

**Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej gminy Krasnopol
przeprowadzona w Urzędzie Gminy w Krasnopolu
przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku Zespół w Suwałkach**

Ustalenia kontroli zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 28 października 2004 roku (znak: RIO.V.6011 - 4/04), o treści jak niżej:

**Pan
Józef Ryszard Stankiewicz
Wójt Gminy Krasnopol**

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Krasnopol, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Krasnopol na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Suwałkach, stwierdzono nieprawidłowości opisane w protokole kontroli, którego 1 egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

W trakcie kontroli poddano badaniu elementy organizacji i funkcjonowania w Urzędzie Gminy wewnętrznej kontroli finansowej, o której mowa w art. 28a i art. 35a ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami ustawy, kierownik jednostki sektora finansów publicznych (w tym urzędu) jest zobowiązany zapewnić prawidłowy system wewnętrznej kontroli finansowej w swojej jednostce. Kontrola finansowa w jednostce sektora finansów publicznych dotyczy wszystkich procesów związanych z gromadzeniem i rozdysonowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem komunalnym. Kierownik jednostki, z uwzględnieniem jej zadań, struktury organizacyjnej, kadrowej itp., powinien ustalić procedury kontroli finansowej w formie pisemnej, obejmując wszystkie podejmowane w jednostce operacje. Dlatego też regulaminy, instrukcje, zakresy czynności, obowiązków i odpowiedzialności, składające się na procedury kontroli, powinny być opracowane w sposób zapewniający prawidłowe jej funkcjonowanie. Przy konstruowaniu systemu kontroli wewnętrznej, stosownie do art. 35a ust. 3 ustawy, należy uwzględnić „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, określone w Komunikacie Nr 1 Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 roku (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 13).

Podstawowym aktem regulującym strukturę organizacyjną Urzędu Gminy jest regulamin organizacyjny, wprowadzony w życie zarządzeniem Wójta Gminy Krasnopol Nr 3/04 z dnia 7 stycznia 2004 roku. W regulaminie zostały określone zadania Urzędu, jego organizacja, zasady podpisywania pism, organizacja kontroli wewnętrznej, zasady obsługi interesantów. Analiza jego postanowień wskazała na potrzebę precyzyjnego ustalenia hierarchii służbowej i określenia zakresu wykonywania poszczególnych funkcji kierowniczych – s. 7, 8 protokołu kontroli.

Obowiązująca w jednostce instrukcja obiegu i kontroli dokumentów zawiera schemat obiegu dokumentów, w którym wymieniono nazwę dokumentu i osobę sporządzającą. Instrukcja nie zawiera natomiast opisu zasad obiegu, który powinien wskazywać drogę dokumentu od chwili sporządzenia (wpływu) do momentu zadekretowania i przekazania do księgowania. Przy określaniu zasad obiegu właściwe jest ustalenie, do których komórek organizacyjnych (stanowisk pracy) dowód księgowy powinien dotrzeć, w jakiej kolejności

i w jakim celu (wykorzystania zawartych w nim informacji, sprawdzenia odpowiednich danych lub podjęcia innych stosownych czynności) oraz wyznaczenie czasu na wykorzystanie dokumentów lub ich sprawdzenie – s. 10 protokołu kontroli. Posiadane przez kontrolowaną jednostkę procedury kontroli nie zawierają też opisu zasad kontrolowania wydatków dokonywanych ze środków publicznych, a w szczególności zgodności tych wydatków z planem finansowym jednostki oraz zasad wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych w związku z realizacją zadań – s. 12 protokołu kontroli. Analiza dokumentacji finansowo – księgowej z miesięcy listopad i grudzień 2003 roku (kontroli poddano 35 zewnętrznych dokumentów finansowo – księgowych) wykazała, że 37,1 % dowodów nie zawierało wskazania daty ich wpływu do jednostki. Wójt nie ustalił odrębnej (od powszechnie obowiązującej instrukcji kancelaryjnej dla urzędów gmin) instrukcji w kwestii procedur rejestracji wpływu dokumentów finansowo – księgowych do urzędu. Uwidacznianie dat wpływu dokumentów księgowych ma zasadnicze znaczenie m.in. dla terminowości regulowania zaciągniętych zobowiązań – s. 13 protokołu kontroli.

W wyniku czynności kontrolnych nie stwierdzono też pisemnego udokumentowania w kwestii zapoznania właściwych pracowników z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi dotyczącymi zasad rachunkowości – s. 11 protokołu kontroli.

