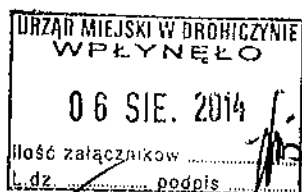


Białystok, 2014.08.05

RIO.I.6001-7/14



Pan
Wojciech Jerzy Borzym
Burmistrz Drohiczyzna

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Drohiczyzna za 2013 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Drohiczyźnie na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Kontrola zagadnień związanych z funkcjonowaniem gminnych jednostek organizacyjnych wykazała, że Urząd Miejski w dalszym ciągu prowadzi obsługę finansowo-księgową Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej (jednostka budżetowa) oraz Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury i Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej (instytucje kultury), co sprzeciwia się postanowieniom art. 11 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.). Jednostki te, działające jako odrębne osoby prawne (MGOK i Biblioteka) oraz jako jednostka budżetowa (MGOPS), są podmiotami zobowiązanymi do prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie art. 2 ust. 1

pkt 1 i pkt 4 lit. a) ustawy o rachunkowości, zatem na ich kierownikach spoczywają określone ustawą obowiązki, wynikające w szczególności z przepisów art. 4, art. 10 i art. 11 ust. 1 ustawy. W informacji o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych wystosowanych do Pana Burmistrza po poprzedniej kontroli kompleksowej, pismem z dnia 12 stycznia 2011 r. (RIO.I.6001-13/10), wskazał Pan, że *zapewni warunki umożliwiające wykonywanie przez kierowników MGOPS oraz gminnych instytucji kultury obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości, w najbliższym czasie zostanie ogłoszony konkurs* – str. 137-138 protokołu kontroli.

Ustalono ponadto, że w Gminnym Zakładzie Gospodarki Komunalnej w Drohiczynie nie został formalnie zatrudniony główny księgowy. Przyjęte rozwiązanie w zakresie obsługi finansowo-księgowej tej jednostki polegało na powierzeniu jej pracownikowi, zatrudnionemu od dnia 25 kwietnia 2008 r. na stanowisku księgowego, obowiązków dotyczących m.in.: prowadzenia księgowości syntetycznej i analitycznej, odpowiedzialności za gospodarkę finansową i majątkową jednostki, dekretowania dowodów księgowych, sporządzania list płac, opracowywania projektów planów finansowych, realizacji operacji budżetowych i pozabudżetowych oraz wydatków, sporządzania bilansu i rachunku wyników na koniec miesiąca oraz udziału w tworzeniu bilansu na koniec roku. Z analizy przywołanego zakresu wynika, iż wykazuje on braki w świetle katalogu obowiązków i odpowiedzialności głównego księgowego określonego przepisami art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). Wyjaśniono, iż osoba ta nie mogła sprawować funkcji głównego księgowego z *racji nieposiadania stosownego wykształcenia*. Dodano, iż w związku z powyższym przynależne stanowisku głównego księgowego obowiązki i odpowiedzialność dotyczące dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych oraz wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych powierzono Skarbnikowi Gminy, który dodatkowo podpisywał sprawozdania budżetowe Zakładu. Wskazania wymaga, że ustawa o finansach publicznych obliguje każdą jednostkę sektora finansów publicznych do prowadzenia rachunkowości przez pracownika tej jednostki, któremu kierownik powierzył obowiązki głównego księgowego, ponoszącego odpowiedzialność za ich należyte realizowanie. Brak jest podstaw prawnych do akceptacji innych rozwiązań w tym zakresie (w tym zastosowanych przez Zakład). Nadto, jak wyżej wskazano, to na kierowniku Zakładu spoczywają obowiązki określone przepisami art. 4, art. 10 i art. 11 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Stosownie zaś do § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119)

sprawozdania podpisują główny księgowy i kierownik jednostki. Z udzielonego w trakcie kontroli wyjaśnienia wynika, że osoba zatrudniona na stanowisku księgowego w Zakładzie *uzupełniła wykształcenie i od 2015 r. będzie mogła pełnić funkcję głównego księgowego* – str. 136 protokołu kontroli.

Z przedstawionego w protokole aktualnego stanu w zakresie organizacji oświaty wynika, że od dnia 1 września 2013 r. jedyną oświatową jednostką budżetową prowadzoną przez gminę jest Zespół Szkół w Drohiczynie, w skład którego wchodzi: Szkoła Podstawowa, Gimnazjum i Liceum Ogólnokształcące w Drohiczynie. Nakazuje to poddanie Panu Burmistrzowi pod rozważenie zasadności dalszego funkcjonowania Biura Obsługi Szkół w Drohiczynie. Zdaniem Izby prowadzenie przez gminę tylko jednej szkoły – jako jednostki budżetowej – uzasadnia zatrudnienie głównego księgowego przez dyrektora tej szkoły, a nie utrzymywanie dodatkowej jednostki w celu zatrudnienia osoby prowadzącej księgi Zespołu – str. 4-5 protokołu kontroli.

Badając organizację i funkcjonowanie służb finansowo-księgowych Urzędu Miejskiego stwierdzono, że w dalszym ciągu ani postanowienia regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego z dnia 15 maja 2009 r., ani zakresu czynności, uprawnień i odpowiedzialności Skarbnika Gminy (obowiązującego od 1 lipca 2004 r. wraz z aneksem z dnia 11 marca 2010 r.) nie odnoszą się do ustawowego zakresu zadań i odpowiedzialności Skarbnika, określonego w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Nadal istnieją także rozbieżności między zakresami czynności osób realizujących zadania stanowisk ds. księgowości budżetowej a postanowieniami regulaminu organizacyjnego. Wymienione nieprawidłowości były przedmiotem zaleceń wystosowanych na podstawie poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy. W odpowiedzi na nie zobowiązał się Pan do powierzenia obowiązków i odpowiedzialności Skarbnika w pełnym zakresie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz wyeliminowania opisanych w protokole kontroli rozbieżności – str. 3 i 9 protokołu kontroli.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych, przeprowadzona pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289), wykazała następujące nieprawidłowości i uchybienia:

a) przyjęte w polityce rachunkowości opisy konta 133 „Rachunek budżetu” i konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” w dalszym ciągu odbiegają od zasad ich funkcjonowania zawartych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów (ich wprowadzenie uzasadniano faktem niedysponowania przez Urząd Miejski, jako jednostkę budżetową, wyodrębnionym rachunkiem bieżącym). W planie kont dla budżetu, zamiast przewidzianego rozporządzeniem konta 133 wprowadzono konto 130, na którym księgowane były operacje w korespondencji z kontami właściwymi dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego; w opisie konta 130 wskazano, że służy ono do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. W wykazie kont syntetycznych dla Urzędu Miejskiego jako jednostki budżetowej także przewidziano konto 130 określone jako „Rachunek bieżący Urzędu”. Nie wykazywało ono jednakże obrotów, z uwagi na przyjętą w przepisach wewnętrznych zasadę każdorazowego dokonywania zapisów dotyczących dochodów i wydatków bezpośrednio na koncie 800-3 (dochody) i koncie 800-4 (wydatki) w korespondencji m.in. z kontem 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (dochody przypisane), kontami zespołu 7 (dochody nieprzypisane), kontem 810 „Dotacje budżetowe...” (zwroty dotacji), kontami 011 „Środki trwałe”, 020 „Wartości niematerialne i prawne”, 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” i 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” – w zakresie wydatków majątkowych – oraz kontami zespołów 1, 2 3, 4 i 7 w zakresie wydatków bieżących. Dodano ponadto w regulacjach wewnętrznych, że na koniec roku konta analityczne 800-3 i 800-4 przebiegają się na konto 800-1.

