

Wrocław, 23 lipca 2008 roku

WK.60/139/K-16/08

**Pan
Kazimierz Janik
Wójt Gminy Zgorzelec**

**ul. Kościuszki 70
59-900 Zgorzelec**

Regionalna Izba Obrachunkowa, działając na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła w okresie od 17 marca do 30 czerwca 2008 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy Zgorzelec. Ustalenia kontroli zostały szczegółowo opisane w protokole, którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce w dniu podpisania.

Kontrolą została objęta również gospodarka finansowa Szkoły Podstawowej im. Wandy Chotomskiej w Łagowie. Jej ustalenia zostały zawarte w odrębnym protokole kontroli, na podstawie, których Izba wystosowała do Dyrektora Szkoły wystąpienie pokontrolne (przekazane Panu do wiadomości).

Kontrola gospodarki finansowej gminy wykazała, że zdecydowana większość zadań realizowanych w tym zakresie została wykonana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i uregulowaniami wewnętrznymi. Wystąpiły jednak pewne uchybienia i nieprawidłowości szczegółowo opisane w protokole kontroli, z których najważniejsze przedstawione zostały w niniejszym wystąpieniu.

W zakresie dochodów budżetowych

Stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2006 roku zawyżono skutki wynikające z decyzji organu podatkowego o umorzeniu zaległości podatkowej, wydanej na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, o kwotę 1.728 złotych. Zawyżenie było wynikiem zaliczenia do skutków, obok kwoty głównej zaległości podatkowej, także powstałych z tego tytułu odsetek. Zaliczenie do skutków kwoty odsetek oznacza, że sprawozdanie Rb-PDP sporządzono niezgodnie z przepisem § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministrów Finansów z 30 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz.781 ze zm.). Zgodnie z treścią przytoczonego przepisu, kierownicy jednostek samorządu terytorialnego zobowiązani są do sporządzania sprawozdań w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym, a kwoty wykazane winny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Ustalono ponadto, że w przypadku 3 osób prawnych, zobowiązanych do uiszczania podatku od nieruchomości o identyfikatorach: J000029, J000031, J000055 nie wszczynano postępowania

egzekucyjnego na bieżąco – pojedyncze upomnienia wystawiano na 3 lub 4 raty, co pozostawało w sprzeczności z przepisami § 2 i § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz.1541 ze zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami wierzyciel ma obowiązek systematycznej kontroli zapłaty zobowiązań, a w sytuacji, kiedy należność nie wpływa w określonym przepisami terminie, wysłania do zobowiązanego upomnienia z zagrożeniem wszczęcia egzekucji.

W przypadku podatnika J000042 organ podatkowy nie podejmował żadnych działań zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych, co było niezgodne z przepisami art. 6 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz.1954 ze zm.) oraz § 3 pkt 1 i § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku. Zgodnie z przytoczonymi przepisami w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych (wysłać upomnienie), a po upływie terminu wyznaczonego w upomnieniu wystawić tytuł wykonawczy.

Natomiast w przypadku dwóch podatników posiadających środki transportowe, którzy nie złożyli w terminie deklaracji korygujących w związku ze zmianą stanu posiadania przedmiotów opodatkowania, organ podatkowy nie podjął czynności wyjaśniających do czego był zobowiązany na podstawie przepisów art. 272 ust.1 lit. a oraz art.274a § 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz.60 ze zm.).

Ponadto w próbie objętej kontrolą jeden z podatników złożył zarówno w 2006 jak i 2007 r. odrębne deklaracje podatkowe dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania, co było sprzeczne z przepisem art. 21 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z przywołanym przepisem, jeżeli przepisy prawa podatkowego nakładają na podatnika obowiązek złożenia deklaracji, a zobowiązanie podatkowe powstaje w wyniku zdarzenia z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie zobowiązania podatkowego, przyjmuje się, że podatek wykazany w deklaracji jest podatkiem do zapłaty. Właściwy przepis prawa podatkowego, art. 9 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nakłada na podatnika obowiązek złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych wg określonego wzoru, który uwzględnia możliwość ujawnienia w deklaracji wielu przedmiotów opodatkowania.

