotu wykonawcom - zgodnie z przepisami § 6 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 30 grudnia 1994 r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz. U. Nr 140, poz. 794);
- zwracanie przez zamawiającego wykonawcom zabezpieczeń należytego wykonania umowy, wniesionych w pieniądzu, bez należnego im oprocentowania pomimo, że zgodnie z art. 75 ust. 2a ww. ustawy powinno być ono zwracane wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było przechowywane, pomniejszonymi o koszty prowadzenia rachunku oraz prowizję bankową za przelew pieniędzy na rachunek wykonawcy.

Wyżej wymienione naruszenia zasad, trybu i formy udzielania zamówień publicznych, określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, wyczerpują znamiona czynu określonego w art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych i stanowią podstawę do wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Burmistrza Miasta i Gminy pana Kazimierza Szatana, Zastępcy Burmistrza pana Adama Juźwina oraz członka Zarządu pana Jerzego Walentynowicza.

Zakup 2 wiat na kompostownię odpadów komunalnych (każda o wartości 8.000 zł)) został sfinansowany z rachunku bieżącego jednostki i zaliczony w koszty bieżące. W budżecie na 1999 r. – a więc w czasie dokonania zakupu - nie były zaplanowane wydatki na ich zakup w § 72. Pomimo, że każda z wiat miała wartość przekraczającą 2.500 zł (a więc dolną granicę wartości środków trwałych obowiązującą w chwili zakupu wiat), nie zostały one zaewidencjonowane na koncie 011 „Środki trwałe”, a zaliczone bezpośrednio w koszty w chwili wydania do użytkowania.

W księgach rachunkowych jednostki koszty związane z prowadzonymi inwestycjami ewidencjonowane były niezgodnie z zasadami określonymi w Załączniku nr 2 do zarządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla gminnych jednostek budżetowych (...). W Zakładowym Planie Kont Urzędu w części „Zasady tworzenia kont analitycznych” w pkt. 6 zapisano, że do konta 080 analitykę należy prowadzić wg zadań, a w ich ramach z podziałem na rodzaje kosztów np.: przygotowanie inwestycji i dokumentacji, kosztów bezpośrednich inwestycji, kosztów zakupu 1-go wyposażenia, kosztów zakupu oprzyrządowania itp. (wg. potrzeb poszczególnych zadań oraz wymagań sprawozdawczych). Faktycznie zapisy te nie były stosowane. Skutkiem nieprawidłowej ewidencji księgowej (co zostało szczegółowo opisane w protokole kontroli) niemożliwe było ustalenie wartości kosztów poniesionych w związku z inwestycjami rozpoczętymi od dnia rozpoczęcia inwestycji do dnia bilansowego (konto 080 na dzień bilansowy wykazywało saldo zerowe).

Inwentaryzacje inwestycji rozpoczętych, przeprowadzone na 31 grudnia 1999 i 2000 r., zostały sporządzone niezgodnie ze stanem rzeczywistym, ponieważ członkowie zespołu spisowego nie dokonali porównania z dokumentacją źródłową wszystkich kosztów poniesionych w związku z inwestycjami (kwoty wyszczególnione w protokołach inwentaryzacyjnych dla części zadań odnosiły się wyłącznie do robót budowlanych i były ustalane na podstawie umów i faktur przedłożonych przez wykonawców w danym roku, a dla części zadań obejmowały koszty dokumentacji projektowej i nadzorów inwestorskich). Poza tym powyższe dane nie zostały porównane z zapisami w księgach rachunkowych i zweryfikowane. Nieprawidłowość ta wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 138 ust.1 pkt. 13 ustawy o finansach publicznych, co jest podstawą do wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Burmistrza pana Kazimierza Szatana, Skarbników Gminy: pani Henryki Popiel i pani Joanny Grzebyk oraz Głównych Księgowych Jednostki pani Teresy Dumy i pani Heleny Kołodziej.

