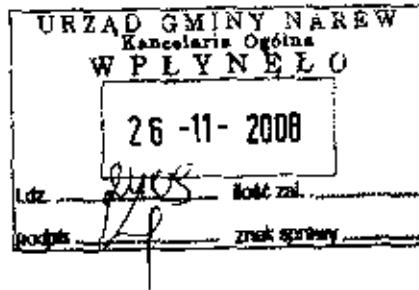


Białystok, 2008.11.24

RIO.I. 6011-8/08



Pan  
Jakub Sadowski  
Wójt Gminy Narew

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Narew za okres 2007 roku i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Narew na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 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 i jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, wykonanie budżetu, w tym realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Czynności kontrolne w odniesieniu do wydatków budżetowych wykazały przede wszystkim, że w 2007 roku, na podstawie wyroku sądowego z powództwa wykonawcy kanalizacji sanitarnej, gmina Narew poniosła wydatki budżetowe w łącznej kwocie 320.084,- zł, z tego 277.330,98 zł tytułem wynagrodzenia za wykonane i nieopłacone przez gminę roboty budowlane, 21.669,02 zł tytułem odsetek od tego wynagrodzenia oraz 21.084,- zł kosztów procesowych – str. 84-93 protokołu kontroli.

Jak ustalono, umową nr 3/2005 z 28.01.2005 r. gmina Narew reprezentowana przez Pana Wójta, po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, zleciła Przedsiębiorstwu Produkcyjno-Usługowemu DALBA Sp. z o.o. wykonanie budowy kanalizacji sanitarnej w miejscowości Narew. W ramach wykonania przedmiotu umowy wykonawca przyjął do realizacji wybudowanie:

- kanału sanitarnego grawitacyjnego fi 250 o długości 1482 m,

- kanału sanitarnego grawitacyjnego fi 200 o długości 8486 m,
- kanału tłocznego fi 100 o długości 1616 m,
- kanału grawitacyjnego burzowego fi 200 o długości 618 m,
- podłączeń indywidualnych fi 150, 182 szt., o łącznej długości 1092 m,
- 3 przepompowni oraz linii kablowych zasilających te przepompownie.

Zakresem umowy objęto ponadto odbudowę i uzupełnienie nawierzchni ulic oraz dróg do stanu pierwotnego. Łączna wartość umowna zleconych prac wyniosła 3.245.204,12 zł. Umową określono termin rozpoczęcia prac na 15.03.2005 r. a zakończenia na 30.09.2006 r. Roboty te odebrano protokołem odbioru końcowego i przekazania do eksploatacji inwestycji z dnia 3.10.2006 r. i protokołem dodatkowym z dnia 12.10.2006 r., spisany w związku z usunięciem usterek.

Jak stwierdzono, specyfikacja istotnych warunków zamówienia, będąca częścią składową umowy z 28.01.2005 r., dopuszczała dokonywanie zamówień uzupełniających w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.) w przypadku zgłoszeń właścicieli posesji nie ujętych w dokumentacji technicznej, a w ramach zamówienia uzupełniającego miały być wykonane:

- dodatkowe przyłącza: kanał sanitarny – granica działki,
- kanał sanitarny w ulicach nie objętych postępowaniem przetargowym.

W myśl ówczesnie obowiązującego art. 67 ust. 1 pkt 6 Prawa zamówień publicznych, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych można było udzielić zamówień uzupełniających (w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego) stanowiących nie więcej niż 20% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zamówienia podstawowego i dotyczyło przedmiotu zamówienia w niej określonego (od 11.06.2007 r. wskazany w przepisie próg został podniesiony do nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego).

Pierwszą umowę o roboty uzupełniające zawarto z wybranym w drodze przetargu nieograniczonego wykonawcą w dniu 15.11.2005 r. Przewidywała ona wykonanie następujących prac o łącznej wartości 256.674,92 zł:

- kanału burzowego grawitacyjnego o średnicy:
  - fi 200 o dł. 68,50 mb po 264,75 zł za mb,
  - fi 250 o dł. 124,40 mb po 290,29 zł za mb,

- fi 300 o dł. 84,45 mb po 358,66 zł za mb,
- fi 400 o dł. 72 mb po 458,20 zł za mb,
- kanału grawitacyjnego fi 150 (przyłącza) o dł. 470 mb po 226,20 zł za mb,
- wpustów deszczowych na kanałach burzowych – 11 szt. za łączną kwotę 16.042,40 zł,
- odbudowę nawierzchni ulic (stawki za wykonanie poszczególnych kanałów zawierały koszty odbudowy nawierzchni). Strony ustaliły termin rozpoczęcia prac na 19.11.2005 r. i zakończenia na 30.06.2006 r. W wyniku odebrania robót protokołami komisijnymi wykonawca wystawił dla zamawiającego 2 faktury: z dnia 28.12.2005 r. na kwotę 239.509,55 zł i z dnia 30.06.2006 r. na kwotę 17.165,37 zł (opłacone odpowiednio 30.12.2005 r. i 7.07.2006 r.).

Położenie kanałów burzowych o średnicy fi 300 i fi 400 nastąpiło w związku z likwidacją zastoisk wody na ul. Mickiewicza, na tej ulicy położono również kanał burzowy o średnicy fi 250 (wymiana dotychczasowego kanału burzowego), położenie kanału burzowego o średnicy fi 200 nastąpiło zaś w ul. Reja. Należy podkreślić, iż opracowana dla zamówienia specyfikacja jego istotnych warunków przewidywała wykonanie w ramach zamówień uzupełniających, w trybie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy, robót polegających na wykonaniu dodatkowych przyłączy od kanału sanitarnego do granicy działki oraz kanałów sanitarnych w ulicach nie objętych postępowaniem przetargowym. Specyfikacja nie przewidywała więc w ramach robót uzupełniających położenia kanałów burzowych ani wpustów deszczowych na kanałach burzowych. Z tego względu zastosowanie do tych robót przesłanki zamówienia z wolnej ręki dotyczącej zamówień uzupełniających należy uznać za nieprawidłowe. Ewentualnym uzasadnieniem dla zastosowania tego trybu zamówienia mógł być, w świetle wyjaśnień Pana Wójta zawartych w załączniku nr 7 do protokołu kontroli, przepis art. 67 ust. 1 pkt 5 Prawa zamówień publicznych, traktujący o udzieleniu dotychczasowemu wykonawcy zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym, zaistniałych w okolicznościach enumeratywnie wskazanych w tym przepisie.

Należy ponadto wskazać, że kanały burzowe położono przed uzyskaniem formalnego pozwolenia na budowę. Decyzja, w oparciu o art. 36a ust. 1 Prawa budowlanego, zmieniająca pierwotne pozwolenie na budowę z 2000 roku, została wydana przez Starostwo Powiatowe w Hajnówce w dniu 7 sierpnia 2006 r. Decyzją tą został zatwierdzony projekt budowlany uzupełniająco-zamienny (datowany na 6.02.2006 r.), dotyczący zmiany tras projektowanej kanalizacji sanitarnej, burzowej i podłączeń indywidualnych.

Drugą umową uzupełniającą nr 28/2006 z dnia 7 sierpnia 2006 r. kontrolowana jednostka zleciła wykonawcy wybudowanie kanału sanitarnego grawitacyjnego fi 200 o dł.

777 mb, fi 150 o dł. 570 mb i odbudowę nawierzchni ulic bitumicznych lub emulsyjnych po wyciętych lub uszkodzonych w wyniku robót nawierzchniach, doprowadzenie do stanu pierwotnego ulic gruntowych oraz chodników oraz dokonanie inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej wykonanych prac. Wartość wymienionych prac ustalono w umowie na kwotę 358.069,88 zł brutto, z tym, że zgodnie z § 4 ust. 3 umowy, w przypadku zmiany długości kanałów zamawiający miał się rozliczyć z wykonawcą według cen jednostkowych obejmujących odbudowę nawierzchni – odpowiednio 264,75 zł/mb i 226,20/mb – na podstawie wyników inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej. Strony ustaliły termin rozpoczęcia prac na 9.08.2006 r. i zakończenia na 30.09.2006 r. Podkreślenia tu wymaga, że projekt budowlany uzupełniająco-zamienny zakładał ogólne długości doprojektowanych kanałów: PCV DN 400 – 72 m (kanał burzowy), DN 300 – 85 m (kanał burzowy), DN 250 – 125 m (kanał grawitacyjny), DN 200 – 1326 m (kanał grawitacyjny) i DN 150 – 900 m (części przyłączy położonych w granicach pasa drogowego).

Protokołem odbioru wykonanych robót z 23.08.2006 r. komisja (przy udziale przedstawiciela zamawiającego, inspektora nadzoru i przedstawiciela wykonawcy) odebrała wykonanie kanału sanitarnego grawitacyjnego fi 200 o dł. 777 mb i fi 150 o dł. 570 mb. Wykonawca w dniu 23.08.2006 r. wystawił fakturę za wykonane prace na kwotę 322.262,89 zł brutto; została ona opłacona przez zamawiającego w dniu 7 i 12.09.2006 r.

Załącznikiem do protokołu końcowego odbioru zamówień uzupełniających wykonawca wniósł uwagi do tego protokołu. Wynika z niego, że w ramach umowy nr 28/2006 z 7.08.2006 r. wykonawca wykonał następujące roboty:

- kanał sanitarny grawitacyjny fi 200 o dł. 1177 mb,
- kanał sanitarny grawitacyjny fi 150 o dł. 1263,65 mb (239 sztuk przyłączy).

Łączna wartość tych robót wyniosła 639.269,77 zł według cen przyjętych w umowie. W załączniku wyszczególniono wszystkie ulice, na których położono kanalizację sanitarną, z zaznaczeniem średnicy kanału, odcinka drogi na którym został położony i jego długości. Według tego załącznika zatem wykonawca wykonał także inne kanały sanitarne niż odebranc przez komisję protokołem z 23.08.2006 r.

W okazanej kontrolującym dokumentacji znajduje się korespondencja prowadzona przez gminę zarówno z wykonawcą, jak i Przedsiębiorstwem Obsługi Inwestycji w Białymstoku – pełniącym obowiązki nadzoru inwestorskiego – w kwestii wykonania większego zakresu robót. Według pism Pana Wójta, gmina nie miała wiedzy na temat rzeczywistego rozmiaru prowadzonych prac, co uniemożliwiło ocenę ich zasadności oraz formalne uregulowanie podstawy ich prowadzenia, zważywszy, że druga umowa o roboty

uzupełniająca wyczerpywała 20%-owy limit dodatkowych wydatków dopuszczalnych Prawem zamówień publicznych. Według wykonawcy, większy zakres robót został wykonany na żądanie zamawiającego. Zamawiający dostarczył wykonawcy dokumentację zamienną i nowe pozwolenie na budowę potwierdzające konieczność wykonania zwiększonego zakresu. W dokumentacji nie wskazał przy tym, jakie kanały i przyłącza mają być wykonane, a których nie należy wykonywać. Ponadto, według wykonawcy, zamawiający, ani nadzór inwestorski nie kwestionował realizacji całego zakresu wynikającego z dostarczonej dokumentacji zamiennej. Także POI stwierdzało, że gmina Narew wiedziała o rozszerzonym zakresie prowadzonych robót kanalizacyjnych.

W związku z rozbieżnością zdań stron procesu inwestycyjnego, Pan Wójt wyznaczył na dzień 16.10.2006 r. drugi termin odbioru inwestycji w odniesieniu do robót „wyłącznie” określonych umową dodatkową z dnia 7.08.2006 r. Protokołem sporządzonym w tym dniu komisja odebrała kanał sanitarny o średnicy fi 200 w ulicach: Ogrodowa o dł. 248,7 m, Bielska o dł. 128,1 m i Dąbrowskiego o dł. 362,65 m (zgodnie z inwentaryzacją powykonawczą z 27.09.2006 r.) oraz przyłącza do granicy nieruchomości o średnicy fi 150 w ulicach: Ogrodowa o dł. 167,30 m, Bielska o dł. 320,45 m i Dąbrowskiego o dł. 100,1 m. Komisja oceniła roboty jako zgodne z umową i projektem budowlanym. W protokole wyszczególniono różnicę między ilością umowną a ilością odbieraną robót (w umowie określono długość kanałów fi 200 na 777 m a odebrano 775,45 m, zaś przyłączy do granicy nieruchomości fi 150 na 570m a odebrano 587,85m).

Z uwagi na niewystawienie przez wykonawcę faktury VAT w wysokości adekwatnej do umowy z 7.08.2006 r., pismem z 11.12.2006 r., Pan Wójt polecił referatowi finansowemu Urzędu wypłacenie ze środków budżetowych kwoty niedopłaty 39.675,90 zł (wartość wykonanych robót według protokołu końcowego 361.938,79 zł minus wartość 322.262,89 zł opłaconej faktury z 23.08.2006 r.). Powyższa kwota została opłacona przez badaną jednostkę w dniu 12.12.2006 r.

Pismem z 21.03.2007 r. wykonawca PPU DALBA wezwał do dobrowolnej zapłaty kwoty 277.330,98 zł, która wynikała z faktury VAT 47/22/217/2006 z 18.10.2006 r. na sumę 317.006,88 zł, pomniejszonej o kwotę 39.675,90 zł opłaconą przez zamawiającego w dniu 12.12.2006 r. (całość wykonanych robót opiewała na kwotę 639.269,77 zł, z czego we wrześniu 2006 r. zamawiający opłacił również kwotę 322.262,89 zł).

W związku z nieopłaceniem żądanej kwoty wykonawca wystąpił z powództwem cywilnym do Sądu Okręgowego w Białymstoku. Po rozpoznaniu sprawy w dniu 28.11.2007 r. Sąd zasądził od pozwanej gminy Narew na rzecz powoda kwotę 277.330,98 zł wraz z

ustawowymi odsetkami od dnia 11.04.2007 r. do dnia zapłaty oraz kwotą 21.084 zł tytułem kosztów sądowych. W uzasadnieniu wyroku Sąd przytoczył m.in., że pozwany dostarczył powodowi dokumentację techniczną budowy określającą przedmiot umowy, w tym projekt budowlany sieci kanalizacyjnej i podłączeń indywidualnych wraz projektem budowlanym uzupełniająco-zamiennym. Dokumentacja ta obejmowała większy metraż kanalizacji niż zlecony w umowie. W umowach Sąd nie stwierdził jednakże postanowień, z których wynikałoby, na jakich konkretnie ulicach powód ma wykonać kanalizację. Roszczenie powoda zdaniem Sądu było zasadne w świetle konstrukcji zawartej umowy, jak również przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu. Jak podkreślił Sąd, sporne odcinki kanalizacji były w użytkowaniu gminy.

Należy wskazać, że opłacenie żądanej przez wykonawcę kwoty za realizację umowy z 7.08.2006 r. i wcześniejszej z 15.11.2005 r. – mimo, że w rozumieniu zamawiającego spowodowałoby przekroczenie 20% wartości zamówienia podstawowego, o których była mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 Prawa zamówień publicznych (łącznie 895.944,69 zł, tj. 27,6% zamówienia podstawowego) – niewątpliwie uchroniłoby budżet gminy przed dodatkowymi wydatkami. Łącznie wydatki gminy Narew poniesione w grudniu 2007 r. z tytułu odsetek i zasądzonych kosztów procesowych wyniosły 42.753,02 zł.

Należy też wskazać, że zawierając umowę na roboty uzupełniające z dnia 7.08.2006 r. kontrolowana jednostka naruszyła art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w myśl którego przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Precyzyjny opis przedmiotu zamówienia ma zasadniczy wpływ na wielkość wynagrodzenia wykonawcy. Także art. 68 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, dotyczący procedowania w trybie zamówienia z wolnej ręki, nakazuje, aby wraz z zaproszeniem do negocjacji zamawiający przekazał informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania, w tym istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego. Przedstawiony stan faktyczny świadczy, iż zamawiający nie dopełnił tego obowiązku. Poza tym, w myśl art. 32 ust. 1 ustawy, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością, zgodnie zaś z art. 33 ust. 1 ustawy, wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej. Zamawiający nie sporządził kosztorysu inwestorskiego robót uzupełniających.

Stwierdzono ponadto, że projekt budowlany na wykonanie sieci kanalizacyjnej zakładał ogólne długości doprojektowanych kanałów o średnicy DN 200 w ilości 1326 m, natomiast ostatecznie wykonano 1177 m, oraz o średnicy DN 150 w ilości 900 m - wykonano 1263,65 m. W wyjaśnieniu Pan Wójt wskazał, że *Nie występowało o zmianę decyzji organu budowlanego odnośnie przekroczenia długości sieci kanalizacyjnej Ø 150, ponieważ sieć ta to część przykanalika: od sieci głównej do granicy nieruchomości, nazwana przez nas „półprzyłączem”. Różne są prawne definicje przyłącza kanalizacyjnego. Wybudowane „półprzyłącze” mieści się w definicji przyłącza kanalizacyjnego. Od 2003 r. na wybudowanie przyłącza nie wymagane jest uzyskiwanie pozwolenia na budowę, stąd występujące przekroczenie nie narusza obowiązującego prawa. W naszej ocenie podjęcie takich decyzji było koniecznością i odbyło się za wiedzą i aprobatą Rady Gminy. W kontekście tego wyjaśnienia należy wskazać, iż pojęcie przyłącza kanalizacyjnego zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.). Zgodnie z definicją (w brzmieniu obowiązującym od 17 sierpnia 2005 r.) przyłącze kanalizacyjne to odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej. W świetle zatem tej definicji nie może być uznany za przyłącze odcinek przewodu kanalizacyjnego w części leżącej poza granicą nieruchomości gruntowej odbiorcy, łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości z istniejącą siecią kanalizacyjną (por. np. uchwała SN z dnia 13.09.2007 r., III CZP 79/07).*

W obrębie spraw ogólnooorganizacyjnych ustalono, że zakres czynności Skarbnika Gminy H. Nesteruk (z 1.01.2000 r.) nie odpowiada w pełni postanowieniom art. 45 ust. 1 i 7 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). W myśl wskazanej regulacji, głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. W przywołanym zakresie czynności Skarbnika Gminy brak jest bezpośredniego powierzenia

obowiązków w odniesieniu do dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych – str. 4-5 protokołu kontroli.

Regulacje określające przyjęte w badanej jednostce zasady rachunkowości i kontroli wewnętrznej zostały przyjęte m.in. w zarządzeniu nr 105/06 Wójta Gminy z dnia 1 grudnia 2006 r. Zgodnie z postanowieniami rozdziału V „Urządzenia księgowe”, dowody księgowe stanowiące podstawę księgowania powinny być oznaczone pozycją księgi oraz kolejnym numerem dowodu, jak również symbolami kont syntetycznych, na których dowód powinien być zaksięgowany. Kontrola wykazała, że dowody księgowe nie były oznaczane pozycją dziennika, pod którą zostały zaksięgowane, co narusza wskazane postanowienia wewnętrzne; należy też dodać, że przepis art. 14 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) wymaga, aby sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwiał ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi – str. 13, 14 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych w świetle przepisów ustawy o rachunkowości, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 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 142, poz. 1020 ze zm.) oraz przepisów wewnętrznych wykazała, że:

- niektóre operacje gospodarcze dotyczące dostaw, robót i usług ewidencjonowano dopiero w momencie zapłaty – zapisem księgowym Wn 400 „Koszty według rodzajów”, Ma 130-2 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych”. Zgodnie z postanowieniem art. 20 ust. 1 ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Przepisy zawarte w załączniku nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) wymagają prezentowania w sprawozdaniach Rb-28S o wydatkach budżetowych stanu wszystkich bezspornych zobowiązań niespłaconych do końca okresu sprawozdawczego; dane w tym zakresie wykazuje się w sprawozdaniach za miesiące kończące kwartał i w sprawozdaniu rocznym. Ustalono, że w wyniku zaniechania księgowania operacji na kontach rozrachunkowych w sprawozdaniu Rb-28S za okres od początku roku do dnia 30 września 2007 r. nie została ujęta kwota 128.145,28 zł z tytułu zobowiązań związanych z zakupem towarów i usług. Ponadto, do ksiąg rachunkowych roku 2007, z naruszeniem zasady memoriału wyrażonej w art. 6 ustawy, nie ujęto operacji gospodarczych dotyczących grudnia 2007 roku, które były



opłacone w styczniu 2008 r. Zobowiązań z tego tytułu w kwocie 1.851 zł nie wykazano w rocznym sprawozdaniu Rb-28S o wydatkach budżetowych – str. 14-15, 19 protokołu kontroli;  
 - rata części oświatowej subwencji ogólnej przekazana w grudniu 2007 r. na styczeń 2008 r. została nieprawidłowo zaksięgowana na stronie Ma konta 224 „Rozrachunki budżetu”. Wskazana rata subwencji nie stanowi zobowiązania budżetu, stąd winna być zaksięgowana na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe”, określonym w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Finansów – str. 18 protokołu kontroli;

- nie utworzono rezerwy na kwotę 277.330,98 zł za wykonanie kanalizacji sanitarnej, objętej powództwem sądowym złożonym w dniu 27 kwietnia 2007 r. przez wykonawcę PPU DAI.BA Sp. z o.o. Ustawa o rachunkowości w art. 3 ust. 1 pkt 21 określa pojęcie rezerw jako zobowiązań, których termin wymagalności lub kwota nie są pewne. W myśl art. 35d ust. 1 pkt 1 ustawy, rezerwę tworzy się m.in. na pewne lub o dużym stopniu prawdopodobieństwa przyszłe zobowiązania, których kwotę można w sposób wiarygodny oszacować, a w szczególności na straty z transakcji gospodarczych w toku, w tym z tytułu toczącego się postępowania sądowego. Rezerwy, zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, zalicza się odpowiednio do pozostałych kosztów operacyjnych, kosztów finansowych lub strat nadzwyczajnych, zależnie od okoliczności, z którymi przyszłe zobowiązania się wiążą. Ponadto ustawa określa, że powstanie zobowiązania, na które uprzednio utworzono rezerwę, zmniejsza rezerwę – wyrokiem z dnia 12 grudnia 2007 r. Sąd Okręgowy w Białymstoku zasądził od pozwanej gminy m.in. kwotę żadaną w pozwie, w tym też miesiącu nastąpiła zapłata kwot zasądzonych – str. 20, 92 protokołu kontroli;

- konto 290 „Odpisy aktualizujące należności” na koniec 2007 roku wykazywało saldo Wn w wysokości 5.276,25 zł. Zgodnie z opisem zawartym w rozporządzeniu Ministra Finansów, konto 290 służy do ewidencji odpisów aktualizujących należności wątpliwe i odsetek od należności przypisanych, a niewpłaconych. Saldo konta 290 oznacza wartość odpisów aktualizujących należności oraz wartość odsetek należnych i niezapłaconych przez kontrahentów. Kontrolowana jednostka naliczała odsetki od nieterminowych płatności podatków i należności niepodatkowych oraz wykazywała je na koniec każdego kwartału na kontach: Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, Ma 290. Natomiast z rozpoczęciem kolejnego kwartału kwoty te wyksięgowywano zapisem Ma 221, Wn 290. W dniu 31.12.2007 r. dokonano błędnego księgowania przypisu odsetek za IV kwartał 2007 r. w kwocie 5.276,25 zł, w korespondencji kont Wn 290, Ma 221. Prawidłowym sposobem ewidencjonowania naliczonych odsetek jest ujmowanie ich w trakcie roku na kontach Wn 221, Ma 750 „Przychody i koszty finansowe”, natomiast na dzień bilansowy zdejmowanie

niezapłaconych odsetek ze stanu konta 750 i ujęcie ich na koncie 290. W tym przypadku konto 290 na dzień bilansowy wyraża stan niezapłaconych odsetek od nieterminowych płatności (saldo Ma), a wynik konta 750 nie uwzględnia tej wartości – str. 21-22 protokołu kontroli;

- na koncie 135 „Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia” ewidencjonowano m.in. operacje dotyczące wpłat wadliwych, zabezpieczeń należycie wykonania umów. Zgodnie z zasadami załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów, do księgowania tego typu operacji służy konto 139 „Inne rachunki bankowe” – ujmuje się na nim operacje dotyczące środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące i specjalnego przeznaczenia, w tym sum depozytowych. Wskazania przy tym wymaga, że kontrolowana jednostka gromadziła wpływy z wymienionych tytułów na jednym rachunku bankowym łącznie ze środkami Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Przepis art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.) nakazuje gromadzenie środków tego Funduszu na wyodrębnionym rachunku bankowym. Także według art. 403 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.) przychody GFOŚiGW winny być gromadzone na odrębnym rachunku bankowym – str. 24-25, 105 protokołu kontroli;

- badana jednostka nieprawidłowo ewidencjonowała spłacone odsetki od pożyczek na koncie 400-3 „Koszty wg rodzajów - usługi obce”, zamiast na koncie 750 „Przychody i koszty finansowe”; nieprawidłowe księgowanie tych odsetek nie miało wpływu na prawidłowość wykazania danych w rachunku zysków i strat. Mianowicie kwota odsetek (32.430,65 zł) została wykazana w tym sprawozdaniu w części „H. Koszty finansowe”, wierszu „I. Odsetki” str. 27 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli realizacji obowiązków sprawozdawczych stwierdzono, że nie zostały sporządzone niektóre jednostkowe sprawozdania budżetowe. Kierownicy jednostek budżetowych (Urzędu Gminy i GOPS) nie sporządzili jednostkowych sprawozdań Rb-ST „Roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych samorządowych jednostek budżetowych/jednostek samorządu terytorialnego” oraz Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, wbrew postanowieniom § 4 pkt 2 lit. a, b, h (w brzmieniu obowiązującym w 2007 r.) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Poza tym, instytucje kultury – Gminna Biblioteka Publiczna i Narwiański Ośrodek Kultury – nie sporządzały jednostkowych sprawozdań Rb-Z o stanie zobowiązań oraz Rb-N o stanie należności, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 113, poz. 770). Na podstawie sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego GBP ustalono, że na dzień 31.12.2007 r. Biblioteka posiadała wymagalne należności w kwocie 1.027 zł.

Ustalono ponadto, że nie zostały opatrzone datą sporządzenia elementy sprawozdań finansowych: rachunek zysków i strat i zestawienie zmian w funduszu GOPS oraz Urzędu Gminy, a także bilans i rachunek zysków i strat NOK. Jak stanowi § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... oraz art. 52 ust. 1 ustawy o rachunkowości sprawozdanie finansowe (obejmujące wymienione elementy) należy sporządzić w terminie 3 miesięcy od dnia bilansowego; brak uwidocznienia dat sporządzenia sprawozdań unieemożliwia ocenę prawidłowości postępowania jednostki w tym względzie – str. 15-17, 100 protokołu kontroli.

Kontrolując dochody z umów dzierżawy, których czas trwania przekraczał 3 lata, z podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą stwierdzono, że przed ich zawarciem nie dopełniono obowiązku sporządzania wykazów nieruchomości, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Przywołany przepis stanowi, że właściwy organ (Wójt Gminy) sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych m. in. do oddania w najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie 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 (według stanu prawnego obowiązującego od 22.10.2007 r.) na stronach internetowych urzędu. Wyłączenie obowiązku sporządzania stosownego wykazu jest ograniczone do sytuacji, w której umowa jest zawierana na czas oznaczony do trzech miesięcy i nie stanowi kontynuacji umowy dotyczącej tej samej nieruchomości, zawartej uprzednio z tym samym podmiotem – str. 35 - 36 protokołu kontroli.

W zakresie realizacji dochodów ustalono ponadto, że wpływy czynszów od dzierżawców prowadzących działalność gospodarczą ujmowano w par. 0830 „Wpływy z usług” klasyfikacji budżetowej dochodów. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków,

przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.) właściwym podziałką klasyfikacyjną dla dochodów z umów dzierżawy jest par. 0750 „Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego...”; przepisy rozporządzenia nie ustalają odrębnej klasyfikacji dochodów z tego źródła w zależności od statusu strony umowy – str. 36 protokołu kontroli.

W zakresie realizacji wydatków bieżących na podróże służbowe pracowników stwierdzono, w kontrolowanej jednostce nie były dokumentowane wnioski o odbycie podróży służbowej samochodem osobowym niestanowiącym własności pracodawcy, o których mowa w § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.) – str. 74 protokołu kontroli. Z kontekstu przywołanego przepisu wynika, że możliwość zlecenia podróży samochodem prywatnym jest uzależniona od wyrażenia przez pracownika woli w tym zakresie. Przesądza to o niezbędności elementu wniosku, ponieważ pracodawca nie może z własnej inicjatywy zlecić odbywania podróży samochodem prywatnym.

W wyniku kontroli (na wybranych próbach) rozliczeń podróży służbowych ustalono ponadto, że Pan Wójt nie wskazywał z reguły w rozliczeniach podróży służbowych co do zasady godzin wyjazdu i powrotu, co, poza ustaleniem prawa do diety, uniemożliwia weryfikację oświadczeń o używaniu prywatnego samochodu w jazdach lokalnych, składanych w trybie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.). Jak stanowi przepis § 4 ust. 2 tego rozporządzenia, kwotę ustalonego ryczałtu za używanie prywatnego samochodu w jazdach lokalnych zmniejsza się o jedną dwudziestą drugą za każdy roboczy dzień nieobecności pracownika w miejscu pracy z powodu m.in. podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin. Dodać należy, iż w wyniku ustaleń kontroli Pan Wójt dokonał zwrotu części ryczałtu za maj 2007 roku w kwocie 32,10 zł wraz z odsetkami, w związku z pomyłkowym (według ustnego wyjaśnienia) nieuwzględnieniem w jego rozliczeniu podróży służbowej trwającej powyżej 8 godzin – str. 74-75 protokołu kontroli.

W toku czynności kontrolnych dotyczących wydatków budżetowych stwierdzono także, iż badana jednostka nie posiada Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii. Opracowanie projektu Programu leży w gestii Wójta Gminy, co wynika z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. Nr 179, poz. 1485 ze zm.). Z kolei uchwalenie Programu należy do kompetencji Rady Gminy, zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy – str. 75 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków w zakresie realizacji postanowień Gminnego Programu Przeciwdziałania Alkoholizmowi wykazała, iż część środków na realizację Programu została wydatkowana w formie dotacji, które zostały udzielone:

- Samodzielnemu Publicznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej w Hajnówce w kwocie 2.600 zł. Wydatek dotacyjny ujęto w par. 2320 „Dotacje celowe przekazane dla powiatu na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego”. Umowa dotacyjna z dnia 11 lipca 2007 r. została zawarta bezpośrednio z SP ZOZ, z tego względu wydatkowanie środków należało sklasyfikować w par. 2800 „Dotacja celowa z budżetu dla pozostałych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych”, określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków... Możliwość udzielania dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dla SP ZOZ przewiduje art. 55 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 14, poz. 89 ze zm.) – str. 76 protokołu kontroli;

- Diecezjalnemu Ośrodkowi Kultury Prawosławnej „Światłość” w Krzywcu w kwocie 1.000 zł, którą ujęto w par. 2630 „Dotacja przedmiotowa z budżetu dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych”. Porozumienie w tej sprawie, dotyczące organizacji turnieju badmintona, zostało zawarte w dniu 19 lipca 2007 r., ze wskazaniem, iż umowę podpisano w trybie art. 4<sup>1</sup> ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (na tę podstawę prawną powołują się również umowy dotacyjne z pozostałymi podmiotami). Przywołany art. ustawy stanowi m.in., że program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej lub inną jednostkę wskazaną w programie. Należy podkreślić, iż przytoczona regulacja nie znosi przepisów art. 176 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z nimi, podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje na cele publiczne związane z realizacją zadań tej jednostki; zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku

publicznego i o wolontariacie – jeżeli dotyczy ono zadań określonych w tej ustawie (zdefiniowanych w art. 4). Nie stwierdzono, iżby wybór podmiotu niepublicznego nastąpił w trybie tej ustawy, tj. na podstawie oferty podmiotu i następnie konkursu ofert na finansowanie lub dofinansowanie zadania publicznego. Przywołać też należy ogólną zasadę finansów publicznych, wyrażoną w art. 33 i art. 138 pkt 5 w zw. z art. 189 ustawy o finansach publicznych, iż prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych przysługuje ogółowi podmiotów (chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej), zaś podmiot wnioskujący o przyznanie środków publicznych na realizację wyodrębnionego zadania powinien przedstawić ofertę wykonania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, gwarantującą wykonanie zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy. Z powołanych norm prawnych wynika zatem, że bez dopełnienia stosownej procedury nie mogą być wskazywane w programie przeciwdziałania alkoholizmowi – jako realizatorzy celów w nim zapisanych – konkretne podmioty spoza sektora finansów publicznych – str. 77 protokołu kontroli;

- gminnym instytucjom kultury – Narwiańskiemu Ośrodkowi Kultury oraz Gminnej Bibliotece Publicznej w Narwi w formie dotacji przedmiotowych z budżetu dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (par. 2620 klasyfikacji budżetowej wydatków) w łącznej kwocie 20.000 zł – str. 76-77 protokołu kontroli. Jak stanowią przepisy art. 174 ustawy o finansach publicznych, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, kalkulowane według stawek jednostkowych, zaś innym podmiotom w przypadku, gdy tak stanowią odrębne przepisy. W odniesieniu do gminnych instytucji kultury przekazanie środków winno było nastąpić w formie dotacji podmiotowej na realizację celów statutowych (zbieżnych z celami ustanowionymi w Programie), o której mowa w art. 28 ust. 2 i 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, bądź w formie dotacji celowej w oparciu o postanowienia art. 189a i 130 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie spraw związanych z gospodarowaniem i ewidencją mienia komunalnego ustalono, że:

- w informacji o stanie mienia komunalnego gminy na dzień 30.09.2006 r., stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 3/06 Wójta Gminy z dnia 15 listopada 2006 roku w sprawie projektu budżetu gminy na 2007 rok, nie zawarto, wymaganych art. 180 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, danych o zmianach w stanie mienia komunalnego od dnia złożenia poprzedniej informacji – str. 94 protokołu kontroli;

- ewidencja środków trwałych prowadzona była w księdze „Kartoteki środków trwałych” i obejmowała środki trwałe Urzędu jako jednostki budżetowej. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej posiadał własną ewidencję środków trwałych i pozostałych środków trwałych. W wyniku analizy zapisów prowadzonych w tych ewidencjach ustalono, że nie zawsze zawierały one dane takie, jak: numer inwentarzowy, datę wytworzenia, nabycia bądź przyjęcia do użytkowania, numer dowodu będący podstawą ujęcia w księgach rachunkowych. Wskazać należy, że ewidencja analityczna środków trwałych powinna zapewnić m.in. należyte naliczenie umorzenia i amortyzacji, co wynika z zasad funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” zawartych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planów kont... Oznaczenie środków trwałych numerami inwentarzowymi ma natomiast zasadnicze znaczenie dla ochrony posiadanych zasobów rzeczowych, w tym jednoznacznego powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych, tj. realizacji obowiązków wynikających z art. 27 ustawy o rachunkowości. Jak stwierdzono, braki w zakresie ewidencji dotyczą kartotek założonych przed 1994 r. – str. 94-95 protokołu kontroli;

- ewidencja pomocnicza pozostałych środków trwałych prowadzona była w „Księgach inwentarzowych” oddzielnie dla pozostałych środków trwałych znajdujących się w Urzędzie Gminy, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej i Ochotniczych Strażach Pożarnych. Jak ustalono, do tej ewidencji ujęto m.in. zakupiony w trakcie 2007 r. zestaw ratowniczy dla OSP Narew o wartości 5.035,42 zł. Zestaw ratowniczy powinien być ujęty w ewidencji podstawowych środków trwałych, w myśl instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, wprowadzonej zarządzeniem nr 106/06 Wójta Gminy. Zgodnie z instrukcją, za środki trwałe uważa się składniki majątku, których wartość początkowa określa ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych (tzn. 3.500 zł). W związku z powyższym wskazany środek trwały powinien być amortyzowany stopniowo według stawek amortyzacyjnych – str. 95 protokołu kontroli.

Prawidłowość przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych i jej rozliczenie skontrolowano w oparciu o przepisy art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości oraz przepisy wewnętrzne jednostki, tj. zarządzenie nr 106/06 Wójta Gminy z 1.12.2006 r. w sprawie gospodarowania majątkiem trwałym i wprowadzenia zakładowej instrukcji inwentaryzacyjnej w Urzędzie Gminy oraz zarządzenie Wójta Gminy nr 94/2007 z 10.12.2007 r. w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej do przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że:

- przywołane przepisy wewnętrzne nie określają metody inwentaryzacji paliwa w samochodach, oleju opałowego i gazu propan butan – str. 96 protokołu kontroli;
- środki trwałe o wartości 18.007.135,06 zł zinwentaryzowano na arkuszach spisu z natury o nr od 1 do 31; w niektórych arkuszach nie wpisano daty zakończenia inwentaryzacji (arkusze spisu z natury nr 8 do 15). Zgodnie z § 12 instrukcji inwentaryzacyjnej bezpośrednio pod ostatnią pozycją na arkuszu spisowym należy zamieścić klauzulę o treści „Spis zakończono na poz. ....”, natomiast pozostałe wolne pozycje arkusza należy skreślić. Postanowienia te nie zawsze były przestrzegane – str. 97 protokołu kontroli;
- wpisy w arkuszach spisowych poprawiane były w sposób naruszający postanowienia art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości – str. 97 protokołu kontroli;
- środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony, np. wodociągi, zostały ujęte w arkuszu spisu z natury. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości inwentaryzację tego rodzaju składników majątkowych należy przeprowadzać w drodze weryfikacji, tj. porównania danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, w związku z tym wzór dokumentu, na którym potwierdza się czynności dokonania weryfikacji powinien być określony w instrukcji inwentaryzacyjnej. Zarządzeniem z dnia 10.12.2007 r. Pan Wójt określił, że inwentaryzacja trudnodostępnych środków trwałych ma być przeprowadzona poprzez porównanie danych z ksiąg rachunkowych i ich weryfikację, przepisy wewnętrzne nie wskazują jednakże dokumentu ani sposobu potwierdzenia dokonania tych czynności. W drodze weryfikacji, a nie w drodze spisu z natury, powinny być także zinwentaryzowane grunty - str. 97-98 protokołu kontroli.

W zakresie realizacji zadań zleconych ustalono, że pobrane dochody budżetu państwa z tytułu wydanych dowodów osobistych przekazywano na rachunek PÚW co do zasady zgodnie z terminami określonymi w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955). Jednak wystąpiły przypadki przekazania środków z opóźnieniem, np. 12 stycznia 2007 r. przekazano wpływy zrealizowane do 31.12.2006 r. – zamiast do 8 stycznia zgodnie z § 8 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia; 12 lipca 2007 r. przekazano wpływy zrealizowane w okresie od 11 do 19 kwietnia 2007 r. – zamiast do 25 kwietnia. Z powyższych tytułów badana jednostka w dniu 12.01.2007 r. zapłaciła odsetki w kwocie 1,5 zł, a w dniu 13.07.2007 r. w kwocie 9,30



zł, które zostały pokryte przez pracowników referatu finansowego Urzędu – str. 99-100 protokołu kontroli.

W sferze współdziałania z innymi jednostkami samorządu terytorialnego ustalono natomiast, że umową z 10.05.2007 r. kontrolowana gmina zobowiązała się przekazać Województwu Podlaskiemu kwotę 75.000 zł na współfinansowanie w 2007 r. remontu chodników położonych w ciągu drogi wojewódzkiej nr 685. Umową gmina zobowiązała się ponadto uczestniczyć w rozbiórce chodników i utylizacji materiałów z rozbiórki we własnym zakresie co zostało wycenione na 25.000 zł (na podstawie kosztorysu inwestorskiego). Aneks z 25.05.2007 r. zmniejszono wartość uczestnictwa gminy w kosztach remontu do 85.444,65 zł (finansowo do kwoty 60.468,57 zł i rzeczowo do kwoty 24.976,08 zł). Wydatek w kwocie 60.468,57 zł zakwalifikowano w par. 2330 Dotacje celowe przekazane do samorządu województwa na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego. Z uwagi, iż umowa dotyczyła udzielenia pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego (Rada Gminy podjęła uchwałę z dnia 27 kwietnia 2007 r. w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla Samorządu Województwa) wydatek należało ująć w par. właściwym dla udzielenia pomocy finansowej – w przypadku zadań bieżących w par. 2710 „Dotacja celowa na pomoc finansową udzielaną między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań bieżących”, określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków... - str. 101-102 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli dokonano też przeglądu zapisów w ewidencji księgowej w zakresie operacji gospodarczych Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ustalając m.in., że:

- ze środków Funduszu zakupiono równarkę (wykorzystywaną m.in. na wysypisku śmieci) o wartości 28.000 zł. Wydatek ten ujęto w par. 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”, zamiast w par. § 6110 „Wydatki inwestycyjne funduszy celowych”, określonym w rozporządzeniu w sprawie klasyfikacji budżetowej,
- przychody i koszty Funduszu wykazane w sprawozdaniu Rb-33 z wykonania planów finansowych funduszy celowych nieposiadających osobowości prawnej za 2007 r. nie wynikały bezpośrednio z ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 135-2 „Rachunek GFOŚiGW” i koncie 853 „Fundusze pozabudżetowe”. Konto 135-2 wykazywało na 1.01.2007 r. saldo 31.134,91 zł, obroty strony Wn 21.524,29 zł, strony Ma 28.065,64 zł oraz saldo Wn na koniec roku w wysokości 24.593,56 zł. Natomiast wykazany w sprawozdaniu

stan środków obrotowych na 1.01.2007 r. był większy o 392,78 zł od wykazanego na tym koncie, zaś na 31.12.2007 r. większy o 437,28 zł. Ponadto przychody wg sprawozdania wyniosły 21.568,79 zł, były zatem większe o 44,50 zł od obrotów strony Wn konta 135-2 (obroty strony Ma były zgodne z wydatkami Funduszu). Opisane niezgodności wynikają z faktu prowadzenia na koncie 853 także zapisów dotyczących funduszu likwidacji zakładu górniczego, o którym mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie z ewidencją analityczną fundusz ten na początek roku wyniósł 392,78 zł, wpływy w ciągu roku na fundusz wyniosły 44,50 zł (10% opłaty eksploatacyjnej, co wynika z art. 26c ustawy), a stan funduszu na koniec roku 437,28 zł. Wskazana kwota 44,50 zł została ujęta do przychodów w par. 0820 klasyfikacji budżetowej i wykazana nieprawidłowo w sprawozdaniu Rb-33, podobnie jak kwota 437,28 zł, która została uwzględniona w wartości środków obrotowych. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o finansach publicznych funduszem celowym jest fundusz powołany ustawowo, którego przychody pochodzą ze środków publicznych, a wydatki są przeznaczone na realizację wyodrębnionych zadań. W związku z tym, że fundusz likwidacji zakładu górniczego jest tworzony przez wszystkich zobowiązanych przedsiębiorców (w tym spoza sektora finansów publicznych) zajmujących się wydobyciem kopalin, fundusz ten nie jest funduszem celowym w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Jak ustalono, fundusz likwidacji zakładu górniczego prowadzono w jednej ewidencji analitycznej z GFOŚiGW, z tym, że zapisy dotyczące funduszu likwidacji prowadzono na odrębnej kartotece;

- kontrolowana jednostka nie sporządziła kwartalnych sprawozdań Rb-Z i Rb-N dla Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Obowiązek sporządzania wymienionych sprawozdań, ciążyący na Wójcie, wynika z § 4 pkt 2 lit. c) rozporządzenia Ministra Finansów sprawie sprawozdawczości budżetowej – str. 104-107 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 (j. t. Dz. U. z roku 2005 Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Wójt Gminy. 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.

Stwierdzono, że sposób przeprowadzania kontroli podatkowych przez organ podatkowy narusza zasady określone w przepisach Działu VI Ordynacji podatkowej. Nieprawidłowości polegały m. in. na przeprowadzaniu kontroli przez pracowników nieposiadających stosownych upoważnień oraz legitymacji służbowych wymaganych treścią art. 283 i 284 ustawy. W myśl wymienionych przepisów kontrola podatkowa jest przeprowadzana na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego przez właściwy organ podatkowy (wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa lub osobę zastępującą wójta, burmistrza (prezydenta miasta), starostę lub marszałka województwa albo skarbnika jednostki samorządu terytorialnego) - pracownikom urzędu gminy (miasta), starostwa lub urzędu marszałkowskiego. Wszczęcie kontroli podatkowej następuje po okazaniu kontrolowanemu upoważnienia oraz legitymacji służbowej. Ponadto analiza protokołów z przeprowadzonych kontroli wykazała, że w większości nie zawierają one wszystkich elementów wymienionych w art. 290 § 2 Ordynacji podatkowej np. brak opisu przeprowadzonych czynności, oceny prawnej sprawy będącej przedmiotem kontroli, pouczenia o prawie złożenia zastrzeżeń lub wyjaśnień oraz prawie złożenia korekty deklaracji – str. 44 - 45 prot. kontroli.

Kontrola prawidłowości sporządzania sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za rok 2007 wykazała, że skutki umorzenia zaległości podatkowej wynikające z decyzji wskazanej w opisie na stronie 46 protokołu kontroli w wysokości 13522 zł wykazano w kolumnie 5 wiersz A4 (podatek rolny) zamiast w wierszu A5 (podatek od nieruchomości). Stwierdzona pomyłka nie miała wpływu na ustalenie kwoty podstawowej subwencji wyrównawczej.

Badaniem objęto zagadnienie terminowości składania informacji podatkowych oraz działania organu podatkowego w przypadku ich nie złożenia w terminach wynikających z przepisów materialnego prawa podatkowego. Ustalono, że w jednym przypadku podatnik złożył informację podatkową po terminie wynikającym z art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm). Natomiast pozostali podatnicy (7 osób), którzy zakończyli budowę obiektów budowlanych nie będących budynkami mieszkalnymi, informacji nie złożyli. Z ustaleń kontroli wynika, że budynki te mogą wprawdzie korzystać ze zwolnienia z podatku na mocy art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ale fakt ten po pierwsze winien zostać potwierdzony w prowadzonym przez organ podatkowy postępowaniu, po

drugie nie zwalania podatników z obowiązku złożenia informacji, ponieważ obowiązek taki ustawodawca zawarł w art. 6 ust. 10 ustawy.

Nieprawidłowości w zakresie składania informacji podatkowych stwierdzono również w przypadku podatników wymienionych w zał. nr 20 pod poz. 2, 4 i 5. Zmiany związane z przejęciem lub nabyciem nieruchomości mieszczą się w katalogu wynikającym z art. 6a ust. 1 i 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 2006r Nr 136, poz. 969 ze zm.) i art. 5 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.). Przepisy wskazanych ustaw obligują podatników do złożenia w określonym terminie informacji podatkowych o zaistniałych zmianach. Na organie podatkowym ciąży zaś obowiązek ustalenia, w ramach prowadzonych czynności sprawdzających, m. in. podatników, którzy z obowiązku tego się nie wywiązali. Zakres czynności sprawdzających a także katalog procedur możliwych do zastosowania przez organ podatkowy w celu wyegzekwowania obowiązków nałożonych na podatników zawarte są w przepisach Działu V „Czynności sprawdzające” Ordynacji podatkowej.

Ponadto ustalono, że w przypadku zaistnienia w trakcie roku zmian mających wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, organ podatkowy, przed wydaniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego lub w sprawie zmiany decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego na dany rok, nie wydawał postanowień o wszczęciu postępowania podatkowego oraz takowego postępowania nie prowadził. Należy zatem uznać, że w tym zakresie organ podatkowy naruszył przepisy zawarte w Dziale IV Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 165 § 2 wszczęcie postępowania z urzędu następuje w formie postanowienia. W jego trakcie organ podatkowy ma obowiązek zapewnić stronie czynny udział (art. 123 § 1 Op), który przejawia się między innymi tym, iż zgodnie z art. 200 § 1 ustawy należy wyznaczyć stronie siedmiodniowy termin do zapoznania się i wypowiedzenia odnośnie zgromadzonego materiału dowodowego – str. 47 - 48 prot. kontroli.

Kontroli poddano zagadnienia dotyczące powszechności i prawidłowości opodatkowania podatkiem rolnym, leśnym i od nieruchomości. Wykazała ona przypadki naruszenia procedur i norm materialnego prawa podatkowego poprzez:

- brak pisemnych wyjaśnień przyczyn złożenia deklaracji korygujących naruszający normy art. 81 § 2 Op. Zgodnie z przywołanym przepisem korekta deklaracji następuje poprzez złożenie deklaracji korygującej wraz z pisemnym uzasadnieniem przyczyn jej złożenia;

- nie złożenie deklaracji podatkowych przez podmioty na których, według danych zawartych w ewidencji podatkowej, ciążył obowiązek podatkowy;
- brak reakcji na istnienie rozbieżności między danymi dotyczącymi przedmiotów opodatkowania (podstaw opodatkowania) wynikającymi z ewidencji geodezyjnej a danymi tego rodzaju zawartymi w deklaracjach podatkowych;
- opodatkowanie podatkiem od nieruchomości gruntów wymienionych w treści art. 2 ust. 2 ustawy w sprawie podatków i opłat lokalnych. Przepis ten stanowi, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej;
- wadliwe opodatkowanie dzierżawcy gruntów stanowiących własność osoby prawnej. Taki stan rzeczy narusza normę art. 3 ustawy o podatku rolnym, w którym ustawodawca wskazał na kim ciąży obowiązek podatkowy. W myśl tego przepis podatnikami podatku rolnego są właściciele, posiadacze samoistni, użytkownicy wieczysti oraz posiadacze nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. W stwierdzonym przypadku nie zachodzi żadna z przesłanek, która wiązałyby się z możliwością przeniesienia obowiązku podatkowego – str. 49-53, 55-57, 58 prot. kontroli.

W przypadku podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości generalną zasadą wynikającą z obowiązujących przepisów jest, aby podstawa opodatkowania była zgodna z ewidencją gruntów i budynków. A zatem w każdym przypadku stwierdzenia rozbieżności organ podatkowy powinien podjąć działania mające ustalić stan faktyczny, sprawdzić jego zgodność z ewidencją geodezyjną oraz ewidencją podatkową. Następnie w zależności od dokonanych ustaleń powinien podjąć działania w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości. Stwierdzone rozbieżności mają wpływ na wysokość uzyskiwanych dochodów przez kontrolowaną jednostkę, zarówno realizowanych bezpośrednio przez nią samą ale także na wysokość uzyskanej subwencji wyrównawczej. W przypadku podatnika wskazanego w opisie na stronach 50 i 51 protokołu kontroli różnica w powierzchni deklarowanych gruntów wynosi 4.026.908,00 m<sup>2</sup>. Powierzchnia taka w sposób istotny wpłynęłaby na wysokość dochodów gminy jak i wysokość subwencji.

W badanym okresie deklaracji na podatek od nieruchomości nie złożyły podmioty korzystające z ustawowego zwolnienia, wynikającego z treści art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, czym naruszyły art. 6 ust. 10 ww. ustawy. Przepis ten stanowi, że obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1,

Analiza stanu faktycznego w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłaty targowej pozwoliła stwierdzić co następuje. Przyjęte w rozdz. VII instrukcji w sprawie systemu funkcjonowania kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Narzew, Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Narwi, wprowadzone zarządzeniem Wójta Gminy Narzew Nr 105/06 z dnia 1 grudnia 2006r. rozwiązania nie są w pełni przestrzegane. Ustalono, że w dwóch bloczkach opłaty targowej było więcej niż 100 biletów, gdy tymczasem z zapisów w księdze druków ścisłego zarachowania wynika, że bloczki te powinny mieć jedynie po 100 sztuk. Zgodnie z zapisami instrukcji podstawą wpisu do ewidencji jest protokół komisyjnego przyjęcia druków i ponumerowania druków lub też dowód zakupu w przypadku druków posiadających naniesione numery i nominały. Zapis taki sugeruje, że dokumenty przed wpisaniem do księgi powinny być sprawdzone pod względem merytorycznym i ilościowym, czego nie przestrzegano – str. 64 prot. kontroli.

Z opisu zawartego na 67 stronie protokołu kontroli wynika, że w przypadku podatku od środków transportowych posiadana dokumentacja nie pozwala na weryfikację danych wykazanych w deklaracjach podatkowych. Między innymi organ podatkowy nie posiada możliwości sprawdzenia danych dotyczących DMC zespołu pojazdów niezbędnych do obliczenia podatku w przypadku ciągników siodłowych, przyczep i naczep. Ponadto dokumentacja nie zawiera informacji na temat wszystkich pojazdów zarejestrowanych na terenie gminy. W oparciu o ustalenia kontroli należy stwierdzić, że organ podatkowy nie ma zatem możliwości dokonania czynności sprawdzających w zakresie wynikającym z treści art. 272 pkt 3 Op.

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza obowiązujących przepisów wewnętrznych w zakresie ich zgodności z normami powszechnie obowiązującymi w zakresie ewidencji księgowej podatków i opłat wykazała, że nie odnoszą się one w swej treści do rozwiązań wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Między innymi zakładowy plan kont nie przewiduje pozabilansowych kont syntetycznych 990 „Rozrachunki z osobami trzecimi z tytułu ich odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika” i 991 „Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników”, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia. W instrukcji regulującej ewidencję i pobór podatków i opłat w Gminie Narzew, wprowadzonej

dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy – str. 53 prot. kontroli.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono przypadki składania deklaracji po terminach wynikających z materialnego prawa podatkowego. Nie stwierdzono dokumentów potwierdzających prowadzenie przez organ podatkowy działań w celu ustalenia przyczyn niezłożenia deklaracji w ustawowym terminie (art. 274a § 1 Op). Z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli przez pracowników służb finansowych wynika, iż działania takie prowadzono telefonicznie, przy czym pracownik na ową okoliczność nie sporządzał żadnych dokumentów np. notatek służbowych. Nieprawidłowość ta nie miała bezpośredniego wpływu na realizację dochodów podatkowych – str. 53, 57 i 58 prot. kontroli.

Badaniu poddano także prawidłowość prowadzenia i ewidencjonowania działań egzekucyjnych i stwierdzono, że:

- należności zabezpieczone hipoteką nie zostały wyksięgowane z konta 221 na konto 226 zgodnie z treścią § 18 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych organów jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761), przez co wysokość zaległości podawana w sprawozdaniach budżetowych została zawyżona - str. 61 prot. kontroli;
- organ podatkowy nie posiada kopii upomnień kierowanych do podatników, którzy nie opłacili zaległego podatku po otrzymaniu upomnienia i którym wystawiony został tytuł wykonawczy. Z ustaleń kontroli wynika, że kopie upomnień na żądanie US są dołączone do tytułów wykonawczych. Działania Urzędów Skarbowych jak i organu podatkowego naruszają § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), z którego wynika, że upomnienie wystawia się w dwóch egzemplarzach, z czego jeden przeznaczony jest dla zobowiązanego, a drugi pozostawia się w aktach sprawy – str. 60 prot. kontroli;
- naruszano (w nielicznych przypadkach) wymogi § 16 ust. 4 w rozdziale V instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Narew poprzez opóźnione wystawianie tytułów wykonawczych. W myśl wewnętrznej regulacji osoba odpowiedzialna za działania egzekucyjne ma obowiązek wystawienia tytułu wykonawczego do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu doręczenia upomnienia, które nie spowodowało realizacji obowiązku.

zarządzeniem Wójta Gminy Narcew Nr 104/06z dnia 01 grudnia 2006 roku, w rozdz. III § 5 ust. 1 wskazano jako podstawę poboru podatku leśnego przez inkasentów art. 66 ust. 9 ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach (Dz. U. z 2000r. Nr 56, poz. 679 ze zm.), który został uchylony art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.) Natomiast w rozdz. V § 16 ust. 14 zawarte jest rozwiązanie dotyczące wystąpienia przedawnienia zobowiązania podatkowego z winny pracownika w związku z zaniechaniem czynności windykacyjnych. W takim przypadku zgodnie z instrukcją należy wydać decyzję odpisującą. Rozwiązanie takie jest sprzeczne z zasadami wynikającymi z art. 70 § 1 i art. 207 Op. Zgodnie z art. 70 § 1 Op zobowiązania podatkowe przedawniają się z upływem 5 lat, licząc od końca roku podatkowego w którym upłynął termin płatności podatku Natomiast z art. 207 § 1 wynika, że organ podatkowy orzeka w sprawie w drodze decyzji, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej, a z § 2 wynika, że decyzja rozstrzyga sprawę co do jej istoty albo w inny sposób kończy postępowanie w danej instancji. Treść art. 70 wskazuje, że zobowiązanie podatkowe przedawnia się z mocy prawa z uwzględnieniem warunków, o których mowa w § 2-8 wskazanego przepisu. A zatem wydawanie decyzji w sprawie przedawnień jest zbędne i sprzeczne z jej przeznaczeniem wynikającym z przepisów. Przepisy przywołanego rozporządzenia wskazują, że podstawą do wygaszenia zobowiązania podatkowego w związku z przedawnieniem są dokumenty informujące o takim zdarzeniu (§ 4 ust. 4 pkt 4 ww. rozporządzenia). Brak konkretnego wskazania rodzaju dokumentów powoduje, że kierownik kontrolowanej jednostki powinien ustalić dokumenty służące do dokonania odpisu należności przedawnionych – str. 69-70 prot. kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych z zakresu gospodarki finansowej gminy oraz z zakresu rachunkowości.

Organem wykonawczym gminy jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, przygotowywania projektów uchwał Rady Gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym zorganizowanie systemu kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie Gminy zgodnie z art. 44 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 należy do Skarbnika Gminy, stosownie do przyznanego zakresu czynności oraz przepisów art. 45 ustawy o finansach publicznych.

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

1. W zakresie udzielania i realizacji zamówień publicznych:

- a) ściśle przestrzeganie przesłanek upoważniających do udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki,
- b) określanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący,
- c) ustalanie wartości zamówienia na roboty budowlane stosownie do przepisów art. 33, z uwzględnieniem postanowień art. 35 Prawa zamówień publicznych,
- d) prowadzenie robót budowlanych, w przypadkach wymaganych ustawą Prawo budowlane, po uzyskaniu stosownej decyzji o pozwoleniu na budowę.

2. Dokonanie zmian w zakresie czynności Skarbnika celem uwzględnienia wszystkich obowiązków określonych w art. 45 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

3. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień w prowadzeniu ksiąg rachunkowych, poprzez:

- a) oznaczanie dowodów księgowych stosownie do postanowień regulacji wewnętrznych, z uwzględnieniem wymogów art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- b) ujmowanie operacji gospodarczych w księgach rachunkowych z uwzględnieniem wymogów art. 6 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, celem zapewnienia rzetelnego prezentowania danych w sporządzanych sprawozdaniach,
- c) księgowanie raty subwencji otrzymywanej w grudniu danego roku na rok następny na koncie 909,
- d) tworzenie w księgach rachunkowych rezerw w przypadkach określonych postanowieniami ustawy o rachunkowości,
- e) prowadzenie zapisów dotyczących odsetek od nieterminowo opłaconych należności na kontach 221, 290 i 750 zgodnie z przedstawionymi zasadami ich funkcjonowania,

- f) wydzielenie w księgach rachunkowych Urzędu – jednostki budżetowej konta 139 dla operacji wpłacanych wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umów,
- g) ujmowanie na koncie 750 operacji dotyczących spłaty odsetek od zaciąganych pożyczek i kredytów.

4. Wydzielenie odrębnych rachunków bankowych dla prowadzonych funduszy.

5. Zapewnienie pełnej realizacji obowiązków w zakresie sprawozdawczości jednostkowej, ciążących na Panu Wójcie i kierownikach gminnych jednostek organizacyjnych.

6. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę (lub najem), stosownie do wymogów art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, oraz spowodowanie stosowania prawidłowej klasyfikacji budżetowej dochodów z tytułu czynszów dzierżawnych.

7. Zlecenie odbywania podróży służbowych samochodem niebędącym własnością pracodawcy w następstwie zatwierdzenia stosownego wniosku pracownika w tym zakresie.

8. Każdorazowe wskazywanie przez Pana Wójta w rozliczeniu podróży służbowej czasokresu jej trwania, celem m.in. zachowania prawidłowości danych zamieszczanych w oświadczeniach dla potrzeb naliczania ryczałtu za używanie samochodu prywatnego w jazdach lokalnych.

9. Opracowanie i przedłożenie Radzie Gminy projektu Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

10. Zapewnienie stosowania prawidłowej klasyfikacji budżetowej dotacji udzielanych z budżetu gminy, mając na uwadze podstawy prawne uprawniające do ich udzielenia.

11. Udzielanie dotacji na cele publiczne podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych na zasadach określonych w art. 176 ustawy o finansach publicznych.

12. Zawieranie w informacji o stanie mienia komunalnego wszystkich elementów wymaganych art. 180 ustawy o finansach publicznych.

13. Spowodowanie w zakresie ewidencji środków trwałych:

- a) uzupełnienia ewidencji analitycznej środków trwałych o elementy wskazane w protokole kontroli i niniejszym wystąpieniu,
- b) ujęcia zakupionego zestawu ratowniczego w ewidencji podstawowych środków trwałych.

14. W zakresie inwentaryzacji składników majątkowych:

- a) uzupełnienie przepisów wewnętrznych poprzez wskazanie metod inwentaryzowania paliwa w samochodach, oleju opałowego i gazu propan butan oraz sposobu dokumentowania inwentaryzacji w drodze weryfikacji,
- b) zobowiązanie pracowników do prawidłowego wypełniania arkuszy spisowych oraz prawidłowego poprawiania zapisów dokonanych w tych arkuszach,
- c) inwentaryzowanie w drodze weryfikacji środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony oraz gruntów.

15. Terminowe odprowadzanie zrealizowanych dochodów budżetu państwa.

16. W zakresie rachunkowości funduszy:

- a) zobowiązanie Skarbnika do właściwej klasyfikacji budżetowej wydatków dokonywanych z GFOŚiGW,
- b) spowodowanie wydzielenia ewidencji funduszu likwidacji zakładu górniczego celem zaprzestania prezentacji danych dotyczących stanu tego funduszu w sprawozdaniach Rb-33,
- c) sporządzanie sprawozdań Rb-Z i Rb-N Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska.

17. Przeprowadzanie kontroli podatkowych z zachowaniem norm prawnych wynikających z treści przepisów Ordynacji podatkowej.

18. Przestrzeganie rzetelności i prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych, dokonanie korekty sprawozdań w związku z ustaleniami kontroli.


19. Wyjaśnienie i wyeliminowanie wskazanych w protokole i w części opisowej wystąpienia rozbieżności w zakresie danych wykazanych w informacjach i deklaracjach podatkowych oraz ich zgodności z obowiązującymi przepisami. Przedstawienie, w odpowiedzi na zalecenia, wyników poszczególnych ustaleń.

20. Przestrzeganie regulacji dotyczących sposobu prowadzenia czynności egzekucyjnych oraz ewidencji upomnień wynikających z przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz regulacji wewnętrznych.
21. Stosowanie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania podatkowego.
22. Przestrzeganie ustalonych przepisów wewnętrznych w zakresie realizacji dochodów z tytułu opłaty targowej.
23. Wyeliminowanie niedociągnięć w zakresie powszechności i prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych. W odpowiedzi na zalecenia przedstawić wyniki poszczególnych ustaleń.
24. Dostosowanie regulacji wewnętrznych dotyczących ewidencji księgowej podatków i opłat do obowiązujących norm prawnych wynikających z przywołanych przepisów.

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 Szacki