Kontrola szczegółowej ewidencji podatkowej w zakresie podatku od środków transportowych wykazała, że w przypadku 3 podatników z próby objętej kontrolą prowadzono ją oddzielnie dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania. Powyższy stan rzeczy oznaczał, że ewidencję szczegółową prowadzono niezgodnie z przepisami §11 pkt1 ppkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 112, poz.761) oraz § 3 pkt 7 załącznika nr 3.3 do Zarządzenia Nr 29/W/2006 Wójta Gminy Zgorzelec z 30 listopada 2006 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy Zgorzelec. Zgodnie z przytoczonymi przepisami konta szczegółowe należało prowadzić dla każdego podatnika, osoby trzeciej i inkasenta odrębnie w każdym

podatku. Przepisy te nie wskazywały na konieczność prowadzenia odrębnych kont dla kolejnych przedmiotów opodatkowania objętych tym samym podatkiem, a należących do tego samego podatnika.

W zakresie wydatków

Przyjęty sposób zlecania i rozliczania usług w zakresie bieżącego utrzymania dróg nie pozwalał na wykazanie, że kierowano się zasadą określoną w art. 35 ust.3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.), w świetle której wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, jak również uniemożliwiał potwierdzenie terminowości wykonania zleconego zadania. W umowie nr 80/V/OD/06 z 2 maja 2006 r. na bieżące utrzymanie dróg w okresie od 2 maja 2006 r. do 30.04.2007 r. nie określono sposobu typowania zakresu robót i zlecania ich do wykonania oraz formy rozliczenia ze zużytych materiałów. W umowie nr 106/V/IGKiM/07 z 9 maja 2007 r. na świadczenie tych usług w okresie od 9 maja 2007 r. do 30 maja 2008 r. określono, że szczegółowy zakres robót będzie ustalany bezpośrednio przed przystąpieniem do ich wykonania lub w razie potrzeby nawet w trakcie ich trwania, pisemnie lub telefonicznie, a materiały potrzebne do wykonania napraw zapewni wykonawca. Kontrola wykazała, że nie potwierdzano pisemnie zakresu zleczanych robót oraz terminu ich wykonania. Zapłata za wykonane usługi dokonana była na podstawie faktur wystawionych przez wykonawcę na podstawie własnego wyliczenia wykonanych robót i zestawienia zużytych materiałów.

W zakresie gospodarowania mieniem

Stwierdzono szereg nieprawidłowości w zakresie dokumentacji związanej z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży i wydzierżawienia. W przypadku wszystkich nieruchomości sprzedawanych w trybie ustnego przetargu nieograniczonego nie przestrzegano terminu publikowania ogłoszenia o organizowanym przetargu tj. po upływie 6 tygodni od daty podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 261, poz.2603 ze zm.) W 10 przypadkach na 17 nieruchomości sprzedanych w 2006 i 2007 roku wykazy nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie spełniały wymogu określonego w art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ponieważ nie zawierały określenia terminu, w którym uprawnione osoby (wymienione w art.34 ustawy) mogłyby skorzystać z pierwszeństwa do nabycia przedmiotowych nieruchomości.

W jednym przypadku sprzedaż nieruchomości w trybie rokowań po dwóch przetargach, które nie zostały rozstrzygnięte z powodu braku oferentów, została przeprowadzona z naruszeniem przepisów rozdziału 6 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. Nr 207, poz.2108). Rokowania przeprowadził bezpośrednio kierownik kontrolowanej jednostki, zamiast komisji

przetargowej, z pominięciem obowiązku publikacji ogłoszenia o rokowaniach po drugim przetargu zakończonym wynikiem negatywnym oraz całej procedury rokowań, co stanowiło naruszenie przepisów §§ 25,26, 27,28 i 29 ww. rozporządzenia Rady Ministrów.

Tryb wydzierżawiania oraz wysokość stawek czynszu najmu i dzierżawy lokali użytkowych w kontrolowanej jednostce uregulowano uchwałą Nr 138/96 Rady Gminy Zgorzelec z 23 lutego 1996 r. zmienionej następnie uchwałą Nr 227/97 z 24 marca 1997 r.. Jako podstawę prawną obu uchwał wskazano wyłącznie art. 18 ust.1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (tekst jednolity: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz.74 z późn. zm.), podczas gdy podstawę do podjęcia uchwały w zakresie określenia zasad zarządu mieniem gminy stanowi przepis art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 ze zm.) oraz przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kontrola dokumentacji źródłowej wykazała, że żadna z objętych badaniem umów dzierżawy lokali użytkowych nie została poprzedzona publikacją wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia, co stanowiło naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z treścią przywołanego przepisu właściwy organ (Wójt) winien sporządzić, a następnie podać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie, użytkowanie, najem, dzierżawę. Wykaz powinien być wywieszony na okres 21 dni w siedzibie urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu wykazu należało podać do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w kontrolowanej jednostce.