W zakresie mienia komunalnego

Zarząd Miasta przy sprzedaży i oddawaniu w użytkowanie wieczyste nieruchomości komunalnych nie przestrzegał przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30), co przejawiało się poprzez:

- * ustalenie sposobu rozliczenia za nieruchomość położoną przy ul. Widok 13 w taki sposób, że w umowie sprzedaży nabywca nieruchomości nie został zobowiązany do zapłaty na rzecz Gminy ustalonej w umowie ceny, lecz strony przewidziały swoisty sposób pokrycia ceny nieruchomości. W zamian za przekazanie ww. nieruchomości, nabywca w ciągu trzech lat miał zaadaptować zakupiony budynek na mieszkania i przekazać na rzecz Gminy 200 m² lokali mieszkalnych. Po trzech latach, na poczet ceny nieruchomości miała być zaliczona wartość poniesionych wkładów budowlanych w kwocie 392.982 zł, bez żadnych dodatkowych rozliczeń pomiędzy stronami z tytułu ceny sprzedaży. Ustawa o gospodarce nieruchomościami w art. 70 przewiduje w przypadku sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym możliwość rozłożenia ceny na raty. Jednocześnie wyraźnie przewiduje dwa dodatkowe warunki, które należy spełnić przy rozłożeniu na raty. Po pierwsze wierzytelność powinna zostać zabezpieczona, w szczególności w formie hipoteki oraz po drugie, pierwsza rata podlega zapłacie, nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność, a następne raty powinny być oprocentowane. Umowa sprzedaży nieruchomości nie została w żaden sposób zabezpieczona, nie ma faktycznej wpłaty gotówki a rozliczenie ma nastąpić po trzech latach w cenie nominalnej, nie ma zabezpieczenia hipotecznego a nie zapłacona kwota nie została oprocentowana. Wyżej opisany sposób ustalenia zapłaty za sprzedaną nieruchomość nie był dopuszczony przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami;

- * zawiązanie wysokości opłat z tytułu wieczystego użytkowania w przypadku oddawania nieruchomości w wieczyste użytkowanie w drodze przetargu;
- * niepodawanie w wykazach nieruchomości i ogłoszeniach o przetargach wszystkich informacji wymaganych odpowiednio przepisami art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz § 12 rozporządzenia w sprawie przetargów w związku z art. 35 ust. 2 ww. ustawy, a mianowicie: numeru księgi wieczystej, terminu zagospodarowania nieruchomości, a po wejściu w życie zmiany ustawy o gospodarce nieruchomościami (od 15 lutego 2000 r.) informacji o terminie do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy, sposobu ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wysokości stawek procentowych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, terminu ich wnoszenia i zasad aktualizacji, informacji o obciążeniach nieruchomości. Poza tym brakowało potwierdzenia podania wykazów nieruchomości do publicznej wiadomości poprzez wywieszenie w siedzibie Urzędu, a informacje o wywieszeniu tego wykazu nie były publikowane w prasie lokalnej, do czego zobowiązują postanowienia art. 35 ust. 1 ustawy. W prasie lokalnej nie były także publikowane ogłoszenia o przetargach na zbycie nieruchomości, których cena wywoławcza była wyższa od 50 000 zł, czego wymaga § 6 ust. 3 rozporządzenia o przetargach;
- * niepodawanie w protokołach z przetargów informacji dotyczących obciążenia nieruchomości oraz uzasadnienia o rozstrzygnięciach podjętych przez komisję przetargową, wymaganych przepisem § 9 ust. 2 pkt. 3 i 5 ww. rozporządzenia;
- * sprzedaż działek rolnych i działki budowlanej z pominięciem trybu przetargowego wymaganego przez ww. ustawę;
- * dopuszczanie do udziału w przetargach osób, które wpłaciły wymagane wadium po terminie ustalonym w ogłoszeniu o przetargu, co było niezgodne z § 4 ust. 1 cyt. rozporządzenia;
- * ustalanie wadium w wysokości przekraczającej 20% ceny wywoławczej, niezgodnie z § 4 ust. 3 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów;
- * dopuszczanie do udziału w pracach komisji przetargowych osób, które nie zostały powołane do pełnienia tej funkcji przez Zarząd Miasta.

Poza tym Zarząd Miasta nie zawarł w informacji o stanie mienia komunalnego, przedłożonej Radzie Miasta i Gminy wraz z projektem budżetu na 2001 r., wszystkich elementów wymienionych w art. 120 ustawy o finansach publicznych, a mianowicie: wszystkich danych dotyczących przysługujących gminie praw własności, danych dotyczących innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach oraz o posiadaniu, danych o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji (podano wyłącznie sprzedaż działek budowlanych w 2000 r., lokali użytkowych, budynków wczasowych i lokali mieszkalnych sprzedanych w 2000 r.), dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania (podano wyłącznie ceny uzyskane w wyniku sprzedaży

w 2000 r. działek budowlanych, lokali użytkowych, budynków wczasowych oraz lokali mieszkalnych).