Sprawdzenie realizacji przez organ wykonawczy obowiązków ustalonych przepisami art. 127 ustawy o finansach publicznych, dotyczących corocznej kontroli przestrzegania procedur kontroli przez podległe jednostki, obejmującej przynajmniej 5 % poniesionych przez nie wydatków, wykazało, iż nie przeprowadzono tego rodzaju kontroli – s. 13 protokołu kontroli.

Badając dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości w świetle wymogów art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) stwierdzono, że w kontrolowanej jednostce w kwestii zakładowego planu kont obowiązuje zarządzenie Wójta Gminy z 30 września 1995 roku. Stosownie do § 1 tego zarządzenia plan kont ma być ustalany na każdy rok w postaci wykazu kont syntetycznych, natomiast zasady ich funkcjonowania miały wynikać z „rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 września 1994 roku”. W 2003 roku zostały sporządzone przy użyciu komputera wykazy kont syntetycznych dla budżetu gminy i urzędu jako jednostki budżetowej (wymienione wykazy nie zostały podpisane przez kierownika jednostki; ponadto pomimo funkcjonowania w księgach kont 998, 401, 761 nie zostały one zamieszczone w wykazie). Należy wskazać, że od 2002 roku szczegółowe zasady rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych określa rozporządzenie Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752). Stosownie do § 12 ust. 1 pkt 2 tego rozporządzenia, podstawą prowadzenia rachunkowości mogą być plany kont zawarte w załączniku nr 1 i nr 2 do rozporządzenia, uzupełnione co najmniej o wykaz kont ksiąg pomocniczych, które mają być prowadzone do poszczególnych kont syntetycznych. Wskazane plany kont mogą być modyfikowane, w granicach postanowień § 12 ust. 1 pkt 1, w celu ich dostosowania do potrzeb jednostki; ponadto w zakładowym planie kont jednostka winna rozstrzygnąć kwestie określone w rozporządzeniu w sposób wariantywny. Dokumentacja zasad rachunkowości, oprócz planu kont, powinna też zawierać wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe prowadzone przy użyciu komputera, a także opis systemu informatycznego, w tym m.in. wykaz programów oraz zasady ochrony danych (art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b) i c)). Okazane regulacje wewnętrzne w omawianym zakresie nie czynią zadość przywołanym przepisom prawa – s. 8-10, 13, 79 protokołu kontroli.

Podczas badania prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono, że:

- poszczególne źródłowe dowody księgowe nie zawierały stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych, podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania, jak to wynika z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości – s. 14 protokołu kontroli;

- sporządzone przy użyciu komputera zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej nie odpowiadały w pełni wymogom art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości – s. 15 protokołu kontroli;
- wydruki komputerowe dzienników nie były sumowane w sposób ciągły w roku obrotowym, co było niezgodne z postanowieniem art. 13 ust. 5 ustawy – s. 15 protokołu kontroli.
- zliczenie wartości środków trwałych ujętych w analitycznej księdze następowało w poszczególnych latach na samoprzylepnych kartkach, bez podpisu osoby odpowiedzialnej za dokonane sumowania. Należy zwrócić uwagę, że stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości jednostka zobowiązana jest do sporządzania, co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych, zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych (w tym środków trwałych), które powinny posiadać cechy określone w art. 13 ust. 4 ustawy. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że w ewidencji analitycznej nie wskazywano daty nabycia i przyjęcia środka trwałego do użytkowania, co ma związek z prawidłowym obliczaniem umorzenia w świetle art. 32 ust. 1 ustawy i zasad ewidencji środków trwałych zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... – s. 98-99 protokołu kontroli.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

- nie podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w sprawie wyboru banku do obsługi budżetu, z którym w dniu 29 sierpnia 2003 r. została zawarta umowa rachunku bankowego (z uwagi na wartość przedmiotu zamówienia do wyłonienia banku nie miały zastosowania przepisy ustawy o zamówieniach publicznych); stosownie do art. 134 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kompetencja wyboru banku przysługuje organowi stanowiącemu – s. 16 protokołu kontroli,
- nie ujmowania na koncie dochodów budżetu prowizji z tytułu sprzedaży znaków opłaty skarbowej – s. 17-18 protokołu kontroli,
- nie objęcia ewidencją ścisłego zarachowania druków KP „Kasa przyjmie” – s. 19 protokołu kontroli,
- niebieżącego ujmowania w raporcie kasowym zrealizowanych dowodów kasowych dotyczących wypłat gotówki – pkt 2 protokołu kontroli kasy.

