

Wrocław, 2 marca 2004 roku

WK.660/442/K-71/03

**Pan
Tadeusz Ziółkowski
Wójt Gminy
Dziadowa Kłoda**

**ul. Oleśnicka 1
56-504 Dziadowa Kłoda**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na mocy ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 25 listopada 2003 roku do 12 lutego 2004 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Dziadowa Kłoda.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole, którego jeden egzemplarz wręczono Panu Wójtowi w dniu podpisania.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowe zadania określone w uchwałach budżetowych były na ogół realizowane w sposób prawidłowy. Pozytywnie należy również ocenić fakt, że w czasie przeprowadzania kontroli podejmowano działania, które pozwoliły niezwłocznie wyeliminować część nieprawidłowości i uchybień, i tak: sołtysi będący inkasentami podatków lokalnych złożyli przyrzeczenia o zachowaniu tajemnicy skarbowej wymagane art. 294 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, Wójt zarządzeniem nr 4/03 z 27 listopada 2003 roku wprowadził instrukcję w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałania terroryzmowi, podjęto działania w celu wyeliminowania błędów w księgowości. Obok opisanych wyżej pozytywnych faktów wystąpiły też uchybienia i nieprawidłowości, spowodowane między innymi wadliwą interpretacją obowiązujących przepisów, niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu, a także niedopełnieniem obowiązków przez niektórych pracowników Urzędu. Dotyczyło to w szczególności niżej wykazanych zagadnień.

W zakresie gospodarki kasowej i bankowej

Na podstawie umów kredytowych zawartych w 2003 roku Gmina udzieliła Bankowi Spółdzielczemu pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bieżącym Gminy, co było sprzeczne z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 92 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).

W zakresie dochodów

Decyzją nr 3111-3/01/03, wydaną na wniosek złożony w dniu 28 kwietnia 2003 roku, kwotę zwolnienia z tytułu ulgi inwestycyjnej przyznano za okres od 1 kwietnia 2003 roku, co było niezgodne z art. 13d ust. 3 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm.), z którego wynika, że zwolnienia i ulgi udzielane na wniosek podatnika stosuje się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Decyzją nr 3111-3/01/2002 ulgę inwestycyjną przyznano od stycznia 2002 roku, choć z protokołu odbioru inwestycji wynikało, że została ona zakończona w sierpniu 2002 roku. Powyższe było niezgodne z art. 13 ust. 2 powołanej ustawy o podatku rolnym, z którego wynika, że ulga inwestycyjna przyznawana jest po zakończeniu inwestycji.

Decyzje wymiarowe na podatek od nieruchomości, rolny, leśny oraz nakazy płatnicze wydawano na podstawie nieaktualnych wykazów i informacji o gruntach, lub pomimo ich niezłożenia, co było niezgodne z art. 21 § 5 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926 ze zm.), z których wynika, że jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, to wysokość zobowiązania podatkowego powstającego z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania ustala się zgodnie z danymi zawartymi w deklaracji lub danymi uzyskanymi w toku postępowania podatkowego.

W stosunku do podatników, u których wystąpiła zaległość podatkowa, dokonywanych wpłat nie zaliczano proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim w dniu wpłaty pozostawała kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę, co było niezgodne z art. 55 § 2 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa.

Wartość wpłat z tytułu podatków: rolnego, od nieruchomości oraz leśnego, wynikająca z ewidencji podatkowej, była inna niż wysokość wpłat ujęta na koncie 901, co było niezgodne z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 50, poz. 511 ze zm.), z którego wynika, że ewidencja podatkowa jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu.

W 2002 roku decyzje odraczające termin płatności zobowiązania podatkowego wydawali sołtysi, co było sprzeczne z art. 48 § 1 w zw. z art. 13 § 1 pkt 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, z których wynika, że termin płatności może odroczyć organ podatkowy, którym jest wójt.

Przed wydaniem decyzji umarzających zobowiązanie podatkowe, odraczających i rozkładających na raty termin płatności zobowiązania podatkowego, nie zebrano dowodów na potwierdzenie okoliczności uzasadniających ich wydanie, podczas gdy z art. 122, art. 187 § 1 i i art. 191 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa wynika, że w toku postępowania organ podatkowy podejmuje wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego. W tym celu jest on zobowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy i na tej podstawie ocenić, czy dana okoliczność została udowodniona.