Oceniając przyjęte rozwiązania pod kątem zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. należy wskazać, że podane w załącznikach do rozporządzenia plany kont (odrębne dla budżetu i jednostek budżetowych oraz zakładów budżetowych) stanowią podstawę opracowania zakładowych planów kont. Zasady modyfikacji (dostosowania do potrzeb jednostki) standardowych planów kont określają przepisy § 15 ust. 1 rozporządzenia. Zezwalają one na uzupełnianie planu kont dla budżetu – w miarę potrzeb – o konta właściwe dla jednostek i zakładów budżetowych. Wynika stąd m.in. brak możliwości rezygnacji z prowadzenia kont przewidzianych rozporządzeniem dla określonego rodzaju operacji występujących w jednostce (§ 15 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia). Naruszeniem tego przepisu jest więc pominięcie konta 133, którego obroty i salda powinny odpowiadać danym wyciągów do rachunku budżetu. Z kolei przyjęcie rozwiązania o

ewidencjonowaniu dochodów i wydatków Urzędu bezpośrednio na koncie 800 należy uznać za nieuzasadnioną zmianę określonych rozporządzeniem zasad funkcjonowania tego konta. Z ustaleń kontroli nie wynika też, aby stosowane przez jednostkę rozwiązania, rozbieżne z przepisami rozporządzenia, miały swoje uzasadnienie w zwiększeniu przejrzystości danych lub też pozwalały na uzyskanie na podstawie ewidencji dodatkowych informacji. Prawidłowo, w przypadku realizowania dochodów i wydatków Urzędu za pośrednictwem rachunku budżetu, obroty księgowane na podstawie wyciągów na koncie 133 wprowadza się do ewidencji Urzędu na subkonta dochodów i wydatków konta 130 na podstawie polecenia księgowania (jako zapis wtórny), zaś salda tych subkont, na podstawie sprawozdań budżetowych o dochodach i wydatkach, przeksięgowuje się okresowo na konto 800 „Fundusz jednostki” – str. 10 protokołu kontroli,

b) bezpodstawnie sporządzano dowody wewnętrzne „polecenie księgowania” (PK) w sytuacji posiadania przez jednostkę dokumentów źródłowych stanowiących podstawę zapisu – dowody PK sporządzano m.in. na podstawie dowodu OT – przyjęcie środka trwałego oraz PT – przekazanie środka trwałego. W świetle art. 20 ust. 2 ustawy dowód PK jest dowodem wewnętrznym, sporządzanym jako udokumentowanie operacji wewnątrz jednostki. Z tego względu sporządzanie go jako podstawy zapisu w zakresie dotyczącym operacji gospodarczych udokumentowanych już dowodami zewnętrznymi należy uznać za nieuprawnione – str. 11 protokołu kontroli,

c) ewidencja analityczna do konta 201 nie dawała pełnej możliwości ustalenia należności i zobowiązań według poszczególnych kontrahentów. W kontrolowanej jednostce, w ramach analitycznego podziału konta 201 występowało konto 201-51 „Różni dostawcy i odbiorcy”, którego obroty w 2013 r. stanowiły sumę 5.822.975 zł. Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy dla rozrachunków z kontrahentami należy prowadzić konta ksiąg pomocniczych, które zgodnie ze wskazaniem art. 16 ust. 1 powinny zawierać zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Zgodnie z opisem kont zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia ewidencja szczegółowa do konta 201 powinna zapewnić możliwość ustalenia należności i zobowiązań według poszczególnych kontrahentów. Podobnie do konta 221, w zakresie dotyczącym dochodów z tytułu najmu, dzierżawy i użytkowania wieczystego, nie była prowadzona ewidencja analityczna według dłużników, tj. w sposób wymagany przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia – str. 18-20, 62, 64 i 71 protokołu kontroli,

d) na koncie 221 nie ujęto zaległości wynikających z rocznego sprawozdania Rb-27 sporządzonego przez Urząd Skarbowy w Siemiatyczach w kwocie 2.996 zł; w konsekwencji danych w tym zakresie nie wykazano też w sprawozdaniu Rb-27S badanej jednostki.

Stosownie do zasad funkcjonowania konta 221 zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia, na koncie 221 ujmuje się należności z tytułu podatków pobieranych przez właściwe organy. Zapisy z tego tytułu mogą być dokonywane na koniec okresów sprawozdawczych na podstawie sprawozdań z ewidencji podatkowej – str. 20 protokołu kontroli,

e) na koncie 226 „Należności długoterminowe” zaewidencjonowano należności na łączną kwotę 82.787,12 zł zabezpieczone hipoteką przymusową, mimo że nie miały one cech należności długoterminowej w rozumieniu przepisów określających zasady sporządzania sprawozdawczości – dotyczyły zaległości z tytułu podatku leśnego, rolnego i od nieruchomości. O posiadaniu cech należności długoterminowej nie decyduje sposób jej zabezpieczenia. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia konto 226 służy do ewidencji długoterminowych należności lub długoterminowych rozliczeń z budżetem. Ujmuje się na nim w szczególności długoterminowe należności ewidencjonowane w korespondencji z kontem 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”. Na stronie Ma konta 226 ujmuje się w szczególności przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych – na konto 221. W trakcie kontroli kwotę tych zaległości wyksięgowano z konta 226 na konto 221 – str. 20 protokołu kontroli,

f) bezpodstawnie ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego należności w łącznej kwocie 761.016,03 zł z tytułu zaliczki alimentacyjnej i funduszu alimentacyjnego oraz rzekome, związane z tymi należnościami, zobowiązania w łącznej kwocie 545.128,25 zł wobec Skarbu Państwa i wobec gminy dłużnika. Jak wynika z ustaleń zawartych na str. 22-23 protokołu kontroli, wydatki na wypłatę świadczeń alimentacyjnych realizowane są z planu finansowego MGOPS, na podstawie decyzji wydawanych przez kierownika MGOPS, a zatem wynikające stąd rozrachunki powinny być wykazane w księgach tej jednostki.

Należy też zwrócić uwagę, że stosowany w Urzędzie sposób ewidencji należności z tego tytułu był właściwy według zasad przewidzianych przepisami prawa mającymi zastosowanie do końca 2010 r. – jako zobowiązania wobec budżetu państwa i wobec innych gmin. Należy wskazać, że do końca 2010 r. przy ewidencji należności związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami obowiązywały regulacje zawarte w § 7 ust. 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) stanowiące, że należności realizowane na rzecz innych jednostek ujmuje się jako zobowiązania na rzecz tych jednostek, a odpisy aktualizujące wartość tych należności obciążają zobowiązania wobec tych jednostek. W rozporządzeniu Ministra

Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., którego przepisy stosuje się do ewidencji zdarzeń gospodarczych od początku 2011 r., wymienione regulacje nie występują. Tym samym właściwe jest, aby od 1 stycznia 2011 r. przypisu tych należności nie ujmować jako zobowiązań wobec budżetu państwa i innych gmin. Zobowiązania te powstają bowiem dopiero w momencie otrzymania (wpływu) należnej kwoty. Mimo, że przypisywane kwoty należności tylko w 20% lub w 40% stanowią należności związane z dochodami gminy, właściwsze – na tle obowiązujących przepisów – jest przypisywanie ich w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Należy też wskazać na potrzebę stosowania odpisu aktualizującego należności o małym prawdopodobieństwie ściągnięcia, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnego wpływu na dane sprawozdawczości finansowej kwot należności dotyczących dochodów Skarbu Państwa i innych gmin,

g) nieprawidłowo ujęto na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności” naliczone odsetki od należności nieopłaconych w terminie w wysokości 222.456,65 zł. Stosownie do zasad funkcjonowania kont zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia, naliczone odsetki za zwłokę w zapłacie należności podlegają ujęciu na koncie 750 „Przychody finansowe” (w korespondencji z kontem 221). Należy wskazać, że zgodnie z mającymi zastosowanie od 2011 r. zasadami funkcjonowania konta 290 przypisywane odsetki nie mogą być ewidencjonowane na tym koncie „automatycznie” w momencie przypisu. Odpisy aktualizujące należności z tytułu odsetek powinny być dokonywane na takich samych zasadach, jak odpisy aktualizujące należność główną, tj. w przypadku wystąpienia przesłanek określonych przepisami art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, i ujmowane zapisem Wn 751 „Koszty finansowe” – Ma 290. Ustalono ponadto, że badana jednostka nie ewidencjonowała odpisów aktualizujących należności główne, mimo istnienia należności o charakterze wskazanym w art. 35b ust. 1 ustawy, których wartość wynosiła 32.147,85 zł (właściwy zapis dla należności głównej Wn 760 „Pozostałe koszty operacyjne” – Ma 290) – str. 23 protokołu kontroli,

