

Wrocław, 21 sierpnia 2000 roku

WK.0913/418/K-56/00

**Pan
Stanisław Susło
Wójt Gminy Mietków**

55-081 Mietków

Na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu przeprowadziła od 25 maja do 31 lipca 2000 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia kontroli przedstawiono w protokole podpisanym 31 lipca 2000 r., bez wniesienia zastrzeżeń przez stronę kontrolowaną.

Ustalono w wyniku kontroli bieżącej, jak i kontroli wykonania uprzednio wydanych zaleceń, że wnioski pokontrolne Regionalnej Izby Obrachunkowej zawarte w wystąpieniu nr WK. 0913/418/K-79/95 z 25 marca 1996 r. po przeprowadzonej wcześniej kontroli, zostały wykonane.

Wprowadzone w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej zmiany organizacyjne oraz podjęte działania korzystnie wpłynęły na poziom i jakość pracy, niemniej kontrola wykazała występowanie w sferze gospodarki finansowej w dalszym ciągu pewnych uchybień i nieprawidłowości. Ich przyczyną jest brak dostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa nad pracą właściwych służb. Zjawiska te szczegółowo omówiono w protokole kontroli. Do najistotniejszych należy zaliczyć: brak pełnego dostosowania przepisów wewnętrznych do przepisów ustawy o rachunkowości oraz przepisów szczególnych, a także nieprawidłowości w wymiarze i poborze należności podatkowych oraz w zakresie gospodarki środkami rzeczowymi.

Pozytywnie należy ocenić fakt, że w wyniku czynności podjętych w trakcie trwania kontroli przez pracowników jednostki kontrolowanej, znaczna część uchybień i nieprawidłowości została usunięta, w przypadkach umożliwiającym takie działanie. Z punktu widzenia prawidłowej gospodarki finansowej, do szczególnie istotnych działań należy zaliczyć opracowanie nowych przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy.

Wśród stwierdzonych w wyniku kontroli uchybień i nieprawidłowości należy wskazać następujące:

Zabezpieczenie mienia i funkcjonowanie księgowości

Nie opracowano instrukcji określającej zasady ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania oraz nie ustalono druków podlegających ścisłej kontroli.

W "Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych" nie ustalono zasad postępowania w zakresie rozliczania zużycia opału (węgla) oraz rozliczania paliwa do samochodu służbowego, a w "Instrukcji w sprawie zasad i trybu przeprowadzania inwentaryzacji" pozostały nieuregulowane zagadnienia dotyczące odpowiedzialności za majątek gminy, częstotliwości inwentaryzacji niektórych składników majątkowych, czynności poprzedzających inwentaryzację. Wymienione uchybienia zostały usunięte w trakcie kontroli. Zarządzeniem Nr 2/2000 Wójta Gminy z dnia 25 lipca 2000r. wprowadzono do stosowania nowe przepisy wewnętrzne: "Instrukcję obiegu i kontroli dokumentów księgowych", "Instrukcję w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy, zasad inwentaryzacji i odpowiedzialności za majątek" oraz "Instrukcję ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania". W czasie kontroli zakończono również prace nad opracowaniem aktualnego zakładowego planu kont i powołanym wyżej zarządzeniem Wójta Gminy został on wprowadzony w życie. Działaniem tym wyeliminowano uchybienie polegające na rozbieżności między formalnie obowiązującym zakładowym planem kont a rzeczywistą rachunkowością jednostki.

Gospodarka pieniężna i rozrachunki

Stwierdzono uchybienia w zakresie ewidencji druków ścisłego zarachowania, gdyż ewidencją objęte były wszystkie druki, zarówno bloki druków w całości wykorzystane, jak i "czyste". Wystąpiły również uchybienia w ustaleniu stanów końcowych druków i w zapisach dotyczących ich przychodów. Nieprawidłowości w tym zakresie wynikały z braku przepisów wewnętrznych określających zasady ewidencji oraz gospodarowania drukami ścisłego zarachowania. W trakcie kontroli wszystkie stwierdzone uchybienia zostały wyjaśnione i usunięte, co szczegółowo opisano w pkt C.7. w rozdziale IV protokołu kontroli.

Realizacja dochodów budżetowych

Plan dochodów podatkowych wymierzanych i pobieranych przez gminę w 1999r. nie został w pełni wykonany (oprócz podatku od nieruchomości). Wśród przyczyn niewykonania planu dochodów z poszczególnych podatków należy wskazać na obiektywnie występujące - jak trudna sytuacja gospodarcza w rolnictwie warunkująca zdolność płatniczą rolników oraz subiektywne - jak zawyżenie planu znacznie powyżej potencjalnych możliwości. Dotyczyło to podatku od środków transportowych od osób fizycznych, oraz podatku rolnego od osób fizycznych.

