

Regionalna Izba Obrachunkowa
15-085 Białystok, ul. Branickiego 13
tel. 748-46-20, fax 748-46-30
Białystok, 2004.12.30

RIO.IV.6011-12/04

Pan

Jerzy Wróblewski
Wójt Gminy Miastkowo

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy za okres 2003 roku, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Miastkowo na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 1 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 roku Nr 55, póź. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Łomży, stwierdzono nieprawidłowości opisane w protokole kontroli, którego jeden egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Badaniu poddano zagadnienia organizacji i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w Urzędzie Gminy. Uregulowania w tej materii zawarte są w dwóch dokumentach, tj. Regulaminie Organizacyjnym Urzędu i Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych. Ustalenia dotyczyły w szczególności braku określenia w Instrukcji (obowiązującej dla Urzędu Gminy i obsługiwanych jednostek organizacyjnych) zasad obiegu dowodów dokumentujących procesy związane z gospodarką środkami transportowymi. W przepisach wewnętrznych nie uwzględniono także specyfiki wynikającej z faktu prowadzenia obsługi księgowej jednostek oświatowych - str. 3-4 protokołu kontroli. Z przepisu art. 28a ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, póź. 148 ze zm.) wynika, iż każdy kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest zobowiązany zapewnić odpowiedni system wewnętrznej kontroli finansowej w swojej jednostce, odpowiadający wymogom art. 35a ustawy. Według przepisów tego artykułu kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy wszystkich procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Kierownik jednostki (z uwzględnieniem jej zadań, struktury organizacyjnej, kadrowej itp.) winien ustalić procedury kontroli finansowej w formie pisemnej, obejmując wszystkie podejmowane w jednostce operacje dotyczące gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym (art. 35a ust. 3 ustawy). Omawiane procedury kontroli finansowej powinny być wdrożone we wszystkich gminnych jednostkach organizacyjnych. W przypadku skoncentrowanej obsługi finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych (jak to ma miejsce w kontrolowanej jednostce) właściwe jest zatem, aby kierownicy tych jednostek w sposób formalny przyjęli ustalone, wspólne procedury obiegu i kontroli dokumentacji operacji gospodarczych i finansowych. Powinny one uwzględniać w swej treści obieg dokumentów dotyczących tych jednostek oraz kompetencje i odpowiedzialność kierowników w zakresie procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem w tych jednostkach (np. gospodarki żywieniowej prowadzonej przez jednostki oświatowe). Przyjęty model obsługi finansowo-

księgowej jednostek organizacyjnych nie może bowiem prowadzić do zniesienia określonych przepisami prawa kompetencji i obowiązków kierowników tych jednostek.

Należy ponadto dodać, że przepisy wewnętrzne wskazują, jako podstawę prawną ich wydania, nieobowiązujące akty prawne - str. 3-4 protokołu kontroli.

W zakresie przestrzegania wewnętrznych uregulowań stwierdzono natomiast, że w umowie na dostawę żwiru do remontu dróg gminnych wskazano sołectwa, jako podmioty właściwe do stwierdzenia wykonania przedmiotu umowy. Potwierdzenie sołectwa traktowane było - w myśl umowy - jako podstawa do zapłaty za wykonane roboty. Przepisy ustanawiające zasady kontroli wewnętrznej w Urzędzie nie wskazują sołectwa, jako podmiotu pełniącego określone obowiązki w procesie obiegu i kontroli dowodów księgowych - str. 12 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości zlecenia podróży służbowych Panu Wójtowi wykazała, że podstawę wyjazdu stanowiły polecenia wyjazdu służbowego wystawiane przez Przewodniczącego Rady Gminy. Zgodnie z przepisami § 2 i § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, póź. 1990), kompetencja do określania terminu, miejsca oraz środka transportu podróży służbowej należy do pracodawcy. Funkcję pracodawcy, dokonującego czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta gminy pełni rada gminy lub - w zakresie ustalonym przez ten organ w odrębnej uchwale - przewodniczący rady, co wynika z przepisów art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, póź. 1593 ze zm.). W trakcie kontroli nie stwierdzono, aby Rada Gminy

Miastkowo w formie uchwały upoważniła Przewodniczącego do wykonywania funkcji pracodawcy w zakresie wystawiania poleceń wyjazdu służbowego - str. 29 protokołu kontroli.

W zakresie dokumentacji dotyczącej przyznawania dodatków mieszkaniowych stwierdzono, że w uzasadnieniach decyzji powoływano się między innymi na ustalenia wywiadu środowiskowego. Kontrola wykazała, w większości zbadanych przypadków, brak dokumentów potwierdzających fakt przeprowadzenia wywiadów - str. 34-35 protokołu kontroli. Ustalenia poczynione w trakcie wywiadu środowiskowego stanowią istotny element, decydujący o przyznaniu, bądź nie przyznaniu dodatku mieszkaniowego - art 7 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 71, póź. 734 ze zm.). Sposób udokumentowania przeprowadzonego wywiadu określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie sposobu przeprowadzania wywiadu środowiskowego, wzoru kwestionariusza wywiadu oraz oświadczenia o stanie majątkowym wnioskodawcy i innych członków gospodarstwa domowego, a także wzoru legitymacji pracownika upoważnionego do przeprowadzenia wywiadu (Dz. U. Nr 156, póź. 1828).

W trakcie kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy badaniu poddano także wybrane elementy gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych. W zakresie prawidłowości stosowania procedur opracowywania i uchwalania planów finansowych przez jednostki oświatowe stwierdzono, iż projekty planów finansowych szkół nie były opiniowane przez rady pedagogiczne. Stanowi to naruszenie postanowień art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z

2004 r. Nr 256 póź. 2572) - str. 38 protokołu kontroli. Stwierdzono ponadto, że jeden z dyrektorów szkoły realizował, według danych arkusza organizacyjnego, 6 godzin ponadwymiarowych, przy ustalonym mu tygodniowym obowiązkowym wymiarze godzin w wysokości 8 godzin. Taki stan narusza postanowienia art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2003 r. Nr 112, póź. 1118 ze zm.), zabraniające przydzielania nauczycielowi godzin ponadwymiarowych w wymiarze przekraczającym 1/2 tygodniowego obowiązkowego wymiaru godzin.

Kontroli poddano sposób prowadzenia ewidencji środków trwałych. Ustalono, że w ewidencji nie były uwidocznione wszystkie cechy składników majątkowych służące ich bliższej identyfikacji, tj. numery fabryczne składników posiadających takie numery (np. komputerów) - str. 50 protokołu kontroli, załącznik Nr 7a-7c do protokołu kontroli. Ujęcie w ewidencji środków trwałych wszystkich istotnych cech ewidencjonowanych składników jest elementem służącym prawidłowości przeprowadzenia inwentaryzacji i powiązania jej wyników z zapisami w księgach rachunkowych.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy, badaniu poddano dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, stosownie do treści art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, póź. 926 ze zm.), jest Wójt Gminy. Kontrola prowadzona była między innymi pod kątem prawidłowości poboru wskazanych dochodów ze szczególnym uwzględnieniem realizacji podatku od nieruchomości za lata 2002 - 2003 (zestawienia tabelaryczne oraz testy kontroli stanowiące załącznik do protokołu kontroli), co doprowadziło do następujących ustaleń.

W zakresie ewidencji księgowej dochodów podatkowych stwierdzono, że nie opracowano wykazu zbioru danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w procesach przetwarzania danych ponadto nie określono zasad archiwizacji danych, naruszając art. 10 ustawy o rachunkowości - strony 13 i 14 protokołu kontroli.

Jak wynika z opisu na stronie 14 protokołu kontroli organ podatkowy czynności, mających na celu ustalenie osób zobowiązanych do zapłacenia podatku oraz doręczenie decyzji wymiarowych nie prowadził stosownie do przepisów art. 100, w związku z art. 102 Ordynacji podatkowej. Jest to możliwe po ustaleniu spadkobierców, między innymi poprzez wystąpienie do sądu, w związku z treścią art. 1025 Kodeksu cywilnego, z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Brak szybkich i efektywnych działań mających na celu doręczenie nakazów płatniczych, powoduje, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje - art. 21 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Natomiast, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie zostanie doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy ulega przedawnieniu stosownie do przepisów art. 68 § 1 ustawy. Natomiast w sytuacji decyzji z tzw. wymiarem zerowym organ podatkowy powinien przeprowadzić ich analizę pod kątem prawidłowości. Tak przepisy Ordynacji podatkowej, jak i przepisy ustaw podatkowych nie przewidują możliwości wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego w kwocie zerowej podatku. Treść art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej nie pozostawia wątpliwości, iż ustawodawca

przewiduje wydanie decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, tym samym nie ma mowy o wysokości zobowiązania w kwocie 0 złotych.

Nieprawidłowości stwierdzono także przy sporządzaniu sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych (sprawozdanie Rb-PDP) złożonych za I i II półrocze 2003 roku. Zgodnie z opisem zawartym na stronie 20 protokołu kontroli, nieprawidłowo wykazano w kolumnie „skutki obniżenia górnych stawek podatkowych obliczone za okres sprawozdawczy” w rubryce A5 „podatek od nieruchomości oraz w kolumnie „skutki udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń zwolnień, zaniechania poboru, obliczone za okres sprawozdawczy” (bez ulg i zwolnień ustawowych). Nieprawidłowość polegała na błędnym wykazaniu skutków finansowych zastosowania zwolnień wynikających z uchwały Rady Gminy, przedmiotów opodatkowania objętych podatkiem od nieruchomości. Skutki finansowe zwolnienia podmiotu opodatkowania, dokonane przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, winny być wykazane w kolumnach 3 i 4 omawianego sprawozdania. W kolumnie 3 należy wykazać skutki obniżenia górnych stawek podatkowych, liczone jako iloczyn powierzchni przedmiotów opodatkowania zwolnionych (podstawy opodatkowania) i różnicy stawek, maksymalnej wykazanej rozporządzeniem Ministra Finansów i stawki wygenerowanej uchwałą organu stanowiącego. Natomiast kolumna 4 wskazywać będzie na skutki zastosowania zwolnienia, liczone jako iloczyn podstawy opodatkowania i stawki obowiązującej na terenie gminy, wynikającej z uchwały organu stanowiącego.

Powyższy sposób ustalania skutków zwolnień podatkowych wynikających -z uchwał organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego, jest zgodny z treścią § 3 ust. 1 pkt 9 i 10 oraz § 7 ust. 3, odpowiednio w zakresie sprawozdań Rb-27S i Rb-PDP, „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych z zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, póź. 279).

Należy także zauważyć, iż w świetle art. 20 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, póź. 1966), nieprawidłowe i nierzetelne prezentowanie omawianych skutków, może mieć wpływ na prawidłowość ustalenia kwoty wyrównawczej stanowiącej element składowy części podstawowej subwencji ogólnej dla gmin. W myśl art. 32 wymienionej ustawy podstawę wyliczenia kwot subwencji stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy, w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego, których obowiązek składania wynika z odrębnych przepisów. W niniejszej sprawie znaczenie ma także fakt, iż według wskazań art. 75 ustawy o dochodach j.s.t., dochody podatkowe gminy wykazane w sprawozdaniach sporządzonych za rok 2003, stanowią podstawę do wyliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin na rok 2005.

Ustalenia dotyczyły także nie dokonania przez organ podatkowy czynności sprawdzających zgodnie z treścią art. 272 Ordynacji podatkowej. Opis na stronie 20 protokołu kontroli wskazuje, że nie podjęto czynności zmierzających do wyegzekwowania deklaracji na podatek od nieruchomości od Urzędu Miejskiego w Łomży, dzierżawiącym na terenie gminy Miastkowo nieruchomości przeznaczonej pod wysypisko odpadów komunalnych. W aktach wymiarowych nie stwierdzono złożonych deklaracji za lata objęte kontrolą.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej gminy, w tym przepisów w zakresie podatków i opłat lokalnych.

Organem wykonawczym gminy jest wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał rady gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania przy pomocy urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych (urzędu), w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej spoczywa na kierowniku jednostki (wójcie), zgodnie z przepisami art. 28a ustawy o finansach publicznych.

Wójt jest również organem podatkowym pierwszej instancji w myśl przepisu art. 13 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja Podatkowa.

Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 35 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze stwierdzone nieprawidłowości, na podstawie art. 9 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, zalecam:

1. Uzupelnienie uregulowań dotyczących wewnętrznej kontroli finansowej o elementy wskazane w części opisowej wystąpienia. Przestrzeganie wewnętrznych przepisów co do kompetencji podmiotów uczestniczących w procesie obiegu dokumentów finansowo-księgowych.
2. Odbywanie podróży służbowych na podstawie decyzji organu stanowiącego. Rozważenie potrzeby wystąpienia do Rady Gminy z projektem uchwały upoważniającej Przewodniczącą Rady do dokonywania czynności w tym zakresie.
3. Wydawanie decyzji w sprawie dodatków mieszkaniowych w oparciu o pełną dokumentację, tj. między innymi wywiady środowiskowe, sporządzone na zasadach wynikających z przepisów wskazanych w części opisowej wystąpienia.
4. Zobowiązanie dyrektorów szkół do przedkładania radom pedagogicznym projektów planów finansowych celem ich zaopiniowania.
5. Podjęcie działań zmierzających do zapewnienia zgodności wymiaru godzin ponadwymiarowych, realizowanych przez dyrektora szkoły wskazanego w protokole kontroli, z przepisami art. 35 ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela.
6. Wyeliminowanie braków w zakresie dokumentacji wewnętrznej, naruszających wskazania ustawy o rachunkowości.
7. Prowadzenie działań, wskazanych w części opisowej wystąpienia pokontrolnego, zmierzających do doręczenia wszystkich decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego.
8. Dokonanie prawidłowego ustalenia skutków obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości oraz stosowania zwolnień podatkowych, wynikających z uchwał Rady Gminy. Skorygowanie błędnie wykazanych danych, uwzględniając wskazówki zawarte w treści wystąpienia pokontrolnego, przesłanie korekty sprawozdania do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

9. Wszczęcie postępowania podatkowego mającego na celu ustalenie zakresu obowiązku podatkowego ciążącego na Urzędzie Miasta w Łomży z uwzględnieniem opisu zawartego w protokole kontroli oraz uwag z części opisowej wystąpienia pokontrolnego.

O sposobie wykonania zaleceń proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku Zespół w Łomży w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa Izby do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędny wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Białymstoku

S t a n i s ł a w S r o c k i

Do wiadomości:

Regionalna Izba Obrachunkowa

w Białymstoku Zespół w Łomży