h) do ewidencji syntetycznej obejmującej na dzień 31 grudnia 2013 r. grunty o wartości 5.452.394,04 zł nie prowadzono ewidencji szczegółowej gruntów z wyszczególnieniem ich numerów, miejsca położenia i wartości ewidencyjnej, co narusza obowiązek prowadzenia kont pomocniczych dla środków trwałych, wynikający z zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia zasad funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości – str. 129 protokołu kontroli,

i) na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe” ujmowano przedmioty o wartości niższej niż 200 zł, co jest niezgodne z zasadami ustalonymi w przepisach wewnętrznych, przewidującymi, że

do ewidencji pozostałych środków trwałych wprowadza się i umarza jednorazowo przedmioty o wartości jednostkowej do 201 do 3.500 zł – str. 129-130 protokołu kontroli,

j) nie przestrzegano zasady ewidencjonowania operacji na koncie 130 (będącym w kontrolowanej jednostce odpowiednikiem konta 133) zgodnie z danymi wyciągów bankowych, co stwierdzono w zakresie m.in. księgowania wpłaty za energię elektryczną zapisem ujemnym Wn 902 „Wydatki budżetu” – Ma 130, zamiast zgodnie z wyciągiem bankowym zapisem Wn 133 – Ma 902 – str. 15 protokołu kontroli,

k) stan konta syntetycznego 221 wykazano per saldo jako saldo Wn w kwocie 685.325,96 zł. Zgodnie z ustaleniami kontroli na koncie syntetycznym 221 należało wykazać należności w kwocie 707.120,41 zł i zobowiązania w kwocie 21.794,45 zł. Zaniechanie ustalania sald dwustronnych narusza zasady funkcjonowania konta 221 zawarte w załączniku nr 3 do rozporządzenia – str. 18 protokołu kontroli,

l) nieprawidłowo zaksięgowano dotacje udzielone podmiotom prowadzącym na terenie gminy publiczne szkoły w łącznej kwocie 427.024,60 zł; w momencie przekazania dotacji stosowano zapis Wn 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” – Ma 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych...”. Konto 810 jest przeznaczone do ewidencji dotacji przekazanych z budżetu w części uznanej za wykorzystane lub rozliczone. Wartość dotacji przekazanych z budżetu powinna być ujmowana na stronie Wn konta 224, zaś na stronie Ma tego konta powinna być ujmowana wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810. Efektem tego wpływ w wysokości 8,92 zł dokonany tytułem zwrotu niewykorzystanej dotacji ujęto błędnymi zapisami: w ewidencji Urzędu Wn 800 - Ma 221 i Wn 221 - Ma 750 (zamiast Wn 130 - Ma 224) i w ewidencji budżetu Wn 133 - Ma 901, zamiast Wn 133 Ma 902 – str. 109 protokołu kontroli.

Z kolei kontrola w obrębie ewidencji księgowej podatków i opłat lokalnych, prowadzona w kontekście zgodności tych działań z wymogami ustawy o rachunkowości, pozwoliła stwierdzić (opis na str. 61-63 protokołu kontroli), że kontrolowana jednostka nie posiadała pełnej dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, a więc regulacji przewidzianych treścią art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b) i c) ustawy. Ustalono również, iż posiadana przez kontrolowaną jednostkę dokumentacja nie została opracowana na podstawie przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375).

Kontrola obrotów i sald na rachunku sum depozytowych (konto 139 „Inne rachunki bankowe”) oraz konfrontacja z ewidencją do konta 240, określającą źródła ich pochodzenia i przebieg rozliczeń, wykazała bezpodstawne przetrzymywanie środków w wysokości 13.378 zł, z tego:

- a) kwota 10.500 zł stanowiła wadła wniesione przez 2 wykonawców biorących udział w przetargu o udzielenie zamówienia publicznego, które należało zwrócić wykonawcom niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego (umowy zostały zawarte w dniach 2 września 2011 r. i 24 grudnia 2013 r.),
- b) kwota 2.878,20 zł wniesiona w dniu 9 marca 2012 r. przez wykonawcę dokumentacji technicznej na poczet zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Umowa została rozwiązana w dniu 18 lipca 2012 r.

Terminy zwrotu wadium i zabezpieczenia określają przepisy art. 46 i art. 151 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.). W obu przypadkach zwrotu środków dokonano w trakcie kontroli, w dniu 2 czerwca 2014 r.

Stwierdzono ponadto, że kwoty wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umowy nie były zwracane na zasadach wymaganych przepisami art. 46 ust. 4 i art. 148 ust. 5 Prawa zamówień publicznych, tj. wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym były one przechowywane, pomniejszone o koszty prowadzenia tego rachunku – str. 22-23 protokołu kontroli.

Badanie sprawozdawczości budżetowej wykazało, że w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S sporządzonym przez Pana Burmistrza za 2013 r. w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 23.724.507,06 zł zamiast 23.777.512,70 zł (różnica 53.005,64 zł) ustalonej na podstawie przepisów zawartych w § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 3 pkt 4 i ust. 4 pkt 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103 ze zm.) jako dochody wykonane zgodnie z danymi ewidencji analitycznej do rachunku bieżącego – 23.749.244,16 zł, minus udziały gminy we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, które nie wpłynęły na rachunek bankowy w 2013 r. – 39.027,85 zł, minus otrzymane w 2012 r. z budżetu państwa dochody z tytułu części oświatowej subwencji na 2013 r. – 410.057 zł, plus otrzymane w 2013 r. z budżetu państwa dochody z tytułu części oświatowej subwencji na 2014 r. – 391.505 zł, plus dotacja niewykorzystana w 2013 r. zwrócona w roku 2014 – 85.848,39 zł. Obecnie wskazane zasady wypełniania kolumny „Dochody otrzymane” wynikają z przepisów § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 3 pkt 4 i ust. 4 pkt 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16

stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r. poz. 119). Ponadto w kolumnie „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” wykazano kwotę 1.113.442,55 zł, zaś w kolumnie „Nadpłaty” kwotę 20.064,65 zł. Dane te nie były zgodne z ewidencją syntetyczną prowadzoną na kontach 221, 226 i 240, z której wynikała łączna kwota należności 1.115.172,75 zł (różnica 1.730,20 zł). Poza tym wynikające ze sprawozdania nadpłaty różniły się od danych konta 221 w tym zakresie także o kwotę 1.729,80 zł. Powodem tych nieprawidłowości było opisane wyżej zaniechanie ustalenia dwustronnych sald na koncie 221.

Poza tym stwierdzono, że sprawozdanie Rb-N za 2013 r. nie uwzględniało w wierszu N3 „Gotówka i depozyty” kwoty 113.864,36 zł znajdującej się na dzień 31 grudnia 2013 r. na 3 wydzielonych rachunkach bankowych projektów unijnych. Suma ta składała się na saldo Wn kont 130-13, 130-14 i 130-15 w ewidencji budżetu; środki wykorzystano w 2014 r. (do czasu kontroli), a zatem nie podlegały zwrotowi. W świetle § 13 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.) środki te należało wykazać we własnym sprawozdaniu jednostkowym na podstawie sald kont 130-13, 130-14 i 130-15. Stosownej korekty sprawozdania Rb-N dokonano w trakcie trwania kontroli – str.12-13 protokołu kontroli.