Kontrolowana jednostka nie opracowała w 2003 roku planu finansowego dla Urzędu Gminy, w którym zgodnie z art. 126 ust. 3 ustawy o finansach publicznych należy ujmować wszystkie wydatki budżetowe nie ujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organów j.s.t., a także wydatki wymienione w ust. 4 art. 126 ustawy – s. 24 protokołu kontroli. Z ustaleń kontroli wynika też, że nie były przestrzegane procedury opracowania planów finansowych podległych jednostek po przyjęciu przez organ wykonawczy projektu budżetu, określone w art. 125 ustawy o finansach publicznych, a także rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 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. 1333). Stosownie do postanowienia art. 125 ust. 1 ustawy, organ wykonawczy obowiązany był do przekazania podległym jednostkom, w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia, na podstawie takiej informacji kierownicy samorządowych jednostek budżetowych winni opracować projekty planów finansowych w pełnej szczegółowości klasyfikacji budżetowej, a następnie

(w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji) przekazać je organowi wykonawczemu celem weryfikacji pod kątem zgodności z projektem uchwały budżetowej. Wskazana procedura ma zasadnicze znaczenie, gdyż zweryfikowane projekty planów finansowych stanowią podstawę gospodarki finansowej jednostek budżetowych w okresie od 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego – s. 24-25 protokołu kontroli.

Badając dochody z gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy w zakresie najmu lokali mieszkalnych stwierdzono, że organ stanowiący nie określił dotychczas zasad polityki czynszowej, stosownie do postanowienia art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733 ze zm.). Podjęcie uchwały w przedmiotowej sprawie, w związku z art. 7 i art. 8 pkt 1 ustawy, daje organowi wykonawczemu podstawę do ustalenia stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali. W okresie objętym kontrolą stosowano stawki czynszowe wynikające z uchwały Rady Gminy z 30 marca 2001 r., która, stosownie do jej postanowień, miała obowiązywać przez dwanaście miesięcy od podjęcia – s. 78 protokołu kontroli.

Podczas kontroli wydatków z tytułu wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń stwierdzono, że nie został przyznany dodatek funkcyjny pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku z-cy kierownika urzędu stanu cywilnego. Dodatek taki przysługuje na mocy § 6 ust. 2 i załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264). Ponadto ustalono w jednym przypadku niedostosowanie przyznanego pracownikowi stanowiska służbowego do postanowień obecnie obowiązującego regulaminu organizacyjnego Urzędu – s. 83 protokołu kontroli.

W zakresie rozliczenia zużycia paliwa w pojazdach ustalono, że w kontrolowanej jednostce stosowano normy zużycia paliwa przyjęte komisyjnie, jednakże bez ich zatwierdzenia przez kierownika jednostki. Stosowany sposób rozliczania paliwa, nie określony w wewnętrznych regulacjach, nie przewiduje ustalania wyniku w okresie rozliczeniowym (przekroczenie norm, oszczędność) – str. 86 protokołu kontroli.

W sferze gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości stwierdzono, iż do czasu przeprowadzenia kontroli nie zostały określone przez Radę Gminy zasady nabycia, zbycia

i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, o których mowa w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy o samorządzie gminnym. Brzmienie tego przepisu (zawierające zwrot „do czasu określenia zasad”) oraz kompetencja organu wykonawczego do gospodarowania mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) wskazują na powinność podjęcia przez organ stanowiący uchwały w tej sprawie – str. 97 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy, badaniu poddano również dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji,

w myśl art.13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. Nr 137, poz. 926 ze zm.), jest Wójt Gminy. Kontrola w powyższym zakresie prowadzona była między innymi pod kątem prawidłowości poboru wskazanych dochodów, co doprowadziło do następujących ustaleń.