Inne stwierdzone nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów podatkowych polegały na:

- 1) nieegzekwowaniu od podatników rzetelnych zeznań w wykazach nieruchomości w zakresie wykazywania nowo wybudowanych budynków, a także niewykazywaniu wartości budowli,

- głównie przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe itp.), oraz wykazywaniu przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą "gruntów pozostałych", zamiast "gruntów związanych z działalnością gospodarczą",
- 2) używaniu nieaktualnych wzorów wykazów nieruchomości nie dostosowanych do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.),
 - 3) braku wydruków kont podatkowych w poszczególnych podatkach,
 - 4) braku adnotacji o kontroli wstępnej wpływających do Urzędu Gminy deklaracji podatkowych, tj. sprawdzeniu zgodności zastosowanej stawki podatkowej, prawidłowości zakwalifikowania gruntów, zgodności wyliczeń rachunkowych, adnotacji o dokonanym przypisie na koncie podatnika, a także porównania z deklaracjami z roku ubiegłego w celu wyjaśnienia ewentualnych różnic,
 - 5) braku kontroli składanych deklaracji poprzez porównanie ze stanem faktycznym w terenie, w sprawach budzących wątpliwość co do ich rzetelności; uprawnienia w tym zakresie wynikają z przepisów z przepisów działu VI "Kontrola podatkowa" ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r.- Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.),
 - 6) bezpodstawnym naliczaniu przez osoby prawne w składanych deklaracjach zwolnień od podatku rolnego z tytułu nabycia gruntów, niezgodnie z przepisami zawartymi w art. 13 d. ust.1 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.), stanowiącym, że zwolnienia z tytułu nabycia gruntów przyznaje w drodze decyzji wójt na wniosek podatnika,
 - 7) powierzeniu sołtysom obowiązków w zakresie inkasa podatków przy braku stosownej uchwały Rady Gminy.

Dotacje z budżetu dla jednostek powiązanych z budżetem gminy i innych podmiotów

Rada Gminy uchwałą Nr XI/60/99 z dnia 18 listopada 1999r. określiła tryb postępowania o udzielenie dotacji, sposób jej rozliczania oraz wykonywania zleconych przez gminę zadań realizowanych przez podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych. Nie określone pozostały zasady udzielania dotacji dla Zakładu Gospodarki Komunalnej (stawki jednostkowe i przedmiot dotowania). Zgodnie z art. 117 ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych, ale kalkulowane według stawek jednostkowych, które ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Na podstawie badanych przypadków ustalono, że o wysokości dotacji i jej przyznaniu konkretnemu podmiotowi spoza sektora finansów publicznych każdorazowo decydowała Rada Gminy. Porozumienia z podmiotami, którym udzielono dotacji, zawierało dwóch członków Zarządu Gminy,

przy uzyskaniu kontrasygnaty Skarbnika Gminy. Podmioty przedkładały rozliczenia z wykorzystania środków. Porozumienie z 1998r. zawarte z Wrocławskim Zespołem Towarzystwa "KUŹNIA" wymaga zmiany w zakresie określenia zasad postępowania w przypadku nie wykorzystania w roku budżetowym udzielonej dotacji, w celu dostosowania jego treści do postanowień powołanej wyżej uchwały Rady Gminy.

W zakresie realizacji zadań zleconych i powierzonych z zakresu administracji rządowej

W ewidencji księgowej prowadzonej do rozdziału 7262 – „Oświetlenie ulic”, nie zostały wyodrębnione wydatki związane z realizacją w tym zakresie zadania zleconego, co jest sprzeczne z § 41 rozporządzenia Ministra Finansów z 2 sierpnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. Nr 76, poz. 333 z późn. zm.).

Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie przyjęcia do realizacji przez gminę Mietków zadań z zakresu administracji rządowej. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zadania z zakresu administracji rządowej gmina może wykonywać również na podstawie porozumień zawartych z organami tej administracji (art.8 ust.2), ale podejmowanie uchwał w sprawie przyjęcia do realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy, należy do wyłącznej kompetencji rady gminy (art. 18 ust. 2 pkt 11).

Gospodarka mieniem komunalnym

Przy ogłaszaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w formie przetargu pisemnego nieograniczonego, stwierdzono brak na uchwale adnotacji, wymaganej art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, że wykaz był wywieszony w siedzibie Urzędu Gminy i w jakim okresie.