W zakresie dochodzenia należności z tytułu dochodów budżetowych stwierdzono brak należytych czynności egzekucyjnych. Poza upomnieniami nie podejmowano innych działań zmierzających do wyegzekwowania należności cywilnoprawnych od dłużników, co w świetle art. 118 Kodeksu cywilnego doprowadziło do ich przedawnienia na łączną sumę 12.100,96 zł. Powyższe dotyczyło:

- a) opłat za energię elektryczną i zużytą wodę należnych z tytułu umowy najmu lokalu mieszkalnego w kwocie 2.074,33 zł, powstałych przed 2008 r. W związku z okresowym charakterem należności te uległy przedawnieniu w 2010 r. W trakcie kontroli najemca zwrócił się do Pana Wójta z prośbą o rozłożenie zaległości z tytułu czynszu i opłat za energię elektryczną powstałych w czasie najmu lokalu mieszkalnego we wsi *Narofki* na raty płatne do dnia 30 czerwca 2015 r. na co wyraził Pan zgodę,
- b) należności z tytułu czynszów mieszkaniowych w łącznej kwocie 9.451,59 zł od 3 dłużników, powstałych przed 2010 r. Z ustaleń kontroli wynika, że jeden z dłużników w marcu i maju 2014 r. dokonał spłaty zadłużenia wynoszącego 653,60 zł. Kolejny w trakcie kontroli wystąpił o rozłożenie zaległości wynoszącej 285,81 zł na raty płatne do dnia 31

grudnia 2014 r., na co uzyskał Pana zgodę. Osoba zalegająca z opłatą czynszu na kwotę 8.512,18 zł pismem z dnia 4 czerwca 2014 r. (w trakcie kontroli) zrzekła się zaś zarzutu przedawnienia,

c) należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste gruntu na kwotę 575,04 zł płatnej do dnia 31 marca 2011 r. (upływ terminu przedawnienia 1 kwietnia 2014 r.). W trakcie kontroli, 5 maja 2014 r., użytkownik wieczysty zwrócił się o rozłożenie zaległej opłaty na raty.

Niepodejmowanie terminowych czynności egzekucyjnych przed właściwymi organami, a poprzestanie jedynie na wysyłaniu pisemnych upomnień i wezwań do zapłaty, prowadzi do upływu terminów przedawnienia należności, co może uniemożliwić skuteczne ich dochodzenie – str.18-19 i 63 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych na str. 63 protokołu kontroli wynika, że od momentu ostatniej aktualizacji wysokości opłat za użytkowanie wieczyste dokonanej, w odniesieniu do użytkowników wieczystych objętych badaniem, w 1997 r. i w 2004 r. nie dokonywano ich ponownej aktualizacji. Stosownie do postanowień art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518), wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego może być aktualizowana nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z uwagi na odległy czas ostatnich aktualizacji podjęcie działań w tym względzie jest niezbędne w świetle art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zobowiązującego właściwe organy do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki – str. 63 protokołu kontroli.

W badanej jednostce nie zostały określone zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Obowiązek ich uchwalenia przez Radę Gminy wynika z postanowień art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 150) – str. 65 protokołu kontroli.

Z analizy dochodów budżetowych realizowanych z najmu lokali mieszkalnych wynika, że stosowane od 1 maja 2013 r. stawki czynszu za najem lokali mieszkalnych określone zostały zarządzeniem nr 148/2013 Pana Burmistrza z dnia 16 stycznia 2013 r. Kontrola przeprowadzona na próbie 4 umów najmu lokali mieszkalnych wykazała, iż w okresie od 20 lutego do 18 kwietnia 2013 r. zawarte zostały aneksy do umów najmu

(podpisane przez obie strony) zawierające wyliczenie czynszu według nowych stawek, z jednoczesnym wskazaniem, iż opłaty określone aneksami obowiązującą od dnia 1 maja 2013 r. Ustawa o ochronie praw lokatorów... w art. 8a ust. 1 i 2 stanowi, że właściciel może podwyższać czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, wypowiadając dotychczasową wielkość, najpóźniej na koniec miesiąca kalendarzowego; ustala jednocześnie 3-miesięczny termin ich wypowiedzenia. Przepisami art. 8a ust. 3 postanowiono zaś, że wypowiedzenie wysokości czynszu albo innych opłat powinno być pod rygorem nieważności dokonane na piśmie. Oznacza to, że wypowiedzenie stanie się skuteczne z upływem ostatniego dnia miesiąca następującego po upływie 3 miesięcy od doręczenia wypowiedzenia. Jak wynika z ustaleń kontroli zmiany wysokości czynszu zostały dokonane bez zachowania terminu wypowiedzenia – str. 65-67 protokołu kontroli.

Badanie trybu zawierania umów najmu lokali użytkowych wykazało, że objęte kontrolą umowy najmu na okres powyżej 3 miesięcy były zawierane bez uprzedniego sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, o którym mowa w art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Według postanowień art. 35 ust. 1 i 1b ustawy, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Obowiązek ten nie dotyczy jedynie oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy; wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość – str. 69 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetowych miasta, 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. U. z 2012 r. poz. 749, ze zm.), jest Pan Burmistrz. Kontrola prowadzona była w szczególności pod kątem prawidłowości i powszechności poboru wskazanych dochodów, windykacji zaległości podatkowych oraz rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

W grupie osób prawnych – podatników podatku rolnego stwierdzono, że dwie kościelne osoby prawne, wymienione na str. 32 protokołu kontroli, zadeklarowały część posiadanych użytków rolnych (sklasyfikowanych jako B-RIIIb i RIVa) jako zwolnione. W myśl art. 55 ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1169) kościelnym osobom prawnym przysługuje jedynie zwolnienie z tytułu podatku od nieruchomości na nieruchomości wykorzystywane przez nie na cele niemieszkalne, z wyjątkiem sytuacji kiedy są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. Grunty te podlegają więc opodatkowaniu podatkiem rolnym i powinien być za nie zadeklarowany podatek odpowiednio w kwotach 214,63 zł i 69,50 zł. Nieprawidłowości stwierdzono również w deklaracji podatkowej złożonej przez wymienione na str. 33 protokołu kontroli zgromadzenie zakonne. W deklaracji podatnik deklaruje od początku roku grunty sklasyfikowane jako B-RIIIa o powierzchni 0,3008 ha oraz powierzchnię 0,1022 ha sklasyfikowaną jako IIIa. Stoi to w sprzeczności z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków z których wynika, iż podatnik od początku roku był w posiadaniu tylko tej drugiej powierzchni.

Równocześnie w zakresie dochodów z tytułu podatku nieruchomości w omawianej grupie podatników ustalono pojedyncze nieprawidłowości dotyczących opodatkowania gruntów służących działalności gospodarczej. I tak, podatnik figurujący w tabeli na str. 35 protokołu kontroli pod pozycją:

- nr 4 – według danych z ewidencji gruntów i budynków jest w posiadaniu 9.057m² gruntów, deklaruje tylko powierzchnię 9.030m² zaniżając powierzchnię gruntów o 27 m²,
- nr 5 – od zespołu szkół będącego jednostką podległą powiatowi dzierżawi 250 m² gruntów, które wykorzystuje do prowadzonej działalności gospodarczej. W trakcie kontroli nie przedstawiono dokumentacji, która potwierdziłaby, iż grunty te są wdzierżawiane bezpośrednio od Starostwa Powiatowego w Siemiatyczach, które jest organem prowadzącym szkołę. W innym przypadku grunty te powinien deklarować zespół szkół.

Dalszy opis na str. 36 protokołu kontroli wskazuje, iż podmioty tam wskazane nie złożyły deklaracji podatkowych wymaganych przez art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849). W trakcie trwania kontroli jednostki te złożyły deklaracje podatkowe za rok 2013.