Decyzje podatkowe (nakazy płatnicze dotyczące łącznego zobowiązania pieniężnego) doręczono podatnikom na mniej niż 14 dni przed terminem płatności pierwszej raty zobowiązania podatkowego. Opis na str. 29 protokołu kontroli dotyczy należności, które są płacone w terminach wynikających z przepisów prawa podatkowego, a więc odpowiednio ustaw: o podatku rolnym, o podatkach i opłatach lokalnych i podatku leśnym. Decyzje takie, doręczone z opóźnieniem, winny zawierać informację, iż termin płatności zobowiązania podatkowego (w tym przypadku I raty łącznego zobowiązania

pieniężnego) wynosi 14 dni od dnia otrzymania decyzji, zgodnie z treścią art.47 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa

Z ustaleń dokonanych w toku kontroli wynika, że nie prowadzono postępowania wyjaśniającego dotyczącego niedoręczonych decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego (16 przypadków na kwotę 2.100,18 zł). W przypadku stwierdzenia, że podatnik nie żyje organ podatkowy powinien wydać decyzję o odpowiedzialności spadkobierców za zobowiązania podatkowe spadkodawcy, 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 – str. 29 protokołu kontroli.

Stwierdzono brak reakcji organu podatkowego na fakt naruszenia przez podatników (str. 54 protokołu), będących osobami prawnymi bądź jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, obowiązku składania deklaracji na podatek od nieruchomości w terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz. 84 ze zm.). Deklaracji nie złożyli również właściciele środków transportowych – str.66 protokołu kontroli. Dokonane ustalenia wskazują, że organ podatkowy zaniechał prowadzenia czynności sprawdzających, wymaganych przepisem art. 272 Ordynacji podatkowej i nie żądał złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn nie złożenia deklaracji lub nie wezwał do jej złożenia, zgodnie z treścią art. 274a § 1 wskazanej ustawy. Ponadto nie dokonywano weryfikacji przedkładanych przez podatników podatku rolnego deklaracji, co skutkowało zastosowaniem, w jednym przypadku, niewłaściwego przelicznika powierzchni użytków rolnych - str. 50-51 protokołu kontroli.

Ustalenia dotyczyły również nie zamieszczania na deklaracjach podatkowych, otrzymanych od osób prawnych będących podatnikami podatku rolnego, daty ich wpływu do Urzędu Gminy, stosownie do postanowień § 6 ust. 1 Instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. Nr 112, poz. 1319) - str. 50 protokołu.

Jak wynika z opisu zawartego na stronie 54 protokołu kontroli nie została opodatkowana powierzchnia 503,55 ha gruntów pod jeziorami (zaniżenie dochodów z tego tytułu wynosiło 1.418,30 zł).

Następnym obszarem, w obrębie którego stwierdzono nieprawidłowości były zagadnienia z zakresu powszechności i prawidłowości wymiaru należności podatkowych osobom fizycznym. Ustalenia w tej sprawie dotyczyły niedokonywania weryfikacji danych wykazanych w kartach gospodarstw dotyczących stanu posiadania gruntów. Jak wynika z zestawienia na stronach 30 – 31 protokołu, różnica między stanem gruntów przyjętych do opodatkowania według akt wymiarowych, a stanem gruntów według danych geodezyjnych wynosi 163 ha. Szczegółowy opis zawarty na stronach 32-34 protokołu jest potwierdzeniem występujących rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym i ewidencyjnym gruntów.

W odniesieniu do wymiaru podatku rolnego ustalenia wykazały nieprawidłowości dotyczące:

- nieprawidłowego opodatkowania gruntów stanowiących użytki rolne, z naruszeniem zasad ustalania podatku rolnego wynikających z treści art. 6 ust. 1, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o podatku rolnym, poprzez opodatkowanie gruntów gospodarstwa rolnego stawką właściwą do opodatkowania gruntów rolnych nie stanowiących gospodarstwa

rolnego oraz gruntów nie stanowiących gospodarstwa rolnego stawką właściwą do opodatkowania gruntów gospodarstwa rolnego – str.31-33 protokołu kontroli;

- nie egzekwowania od podatników będących osobami fizycznymi obowiązku przedkładania informacji podatkowych w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego, stosownie do przepisów art. 6a ust. 6 ustawy o podatku rolnym. Obowiązku tego nie dopełniło 30 podatników (28,8% sprawdzonych pozycji wymiarowych) – str. 33-34 protokołu. W zakresie podatku leśnego, stosownie do przepisów art. 6 ust. 2 ustawy o podatku leśnym – obowiązku tego nie dopełniło 12 podatników (21,4% sprawdzonych pozycji wymiarowych) – str. 63 protokołu;
- złożenia deklaracji na podatek rolny przez osobę fizyczną, której zgodnie z art. 6a ust. 6 ustawy o podatku rolnym, zobowiązanie podatkowe ustala, w drodze decyzji, organ podatkowy – str. 50 protokołu.