W treści ogłoszenia o przetargu brakowało opisu nieruchomości, informacji o obciążeniach nieruchomości oraz informacji o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości. Ponadto w ogłoszeniu nie podano formy wnoszenia wadium, co było wymagane na podstawie § 4 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998r. 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) i poinformowano, że należy je wpłacić do dnia przetargu do godz. 9⁰⁰, podczas gdy w myśl § 4 ust. 2 rozporządzenia termin wpłaty wadium nie może upłynąć później, niż na 3 dni przed dniem otwarcia przetargu. W protokole z przetargu z dnia 7.05.1999r. brakowało wymaganych przez przepis § 9 rozporządzenia Rady Ministrów informacji o obciążeniach nieruchomości (pkt 3) oraz osobach dopuszczonych i nie dopuszczonych do przetargu wraz z uzasadnieniem (pkt 4), a także uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Gospodarka środkami rzeczowymi

Gospodarowanie środkami rzeczowymi nie było w pełni uregulowane przepisami wewnętrznymi, w tym nie określono zasad powierzania pracownikom mienia i odpowiedzialności za mienie gminne. W jednostce zachowano wprawdzie częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji poszczególnych składników majątkowych, niemniej zostały stwierdzone pewne nieprawidłowości w zakresie jej przeprowadzania, co zostało szczegółowo opisane w protokole kontroli. W trakcie kontroli opracowano nową instrukcję w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy, inwentaryzacji tego majątku oraz odpowiedzialności za powierzone składniki majątkowe. Instrukcja ta została wprowadzona zarządzeniem nr 2/2000 Wójta Gminy z dnia 25.07.2000r. i w sposób kompleksowy reguluje gospodarkę majątkiem gminy.

Spśród przyczyn powstania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości do istotniejszych należy zaliczyć:

- 1) niepełne dostosowanie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową gminy do obowiązującego stanu prawnego w zakresie zabezpieczenia mienia,
- 2) brak uchwały Rady w zakresie inkasa podatków,
- 3) nieprzestrzeganie w pełni procedury przewidzianej w przepisach ustawowych regulujących gospodarkę finansową, tj.: ustawy o rachunkowości, ustawy o samorządzie gminnym, w przepisach Ordynacji podatkowej.

Stwierdzone w wyniku kontroli znaczne uszczuplenia podatkowe, a zwłaszcza w podatku od nieruchomości od osób prawnych, miały swoje źródło głównie w nierzetelnym wypełnieniu deklaracji podatkowych przez podatników, na skutek nieznajomości znowelizowanych w 1996r. przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Odpowiedzialność za powyższe ponoszą odpowiednio: Zarząd Gminy, Wójt oraz Skarbnik.

Przedstawiając powyższe do wiadomości Pana Wójta i Pana Przewodniczącego Rady Gminy, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art.9 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.), wnosi o wyeliminowanie nieprawidłowości i uchybień przedstawionych w niniejszym wystąpieniu oraz opisanych szczegółowo w protokole kontroli, a zwłaszcza:

1. Planowanie dochodów budżetowych z podatków na poziomie realnych możliwości wynikających z wymiaru na dany rok z uwzględnieniem zaległości z lat ubiegłych; dokonywanie korekty planu w ciągu roku w wypadkach znacznych różnic w wykonaniu oraz podjęcie skutecznych działań zapobiegających narastaniu zaległości podatkowych, z wykorzystaniem zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 50, poz. 510).