Kontroli pod względem merytorycznym oraz rachunkowym poddano również deklaracje podatkowe złożone przez Urząd Miejski w Drohiczynie. W następstwie podjętych czynności ustalono, iż na początku 2013 r. kontrolowana jednostka złożyła 3 deklaracje podatkowe,

każda dotycząca odrębnych przedmiotów opodatkowania. Stwierdzono, że Urząd Miejski w swych deklaracjach deklaruje również przedmioty opodatkowania będące we władaniu jednostki podległej, a są to przede wszystkim budowle służące do odprowadzania ścieków oraz służące do zaopatrzenia mieszkańców gminy w wodę. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podatnikami podatku od nieruchomości są m.in. jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, lub z innego tytułu prawnego. Z dokumentacji przedstawionej w trakcie trwania kontroli wynika, że jednostka podległa jest we władaniu budowli o wartości 9.801.378,33 zł służących działalności gospodarczej, co generuje podatek w kwocie 196.027,56 zł. Ustalono również, iż w deklaracji, w której podatnik ujawnia między innymi budowle, w rubryce nr 53 w Tabeli E, podana jest łączna kwota podatku od nieruchomości o wartości 758.829 zł. Tymczasem jest to kwota dotycząca tylko wartości deklarowanych budowli, natomiast nie zawiera ona kwoty 41.855 zł, dotyczącej podatku za grunty i budynki uwzględnione w złożonym dokumencie. Analizie poddano także wartość budowli wykazanych w tabeli D.3 rubryce 50 i w jej wyniku ustalono, że znajdująca się tam wartość 37.941.455,46 zł jest zawyżona. Artykuł 4 ust. 1 pkt 3 ustawy stwierdza jednoznacznie, że opodatkowaniu podlegają tylko te budowle, które są związane z działalnością gospodarczą. Natomiast w trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, iż w kwocie tej zawarto także wartość budowli, które nie są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, takich jak drogi publiczne, kanalizacja deszczowa, zbiornik przeciwpożarowy, ścieżki rowerowe, zatoka autobusowa, boiska szkolne, parki publiczne, zagospodarowanie góry zamkowej, itp. Po dokonaniu analizy ewidencji środków trwałych kontrolowanej jednostki stwierdzono, iż kwota ta została zawyżona o 23.154.497,83 zł, co powoduje zawyżenie podatku od nieruchomości o kwotę 463.091,95 zł. Po odjęciu kwoty 41.855 zł dotyczącej zaniżonego podatku za grunty i budynki daje to ogólną wartość zawyżenia deklarowanego podatku o kwotę **421.236,95 zł** – str. 39 protokołu kontroli.

W zakresie podatku leśnego od osób prawnych stwierdzono, że Urząd Miejski w Drohiczynie w złożonej deklaracji podatkowej, która została wypełniona na druku deklaracji dotyczącej podatku rolnego, zamieścił powierzchnię ogólną lasów będących w posiadaniu gminy jako 3,2631 ha. Na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków stwierdzono, że podatnik jest właścicielem lasów o powierzchni 4,1812 ha – str. 40 protokołu kontroli.

Opisane nieprawidłowości jednoznacznie wskazują, że kontrolowany organ podatkowy w stosunku do badanych deklaracji podatkowych nie wykonywał kompletnych czynności sprawdzających wskazanych treścią art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Także nieprawidłowości wskazane na str. 50 protokołu kontroli, dotyczące podatku od środków transportowych, oraz na str. 35, 38, 39 i 43, dotyczące odpowiednio podatku rolnego, od nieruchomości, jak również leśnego, wskazują, że kontrolowany organ podatkowy w stosunku do badanych deklaracji podatkowych nie wykonywał pełnych czynności sprawdzających przewidzianych przez art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.

Jednocześnie w zakresie podatku od środków transportowych, jak wskazuje opis na str. 51 protokołu kontroli, ustalono że organ podatkowy nie rejestrował dat wpływu deklaracji podatkowych do kontrolowanej jednostki, w związku z czym nie można jednoznacznie stwierdzić czy podatnicy dotrzymywali terminów ich złożenia wskazanych treścią art. 9 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – str. 47 protokołu kontroli.

Ustalono również, że kontrolowana jednostka nie prowadziła pełnych i terminowych działań windykacyjnych, co świadczy o naruszeniu przez organ podatkowy obowiązków wynikających z treści aktualnych w roku 2013 przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015, 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 ze zm.) – str. 52 protokołu kontroli. Należy wskazać, iż obecnie zasady przeprowadzania postępowania upominawczego oraz egzekucyjnego zawarte są w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656).

W zakresie ulg ustawowych w podatku rolnym, dotyczących ulg i zwolnień z tytułu nabycia gruntów, w trzech decyzjach wymienionych na str. 48-51 protokołu kontroli stwierdzono, iż zwolnień udzielano z naruszeniem zasad określonych w art. 12 ust. 1 pkt 4 oraz art. 13d ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 1381, ze zm.).

Natomiast w trakcie kontroli wydawanych przez organ podatkowy decyzji przyznających ulgi w spłacie podatków, w oparciu o przepisy art. 67a Ordynacji podatkowej, ustalono nieprawidłowości opisane na str. 51-54 protokołu kontroli. Przedstawiony tam opis wskazuje, iż w omawianych decyzjach w uzasadnieniu faktycznym brak analizy zdarzeń w kontekście ich wpływu na kondycję finansową podatnika. Ponadto nie zebrano również wszystkich dowodów, które w pełni weryfikowałyby podane przez podatników informacje. Mając na uwadze uzasadnienie prawne i sposób jego rozumienia zaprezentowany przez organ podatkowy należy stwierdzić, że organ podatkowy nie wykazał, iż zdarzenia opisane we wnioskach podatników miały taki wpływ na sytuację materialną podatnika, że zapłata podatku byłaby zagrożeniem dla jego egzystencji. Zgodnie z treścią uzasadnienia prawnego, przesłanka wskazana treścią art. 67a § 1 Ordynacji ma miejsce gdy w wyniku tych zdarzeń podatnik znalazł się w trudnej sytuacji, której nie mógł zapobiec. Opłacenie podatku spowodowałoby dalsze, znaczące pogorszenie jego sytuacji materialnej. Tak więc organ podatkowy wydając decyzję powinien rozpatrzyć wszystkie dowody i fakty w taki sposób aby ustalić jakie konsekwencje miałyby dla podatnika opłacenie podatku. Ustalono również, że przed wydaniem decyzji przyznającej ulgę w zapłacie podatków, kontrolowany organ podatkowy nie przeprowadzał postępowania podatkowego, co skutkowało brakiem materiału dowodowego potwierdzającego podnoszone we wnioskach podatników ubiegających się o ulgi fakty wskazujące na ich trudną sytuację. W tym kontekście istotne znaczenie mają wskazania art. 120 i 121 § 1 Ordynacji podatkowej, z których wynika, że organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa a postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Te dwie generalne zasady zobowiązują organ podatkowy, aby w swym działaniu dochowywał szczególnej staranności i podejmował decyzje w oparciu o materiał dowodowy, który będzie przedstawiał stan faktyczny i pozwoli na dogłębną analizę przesłanek wskazanych we wniosku. Należy zauważyć, że kontrola w sposób bezpośredni nie kwestionuje zasadności umorzenia, a jedynie sposób prowadzenia postępowania (lub jego brak), szczególnie w zakresie zebranego materiału dowodowego oraz formalno prawnej poprawności wydawanych decyzji. Wskazać należy także na treść art. 180 Ordynacji podatkowej, z którego wynika, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia, organ podatkowy odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Z treści przywołanego artykułu wynika również, że dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być w szczególności

księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej

Ustalono ponadto, że przychód i rozchód kwitariuszy służących do poboru podatków przez inkasentów nie jest rejestrowany w księdze druków ścisłego zarachowania. Taki stan rzeczy stanowi naruszenie § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, który stwierdza, iż kwitariusze przychodowe i rozchodowe oraz dowody wpłaty, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia, są drukami ścisłego zarachowania. Natomiast § 6 ust. 2 nakazuje prowadzić ewidencję druków ścisłego zarachowania w księdze druków.

