

Wrocław, 3 sierpnia 2001 r.

WK. 0913/333/K-30/01

**Pan
Zbigniew Łopusiewicz
Burmistrz Miasta Stronie Śląskie**

**ul. Kościuszki 55
57-550 Stronie Śląskie**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie 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) przeprowadziła w Gminie Stronie Śląskie w okresie od 14 maja do 20 lipca 2001 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej.

Kontrolą objęto losowo wybrane i udokumentowane operacje finansowo – gospodarcze w zakresie wydatków budżetowych, w tym inwestycyjnych, prawidłowość i skuteczność realizacji dochodów własnych z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz gospodarowania mieniem komunalnym, prawidłowości stosowania procedur w losowo wybranych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na realizację w zaplanowanych w budżecie zadań inwestycyjnych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że stan organizacyjny Urzędu a także przepisy wewnętrzne zapewniały – od strony formalnej, prawidłową realizację zadań Gminy.

Nie budziła zastrzeżeń realizacja zadań zleconych przez Gminę oraz wykorzystywanie dotacji celowych w trakcie całego procesu finansowania, tj. od wprowadzenia środków do budżetu poprzez ich wydatkowanie, aż do zwrotu niewykorzystanych środków na właściwe rachunki bankowe.

Obok działań zgodnych z obowiązującymi przepisami prawa stwierdzono nieprawidłowości, których główną przyczyną było zaniedbanie obowiązku dokumentowania czynności wykonywanych przez pracowników Urzędu Miejskiego, co szczególnie uwidoczniło się przy kontroli podatkowych dochodów gminy. Obowiązek dokumentowania podjętych czynności wynika z art. 126 ustawy z 29 listopada 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), co w świetle przepisów art. 48, art. 122, art. 187 powołanej ustawy stanowi o ważności decyzji wydawanych w sprawach podatkowych. Odpowiedzialnym za nieprawidłowość był pan Zdzisław Ples wykonujący czynności wymiaru podatków i opłat lokalnych. Kolejną przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości był niezgodny z § 13 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319) sposób gromadzenia i przechowywania dokumentacji podatkowej, który utrudniał i uniemożliwiał bieżącą kontrolę danych ujmowanych przez podatników w deklaracjach podatkowych i

wykazach nieruchomości. Istniejące w tym zakresie rozwiązania były znane wyłącznie ich autorowi, którym był pan Zdzisław Ples.

O wadliwości przyjętych zasad świadczy fakt, że w trakcie kontroli niemożliwe było odnalezienie dokumentów umożliwiających ustalenie przyczyn stwierdzonych w wyniku kontroli rozbieżności w wymiarze podatku od nieruchomości. W oświadczeniu (załącznik do protokołu kontroli) Skarbnik Gminy zobowiązał się do ich wyjaśnienia w terminie do 30 września 2001 r. Błędne i nieprecyzyjne zasady przechowywania dokumentacji podatkowej, przy równoczesnym stwierdzeniu wielu nieprawidłowości w zakresie wymiaru podatków dowodzą braku skutecznego nadzoru Skarbnika Gminy nad pracą służb podatkowych.

Kontrola wykazała również nierzetelność ksiąg rachunkowych, w których nie ujęto posiadanych przez Gminę akcji w spółce "Czarna Góra" S.A z siedzibą w Siennej oraz udziałów w spółce "Nieczynna Kopalnia Uranu w Kletnie – Podziemna Trasa Turystyczna" spółka z o.o w Stroniu Śl. o łącznej wartości 200.640,00 zł. Nierzetelność ksiąg nie miała wprowadzić negatywnych skutków dla finansów Gminy, jednak z jej powodu nie przeprowadzono inwentaryzacji tych składników majątku do czego zobowiązuje art. 26 ust.1 pkt.3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.), co w świetle art. 138 ust.1 pkt.13 ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.) stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W wyniku kontroli wykonania zaleceń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu pismo znak WK.0913/333/K-53/97 z 30 stycznia 1998 r. stwierdzono, że nie zostało wykonane zalecenie o przeprowadzenie inwentaryzacji mienia gminnego. Wprowadzie dnia 1 kwietnia 2000 r. Burmistrz Stronia Śl. wydał zarządzenie w sprawie przeprowadzenia takiej inwentaryzacji, jednak nie zostało ono wykonane. Osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie tej inwentaryzacji był pan Maciej Iwanowski – Przewodniczący Zespołu Spisowego oraz Skarbnik Gminy z tytułu nadzoru. Inwentaryzacja mienia została ponownie zarządzona, przeprowadzona i rozliczona dopiero w trakcie obecnej kontroli.