2. Przeprowadzanie, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), kontroli zgodności składanych deklaracji oraz wykazów nieruchomości ze stanem faktycznym w terenie, w sprawach budzących wątpliwość co do ich rzetelności, oraz kontroli wstępnej wpływających do Urzędu Gminy deklaracji podatkowych, w celu sprawdzenia terminowości (przez odnotowanie na nich daty wpływu), prawidłowości zastosowanej stawki podatkowej, poprawności wyliczeń rachunkowych, adnotacji o dokonanych przypisie na koncie podatnika, a także porównania z deklaracjami z roku ubiegłego dla wyjaśnienia ewentualnych różnic.
3. Zebranie aktualnych wykazów nieruchomości od podatników z terenu gminy oraz wyegzekwowanie od podatników prowadzących działalność gospodarczą podania w wykazach nieruchomości wartości budowli i gruntów związanych z tą działalnością
4. Bieżące pozyskiwanie ze Starostwa Powiatowego we Wrocławiu informacji o nowo wybudowanych budynkach celem zapewnienia powszechności opodatkowania; objęcie podatkiem od nieruchomości budynków wybudowanych w Borzygniewie i Maniowie, ujawnionych w wyniku lustracji, stosownie do treści przepisów art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.).
5. Opodatkowanie gruntów będących w posiadaniu podmiotów gospodarczych (osób fizycznych i prawnych) według najwyższej stawki, jak dla związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, wymienionych w rozdziale VI pkt. 24 – 33 protokołu kontroli. Wydanie decyzji należy poprzedzić postępowaniem podatkowym prowadzonym zgodnie z zasadami określonymi w dz. IV rozdz. 1 ustawy – Ordynacja podatkowa, zwłaszcza odnośnie faktycznej powierzchni gruntów (a nie ewidencyjnej) pod zbiornikiem retencyjnym, zajętych w poszczególnych latach na eksploatację. W związku z prowadzonym postępowaniem należy zażądać od podmiotów objętych postępowaniem podatkowym udokumentowania powierzchni gruntów wykazanych jako związane z prowadzoną działalnością gospodarczą bądź wykorzystywanych rolniczo (umowy dzierżawy, klasyfikacja przyjęta w ewidencji geodezyjnej itp.).
6. Poinformowanie osób prawnych prowadzących gospodarstwa rolne, że zgodnie z przepisami zawartymi w art. 13d ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993r. Nr 94, poz. 431 z późn. zm.) zwolnienia z tytułu nabycia gruntów przyznaje w drodze decyzji Wójt Gminy na wniosek podatnika, zgodnie z przepisami art. 13d ustawy o podatku rolnym.
7. Wystąpienie do Rady Gminy o podjęcie uchwały w sprawie inkasa podatków oraz powierzenie sołtysom obowiązków w zakresie inkasa podatków na podstawie umów spełniających wymogi określone przepisami finansowymi, a zwłaszcza określenie w zawartych umowach z sołtysami szczegółowo obowiązków i odpowiedzialności inkasenta (w tym rozliczania się w terminie - art. 47 § 4) wynikających z przepisów ustawy - Ordynacja podatkowa; ponadto doręczanie nakazów płatniczych z odpowiednim wyprzedzeniem przed terminem płatności ustalonym w art. 6a ust. 6

ustawy o podatku rolnym, tak by zachowany był wymóg określony w art.47 §1 Ordynacji podatkowej.

8. Wyegzekwowanie od Nadleśnictw w Świdnicy i Miękinii odpowiedzi na wezwanie do udokumentowania zastosowanych zwolnień lasów w wieku do 40 lat – pkt 45 s. 37 protokołu kontroli.
9. Określenie w drodze uchwały Rady Gminy stawek dotacji przedmiotowej dla Zakładu Gospodarki Komunalnej, zgodnie z przepisami art. 117 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.).
10. Określenie w porozumieniu z Wrocławskim Zespołem Towarzystwa “KUŹNIA” zasad postępowania w przypadku niewykorzystania w roku budżetowym udzielonej dotacji, w celu dostosowania w tym zakresie treści porozumienia do postanowień uchwały Nr XI/60/99 Rady Gminy z dnia 18 listopada 1999r.
11. Dokonywanie korekty wysokości odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych na koniec roku, w celu obliczenia jego wysokości w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych, stosownie do przepisów art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996r. Nr 70, poz. 335 z późn. zm.), obliczonego zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 168 z późn. zm.).
12. Realizowanie zadań na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, w oparciu o uchwały Rady Gminy, podjęte na podstawie przepisów art. 18 ust. 2 pkt 11 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.).
13. Wyliminowanie pozostałych nieprawidłowości omówionych w rozdziale XI, tj. wpisywanie cech identyfikacyjnych, powierzenia odpowiedzialności za poszczególne składniki majątkowe pracownikom, sporządzanie zestawień zbiorczych spisów z natury; należy w tym względzie ściśle przestrzegać zasad określonych w nowej instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji tego majątku oraz odpowiedzialności za powierzone składniki majątkowe, przyjętej w dniu 25 lipca 2000r. Zarządzeniem Wójta Gminy.
14. Zamieszczanie na wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży adnotacji, że wykaz był wywieszony w siedzibie Urzędu Gminy i w jakim okresie, tj. zgodnie z wymogiem określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741); w protokołach z przetargu zamieszczanie wszystkich informacji wymaganych przepisami § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998r. 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 tym: o obciążeniach

nieruchomości, o osobach dopuszczonych i nie dopuszczonych do przetargu wraz z uzasadnieniem, uzasadnienia rozstrzygnięcia.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, na podstawie przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zwraca się o udzielenie w terminie 30 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia informacji o sposobie realizacji przedstawionych wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby przez właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Józef Żygadło

Przewodniczący Rady Gminy