Równocześnie dokonane badanie prawidłowości naliczenia wynagrodzeń inkasentom pozwoliło stwierdzić, że kwoty brutto wynagrodzeń wyliczono z naruszeniem zasad ich zaokrąglania ustalonych treścią art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej – str. 65 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli podatków i opłat badaniu poddano także prawidłowość i rzetelność prezentacji danych zawartych w rocznym sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za rok 2012. Ustalono, że w kolumnie 4 sprawozdania, w pozycji A5 zawyżono wartość skutków finansowych o kwotę **421.236,95 zł** – str. 65 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli w zakresie prawidłowości stosowania klasyfikacji budżetowej, określonej przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 207 ze zm.), wynika, że błędnie zaliczono do par. 0470 „Wpływy z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie, służebności i użytkowanie wieczyste nieruchomości” część wpłat z tytułu dzierżawy nieruchomości gminnych, które winny być klasyfikowane w par. 0750 „Dochody z najmu, dzierżawy...”. Poza tym wpłatę w wysokości 1.050 zł z tytułu opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych niewłaściwie ujęto w par. 0410 „Wpływy z opłaty skarbowej”, zamiast w par. 0480 „Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych”. Wydatki w łącznej kwocie 427.024,60 zł z tytułu dotacji podmiotowych dla szkół publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż gmina sklasyfikowano w par. 2580 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”,

zamiast w par. 2590 „Dotacja podmiotowa z budżetu dla publicznej jednostki systemu oświaty prowadzonej przez osobę prawną inną niż jednostka samorządu terytorialnego lub przez osobę fizyczną”.

Kontrola wykazała ponadto, iż do par. 4300 „Zakup usług pozostałych” błędnie zaliczono wydatki związane m.in. z profilowaniem dróg gminnych, uzupełnieniem korpusu drogowego dróg gminnych oraz ułożeniem kostki na placu gminnym na łączną kwotę 393.779,81 zł. Właściwą podziałką klasyfikacji wydatków gminy w zakresie remontów na drogach gminnych jest par. 4270 „Zakup usług remontowych”, zaś dla utwardzenia placu par. 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”. Wskazania wymaga, że analogiczną nieprawidłowość w zakresie przestrzegania zasad klasyfikacji wydatków budżetowych przeznaczonych na remonty i utrzymanie dróg stwierdzono w wyniku poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy. Należy ponadto dodać, że nieprawidłowe uznanie za bieżące wydatków, które miały charakter wydatków majątkowych (w tym przypadku wydatków poniesionych na ułożenie kostki), wpływa na pogorszenie wyniku części bieżącej budżetu oraz wskaźnika dopuszczalnej spłaty długu, o którym mowa w przepisach art. 243 ustawy o finansach publicznych – str. 64, 86-87 i 102 protokołu kontroli.

Analiza postanowień zawartych w regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu wykazała, że w dalszym ciągu zawiera on postanowienia dotyczące dodatku specjalnego wykraczające poza zakres regulacji wskazany w art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.). Na podstawie § 11 tego aktu kierownik Urzędu może przyznać pracownikowi dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub dodatkowych zadań albo ze względu na charakter pracy lub warunki pracy, w indywidualnych przypadkach także na czas nieokreślony. Z zawartych w nim regulacji wynika także, iż dodatek specjalny jest wypłacany w pełnej wysokości za okresy nieobecności w pracy spowodowanej urlopem wypoczynkowym, niezdolnością do pracy wywołaną chorobą oraz korzystaniem ze zwolnień od pracy, których pracodawca ma obowiązek udzielić na podstawie Kodeksu pracy oraz wydanych na jego podstawie przepisów wykonawczych; w razie zaś nieobecności spowodowanej innymi okolicznościami jest on proporcjonalnie zmniejszany o liczbę godzin tej nieobecności. Wymienione nieprawidłowości były przedmiotem zaleceń wystosowanych na podstawie poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy. W

odpowiedzi na nie zobowiązał się Pan, iż *postanowienia wykraczające poza zakres regulacji ustawowych zostaną usunięte z regulaminu wynagradzania* – str. 84-85 protokołu kontroli.

W kwestii prawidłowości ustalania kategorii zaszeregowania oraz naliczania i wypłacania wynagrodzeń stwierdzono, iż w 4 z 5 objętych badaniem przypadkach wyższą stawkę dodatku za wieloletnią pracę wypłacono z naruszeniem przepisów § 7 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1050, ze zm.). Nabycie prawa do wyższych stawek dodatku nastąpiło pierwszego dnia danego miesiąca, co uprawniało do jego wpłacenia pracownikom za dany miesiąc w terminie wypłaty wynagrodzenia. W badanej jednostce wypłaty zwiększonych dodatków dokonywano równo miesiąc wcześniej niż dzień nabycia prawa, np. nabycie prawa nastąpiło 1 września 2013 r., a dodatek wypłacono 1 sierpnia tego roku. W złożonym wyjaśnieniu wskazano, iż *różnica w wypłacie dodatku stażowego wynikała z ustawień programowych, z logarytmu użytego w programie, jednolitej definicji użycia programu, która nie zawsze sprawdza się w praktyce* – str. 83 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2013 r. wykazała jeden przypadek jego zaniżenia o 290,73 zł z uwagi na nieuwzględnienie kwot dodatków specjalnych wypłaconych w 2013 r. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 1144), wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Zgodnie z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 ze zm.), wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego ustala się z uwzględnieniem wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniem jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcia. Pominięte dodatki specjalne miały charakter świadczeń periodycznych – były przyznawane nieprzerwanie od 1 grudnia 2012 r. do 28 lutego 2014 r., zaś wypłacane były pracownikowi co kwartał. W wyroku Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2000 r. (sygn. akt I PKN 33/00) wskazano, że (...) *To jednak, że wypłaty z określonego tytułu*

dokonywane są za różne okresy (o zróżnicowanej długości) nie oznacza jeszcze, że nie mają one charakteru periodycznego, jeżeli są dokonywane co pewien czas. Periodyczność wyplat nie może być bowiem utożsamiana z ich regularnością czy też z zasadą tożsamości okresów, za które się one należą, polega ona bowiem na tym, iż wypłaty dokonywane są co pewien czas za wykonywanie pewnego typu zadań, przy czym nie muszą one mieć charakteru regularnego, a okresy (ich długość), za które się je wypłaca, mogą być zróżnicowane – str. 85-86 protokołu kontroli.

Kontrolowana jednostka posiadała przepisy wewnętrzne regulujące zasady wyłaniania wykonawców zamówień publicznych, których wartość nie przekracza 14.000 euro, wprowadzone Pana zarządzeniem nr 3/2013 z dnia 1 marca 2013 r. Wskazania wymaga, iż z dniem 16 kwietnia 2014 r., w związku ze zmianą wprowadzoną ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 423), weszła w życie nowelizacja art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), zgodnie z którą ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. Nowelizacja ustawy powinna skutkować zmodyfikowaniem przez Pana przepisów wewnętrznych regulujących zasady wyłaniania wykonawców zamówień, do których nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych – str. 111 protokołu kontroli.

Analiza terminowości regulowania zobowiązań, przedstawiona na str. 91 i 95-96 protokołu kontroli, ujawniła 3 przypadki zapłaty zobowiązań w łącznej kwocie 205.769,77 zł z przekroczeniem terminu płatności wynoszącym od 1 do 17 dni. Opóźnienia w zapłacie nie spowodowały poniesienia kosztów odsetek przez gminę. Stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W 2013 r. dotacje z budżetu gminy otrzymywały trzy podmioty prowadzące publiczne jednostki oświaty: Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Ostrożany prowadzące Szkołę Podstawową w Ostrożanach (w której funkcjonuje również oddział przedszkolny), Stowarzyszenie Wsi Śledzianów prowadzące Szkołę Podstawową w Śledzianowie oraz Lokalne Stowarzyszenie „JANKI” prowadzące Szkołę Podstawową w Miłkowicach-Jankach. Kontrolą objęto dotację udzieloną Stowarzyszeniu Rozwoju Wsi Ostrożany – wysokość dotacji przekazanej

stowarzyszeniu w okresie od września do grudnia 2013 r. (stowarzyszenie prowadzi szkołę od 1 września 2013 r.) wyniosła łącznie 144.300,08 zł, z tego 121.605,60 zł na szkołę podstawową i 22.604,48 zł na oddział przedszkolny działający przy tej szkole. Podstawę udzielenia dotacji stanowiły przepisy art. 80 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.). W treści uchwały Nr XXIII/175/13 Rady Miejskiej w Drohiczynie w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla szkół, przedszkoli i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego na terenie gminy Drohiczyn oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania postanowiono, że szkoły publiczne otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu gminy w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez gminę Drohiczyn, nie niższej jednak niż kwota przewidziana na jednego ucznia szkoły danego typu i rodzaju w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę (§ 1 ust. 1). Dodano, iż w przypadku, gdy szkoła rozpoczyna swoją działalność dotacja zostanie zwiększona o 20% części oświatowej subwencji ogólnej przysługującej danej szkole zgodnie z ust. 1 (§ 1 ust. 2). W zakresie dotacji dla oddziału przedszkolnego działającego przy szkole podstawowej stwierdzono, że przywołaną wyżej uchwałą Rady Miejskiej ustalono jej wysokość jako równą wydatkom bieżącym przewidzianym na jednego ucznia w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Drohiczyn (§ 3 uchwały).