Kontrola prowadzona w zakresie prawidłowości wymiaru podatku rolnego obejmowała również zagadnienia dotyczące stosowania ulg w podatku rolnym. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim:

- udzielania zwolnień z tytułu nabycia gruntów błędnie ustalając okres jego obowiązywania, z naruszeniem przepisów ustawy o podatku rolnym, wskazanych na str. 41 protokołu, poprzez zastosowanie zwolnienia od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów;
- błędnego wyliczenie kwoty przyznanej ulgi inwestycyjnej (zaniżenie kwoty ulgi wyniosło 250,00 zł) – str. 38 protokołu.

Badaniem objęto także tematykę powszechności i prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości, dokonując następujących ustaleń:

- nie zachowano zasady powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą. Służby podatkowe nie egzekwowały od tych podatników danych (informacji o nieruchomościach), będących w myśl art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podstawą do obciążenia podatkiem od nieruchomości, ani też nie przeprowadziły kontroli podatkowej celem ustalenia podstawy opodatkowania, w trybie i na zasadach wynikających z działu VI „Kontrola podatkowa” ustawy Ordynacja podatkowa – str. 59-60 protokołu;
- bezpodstawnie opodatkowano budynki tzw. „pozostałe”, będące własnością (współwłasnością) emerytów i rencistów. Jak wskazuje opis na stronach 57 i 58 protokołu kontroli, uchwała Rady Gminy, podjęta w 2002 roku w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości nie została uchylona zapisem kolejnej uchwały, a więc była w dalszym ciągu obowiązującym prawem miejscowym i nie była uwzględniona przez organ podatkowy przy wymiarze podatku od nieruchomości na rok 2003. Zawyżenie podatku z tego tytułu, w kontrolowanym okresie, wyniosło 40.460,00 zł (nieprawidłowość występuje również w 2004 roku – zawyżenie podatku, tak jak w roku poprzednim, wynosi 40.460,00 zł).

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły również postępowania egzekucyjnego w administracji. Nie prowadzono żadnych działań zmierzających do likwidacji zaległości podatkowych w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, które na dzień 31.12.2003 r. wynosiły 223.451,00 zł. Jak wskazuje opis na stronie 48 protokołu, kontrolujący nie miał możliwości ustalenia kwot zobowiązań przedawnionych. Ustalono natomiast, że uległa przedawnieniu zaległość w podatku rolnym od osób prawnych w kwocie 327,10 zł (omawianą zaległość wskazywano już w poprzednim protokole kontroli) - str. 52 protokołu kontroli. Brak działań upominawczych oraz czynności egzekucyjnych stanowi naruszenie obowiązków wynikających z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541).

Stwierdzono także uchybienia w zakresie ewidencji księgowej podatków, które polegały na:

- prowadzeniu ewidencji analitycznej rozrachunków z tytułu podatku rolnego od osób prawnych łącznie z ewidencją podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz podatku leśnego od osób prawnych, naruszając wskazane na stronie 51 protokołu kontroli przepisy rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości i planu kont;
- dokonywaniu przypisu podatku od nieruchomości, w urządzeniach księgowych, na podstawie błędnie wypełnionych przez podatników deklaracji, skorygowanych następnie przez pracownika Urzędu, zamiast na podstawie korekt deklaracji składanych przez podatników w trybie art. 274 ustawy Ordynacja podatkowa – str. 55 protokołu;
- nieuwzględnianiu korekt deklaracji przedkładanych przez podatników podatku rolnego, co skutkowało tym, iż na kontach podatników wykazywane były salda (zaległość lub nadpłata), które faktycznie nie występują – str. 52 protokołu.

Powyższy opis wskazuje, iż przy prowadzeniu ewidencji księgowej podatków i opłat nie przestrzegano, wskazanych w treści protokołu kontroli, przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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.).