W księgach rachunkowych jednostki nie była prowadzona ewidencja finansowego majątku trwałego – udziałów i akcji, których wartość na dzień 31 grudnia 2000 r. wynosiła 564.120 zł. W trakcie kontroli pod datą 31 maja 2001 r. wartość i ilość akcji i udziałów posiadanych przez kontrolowaną jednostkę została zaewidencjonowana w księgach rachunkowych na koncie 030 w ewidencji syntetycznej i analitycznej.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości kontrolowana jednostka była obowiązana do przeprowadzenia na ostatni dzień roku obrotowego inwentaryzacji posiadanych akcji i udziałów. Jednak w latach 1998 – 2000 inwentaryzacja taka nie była zarządzana ani przeprowadzona. Nieprawidłowość ta wyczerpuje znamiona czynu określonego w art. 138 ust.1 pkt. 13 ustawy o finansach publicznych, co jest podstawą do wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Burmistrza pana Kazimierza Szatana oraz Głównych Księgowych Jednostki pani Teresy Dumy i pani Heleny Kołodziej.

Księgi rachunkowe ewidencji analitycznej środków trwałych (do konta 011 „Środki trwałe i 013 „Pozostałe środki trwałe”) oraz wartości niematerialnych i prawnych (do konta 020) były prowadzone nierzetelnie, nie na bieżąco, w sposób uniemożliwiający ich sprawdzenie oraz zawierały błędy, a więc nie spełniały wymogów określonych w art. 24 ustawy o rachunkowości. Polegało to na tym, że:

- księgi inwentarzowe były prowadzone przez 4 pracowników Urzędu Miejskiego, z tego 2 nie było pracownikami księgowości i nie znało zasad dotyczących prowadzenia ewidencji analitycznej środków trwałych;
- część środków trwałych zaewidencjonowana była podwójnie w różnych księgach, poza tym zapisy w księgach dokonywane były niechronologicznie;
- księgi nie były prowadzone według zasad określonych w Zakładowym Planie Kont, brakowało w nich podstawowych informacji dotyczących środków trwałych takich jak: numery inwentarzowe, daty przychodu, względnie rozchodu środków trwałych, oznaczenia dowodów księgowych przychodu lub rozchodu, ustalenia wartości środków trwałych;
- w księgach ewidencjonowano bez zachowania żadnego podziału łącznie środki trwałe, wartości niematerialne i prawne oraz środki trwałe podlegające zgodnie z postanowieniami Zakładowego Planu Kont jedynie ewidencji ilościowej;
- na koniec roku obrotowego (w okresie od 1997 do 2000 r.) nie były ustalane salda poszczególnych grup środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz saldo zbiorcze ksiąg inwentarzowych i nie były one uzgadniane z ewidencją syntetyczną, czego wymaga art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości;
- wartość środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych nabytych do końca 1994 r. w księdze inwentarzowej środków trwałych prowadzonej do konta 011 nie została zdenominowana, co było wymagane przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o denominacji złotego (Dz. U. Nr 84 poz.386). Poza tym, w książce nie dokonano zapisów dotyczących zwiększenia lub zmniejszenia

wartości środków trwałych na skutek przeprowadzonej w 1995 r. aktualizacji na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 20 stycznia 1995 r. w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, a także aktualizacji wyceny środków trwałych (Dz. U. Nr 7, poz. 34 z późn. zm.).

Rozchody środków trwałych (z tytułu likwidacji, nieodpłatnego przekazania) były ujmowane w ewidencji syntetycznej niezgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia rachunkowości oraz jednolitych planów kont dla państwowych i gminnych jednostek budżetowych, ponieważ zapisywano je po stronie Wn konta 013 zapisami ujemnymi.

Do ksiąg rachunkowych jednostki nie zostały wprowadzone dane na temat ilości i wartości wszystkich składników mienia komunalnego (np. gruntów, budowli), pomimo, że było to przedmiotem zaleceń wystosowanych przez Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej do Urzędu Miejskiego w 1998 r. i pomimo, że Burmistrz Miasta pan Adam Szmidt poinformował o ich wykonaniu.