Przeprowadzona analiza (str. 103-109 protokołu kontroli) wykazała nieprawidłowe ustalenie kwot dotacji – w świetle przepisów art. 80 ust. 3 ustawy o systemie oświaty oraz postanowień § 1 i 3 uchwały Rady Miejskiej – do którego doszło głównie w wyniku:

- a) błędnego obliczenia dotacji na 1 ucznia szkoły podstawowej za wrzesień 2013 r., jako kwoty przewidzianej na 1 ucznia szkoły podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę Drohiczyn zwiększonej o 20%, zamiast w wysokości równej wydatkom bieżącym przewidzianym na 1 ucznia w szkołach podstawowych prowadzonych przez gminę Drohiczyn zwiększonej o 20% części oświatowej subwencji ogólnej przysługującej danej szkole, jak o tym stanowią postanowienia § 1 ust. 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej; w efekcie dotacja została zaniżona o kwotę 2.498 zł,
- b) nieskorygowania wysokości dotacji do ostatecznego planu wydatków bieżących na 2013 r. przewidzianych na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju. Podstawę obliczenia kwoty dotacji dla szkół (w tym oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych) w gminie Drohiczyn, zgodnie z przywołanym przepisem art. 80 ust. 3 ustawy

o systemie oświaty oraz § 1 i 3 uchwały Rady Miejskiej, stanowią wydatki bieżące przewidziane na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez gminę. W przypadku zmniejszenia lub zwiększenia w trakcie roku ustalonych w budżecie gminy kwot wydatków bieżących przewidzianych na jednego ucznia, odpowiedniej zmianie powinna ulec również podstawa ustalenia wysokości dotacji, czego nie uczyniono. Z ustaleń kontroli wynika, iż skutkiem tego dotacja należna na 1 ucznia szkoły podstawowej została zawyżona o kwotę 437,20 zł (skutek finansowy wyliczono na przykładzie dotacji dla szkoły podstawowej, przy czym nieprawidłowość dotyczy także dotacji dla oddziału przedszkolnego przy szkole podstawowej). Zwrócenia uwagi wymaga, iż w dniu 7 lutego 2014 r. MEN opublikowało opinię dotyczącą stosowania m.in. przepisów art. 80 ust. 2 ustawy o systemie oświaty (należy przyjąć, iż także przepisów art. 80 ust. 3 ustawy z związku z jednolitym brzmieniem obu z nich) w zakresie dotyczącym określenia podstawy do ustalenia poziomu dotacji. Wynika z niej, iż w przypadku przedszkoli (także szkół) podstawę do ustalenia dotacji powinny być *ujęte w budżecie gminy właściwej do dotowania jej planowane wydatki bieżące ponoszone wyłącznie w przedszkolach publicznych*, zaś w przypadku oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych *ujęte w budżecie gminy właściwej do dotowania jej planowane wydatki bieżące ponoszone wyłącznie w oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych w przeliczeniu na jednego wychowanka*. W związku z wyrażoną przez MEN opinią (w szczególności użytym w niej zwrotem *wydatki bieżące ponoszone*) właściwym jest zatem ustalanie dotacji dla szkół publicznych prowadzonych przez podmioty inne niż gmina w oparciu wydatki bieżące wykonane (a nie planowane) na dzień 31 grudnia roku, którego dotyczy dotacja, a tym samym korygowanie w końcu roku wysokości dotacji należnej w związku z ostatecznym wykonaniem wydatków bieżących na jednego ucznia w szkołach tego samego typu i rodzaju prowadzonych przez gminę.

Wskazania wymaga także, że ustalenia dotacji zarówno na 1 ucznia szkoły podstawowej jak i oddziału przedszkolnego dokonano z pominięciem kosztów obsługi administracyjno-ekonomicznej szkół prowadzonej przez BOS w Drohiczynie (łączna suma planowanych w 2013 r. na ten cel wydatków sklasyfikowanych w r. 80114 „Zespoły obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół” wynosiła 237.306 zł). Koszty obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół stanowią jeden z wydatków bieżących ponoszonych na funkcjonowanie szkół i placówek przez jednostką samorządu terytorialnego, a zatem powinny one zostać uwzględnione w podstawie obliczenia dotacji. Zgodnie z brzmieniem art. 80 ust. 3 ustawy oraz § 1 ust. 1 uchwały, podstawą obliczenia dotacji powinny być wydatki bieżące przewidziane **na jednego ucznia** szkoły publicznej danego typu i rodzaju prowadzonej przez

gminę. Właściwym sposobem dla obliczenia rocznej sumy wydatków poniesionych przez gminę Drohiczyn na uczniów szkół podstawowych publicznych oraz uczniów oddziałów przedszkolnych w tych szkołach jest zatem podział planowanych wydatków na obsługę (lub wykonanych, zgodnie z opinią MEN) przez średnioroczną liczbę uczniów wszystkich jednostek obsługiwanych przez BOS (co daje kwotę na jednego ucznia rocznie), a następnie pomnożenie jej przez liczbę uczniów gminnych szkół podstawowych (przy wyliczaniu wydatków poniesionych na obsługę na uczniów tych szkół) lub przez liczbę uczniów w gminnych oddziałach przedszkolnych (przy wyliczaniu wydatków poniesionych na obsługę na uczniów oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych). Uzyskaną w ten sposób kwotę należałoby doliczyć się do łącznej sumy wydatków bieżących przewidzianych na ucznia w szkole podstawowej lub w oddziale przedszkolnym stanowiącej podstawę do obliczenia dotacji.

Ponadto kontrola wykazała, że obowiązki z zakresu udzielania dotacji jednostkom oświaty prowadzonym przez stowarzyszenia wykonywał pracownik zatrudniony na stanowisku głównego księgowego BOS w Drohiczynie oraz inspektor ds. oświaty i sportu, pełniący również obowiązki kierownika BOS w Drohiczynie. Żadnej z tych osób nie zostały formalnie powierzone obowiązki z zakresu ustalania dotacji dla jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż gmina. Określający obowiązki kierownika regulamin organizacyjny BOS nie odnosi się do przedmiotowego zagadnienia, podobnie jak statut tej jednostki.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, w tym funkcjonowania kontroli zarządczej.

Organem wykonawczym gminy miejsko-wiejskiej jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz jako organ wykonawczy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, działającego w strukturze organizacyjnej wskazanej w protokole kontroli, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Burmistrzu – kierowniku jednostki – zgodnie z art. 53 ust. 1

i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz pracownikach, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

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

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały, stosownie do postanowień zakresu czynności, na Skarbniku Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Rzetelne realizowanie wniosków pokontrolnych, stosownie do udzielonej odpowiedzi o sposobie ich wykonania, mając na uwadze, że niezgodne z prawdą informowanie o wykonaniu wniosków pokontrolnych stanowi czyn zagrożony karą grzywny, stosownie do art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, a także, iż powtarzające się naruszanie przepisów ustaw może stanowić podstawę wystąpienia Izby do Wojewody Podlaskiego o wezwanie Pana Burmistrza do zaprzestania naruszeń w trybie art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.
2. W zakresie organizacji i funkcjonowania jednostek organizacyjnych gminy:
 - a) zapewnienie warunków umożliwiających wykonywanie przez kierowników MGOPS oraz gminnych instytucji kultury obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości.
 - b) wskazanie dyrektorowi Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej w Drohiczynie na obowiązek zatrudnienia głównego księgowego,
 - c) rozważenie zasadności dalszego funkcjonowania Biura Obsługi Szkół w Drohiczynie, mając na uwadze wskazania zawarte w części opisowej wystąpienia.
3. Powierzenie Skarbnikowi Gminy obowiązków i odpowiedzialności w pełnym zakresie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
4. Wyeliminowanie rozbieżności między postanowieniami zakresów czynności pracowników a regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego.
5. Dokonanie w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości zmian dostosowujących ją do przepisów ustawy o rachunkowości, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad

rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, poprzez:

- a) wskazanie konta 133 jako służącego ewidencji obrotów i sald rachunku budżetu,
- b) usunięcie postanowień przewidujących ewidencjonowanie w księgach Urzędu, jako jednostki budżetowej, zrealizowanych dochodów i wydatków na koncie 800, mając na uwadze, że ujmowaniu tych operacji służy konto 130,
- c) uwzględnienie w jej treści uwag zawartych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia w zakresie dotyczącym ewidencji podatków i opłat.