Nieprawidłowości stwierdzono także w obrębie formalno – prawnej poprawności stosowania przepisów Ordynacji podatkowej, a dotyczyły one:

- wydawania decyzji, które nie spełniały wymogów formalnych wynikających z art. 210 ustawy – str. 34, 60, 68 protokołu;
- rozłożenie zaległości podatkowej na raty, w jednym przypadku, bez wydania decyzji administracyjnej, tj. z naruszeniem art. 207 § 1 Ordynacji podatkowej - opis nieprawidłowości na str. 68 protokołu kontroli;
- załatwiania spraw w terminach naruszających zasady wynikające z art. 125, art. 139 § 1 ustawy – str. 35, 39-40 protokołu;
- nielicznych przypadków braku powszechności i prawidłowości obciążania odsetkami za zwłokę przy wpłatach wnoszonych po terminie płatności, co stanowi naruszenie przepisów art. 53 ustawy - str. 44, 46, 52, 55 i 65 protokołu;
- nie stosowania odpowiednich procedur w zakresie nadpłat oraz ich zarachowywania lub zwrotu, tj. odpowiednio przepisów art. 21 § 3 oraz art. 75 i 76 Ordynacji podatkowej - str. 48, 52 i 56 protokołu;
- zaokrąglania kwot podatków z naruszeniem wskazań § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 roku w sprawie naliczania odsetek za zwłokę... (Dz. U. Nr 240 poz. 2063).

Kontrola rzetelności i prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-PDP o podstawowych dochodach podatkowych za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2002 roku wykazała nieprawidłowości naruszające przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2003 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.). Polegały one na:

- zaniżeniu w wierszu A4 w kol. 3, dotyczącej skutków obniżenia górnych stawek podatku rolnego, skutków o kwotę 192,00 zł oraz skutków obniżenia stawek podatku od nieruchomości o kwotę 114,00 zł;
- zaniżeniu w wierszu A5 kol. 4 skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń... w podatku od nieruchomości o kwotę 3.422,00 zł oraz podatku od środków transportowych o kwotę 650,00 zł.

Ogółem zaniżono wykazane w sprawozdaniu skutki o kwotę 4.378,00 zł - wyliczenie kwoty skutków na str. 76-77 protokołu.

Kontrola rzetelności sporządzenia sprawozdania Rb-PDP za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2002 roku wykazała, że:

- zaniżono w wierszu A4 kol. 3 skutki obniżenia górnych stawek w podatku rolnym o kwotę 383,00 zł, zaś w podatku od nieruchomości o kwotę 229,00 zł;
- zaniżono w wierszu A5 kol. 4, dotyczącej skutków udzielonych przez gminę ulg, odroczeń... w podatku od nieruchomości, skutki finansowe o kwotę 26.413,00 zł., zaś w podatku od środków transportowych o kwotę 2.800,00 zł. Ogółem zaniżono wykazane w sprawozdaniu skutki o kwotę 29.825,00 zł – wyliczenie kwoty skutków na str.75-76 protokołu.

Kontrola rzetelności sporządzenia sprawozdania Rb-PDP za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2003 roku wykazała, że w omawianym sprawozdaniu zawyżono skutki finansowe ogółem o kwotę 1.988,00 zł – wyliczenie kwoty skutków na str. 74-75 protokołu.

Zaniżenie wykazanych w sprawozdaniach skutków i uzyskanie w wyniku tego zawyżonej kwoty subwencji naraża gminę na konsekwencje w postaci zwrotu niesłusznie otrzymanej kwoty subwencji i konieczność uiszczenia odsetek w wysokości ustalonej dla zaległości podatkowych.

Podkreślić też należy, iż wiele z ustalonych podczas niniejszej kontroli nieprawidłowości ma charakter powtarzający się, ponieważ nie zostały one wyeliminowane poprzez uwzględnienie wniosków z poprzednich kontroli gospodarki finansowej gminy przeprowadzonych przez Izbę Obrachunkową. Organ wykonawczy gminy każdorazowo informował o działaniach zmierzających do wykonania przekazanych przez Izbę zaleceń pokontrolnych. Świadczy to, iż nie dokładano należytych starań w celu poprawy prawidłowości prowadzenia gospodarki finansowej gminy – str. 102-103 protokołu kontroli.

Stwierdzone w czasie kontroli nieprawidłowości były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości 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; zakresy obowiązków niektórych pracowników urzędu gminy zostały wskazane w protokole kontroli). 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 art. 28a ustawy o finansach publicznych.

Wójt jest również organem podatkowym pierwszej instancji w myśl przepisu art. 13

§ 1 pkt 1 ustawy Ordynacja Podatkowa.