Umorzenie wartości niematerialnych i prawnych (licencji na używanie programów komputerowych), których wartość w chwili zakupu była niższa niż 3.500 zł, ewidencjonowane było na koncie 071, zamiast na koncie 072 zgodnie z Zarządzeniem Burmistrza MiG nr 8/98 z dnia 22 grudnia 1998 r., dotyczącym Zasad Gospodarki Inwentarzowej.

Inwentaryzacje środków trwałych przeprowadzone w Urzędzie Miejskim w latach 1997 – 2000 nie spełniały wymogów określonych w art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości, ponieważ:

- nie został zachowany termin ich przeprowadzania określony w art. 26 ust. 3 pkt. 1 ustawy – według którego inwentaryzację należało rozpocząć najwcześniej na trzy miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończyć do 15 dnia następnego roku – natomiast inwentaryzacja w 1998 r. została przeprowadzona na dzień 30 kwietnia 1998 r.;
- spisem nie objęto wszystkich składników majątkowych – w tym pominięto budynki i budowle, samochody, maszyny i urządzenia, licencje na użytkowanie programów komputerowych;
- fakt przeprowadzenia wszystkich inwentaryzacji nie został prawidłowo udokumentowany – na przykład osoby pobierające arkusze spisu z natury nie potwierdziły tego podpisem w księdze druków ścisłego zarachowania i nie zwróciły pobranych a niewykorzystanych arkuszy spisowych. Arkusze spisu z natury nie zawierały niezbędnych danych takich jak: numery inwentarzowe środków trwałych, daty faktycznego rozpoczęcia i zakończenia spisu, wskazanie osób materialnie odpowiedzialnych. Nie wypełnione pola spisowe nie były wykreślone. Na arkuszach spisowych brakowało podpisów członków zespołów spisowych;
- na arkuszach spisowych z inwentaryzacji przeprowadzonych w 1999 i 2000 r. nie zostały wpisane ceny i wartość spisanych składników majątkowych;
- nie zostały sporządzone następujące dokumenty konieczne do prawidłowego rozliczenia inwentaryzacji: zestawienia zbiorcze arkuszy spisu z natury, zestawienia różnic inwentaryzacyjnych, ich wyjaśnienia, rozliczenia i wskazanie sposobu księgowania.

Nieprawidłowości opisane powyżej wyczerpują znamiona czynu określonego w art. 138 ust.1 pkt. 13 ustawy o finansach publicznych, co jest podstawą do wszczęcia postępowania o naruszenie dyscypliny finansów publicznych wobec Burmistrza pana Kazimierza Szatana, Skarbników Gminy: pani Henryki Popiel oraz pani Joanny Grzebyk oraz Głównych Księgowych Jednostki pani Teresy Dumy i pani Heleny Kołodziej. Zgodnie z art. 146 ust. 1 tej ustawy karalność naruszenia dyscypliny finansów publicznych ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 3 lata.

W zakresie zadań zleconych

Ośrodek Pomocy Społecznej nie pobierał należnych dochodów z tytułu świadczenia usług opiekuńczych. Dochody te były pobierane i wykorzystywane przez spółkę cywilną, której gmina zleciła świadczenie usług opiekuńczych. Było to sprzeczne z przepisami art.18 ust.1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że jednostki budżetowe pokrywają swe wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu samorządu terytorialnego.

W zakresie rozliczeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi

Rada Miejska nie podjęła uchwały w sprawie określenia zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu gminy oraz stawek przedmiotowych dotacji dla zakładów budżetowych, wymaganej na podstawie art. 117 ustawy o finansach publicznych, pomimo tego gminne zakłady budżetowe otrzymywały dotacje, których wysokość była ustalana rokrocznie w uchwale budżetowej.

Przyczynami wszystkich nieprawidłowości stwierdzonych w sferze gospodarki finansowej było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa (wynikające z ich nieznamomości oraz wadliwej interpretacji) a także brak w Urzędzie należytej kontroli wewnętrznej. Urząd Miejski nie posiadał spójnych i dostosowanych do swoich potrzeb przepisów wewnętrznych, regulujących: obieg i kontrolę dokumentacji księgowej, zasady przeprowadzania inwentaryzacji, ewidencję i kontrolę druków ścisłego zarachowania. Poza tym organizacja struktur wewnętrznych Urzędu nie zapewniała skutecznego nadzoru położonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność z tego tytułu ponoszą Burmistrz oraz Skarbnik Gminy.

Przedstawiając powyższe panu Burmistrzowi Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577) wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Dostosowanie do potrzeb jednostki i do zasad wynikających z ustawy o rachunkowości następujących przepisów wewnętrznych: Zakładowego Planu Kont, Instrukcji inwentaryzacyjnej,

- Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania, Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, Instrukcji kasowej. Precyzyjne przypisanie pracownikom obowiązków w zakresie realizowanych przez nich zadań oraz ustalenie zasad i osób odpowiedzialnych za sprawowanie bieżącego nadzoru nad ich pracą.
2. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych i raportach kasowych operacji gotówkowych w tym samym dniu, w którym zostały dokonane, zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy o rachunkowości.
 3. Odprowadzanie na rachunek bankowy wpłat przyjętych do kasy w terminach określonych w instrukcji kasowej.
 4. Ewidencjonowanie na koncie 101 „Kasa” wszystkich operacji gotówkowych, tj. dotyczących zarówno przyjmowania gotówki do kasy z tytułu dochodów budżetowych i jej odprowadzenia na rachunek bankowy, jak i pobrania gotówki z banku na pokrycie wydatków budżetowych i jej rozchodowania z kasy. Zachowanie zgodności sald wykazanych w raportach kasowych z saldami z ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 101 „Kasa”.
 5. Doprowadzenie do zgodności salda wykazanego na rachunku bieżącym budżetu przez bank sprawujący obsługę finansową gminy z saldem wykazanim w księgach rachunkowych gminy;
 6. Bieżące kontrolowanie prawidłowości raportów kasowych pod kątem zgodności zaewidencjonowanych w nich operacji ze stanem faktycznym oraz ciągłości sald i potwierdzanie tego faktu poprzez zamieszczanie podpisu na raportach kasowych przez osoby sporządzające i kontrolujące;
 7. Bieżące ewidencjonowanie w księgach rachunkowych jednostki wszystkich operacji gospodarczych związanych z powstaniem i wygaśnięciem należności i zobowiązań. Prowadzenie ewidencji księgowej rozrachunków w taki sposób, aby na podstawie jej zapisów można było odczytać faktyczne kwoty należności i zobowiązań jednostki oraz sporządzić prawidłowo bilans jednostki (Urzędu Miejskiego). Ponadto należy wykazywać w tym sprawozdaniu należności i zobowiązania długoterminowe. Prowadzenie szczegółowej analizy zapisów na kontach rozrachunkowych w celu prawidłowego rozliczenia wykazanych sald i oceny ich realności na koniec każdego roku obrachunkowego oraz niedopuszczenie do przedawnienia należności jednostki;
 8. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego mającego na celu odzyskanie należności gminy z tytułu partycypacji w kosztach gazyfikacji miasta od podmiotów „Uzdrowisko Łądek – Długopole” S.A. oraz „Opolkom” Sp. z o.o.;
 9. Ujmowanie wszystkich poniesionych kosztów w księgach rachunkowych tego roku, którego one dotyczą, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
 10. Zorganizowanie obiegu dokumentacji w jednostce w taki sposób, aby wszystkie umowy powodujące powstanie zobowiązań finansowych po stronie gminy były przekazywane Skarbnikowi Gminy w celu umożliwienia mu ich skontrolowania i podjęcia decyzji o kontrasygnowaniu, stosownie do wymogów art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym;