6. Zobowiązanie Skarbnika Gminy do wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez:

- a) ujmowanie operacji pieniężnych dotyczących obrotów na rachunku bankowym budżetu przy wykorzystaniu konta 133,
- b) ewidencjonowanie zrealizowanych dochodów i wydatków na koncie 130 w ewidencji Urzędu jako jednostki budżetowej,
- c) zaniechanie sporządzania dowodów wewnętrznych „polecenie księgowania” w przypadku posiadania dowodów źródłowych dokumentujących daną operację,
- d) prawidłowe powadzenie ewidencji analitycznej do kont 201 i 221, przy wykorzystaniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia,
- e) księgowanie na koncie 221 zaległości wynikających ze sprawozdań Rb-27 sporządzanych przez urzędy skarbowe,
- f) przeniesienie sald dotyczących rozrachunków z dłużnikami alimentacyjnymi do ksiąg rachunkowych MGOPS; wskazanie głównemu księgowemu MGOPS na stosowanie przedstawionych w części opisowej wystąpienia zasad ewidencji tych należności,
- g) księgowanie przypisu odsetek od nieterminowo opłacanych należności w korespondencji z kontem 750; wyksięgowanie z konta 290 i ujęcie na koncie 750 odsetek na kwotę 22.456,65 zł,
- h) dokonywanie odpisów aktualizujących należności główne wraz z odsetkami w przypadku wystąpienia przesłanek określonych przepisami art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości; zaewidencjonowanie na koncie 290 odpisów aktualizujących należności w wysokości 32.147,85 zł,
- i) założenie ewidencji szczegółowej gruntów zgodnie z wymogami wynikającymi z obowiązujących przepisów prawa,
- j) ewidencjonowanie pozostałych środków trwałych na koncie 013 zgodnie z kryterium wartościowym przyjętym w obowiązujących regulacjach wewnętrznych; ewentualnie

rozważenie zmiany regulacji wewnętrznych w tym zakresie, jeżeli nie odpowiadają potrzebom jednostki,

k) dokonywanie zapisów na koncie służącym do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na rachunku bankowym budżetu zgodnie z danymi wyciągów bankowych,

l) zaniechanie ustalania stanu konta 221 jako per salda należności,

m) prawidłowe ewidencjonowanie przekazania i rozliczenia udzielonych z budżetu gminy dotacji.

7. Zapewnienie rzetelności sporządzanej sprawozdawczości budżetowej, w szczególności poprzez wykazywanie w sprawozdaniach jednostkowych danych zgodnych z danymi ksiąg rachunkowych, a także sporządzanie wymaganej sprawozdawczości budżetowej zgodnie z obowiązującymi zasadami.

8. Dokonanie korekty sprawozdań Rb-PDP w związku z ustaleniami kontroli i przedłożenie ich do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

9. Zwracanie wykonawcom kwot wniesionych tytułem wadium i zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminach i na zasadach określonych przepisami art. 46 ust. 1 i art. 151 Prawa zamówień publicznych.

10. Bieżące podejmowanie przewidzianych przepisami prawa czynności egzekucyjnych w stosunku do dłużników uchylających się od opłacania należności z tytułu dochodów budżetowych, mając na uwadze, że stosowane dotychczas metody windykacji tych należności prowadzą do upływu terminów przedawnienia.

11. Przeprowadzenie aktualizacji wysokości opłat za użytkowanie wieczyste.

12. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

13. Wypowiadanie najemcom dotychczasowych stawek czynszu z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia.

14. Sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, jak tego wymagają przepisy art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

15. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie podatków lokalnych opisanych w protokole kontroli, poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o efektach i skutkach finansowych tych działań.

16. Prowadzenie terminowych i systematycznych działań windykacyjnych w stosunku do podatników, na których ciążyą zaległości podatkowe, mając na względzie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenia Ministra Finansów w

sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.

17. Stosowanie ulg i zwolnień w podatku rolnym z zachowaniem obowiązujących w tym zakresie norm prawnych wynikających z ustawy o podatku rolnym

18. Przestrzeganie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej w zakresie prowadzenia postępowania podatkowego i wydawania decyzji podatkowych.

19. Rejestrowanie przychodu i rozchodu kwitariuszy służących do poboru podatków przez inkasentów w księdze druków ścisłego zarachowania.

20. Wyeliminowanie nieprawidłowości związanych z naliczaniem wynagrodzeń inkasentom.

21. Zapewnienie prawidłowego stosowania klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych.

22. Usunięcie z obowiązującego w Urzędzie regulaminu wynagradzania postanowień dotyczących dodatku specjalnego wykraczających poza zakres regulacji wskazany w art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

23. Dokonywanie wypłaty dodatku za wieloletnią pracę w terminach określonych przepisami § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych.

24. Uwzględnianie w podstawie naliczania dodatkowego wynagrodzenia rocznego pracowników kwot dodatku specjalnego, który jest wypłacany periodycznie; wypłacenie wskazanej w protokole kontroli kwoty, o którą zaniżono dodatkowe wynagrodzenie roczne za 2013 r.

25. Zmodyfikowanie przepisów wewnętrznych regulujących zasady wyłaniania wykonawców zamówień, do których nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych.

26. Terminowe regulowanie zobowiązań.

27. W zakresie dotacji dla podmiotów prowadzących szkoły publiczne, innych niż gmina:

a) prawidłowe, w świetle przepisów ustawy o systemie oświaty i zasad określonych uchwałą Rady Miejskiej, ustalanie dotacji, mając na uwadze tezy zawarte w części opisowej wystąpienia dotyczące w szczególności korygowania wysokości ponoszonych wydatków bieżących oraz przyjmowania do obliczania wysokości dotacji kosztów obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół,

b) ponowne rozliczenie dotacji przyznanej w 2013 r. Stowarzyszeniu Rozwoju Wsi Ostrożany na prowadzenie Szkoły Podstawowej w Ostrożanach z uwzględnieniem tez zawartych w części opisowej wystąpienia dotyczących: zwiększenia dotacji o 20% w związku z rozpoczęciem działalności przez szkołę, skorygowania wysokości wydatków bieżących na koniec roku oraz pominięcia przy ustaleniu wysokości dotacji kosztów obsługi

administracyjno-ekonomicznej szkół; poinformowanie RIO o ostatecznie ustalonych skutkach finansowych,

c) ponowne przeliczenie dotacji przyznanych w 2013 r. Stowarzyszeniu Rozwoju Wsi Śledzianów oraz Lokalnemu Stowarzyszeniu „JANKI”, zgodnie z uwagami zawartymi w części opisowej wystąpienia dotyczącymi prawidłowego ustalania dotacji oraz poinformowanie RIO o ustalonych skutkach finansowych,

d) formalne przypisanie obowiązków w zakresie ustalania wysokości dotacji publicznym jednostkom oświaty prowadzonym przez podmioty inne niż gmina pracownikom faktycznie wykonującym te czynności.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku 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 ust. 3-4 ustawy 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 błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki
Stanisław Srocki