W zakresie przeprowadzonej, w formie spisu z natury w 2006 r., inwentaryzacji rzeczowych składników mienia ustalono, że część arkuszy spisowych nie została wypełniona w sposób zgodny z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi. W 3 arkuszach nie wypełniono części rubryk dotyczących określenia jednostek miary oraz ilości stwierdzonej w trakcie spisu. Ponadto w trakcie spisu z natury w arkuszach spisowych nr 33 i 34 ujęto licencje użytkowanych przez kontrolowaną jednostkę programów komputerowych, które są wartościami niematerialnymi i prawnymi. Przeprowadzenie inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych w drodze spisu z natury było niezgodne z postanowieniem art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 76, poz.694 ze zm.). Z treści przywołanego przepisu wynika, że inwentaryzację aktywów i pasywów nie wymienionych w punktach 1 i 2 (w tym także wartości niematerialnych i prawnych) winno się przeprowadzać w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników.

W zakresie realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej

Szczegółowa kontrolą objęto wykorzystanie i rozliczenie dotacji udzielonej na sfinansowanie przeprowadzenia wyborów samorządowych w 2006 r. Ustalono, że 11 umów zlecenia (100%) na informatyczną obsługę Gminnej i Obwodowych Komisji Wyborczych zostało zawartych przez kierownika kontrolowanej jednostki bez kontrasygnaty Skarbnika, wbrew art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. W świetle którego - jeżeli czynność prawna może

spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej.

Przedstawiając powyższe Panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

WNIOSKI POKONTROLNE

1. Rzetelne i prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych z uwzględnieniem kwot wynikających z ewidencji księgowej, zgodnie z postanowieniami § 9 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 30 czerwca 2006 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz.781 ze zm.).
2. Podejmowanie na bieżąco czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w stosunku do podatników zalegających z płatnościami należności podatkowych, zgodnie z przepisami art. 6 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 229, poz.1954 ze zm.) oraz § 2, § 3 pkt 1 i § 5 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz.1541 ze zm.).
3. W przypadku podatników nie realizujących obowiązku składania deklaracji podatkowych podejmowanie czynności określonych w przepisach art. 272 ust.1 lit. a oraz art. 274a § 1 i 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 8, poz.60 ze zm.).
4. Przestrzeganie przepisów § 11 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 czerwca 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 112, poz.761) oraz przyjętych uregulowań wewnętrznych dotyczących prowadzenia ewidencji szczegółowej dla poszczególnych podatników.
5. Określanie w umowach na świadczenie usług sposobu określania zakresu zleczanych robót, rozliczania zużytych materiałów i terminu wykonania celem wypełnienia dyspozycji art. 35 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
6. Ścisłe przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz.2603 ze zm.), a w szczególności:
 - a) art. 35 w zakresie zasad sporządzania i publikowania wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawę,

- b) art. 38 ust. 2 w zakresie prawidłowej publikacji ogłoszeń o organizowanych przetargach na sprzedaż nieruchomości.
7. Przeprowadzanie rokowań na sprzedaż nieruchomości po dwóch nierozstrzygniętych z powodu braku oferentów przetargach z uwzględnieniem zasad określonych w przepisach §§ 25 - 28 i 29 (rozdział 6) rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. Nr 207, poz.2108).
 8. Uregulowanie wewnętrznych przepisów w zakresie zasad, trybu i określania stawek wdzierżawiania lokali użytkowych w oparciu o właściwe i aktualne przepisy ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami.
 9. Przy przeprowadzaniu inwentaryzacji rzeczowych składników mienia przestrzeganie postanowień art. 26 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 76, poz. 694 ze zm.) w zakresie zachowania właściwych metod inwentaryzowania poszczególnych rodzajów aktywów i pasywów oraz przyjętych uregulowań wewnętrznych w zakresie sposobu wypełniania arkuszy spisowych.
 10. Przestrzeganie zasady składania przez Skarbnika kontrasygnaty na zawieranych przez Wójta umowach powodujących powstanie zobowiązań finansowych, zgodnie z przepisem art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 ze zm.).

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykonaniu przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty 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:

Pani
Janina Słabicka
Przewodnicząca Rady Gminy Zgorzelec