Stwierdzono również przypadki wystawiania upomnień dotyczących kilku rat podatków, co było niezgodne z § 2 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U nr 137, poz. 1541 ze zm.), z których wynika, że wierzyciel zobowiązany jest do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązania pieniężnego. Jeżeli należność nie zostanie zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel wysyła do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Na podstawie dowodów wpłat pobranego podatku ustalono, że inkasenci rozliczali się z uzyskanych dochodów po terminach wynikających z art. 47 ust. 4a powołanej ustawy Ordynacja podatkowa; pomimo to od powstałych zaległości nie naliczano odsetek, co było niezgodne z art. 53 § 1 w związku z art. 51 § 3 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, z których wynika, że od zaległości podatkowych nalicza się odsetki za zwłokę.

W stosunku do osób korzystających z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, które wpłat za korzystanie z nich dokonywały po terminie określonym w art. 11¹ ust. 7 ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r., nr 147, poz. 1231 ze zm.), nie wydawano decyzji wygaszających, o których mowa w art. 162 § 1 pkt 1 oraz § 3 ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.). Tymczasem stosownie do art. 18 ust. 13 powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przedsiębiorcy, których zezwolenie wygasło z przyczyn wyżej wskazanych, mogą wystąpić z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia.

Ze środków uzyskanych z opłat za korzystanie z pozwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2002 roku nie wykorzystano 13.362 zł, pomimo że ze sprawozdania z realizacji programu wynikało, że niektóre zadania zawarte w programie nie zostały wykonane. Powyższe było niezgodne z art. 18² powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, z którego wynika, że dochody z opłat za korzystanie z pozwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania programów alkoholowych.

W zakresie gospodarowania mieniem Gminy

Nabywanie i zbywanie nieruchomości oraz przyjmowanie inwestycji ujmowano w ewidencji księgowej na koncie 011 po terminach wynikających z art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.)

W zbiorczych dowodach księgowych nie wykazywano dokumentów, na podstawie których dowody te były sporządzane, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 pkt 1 powołanej ustawy o rachunkowości.

Nabyte pozostałe środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne ujmowano w ewidencji księgowej na kontach 013 „pozostałe środki trwałe” oraz 020 „wartości niematerialne i prawne” w wartości netto, tj. bez podatku VAT, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 2 oraz art. 33 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości, z których wynika, że wartość początkową środków trwałych stanowi cena nabycia, tj. cena zakupu składnika aktywów obejmująca kwotę należną sprzedającemu.

W zakresie rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi Gminy

W dniu 28 listopada 2003 roku Rada podjęła uchwały nr XI/58/03 oraz XI/60/03 w sprawie utworzenia jednostki budżetowej-Gminny Ośrodek Kultury w Dziadowej Kłodzie oraz utworzenia jednostki budżetowej - Gminnej Biblioteki Publicznej im. Janiny Ładzińskiej w Dziadowej Kłodzie. Powyższe było niezgodne z art. 9 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t. j. Dz. U. z 2001 r. nr 13, poz. 123 ze zm.), z których wynika, że jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, które uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.

Jednostki organizacyjne Gminy przekazały projekty planów finansowych na 2003 rok po 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, co było niezgodne z § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych.(Dz. U. nr 122, poz. 133), z którego wynika, że projekty planów finansowych zapewniające zgodność kwot dochodów i wydatków z projektem uchwały budżetowej, zatwierdzone przez kierowników tych jednostek są przekazywane zarządowi jednostki w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach dochodów i wydatków budżetowych, nie później jednak niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy.

W zakresie stosowania ustawy o zamówieniach publicznych

Stwierdzono brak chronologii w dokumentach związanych z przetargiem na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi transportu rolnego Dalborowice-Kolonia” podważający wiarygodność przeprowadzanych przez zamawiającego czynności, a polegający na tym, że w umowie dotacji podpisanej przez Gminę 22 kwietnia 2002 roku z Województwem Dolnośląskim podano zwycięzcę przetargu, który odbył się 13 czerwca 2002 roku. Ponadto w umowie z wykonawcą zadania z 14 sierpnia 2002 roku i w protokole przekazania placu budowy z 14 sierpnia 2002 roku oraz w dzienniku budowy z 14 sierpnia 2002 roku wpisano jako inspektora nadzoru osobę, z którą umowę o prowadzenie nadzoru podpisano 19 sierpnia 2002 roku.

Zamawiający nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 25 ust. 4 ustawy o zamówieniach publicznych i nie przekazał Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji informacji cenowej z postępowania oraz kopii oferty najkorzystniejszej.

Przekazując powyższe do wiadomości Pana Wójta, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu - działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.) - wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości opisanych szczegółowo w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Zaprzestanie stosowania, jako formy zabezpieczenia umów kredytowych pełnomocnictwa do dysponowania przez podmioty zewnętrzne rachunkiem bankowym budżetu, co może grozić blokadą realizacji budżetu, a w konsekwencji naruszyć zasady określone w art. 30 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz w art. 92 ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.).
2. Udzielanie ulgi inwestycyjnej zgodnie z art.13d ust. 3 oraz art. 13 ust. 2 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 ze zm.)
3. Wydawanie decyzji na podatek od nieruchomości, rolny, leśny oraz nakazów płatniczych na podstawie danych wynikających z aktualnych informacji podatkowych lub na podstawie danych uzyskanych w związku z przeprowadzeniem postępowania podatkowego, stosownie do art. 21 § 5 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926 ze zm.).
4. W przypadku wystąpienia zaległości podatkowej zaliczanie dokonywanych wpłat proporcjonalnie na poczet zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim w dniu wpłaty pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę, stosownie do art. 55 § 2 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa.
5. Prowadzenie ewidencji księgowej podatków zgodnie z § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 50, poz. 511 ze zm).
6. Wydawanie decyzji w sprawach podatkowych po zebraniu i rozpatrzeniu całego materiału dowodowego, zgodnie z art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
7. Systematyczne prowadzenie czynności windykacyjnych stosownie do wymogów § 2 i § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U nr 137, poz. 1541 ze zm.).

8. Zobowiązanie inkasentów podatków lokalnych do terminowego rozliczania się z pobranych podatków oraz do naliczania odsetek za zwłokę, stosownie do art. 47 ust. 4a i art. 53 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa.
9. Wydawanie decyzji wygaszających, o których mowa w art. 162 § 1 pkt 1 oraz § 3 powołanej ustawy z 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.), w stosunku do osób, które wpłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dokonały po terminie określonym w art. 11¹ ust. 7 ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U. z 2002 r. nr 147, poz. 1231 ze zm.) oraz zwracanie nieterminowo uiszczonych opłat za korzystanie z zezwoleń.
10. Przeznaczanie środków uzyskanych z opłat za korzystanie z pozwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na zadania określone w programie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, stosownie do art. 18² powołanej ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
11. Bieżące ujmowanie w ewidencji księgowej faktów: zbycia, nabycia nieruchomości oraz przyjmowania inwestycji, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.)
12. Sporządzanie zbiorczych dowodów księgowych zgodnie z wymogami art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
13. Ujmowanie nabytych pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych w ewidencji księgowej na kontach 013 „pozostałe środki trwałe” oraz 020 „wartości niematerialne i prawne” zgodnie z art. 31 ust. 1 w zw. z art. 28 ust. 2 oraz art. 33 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości.
14. Egzekwowanie od kierowników jednostek organizacyjnych Gminy terminowego przedkładania projektów planów finansowych, stosownie do wymogów § 2 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z 29 grudnia 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. nr 122, poz. 133).
15. Prowadzenie przez zamawiającego postępowań przetargowych w sposób określony w art. 7 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz.177), w myśl którego zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.
16. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie formy organizacyjnej Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Gminnego Ośrodka Kultury do obowiązującego stanu prawnego.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu działając na podstawie art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zwraca się o udzielenie informacji w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, o sposobie realizacji przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia 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

Eugeniusz Wieczorek

Przewodniczący

Rady Gminy w Dziadowej Kłodzie