Zaniechanie wykonania zalecenia pokontrolnego jak i Zarządzenia Burmistrza w sprawie inwentaryzacji mienia skutkowało przekroczeniem terminu określonego w art.26 ust.3 pkt.4 powołanej ustawy o rachunkowości, co w świetle art.138 ust.1 pkt.13 ustawy o finansach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Podkreślenia wymaga również fakt, że w trakcie trwania kontroli podjęte zostały ze strony Urzędu, działania mające na celu usunięcie stwierdzonych w trakcie kontroli uchybień i nieprawidłowości poprzez:

- ujęcie w księgach rachunkowych (konto 030 – Finansowy majątek trwałe) wartości posiadanych przez Gminę akcji i udziałów,

- doprowadzenie do zgodności sald kont 130, 132, 135, 139 wynikających z ewidencji księgowej, a stanami wykazanymi i potwierdzonymi przez bank finansujący na tych rachunkach na dzień 31.12.2000 r.,
- podjęcie czynności mających na celu wyegzekwowanie zaniżonych kwot podatku od środków transportowych (osoby fizyczne), oraz należnych odsetek które częściowo skutkowały wpływem środków pieniężnych na rachunek budżetu jeszcze w trakcie kontroli,
- uzupełnienie dokumentacji stanowiącej podstawę wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych,
- oznakowanie mebli w Sali Ślubów,
- formalne przekazanie składników majątkowych ich właścicielom (droga krajowa, drogi wojewódzkie i powiatowe), oraz ujęcie tego faktu w księgach rachunkowych.

W wyniku kontroli stwierdzono, że gospodarka – ogólnie rzecz biorąc nie budziła większych zastrzeżeń, jednak w trakcie realizacji poszczególnych jednostkowych zadań dopuszczono do wystąpienia nieprawidłowości i uchybień będących następstwem wadliwej interpretacji przepisów prawa oraz niewystarczającej staranności w ich przestrzeganiu. Nieprawidłowości te i uchybienia sprowadziły się głównie do tego, że:

W zakresie wewnętrznych regulacji organizacyjno-prawnych i kontroli wewnętrznej

Nie dostosowano Zakładowego Planu Kont do wymogów art. 10 ust.1 pkt. 1, 2 ustawy o rachunkowości, gdyż opracowana dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości nie posiadała wykazu stosowanych wszystkich ksiąg rachunkowych, w tym prowadzonych za pomocą komputera. W opracowaniu nie zawarto zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych (ewidencji analitycznej) i ich powiązania z kontami księgi głównej oraz zasad wyceny aktywów i pasywów.

Instrukcja inwentaryzacyjna nie została dostosowana do obowiązujących przepisów prawa, w zakresie metod przeprowadzania inwentaryzacji (art.26 ustawy o rachunkowości), denominacji wartości składników, zaliczanych do środków trwałych. Nie wskazano zasad inwentaryzowania innych niż rzeczowe składniki majątku.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Pomieszczenie kasowe nie zostało odpowiednio zabezpieczone. Ustalenia w tym zakresie zamieszczone zostały w protokole kontroli kasy z 17 maja 2001 r. Kasjer nie przestrzegał obowiązku bieżącego sporządzania raportów kasowych, poprzez nie ujmowanie w nich operacji gotówką w dniu, w którym została ona dokonana – dotyczy sum depozytowych. Nie była przestrzegana również dyscyplina kasowa – kasjer nie odprowadzał w obowiązujących terminach, tj. w dniu wpływu gotówki do kasy, wpłat gotówkowych na rachunek bankowy. Jedną z zasadniczych przyczyn wystąpienia tego

negatywnego stanu był brak odpowiedniej kontroli funkcjonalnej i przestrzegania wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