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą o rachunkowości należy, stosownie do przepisów wewnętrznych, do skarbnika gminy, a także wójta, na którym m.in. spoczywa powinność wdrażania i aktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 35 ustawy o finansach publicznych.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam:**

1. Dokonanie analizy i stosownych zmian wewnętrznych regulacji w zakresie wykonywania kontroli finansowej w Urzędzie w celu zachowania ich zgodności z przepisami art. 35a ustawy o finansach publicznych, a także standardami kontroli finansowej określonymi przez Ministra Finansów, z wykorzystaniem uwag zawartych w niniejszym wystąpieniu dotyczących:

- a) szczegółowego określenia hierarchii służbowej ze wskazaniem zakresu nadzoru i odpowiedzialności osób, którym Pan Wójt powierza funkcje kierownicze, co ma związek z powinnością prawidłowego i kompletnego przydziału obowiązków pracownikom na poszczególnych stanowiskach;
- b) wskazania drogi dokumentu od chwili sporządzenia (wpływu) do momentu zadekretowania i przekazania do księgowania wraz z czynnościami kontroli, które mają być wykonywane na poszczególnych etapach obiegu dokumentów;
- c) objęcia procedurami kontroli procesów związanych z zaciąganiem zobowiązań i dokonywaniem wydatków ze środków publicznych;

- d) zapewnienia, aby otrzymywane z zewnątrz dokumenty księgowe oraz pisma w sprawach podatkowych (deklaracje podatkowe) były opatrywane adnotacją o dacie ich wpływu;
- e) komunikowania właściwym pracownikom Urzędu przyjętych procedur (instrukcji, regulaminów, itp.) w celu zapewnienia należytego funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej.

2. Realizowanie obowiązku, nałożonego na organ wykonawczy przepisami art. 127 ustawy o finansach publicznych, w kwestii kontroli podległych jednostek organizacyjnych.

3. Doprowadzenie dokumentacji zasad rachunkowości do zgodności z przepisami art. 10 ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Ministra Finansów, poprzez:

- a) przyjęcie kompletnego wykazu stosowanych kont syntetycznych, a także wykazu kont ksiąg pomocniczych, ze wskazaniem zasad, według których konta ksiąg rachunkowych mają funkcjonować;
- b) uwzględnienie w dokumentacji elementów wynikających z faktu prowadzenia ksiąg przy użyciu komputera.

4. Spowodowanie wyeliminowania uchybień w prowadzeniu ksiąg rachunkowych poprzez:

- a) zamieszczanie na poszczególnych źródłowych dowodach księgowych wskazania miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych i podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania;
- b) doprowadzenie zestawień obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawień sald kont ksiąg pomocniczych środków trwałych do zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości;
- c) sporządzanie wydruków komputerowych ksiąg zawierających sumowanie na kolejnych stronach w sposób ciągły;
- d) zamieszczanie w ewidencji analitycznej środków trwałych danych wskazanych w protokole i niniejszym wystąpieniu.

5. Zawieranie umowy o prowadzenie rachunku bieżącego budżetu gminy po podjęciu przez Radę Gminy uchwały w sprawie wyboru banku. Przedłożenie organowi stanowiącemu projektu uchwały w sprawie wyboru banku do obsługi budżetu gminy, mając na uwadze przepisy obecnie obowiązującej ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.).

6. W zakresie obrotu gotówkowego:

- a) bieżące ewidencjonowanie w raportach kasowych dokumentów rozchodowych, tj. w dniu dokonania obrotu gotówkowego;
- b) objęcie ewidencją ścisłego zarachowania druków KP „Kasa Przyjmie”.

7. Spowodowanie zarachowywania do dochodów budżetu naliczonej prowizji z tytułu sprzedaży znaków opłaty skarbowej.

8. Opracowywanie planu finansowego Urzędu Gminy oraz zapewnienie prawidłowego trybu opracowania projektów planów finansowych podległych jednostek budżetowych.

9. Przedłożenie Radzie Gminy projektu uchwały określającej zasady polityki czynszowej. Ustalenie stawek czynszu, po podjęciu przez organ stanowiący uchwały w tej materii, z uwzględnieniem jej postanowień oraz przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy....

10. Ustalenie wynagrodzenia z-cy kierownika urzędu stanu cywilnego zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz doprowadzenie angażu pracownika wskazanego w protokole do zgodności z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Urzędu.