11. Terminowe regulowanie zobowiązań jednostki wobec kontrahentów, zgodnie z zasadami określonymi w art. 28 ust. 3 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych;
12. Zawarcie umowy o świadczenie usług w zakresie oczyszczania miasta, utrzymania zieleni miejskiej, obsługi kompostowni odpadów komunalnych z Zarządem Budynków Komunalnych oraz ustalenie w tej umowie zasad rozliczania za świadczone usługi;
13. Sporządzenie korekty sprawozdania kwartalnego z wykonania budżetu gminy za II kwartały 1999 r. wraz ze wskazaniem danych, które uległy zmianie i wyjaśnieniem ich przyczyn w zakresie skutków finansowych ulg i zwolnień w podatkach. Przesłanie ww. korekt wraz z objaśnieniami do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Wałbrzychu.
14. Wyliczenie faktycznych skutków finansowych zwolnień ustawowych z podatku leśnego lasów będących w posiadaniu osób fizycznych i prawnych na terenie gminy za lata 1999 i 2000. Sporządzenie korekt wniosków o subwencję rekompensującą wraz ze wskazaniem danych, które uległy zmianie i wyjaśnieniem ich przyczyn w zakresie skutków finansowych ulg i zwolnień w podatku. Przesłanie ww. korekt wraz z objaśnieniami do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu - Zespół w Wałbrzychu;
15. Dostosowanie programu komputerowego stosowanego do wymiaru podatku leśnego do obowiązujących przepisów w taki sposób, aby wyliczał dane na temat skutków finansowych zwolnień z podatku lasów w wieku do lat 40, posiadających plan urządzenia, jako iloczyn hektarów przeliczeniowych i ceny drewna tartacznego, zgodnie z treścią zał. nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 17 lutego 1999 r. – w sprawie szczegółowych zasad obliczania i trybu przekazywania gminom kwoty rekompensującej dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień (Dz. U. Nr 13, poz. 118);
16. Bieżące analizowanie przez pracownika odpowiedzialnego za wymiar podatków lokalnych formalnej poprawności deklaracji podatkowych oraz ustalanie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia ich prawidłowości. Niezwłoczne wzywianie przez organ podatkowy osób, których deklaracje budzą wątpliwości co do ich poprawności i zgodności ze stanem faktycznym (wraz ze wskazaniem przyczyn dla jakich deklaracje poddawane są w wątpliwość) do złożenia niezbędnych wyjaśnień i skorygowania deklaracji. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i ustalenie prawidłowego wymiaru podatku od nieruchomości wobec osób prawnych i jednostek organizacyjnych prowadzących działalność w zakresie lecznictwa i ochrony zdrowia oraz podmiotów, których deklaracje podatkowe zawierają niezgodności, za okres ostatnich 5 lat.
17. Zobowiązanie pracowników Wydziału Finansowego oraz sołtysów do doręczania decyzji wymiarowych na podatki rolne, leśny i od nieruchomości co najmniej na 14 dni przed upływem terminu płatności 1 raty podatków za dany rok;
18. Naliczanie i pobieranie odsetek od wszystkich podatników, którzy opłacili należności po terminie, zgodnie z art. 53 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Przeprowadzenie analizy wszystkich kont

- podatkowych i wyegzekwowanie od podatników należnych a nieopłaconych odsetek od wpłat dokonanych w latach ubiegłych.
19. Ustalenie takich zasad organizacji pracy i podziału obowiązków w Wydziale Finansowym, aby postępowanie egzekucyjne wobec osób zalegających z płatnością podatków było prowadzone na bieżąco, zgodnie z zasadami i terminami określonymi w § 1, 2 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 lipca 2001 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 74, poz. 790). Ustanowienie zabezpieczeń hipotecznych zaległości podatkowych, co do których istnieje możliwość ich przedawnienia (w szczególności zaległości osób, co do których Urząd Skarbowy umorzył postępowanie egzekucyjne ze względu na nieściągalność należności), stosownie do postanowień art. 34 ustawy Ordynacja podatkowa.
 20. Doręczanie stronom decyzji w sprawie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych za pokwitowaniem odbioru, wraz ze wskazaniem daty odbioru, zgodnie z art. 46 kpa.
 21. Wypłacanie wynagrodzeń dla członków Gminnej Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w wysokości zgodnej z uchwałą Rady Miejskiej oraz odprowadzanie od nich zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, zgodnie z art. 1 w związku z art. 10 ust. 1 pkt 2 i art. 13 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.
 22. Kontrolowanie terminowości wpłat należności z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych i przestrzeganie, aby podmioty, które nie wniosły opłaty po 31 stycznia danego roku, nie sprzedawały alkoholu, stosownie do przepisów art. 18 ust. 8 pkt 5 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35 poz. 230 ze zm.);
 23. Przestrzeganie przepisów art. 18² ww ustawy przy wykorzystywaniu dochodów z opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.
 24. Powierzenie do realizacji zadań w zakresie profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi jednostkom spoza sektora finansów publicznych wyłącznie na podstawie umów zawartych w trybie art. 118 ust. 2 i art. 71 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz uchwały Rady Miejskiej w sprawie trybu postępowania o udzielenie dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych, sposobu jej rozliczania i kontroli;
 25. Zaliczanie dotacji przekazywanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych w ewidencji i sprawozdawczości do właściwej podziałki klasyfikacji budżetowej, przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Finansów z 18 lipca 2000 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 59 poz. 688 ze zm.)
 26. Odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusz Pracy w terminie określonym w art. 47 ust. 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych;
 27. Przyznawanie przez Burmistrza Miasta i Gminy premii dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi, zgodnie z przepisami § 15 ust. 2 rozporządzenia Rady

- Ministrów z 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin...
28. Ustalanie wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego w oparciu o ustawę o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop;
 29. Przekazywanie środków na rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w wysokości wynikającej z art. 5 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na ZFŚS. (Dz. U. Nr 43 poz. 168 ze zm.);
 30. Sprawowanie skutecznej kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej przedkładanych przez pracowników: rozliczeń z tytułu odbywania podróży służbowych na terenie kraju, oświadczeń w sprawie korzystania z miesięcznego ryczału na używanie pojazdów prywatnych do celów służbowych oraz kart drogowych pojazdów będących własnością Urzędu Miejskiego. Wypłacanie delegowanym pracownikom kosztów podróży służbowych zgodnie z obowiązującymi przepisami;
 31. Udzielanie zamówień na wykonanie robót budowlanych oraz na dostawy wyłącznie w trybach i formach określonych w ustawie o zamówieniach publicznych;
 32. Egzekwowanie od wykonawców, aby wnosili zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości i terminach wskazanych w umowach, a także terminowe zwracanie wykonawcom zabezpieczeń wraz z należnym oprocentowaniem;
 33. Dokonywanie wydatków na zakup środków trwałych wyłącznie w granicach kwot zaplanowanych w budżecie na inwestycje;
 34. Ewidencjonowanie kosztów związanych z inwestycjami w sposób umożliwiający ustalenie ogółu kosztów poniesionych w związku z daną inwestycją, a także prawidłowe ustalenie wartości środków trwałych przyjmowanych na stan w wyniku prowadzonych inwestycji;
 35. Sporządzanie wykazów wszystkich nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i podawanie ich do publicznej wiadomości;
 36. Sporządzanie wykazów nieruchomości i ogłoszeń o przetargach w sposób umożliwiający potwierdzenie faktu podania ich do publicznej wiadomości oraz zachowania terminu, stosownie do przepisów art. 35 ust. 1 i art. 38 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543) oraz § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów, z 13 stycznia 1998 r. 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);

37. Zamieszczanie w wykazach nieruchomości, ogłoszeniach o przetargach oraz protokołach z ich przeprowadzenia wszystkich informacji wymaganych przepisami prawa tj. odpowiednio art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, § 12 i § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia Rady Ministrów;
38. Naliczanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego w przypadku sprzedaży nieruchomości w drodze przetargu, zgodnie z art. 72 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 67 ust. 2 pkt.3 ww. ustawy oraz § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przetargów;
39. Podawanie w ogłoszeniach o przetargach wysokości wadium ustalonego zgodnie z § 4 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przetargów.
40. Dopuszczanie do udziału w przetargach na sprzedaż (oddawanie w wieczyste użytkowanie) nieruchomości wyłącznie tych osób, które wpłacą wadium w terminie wyznaczonym w ogłoszeniu o przetargu, do czego zobowiązuje § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów.
41. Powoływanie komisji do przeprowadzenia przetargu zgodnie z § 2 uchwały Zarządu Miasta nr 1/98 z 30 listopada 1998 r. Dopuszczanie do udziału w pracach Komisji wyłącznie osób powołanych przez Zarząd w drodze uchwały.
42. Zamieszczanie w prasie lokalnej ogłoszenia w przypadku przetargu, w którym cena wywoławcza jest większa od 50 000 zł, stosownie do przepisów § 6 ust. 3 ww. rozporządzenia Rady Ministrów; zamieszczanie tych ogłoszeń z zachowaniem terminu określonego w § 6 ust. 1 powołanego wyżej rozporządzenia.
43. Ustalanie sposobu zapłaty ceny za sprzedane nieruchomości wyłącznie na zasadach określonych w art. 67, 68, 69, 70 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
44. Sprzedawanie lokali użytkowych z zachowaniem dodatkowych (oprócz ustawowych) zasad, określonych w uchwale Zarządu Miasta nr 5/98 z 19 lutego 1998 r. w sprawie określenia trybu postępowania przy sprzedaży lokali mieszkalnych i użytkowych stanowiących mienie komunalne, a w szczególności po całkowitej prywatyzacji lokali mieszkalnych znajdujących się w budynku (pkt. 2 załącznika nr 2 do ww. uchwały);
45. Sprzedawanie działek budowlanych i rolnych wyłącznie w trybie przetargowym. Ustawa o gospodarce nieruchomościami nie przewiduje możliwości sprzedaży tychże działek w trybie bezprzetargowym.
46. Stosowanie wewnętrznych przepisów, tj. ww. uchwały Zarządu Miasta nr 5/98 z 19 lutego 1998 r. w zakresie ważności operatów szacunkowych, tak żeby nie zdarzały się przypadki zbycia nieruchomości na podstawie operatów, które w myśl tej uchwały straciły ważność, ponieważ upłynęło 6 miesięcy od daty ich sporządzenia.
47. Opracowywanie i przedkładanie przez Zarząd Radzie Miasta i Gminy informacji o stanie mienia komunalnego, zawierających wszystkie dane wymagane przepisami art. 120 ustawy i finansach publicznych.
48. Prowadzenie ksiąg rachunkowych ewidencji analitycznej środków trwałych, pozostałych środków trwałych w używaniu oraz wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z przepisami art. 24

- ustawy o rachunkowości stanowiącymi, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i na bieżąco, a ponadto zgodnie z zasadami określonymi w Zakładowym Planie Kont: odnośnie konta 011 w podziale na działy i pozycje, odnośnie konta 013 w podziale na grupy i rodzaje oraz osoby materialnie odpowiedzialne, w odrębnych księgach dla środków trwałych objętych ewidencją ilościowo – wartościową i wyłącznie ilościową. Doprowadzenie danych wyrażających stan wartości początkowej i wartości umorzenia środków trwałych wykazany w księgach rachunkowych jednostki do zgodności ze stanem rzeczywistym, a następnie bieżące ewidencjonowanie wszystkich zmian w stanie majątku Gminy;
49. Ustalanie na koniec każdego roku obrotowego sald poszczególnych grup środków trwałych i sald zbiorczych ksiąg inwentarzowych oraz porównywanie ich z ewidencją syntetyczną. Zgodnie z zasadą zawartą w art. 16 ust. 1 pkt. 1 ustawy o rachunkowości suma sald początkowych i obrotów na kontach ksiąg pomocniczych powinna stanowić saldo początkowe i obroty odpowiedniego konta księgi głównej.
 50. Wprowadzenie do ewidencji księgowej danych na temat wszystkich posiadanych przez Gminę składników majątkowych (gruntów, budowli, budynków) wg ich wartości ustalonej zgodnie z przepisami art. 28 ust. 1 pkt. 3 ustawy o rachunkowości;
 51. Stosowanie w ewidencji zapisów ujemnych wyłącznie do korygowania błędów w księgach rachunkowych;
 52. Ewidencjonowanie umorzenia wartości niematerialnych i prawnych o wartości poniżej 3.500 zł jednorazowo na koncie 072, zgodnie z postanowieniami Zakładowego Planu Kont;
 53. Przeprowadzanie i rozliczanie inwentaryzacji wszystkich składników aktywów i pasywów jednostki z częstotliwością i w terminach określonych w art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości. Sporządzanie dokumentacji inwentaryzacyjnej w pełnej szczegółowości z zachowaniem wymogów określonych w przepisach wewnętrznych regulujących zasady inwentaryzacji składników majątku w jednostce;
 54. Odprowadzanie przez OPS na rachunek budżetu gminy wszystkich wpływów, w tym także opłat pobieranych od podopiecznych z tytułu świadczonych usług opiekuńczych, inkasowanych przez spółkę, której zlecono ich świadczenie;
 55. Opracowanie i przedłożenie Radzie Miejskiej do uchwalenia projektu uchwały w sprawie określenia zasad i zakresu przyznawania dotacji z budżetu gminy oraz stawek przedmiotowych dotacji dla zakładów budżetowych na podstawie art. 117 ustawy o finansach publicznych;

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 powołanej wyżej 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 o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa

właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od dnia 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 Lesław Błażej
Przewodniczący Rady Miejskiej
w Łądku Zdroju