Ponadto nie objęto ewidencją kart drogowych mimo, że są one drukami ścisłego zarachowania oraz nie podlegały one weryfikacji – sprawdzania zgodności danych w nich zawartych w zakresie przebiegu kilometrów, ilości zakupionego paliwa i jego zużycia w odniesieniu do ustalonej normy przebiegu a rzeczywistym zużyciem z uwagi na fakt, że nie zlecono tego zadania żadnemu pracownikowi.

Nie prowadzono bieżącej analizy sald kont rozrachunkowych oraz nie podejmowano czynności zmierzających do wyegzekwowania należności, poprzez wysyłanie wezwań do zapłaty wobec dłużników. Skutkiem czego do rozliczenia pozostają salda z roku 1996 i 2000 szczegółowo opisane w protokole kontroli.

W zakresie wykonywania budżetu

Pracownik odpowiedzialny za wymiar podatków lokalnych nie podejmował czynności wyjaśniających na bieżąco w odniesieniu do wszystkich tych osób prawnych i innych podatników nie posiadających osobowości prawnej, kiedy w ich deklaracjach podatkowych i wykazach nieruchomości za dany okres, wystąpiły różnice w podstawach opodatkowania w porównaniu do tych, jakie wykazane zostały w deklaracjach, wykazach nieruchomości za poprzedni okres. Nie wykorzystywał wszystkich, prawem przewidzianych możliwości egzekwowania terminowego składania przez podatników deklaracji podatkowych (osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej) oraz wykazów nieruchomości (osoby fizyczne). Odstępował od informowania podatnika przed wydaniem decyzji o sposobie rozstrzygnięcia sprawy i uzasadnienia decyzji w przypadku, gdy to rozstrzygnięcie było inne od wskazanego we wniosku co było niezgodne z art.123 § 1; art. 200 § 1 ; art. 210 § 5 ustawy ordynacja podatkowa. Nie wypełniał obowiązku wynikającego z przepisów rozdziału V – Ordynacji podatkowej, poprzez zaniechanie czynności sprawdzających w przypadku złożonych w 2000 i 2001 r. deklaracji na podatek leśny od osób prawnych (pisma wyjaśniające zaistniałe rozbieżności wpłynęły do Urzędu Miasta dopiero w trakcie kontroli).

Pracownicy odpowiedzialni za sprawy podatkowe pan/i Zdzisław Ples i Elżbieta Rogowska załatwiali sprawy podatkowe (wszczęte na wniosek podatnika i z urzędu) z uchybieniem terminu określonego w art.139 powołanej ustawy – Ordynacja podatkowa.

Ponadto stwierdzono opieszałość w wystawianiu tytułów wykonawczych dla podatników zalegających z wpłatą rat należności podatkowych. Opóźnienia w tym zakresie przekraczały 2 lata od ustawowego terminu płatności raty, mimo że zgodnie z § 1 i § 2 ust.2 oraz § 6 ust.2 Rozporządzenia Ministra Finansów z 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych

(Dz. U. Nr 50, poz. 510), wierzyciel jest zobowiązany do przesyłania tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego systematycznie i bez zbędnej zwłoki.

Dokonywano wypłaty należności z tytułu zwrotu kosztów używania samochodów osobowych do celów służbowych w wielkościach zawyżonych, bez należnych potrąceń z tytułu nieobecności w pracy, co było sprzeczne z przepisami 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). Ponadto wypłata należności następowała niezgodnie z terminem przyznającym, tj. przed upływem miesiąca, za który winno nastąpić rozliczenie i wypłata.

Kierownik jednostki nie dopełnił obowiązku wynikającego z art.6 ust.2 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.) dotyczącego przekazywania na rachunek bankowy Funduszu za dany rok kalendarzowy równowartości dokonanych odpisów w obowiązujących terminach.

W zakresie gospodarki mieniem komunalnym

W ogłoszeniach o przetargach nie podawano wszystkich informacji wymaganych przepisami § 12 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) w związku z art. 35 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 46, poz. 543), a mianowicie informacji o obciążeniach nieruchomości, a dodatkowo w ogłoszeniach publikowanych w prasie informacji o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości.

Ponadto w protokołach z przetargu nie zamieszczano adnotacji o poinformowaniu uczestników przetargów o obciążeniu nieruchomości oraz o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy, dokumentujących wykonanie obowiązku wynikającego z § 8 pkt.5 lit. d Regulaminu Pracy Komisji Przetargowych.

Powoływano do komisji inwentaryzacyjnych osoby, które prowadziły ewidencję składników majątkowych podlegających spisowi oraz ponosiły one odpowiedzialność za rozliczenie przeprowadzonej inwentaryzacji.

W zakresie funkcjonowania księgowości

W latach 1999 – 2001 do ksiąg rachunkowych wprowadzano dane dotyczące operacji gospodarczych w sposób niezgodny z art. 20 i art. 24 ust.5 pkt. 1 ustawy o rachunkowości, bowiem, do ksiąg danego miesiąca nie wprowadzano wszystkich operacji gospodarczych, dokonanych w tym miesiącu, co odnosiło się do operacji do konta 011 – ‘Środki trwałe’(konto syntetyczne) i 013 –

‘‘Pozostałe środki trwałe’’ (ewidencja analityczna – księgi inwentarzowe), a dane z nich pochodzące nie umożliwiały dokonania bieżących rozliczeń finansowych.

Ponadto ewidencja środków trwałych prowadzona była w sposób niezgodny z art.16 ust.1 pkt.1 ustawy o rachunkowości, bowiem występowały niezgodności danych wynikające z ewidencji analitycznej a syntetyczną. Stwierdzone błędy w zapisach księgowych poprawiano poprzez zamazywanie, nadpisywanie, w sposób niezgodny z art. 25 ust.1 ustawy (dotyczy ewidencji pozostałych środków trwałych, kart podatników, polecenia wyjazdu służbowego).

Jedną z głównych przyczyn wystąpienia ujawnionych nieprawidłowości w sferze gospodarki finansowej było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędnej interpretacji, a także brak należytej kontroli wewnętrznej przejawiający się brakiem nadzoru przełożonych 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 (Dz. U. Nr 85, po. 428 z późn. zm.) wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Uzupełnienie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, stosownie do wymogów określonych w art. 10 ustawy o rachunkowości (Dz. U. nr 121, poz. 591 ze zm.) tj. o wykaz stosowanych wszystkich ksiąg rachunkowych, w tym wykazu stosowanych ksiąg za pomocą komputera; zasad prowadzenia ksiąg pomocniczych (ewidencji analitycznej); zasad wyceny aktywów i pasywów.
2. Wyeliminowanie braków w zabezpieczeniu pomieszczenia kasowego, o którym mowa w protokole z kontroli kasy.
3. Bezwzględne przestrzeganie obowiązku bieżącego sporządzania raportów kasowych, poprzez ujmowanie w nich operacji gotówką w dniu, w którym została ona dokonana - art. 24 ust.5 pkt. 3 ustawy o rachunkowości.
4. Bezwzględne przestrzeganie dyscypliny kasowej poprzez odprowadzanie na rachunek bankowy wpłat dochodów w terminach określonych w § 1 pkt. 15 Instrukcji Kasowej obowiązującej w jednostce.
5. Przestrzeganie uregulowań Instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w zakresie ich przyjęcia, znakowania, ewidencji i rozliczania oraz inwentaryzowanie druków ścisłego zarachowania zgodnie ze stanem faktycznym, przestrzegając zapisu powołanej wyżej instrukcji.

6. Podjęcie skutecznych czynności zmierzających do dostosowania sposobu gromadzenia i przechowywania dokumentacji podatkowej do wymogów § 13 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, w celu umożliwienia bieżącego i sprawnego prowadzenia czynności kontrolnych co do danych ujmowanych w deklaracjach podatkowych i wykazach nieruchomości.
7. Bieżące analizowanie deklaracji podatkowych osób prawnych i innych jednostek nie posiadających osobowości prawnej pod kątem poprawności ich sporządzania i w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie niezwłoczne podejmowanie działań określonych w rozdziale VI Ordynacji podatkowej.
8. Przestrzeganie terminowości załatwiania spraw, a w przypadkach wystąpienia przyczyn uniemożliwiających zachowanie terminu wymaganego art.139 Ordynacji podatkowej informowanie o tym strony przy wykorzystaniu art.140 Ordynacji podatkowej.
9. Bezwzględne stosowanie zasady pisemności postępowania podatkowego – zgodnie z art.126 ustawy Ordynacja podatkowa.
10. Przeprowadzanie czynności wymienionych w art.123 § 1 oraz art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej oraz uzasadnianie decyzji w przypadkach, gdy rozstrzygnięcie sprawy odbiega od wniosku podatnika.
11. Sprawowanie skutecznego nadzoru i kontroli nad działalnością służb podatkowych Urzędu.
12. Ujmowanie dochodów budżetowych – gospodarka mieszkaniowa (czynsze) w rozdziale 70095 klasyfikacji budżetowej.
13. Przestrzeganie terminowości zwrotów kaucji gwarancyjnych.
14. Sprawowanie szczegółowej kontroli merytorycznej i rachunkowej wypłacanych kwot ryczałtów z tytułu wykorzystywania pojazdów prywatnych do celów służbowych, zwłaszcza w odniesieniu do prawidłowości ustalonych kwot należności i ich potrąceń, stosownie do zasad określonych w rozporządzeniu 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).
15. Rozliczanie kosztów podróży służbowych na terenie kraju, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa.
16. Prowadzenie bieżącej ewidencji kart drogowych do samochodu służbowego, oraz poddawanie ich weryfikacji (w zakresie przebiegu kilometrów, ilości zakupionego paliwa, zużycia paliwa w odniesieniu do ustalonej normy zużycia a rzeczywistym jego zużyciem) za każdy miesiąc obrachunkowy.
17. Potrącanie i odprowadzanie do Urzędu Skarbowego podatku dochodowego od wynagrodzeń wypłacanych członkom Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

18. Sprawowanie kontroli merytorycznej danych zawartych w listach wypłat i oświadczeniach pracowników z tytułu ryczału, zgodnie z dyspozycją § 7 pkt. 1.8 Instrukcji obiegu dokumentów finansowych przez upoważnionych pracowników.
19. Określanie w wykazach przeznaczonych do sprzedaży nieruchomości pełnych danych wymaganych przepisami art. 35 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 ze zm.) oraz publikowanie ogłoszeń o przetargach zawierających wszystkie informacje i dane wymagane § 12 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości.
20. Wykonywanie obowiązków wynikających z Regulaminu Pracy Komisji Przetargowych w zakresie wyczerpującego dokumentowania czynności przetargowych.
21. Ustalanie osobowego składu Komisji Inwentaryzacyjnej oraz Zespołów Spisowych, który zapewni rzetelność podejmowanych czynności spisowych.
22. Przeprowadzanie inwentaryzacji rzeczowych składników majątku w terminach określonych przepisami art.26 ust.3 pkt.1 ustawy o rachunkowości.

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 Maciej Augustynik
Przewodniczący Rady Miejskiej
Stronie Śląskie