11. Dokonanie formalnego zatwierdzenia norm zużycia paliwa w pojazdach oraz pisemnego ustalenia sposobu dokonywania rozliczeń zużycia, z uwzględnieniem uwag zawartych w protokole kontroli.
12. Wystąpienie do Rady Gminy z projektem uchwały w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata.
13. Wylimitowanie nieprawidłowości wskazanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego, w zakresie terminowości doręczania podatnikom decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego.
14. Prowadzenie działań, wskazanych w części opisowej wystąpienia pokontrolnego, zmierzających do doręczenia wszystkich decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego.
15. Przestrzeganie obowiązku dokonywania czynności sprawdzających celem wylimitowania nieprawidłowości, wskazanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego, z zakresu powszechności i prawidłowości składania deklaracji podatkowych przez osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej.
16. Egzekwowanie od podatników, będących osobami fizycznymi obowiązku składania informacji podatkowych, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku w podatku rolnym, leśnym i od nieruchomości. Dokonywanie czynności kontrolnych w przypadku ich nie złożenia.
17. Zachowanie zasady powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą.
18. Dokonywanie weryfikacji danych powierzchni gruntów figurujących w ewidencji podatkowej z danymi wynikającymi z ewidencji geodezyjnej.
19. Przestrzeganie prawidłowości opodatkowania podatkiem rolnym gruntów stanowiących gospodarstwo rolne oraz gruntów sklasyfikowanych jako użytki rolne, nie stanowiących gospodarstwa rolnego.
20. Stosowanie prawidłowo ulg i zwolnień w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów oraz ulg inwestycyjnych.
21. Przeprowadzenie postępowania podatkowego mającego na celu ustalenie zasadności i możliwości wzruszenia nieprawidłowych decyzji podatkowych w zakresie wskazanym punktami 19, 20 i 21 wniosków pokontrolnych oraz rozważenie możliwości dokonania zwrotu niesłusznie pobranych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od budynków pozostałych emerytów i rencistów, mając na uwadze zasady i procedury wynikające z Ordynacji podatkowej.
22. Podejmowanie systematycznych i terminowych działań mających na celu windykację zaległości podatkowych, w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na zasadach określonych w rozporządzeniu z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, z uwzględnieniem zmian tego rozporządzenia opublikowanych w Dz. U. z 2003 r. Nr 9, poz.106.
23. Prowadzenie, dla każdego podatnika, odrębnego konta w każdym podatku zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 roku w sprawie

zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia podatków i opłat... (Dz. U. Nr 50, poz.11).

24. Dokonywanie na kontach podatników, będących osobami prawnymi, przypisu podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości w kwocie wynikającej ze złożonej deklaracji (korekty deklaracji).

25. Załatwianie spraw podatkowych, w tym dotyczących rozłożenia zaległości podatkowych na raty, każdorazowo w drodze decyzji administracyjnej.

26. Załatwianie spraw podatkowych niezwłocznie, a w przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie później niż w ciągu miesiąca od dnia wszczęcia postępowania.

27. Przestrzeganie postanowień art. 67 Ordynacji podatkowej nakazujących przeprowadzenie każdorazowo postępowania dowodowego na potwierdzenie ważnego interesu podatnika uzasadniającego umorzenie zaległości podatkowej, mając na uwadze wynikającą z art. 122 tej ustawy, konieczność dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego nakazany treścią art. 187 cytowanej wyżej ustawy.

28. Przestrzeganie powszechności i prawidłowości naliczania odsetek za zwłokę przy wpłatach dokonywanych po terminie płatności, zgodnie ze wskazanymi przepisami Ordynacji podatkowej, mając na uwadze przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 roku w sprawie naliczania odsetek za zwłokę... (Dz. U. Nr 240, poz. 2063).

29. Określanie stosowną decyzją wysokość powstałej nadpłaty zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej. Zaliczanie stwierdzonej nadpłaty z urzędu na poczet zaległych oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku dokonywanie zwrotu z urzędu, w myśl przepisów art. 75 § 1 Ordynacji podatkowej.

30. Dokonywanie wypłaty należnego wynagrodzenia inkasentom opłaty targowej.

31. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych gminy, dokonanie korekty sprawozdań za I półrocze 2002 r. oraz za rok 2002 i 2003, eliminując stwierdzone nieprawidłowości i przekazanie ich do RIO w Białymstoku.

32. Wdrożenie stosownych mechanizmów nadzoru nad realizacją wniosków pokontrolnych celem zapewnienia rzetelnego ich wykonania, stosownie do udzielonej Izbie Obrachunkowej odpowiedzi.

O sposobie wykonania zaleceń proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku Zespół w Suwałkach 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 RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem bieg 30 – dniowego terminu ulegnie zawieszeniu do czasu ich rozpatrzenia.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

*Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku*