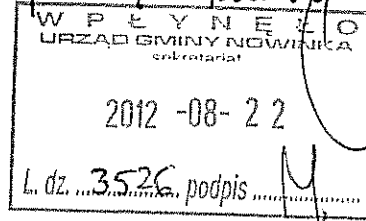


Regionalna Izba Obrachunkowa  
15-085 Białystok, ul. J.K. Branickiego 13  
tel. 085 748-46-20, fax 085 748-46-30

RIO.V.6001-3/12



Białystok, 2012.08.16

**Pani**

**Dorota Winiewicz**

**Wójt Gminy Nowinka**

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Nowinka za 2011 rok oraz inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Nowinka 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Suwałkach, stwierdzono szereg nieprawidłowości opisanych 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, uchwałę budżetową, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i realizowanych w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Wykonanie budżetu gminy Nowinka za 2011 r. w istotny sposób naruszyło przepis art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), mający zastosowanie do gospodarki finansowej gmin do 31 grudnia 2013 r. na podstawie art. 121 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.). Przywołana regulacja określa maksymalny poziom długu jednostki samorządu terytorialnego do wykonanych dochodów na koniec roku budżetowego na 60%. Wykonanie długu w stosunku do dochodów za 2011 r.

zamknęło się wskaźnikiem 106,64% - wykazany dług 11.565.368,04 zł, wykonane dochody – 10.844.754,49 zł.

W trakcie kontroli przeprowadzono analizę przyczyn wystąpienia nieprawidłowości w wykonaniu budżetu. Ostateczna konstrukcja budżetu na 2011 r. przewidywała realizację dochodów w wysokości 38.400.415 zł i wydatków na poziomie 44.614.806 zł. Plan dochodów wykonano w wysokości 10.844.754,49 zł (28,2%), zaś wydatków w wysokości 13.327.506,19 zł (29,87%). Planowany deficyt w wysokości 6.214.391 zł zamknął się faktycznie kwotą 2.482.751,70 zł. W budżecie zaplanowano zaciągnięcie kredytu w kwocie 7.532.157 zł, przeznaczonego na pokrycie planowanego deficytu wynikającego przede wszystkim z realizacji zadań inwestycyjnych (6.214.391 zł) oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań finansowych – 1.317.766 zł.

Jak wynika z ustaleń kontroli, głównym czynnikiem wpływającym na wysokość zaplanowanych dochodów i wydatków oraz zakładany poziom deficytu była planowana realizacja zadania inwestycyjnego polegającego m.in. na modernizacji oczyszczalni ścieków w Bryzglu, budowie oczyszczalni ścieków w Nowince, kanalizacji, wodociągu i oczyszczalni przydomowych na terenie gminy. W objaśnieniach do projektu uchwały budżetowej na 2011 r. zapisano, że w projekcie zostały zaplanowane zadania inwestycyjne jako wkład własny i dotacje, co do których gmina jest pewna, że otrzyma środki finansowe. W związku z tym, że gmina ma przyznane środki w wysokości 28.639.659 zł, aby zadanie to zrealizować i nie stracić dotacji jest zmuszona do zaciągnięcia wysokiego kredytu bankowego. W pierwotnej wersji uchwały budżetowej na 2011 r. przewidziano wydatki na ten cel w wysokości 33.693.717 zł oraz dochody ze źródeł zewnętrznych wynoszące 28.639.659 zł.

Analiza zasadności ujęcia tych kwot w budżecie po stronie dochodów i wydatków wykazała, że było to działanie bezpodstawne. Jak wynika z ustaleń kontroli, zaplanowana kwota była związana z realizacją programu „Zrównoważony rozwój rejonu rzeki Rospuda” zakwalifikowanego do dofinansowania na podstawie umowy udostępnienia środków Nr 215/2010/Wn10/OW-ki/D zawartej w dniu 22 czerwca 2010 r. pomiędzy Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej a Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku. Przedmiotem umowy było udostępnienie WFOŚiGW środków w kwocie do 100.000.000 zł w celu udzielenia beneficjentom dotacji na przedsięwzięcia inwestycyjne z zakresu gospodarki wodno-ściekowej. Umową przewidziano, że program będzie wdrażany do 31 grudnia 2013 r. W załączniku do umowy zawierającym „listę przedsięwzięć wskazanych do dofinansowania w ramach umowy udostępnienia środków dla WFOŚiGW w Białymstoku” wymieniono inwestycje gminy Nowinka z

przewidywanym kosztem całkowitym 49.677.721 zł i wysokością maksymalnego dofinansowania – 41.366.455 zł. Termin zakończenia inwestycji gminy Nowinka określono w załączniku do umowy na 31 grudnia 2013 r.

Gmina Nowinka miała otrzymywać środki na podstawie umów zawartych z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Białymstoku; termin składania wniosków do WFOŚiGW o dofinansowanie upływał 30 czerwca 2012 r. Zawarcie między NFOŚiGW a WFOŚiGW omówionej wyżej umowy nie stanowiło zatem okoliczności uzasadniającej planowanie w budżecie gminy na 2011 r. dochodów z tytułu dofinansowania, a jedynie podstawę do zawierania przez gminę umów z WFOŚiGW o dofinansowanie poszczególnych etapów zadania. Stwierdzono, że w 2011 r. gmina zawarła dwie umowy o dofinansowanie zadania z WFOŚiGW:

- w dniu 4 listopada 2011 r. podpisana została umowa Nr 146/11/B-OW/OW-065/DR, na podstawie której udzielono dotacji na budowę oczyszczalni w Nowince do kwoty 3.652.178 zł, przy czym w 2011 r. (do dnia 28 grudnia 2011 r.) miała być przekazana kwota wynosząca maksymalnie 1.571.180 zł, zaś pozostała część w 2012 r.; wniosek o dofinansowanie został złożony przez gminę 7 września 2011 r.;

- w dniu 14 grudnia 2011 r. podpisana została umowa Nr 149/11/B-GW/ZW-065/DR, na podstawie której udzielono dotacji na budowę wodociągów i kanalizacji w m. Kopianica i Tobołowo do kwoty 3.006.748 zł, przy czym w 2011 r. (do dnia 28 grudnia 2011 r.) miała być przekazana kwota wynosząca maksymalnie 1.285.448,40 zł, zaś pozostała część w 2012 r.; wniosek o dofinansowanie został złożony przez gminę 12 października 2011 r.

Z ustaleń kontroli wynika zatem, że gmina posiadała umowy przewidujące realizację w 2011 r. dochodów tytułem dofinansowania zadania jedynie w wysokości 2.856.628,40 zł. W 2011 r. poniesiono na realizację zadania wydatki w wysokości 3.849.700,91 zł, jak wynika z danych rocznego sprawozdania Rb-28S.

Mimo, że umowy o dofinansowanie zostały zawarte dopiero w listopadzie i grudniu 2011 r. (na podstawie wniosków złożonych w III kwartale), zaś wykonane wydatki zamknęły się w 2011 r. kwotą 3.849.700,91 zł, już w maju 2011 r. wszczęto procedurę zaciągnięcia kredytu w pełnej wysokości przewidzianej uchwałą budżetową – 7.532.149 zł, która ustalona została w budżecie przy założeniu pełnej realizacji w 2011 r. zadania inwestycyjnego objętego dofinansowaniem i osiągnięciem wynikającego głównie z realizacji tego zadania deficytu w kwocie 6.214.391 zł. Na podstawie zawartej umowy Pani Wójt oraz Skarbnik wydali w dniu 27 czerwca 2011 r. dyspozycję uruchomienia kredytu w wysokości 7.532.149 zł – str. 30-35 i 140-145 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała, że na kształtowanie się wskaźnika zadłużenia miało też wpływ niewykonanie dochodów z innych źródeł niż dofinansowanie omówionej wyżej inwestycji. Plan dochodów w kwocie 800.000 zł nie został zrealizowany w rozdziale 90001 „Gospodarka ściekowa i ochrona wód” par. 0690 „Wpływy z różnych opłat”, zaś w wysokości 50.000 zł nie został wykonany w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” par. 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”. Z ustaleń zawartych na str. 84-88 protokołu kontroli wynika, że plany te nie były realne, mimo czego nie zostały zweryfikowane w trakcie roku budżetowego.

Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), ujęte w budżetach dochody i przychody stanowią prognozy ich wielkości. Przyjmowane prognozy nie mogą jednak pozostawać w sprzeczności z dokumentacją stanowiącą podstawę realizacji dochodów. Jak wynika z ustaleń kontroli, Pani Wójt nie podjęła działań w celu urealnienia planu dochodów budżetowych oraz wydatków związanych z realizacją inwestycji, a także dokonała zaciągnięcia kredytu, którego wysokość w uchwale budżetowej uzasadniały wyłącznie błędne (zawyżone) założenia budżetu gminy co do zakresu finansowania inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnej w 2011 r. Zgodnie z art. 233 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wyłączna inicjatywa w sprawie dokonania zmian w uchwale budżetowej należy do Pani Wójt. Na Pani spoczywa także zadanie przygotowywania projektów uchwał Rady Gminy – art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Realizacja dochodów w zaplanowanej wysokości ma zasadnicze znaczenie dla przestrzegania obowiązującego wskaźnika stosunku zadłużenia do wykonanych dochodów. W toku wykonywania budżetu niezbędne jest zatem bieżące monitorowanie prawidłowości założeń przyjętych w pierwotnej wersji uchwały budżetowej.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie organizacji pracy Urzędu Gminy, przejawiające się tym, że w czasie prowadzenia czynności kontrolnych w Urzędzie nie funkcjonowały stanowiska Sekretarza Gminy oraz Skarbnika Gminy. Stwierdzono, że w dniu 30 czerwca 2011 r. rozwiązano umowę o pracę z Sekretarzem Gminy i od tego dnia do zakończenia kontroli stanowisko Sekretarza nie jest obsadzone. Nieobsadzenie stanowiska Sekretarza stoi w sprzeczności z przepisem art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.), zgodnie z którym w urzędzie gminy tworzy się stanowisko sekretarza. Zadania Sekretarza Gminy zostały przewidziane w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym w czasie

przeprowadzania kontroli. W następstwie nieobsadzenia stanowiska Sekretarza i zaniechania wyznaczenia przez Panią osoby wykonującej wobec Pani czynności z zakresu prawa pracy, nie została wypełniona dyspozycja art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z przywołanym przepisem czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. Z upoważnień udzielonych powołanemu z dniem 1 sierpnia 2011 r. Zastępcy Wójta nie wynika, aby Zastępca został wyznaczony do wykonywania czynności, o których mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych – str. 3-4 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że w związku z rezygnacją złożoną w dniu 24 kwietnia 2012 r. przez Skarbnika Gminy nie podjęła Pani do czasu kontroli formalnych czynności dotyczących odwołania Skarbnika. W dniu złożenia rezygnacji zawarte zostało porozumienie w sprawie rozwiązania stosunku pracy z dniem 30 kwietnia 2012 r., za porozumieniem stron. Rada Gminy Nowinka została odwołana przez mieszkańców w referendum przeprowadzonym w dniu 11 marca 2012 r., jednakże z dniem 10 maja 2012 r. Prezes Rady Ministrów wyznaczył osobę pełniącą funkcje przypisane Radzie Gminy Nowinka do czasu wyboru nowej Rady, stosownie do art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 88, poz. 985 ze zm.). Osobie pełniącej funkcję Rady Gminy winien zatem zostać przez Panią przedłożony wniosek o odwołanie Skarbnika, na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym – str. 4-5 i 8 protokołu kontroli.

Do dnia zakończenia kontroli (10 lipca 2012 r.) nie przedstawiła Pani osobie pełniącej funkcję Rady Gminy wniosku o powołanie Skarbnika. W dniu 2 maja 2012 r. powierzyła zaś Pani inspektorowi Urzędu obowiązki i odpowiedzialność w zakresie odpowiadającym stanowisku głównego księgowego (skarbnika), określonym przepisami art. 54 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z ustaleń zawartych na str. 5 protokołu kontroli, inspektor Urzędu, któremu powierzono wykonywanie czynności przynależnych głównemu księgowemu (skarbnikowi), spełnia wymagania niezbędne do zajmowania stanowiska skarbnika.

Kontrola zakresów czynności pracowników wykazała, że nie zostały określone zastępstwa dla pracowników referatu finansowo-podatkowego. Kwestia ustalenia zastępstw ma podstawowe znaczenie dla zapewnienia ciągłości działania jednostki sektora finansów publicznych, co stanowi jeden ze standardów funkcjonowania kontroli zarządczej sektora finansów publicznych. Standardy zostały ogłoszone komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84). Brak zastępstwa wpłynął na brak

możliwości sprawdzenia stanu druków ścisłego zarachowania w związku z nieobecnością pracownika, któremu przypisano te obowiązki – str. 13 i 25 protokołu kontroli.

Procedury wewnętrzne zawarte w Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych nie zawierają schematu obiegu dokumentów opisującego drogę dokumentu od jego wpływu do Urzędu lub sporządzenia aż do przekazania jego do archiwum, pomimo wskazania, że opracowanie takie jest składnikiem dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości – str. 15 protokołu kontroli.

Wprowadzona przez Panią 5 stycznia 2011 r. Instrukcja w sprawie wydawania kart drogowych określa stan posiadania samochodów i sprzętu silnikowego, dysponowania samochodami i sprzętem silnikowym (co dotyczy tylko samochodów strażackich), wydawania kart drogowych i kart pracy sprzętu silnikowego (także tylko w odniesieniu do samochodów strażackich), ewidencjonowania zakupionych materiałów pędnych, zasady ustalania norm zużycia paliwa. Instrukcję należy uznać za niekompletną, gdyż nie reguluje zasad dysponowania samochodami Urzędu Gminy Nowinka (autobus i volkswagen transporter) oraz wydawania i rozliczania kart drogowych do tych samochodów. Dla samochodu volkswagen normy zużycia paliwa określiła Pani zarządzeniem Nr 44/11 z dnia 5 września 2011 r. Kontrola wykazała, że do rozliczenia paliwa w tym samochodzie przyjmowano normę 10 litrów/100 km, co było niezgodne z normą ustaloną zarządzeniem, wynoszącą 11 litrów. Z wyjaśnienia osoby zajmującej się rozliczeniem paliwa wynika, że ustalona norma (według opinii kierowcy) została zawyżona i dlatego przyjmowano normę niższą. Kontrola prawidłowości wypełniania kart drogowych wykazała, że nie posiadają one podpisu osoby zlecającej wyjazd i stwierdzającej przyjazd. Ze względu na brak uregulowań wewnętrznych w tym zakresie nie ustalono osoby, która miałaby dokonywać stosownych adnotacji – str. 103-104 protokołu kontroli.

Badanie funkcjonowania procedur wewnętrznych wykazało, że niektóre dowody księgowe nie zostały podpisane na dowód sprawdzenia pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz nie zostały zatwierdzone do wypłaty. Między innymi nie zostały zatwierdzone pod względem merytorycznym 4 spośród 9 rachunków wystawionych przez zleceńbiorcę za organizację i przeprowadzenie zajęć sportowo-rekreacyjnych na obiekcie „Moje Boisko ORLIK 2012” na łączną kwotę 4.000 zł – str. 101-102 protokołu kontroli. Wskazanymi brakami naruszono postanowienia § 19 ust. 2 Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Nowince – str. 13-14 i 101-103 protokołu kontroli.

Okazany podczas kontroli rejestr instytucji kultury w dalszym ciągu miał postać ksiąg. Należy wskazać, że od 21 maja 2012 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz. 189) nakładające obowiązek prowadzenia rejestru instytucji kultury w postaci elektronicznej. Dane podlegające ujęciu w rejestrze wymienia § 3 ust. 1 rozporządzenia. Dotychczas prowadzony rejestr podlega dołączeniu do akt rejestrowych prowadzonych przy elektronicznym rejestrze danej instytucji – str. 6 protokołu kontroli.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości wykazała rozbieżności między wykazami kont zawartymi w zakładowym planie kont i kontami faktycznie prowadzonymi dla ewidencji operacji, uwidocznionymi w zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej za 2011 r. Ustalono, że w wykazie kont dla Urzędu jako jednostki budżetowej w dalszym ciągu figuruje konto 138 „Rachunek środków na prefinansowanie” oraz 761 „Pokrycie amortyzacji”. Wymienionych kont nie zawiera rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego... (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.). Nie dokonano również niezbędnych zmian w zakresie kont zespołu 7, które powinny polegać w szczególności na dodaniu kont 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (mimo jego pominięcia w planie kont zostało otwarte w księgach jednostki), 750 „Przychody finansowe”, 751 „Koszty finansowe”, 760 „Pozostałe przychody operacyjne” i 761 „Pozostałe koszty operacyjne”. Nie dokonano również zmiany nazw kont w wykazie kont dla budżetu gminy na „Skumulowane wyniki budżetu” (konto 960) i „Wynik wykonania budżetu” (konto 961).

Ponadto w zakładowym planie kont ustalono, że z ewidencji księgowej wyłącza się materiały biurowe, środki czystości, paliwo i opał a wydatki na ich nabycie odnosi się koszty na konto 400 w momencie nabycia. Niewłaściwie wskazano konta 400, gdyż od 2011 r. konto o tym symbolu służy do ewidencji naliczonych odpisów amortyzacji, natomiast do ewidencji kosztów zużycia materiałów i energii na cele działalności podstawowej służy konto 401. W regulacjach wewnętrznych postanowiono ponadto, że materiały te podlegają ewidencji pozaksięgowej, a sposób prowadzenia ewidencji, pozwalający na rozliczenie tych materiałów, został określony w Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych. Czynności kontrolne wykazały, że zapis ten nie odzwierciedla stanu faktycznego, gdyż sposób prowadzenia ewidencji nie został określony. Oprócz tego w

wykazie programów komputerowych stosowanych przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych nie wskazano wersji oprogramowania – str. 15-16 i 103 protokołu kontroli.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady rachunkowości, w tym zakładowy plan kont. Elementy, które powinny być objęte dokumentacją określa w szczególności art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zasady konstruowania zakładowego planu kont dla budżetu i Urzędu zawierają przepisy § 15 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... – str. 16 protokołu kontroli.

W sferze prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości naruszające przepisy ustawy o rachunkowości, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont..., a także przepisów wewnętrznych, polegające na:

- a) braku na dokumentach księgowych podpisu osoby odpowiedzialnej za wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretację), co stanowi naruszenie art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy – str. 18 protokołu kontroli,
- b) opłaceniu faktury zawierającej błędne określenie strony dokonującej operacji gospodarczej (Starostwo Powiatowe w Augustowie, zamiast Urząd Gminy w Nowince), co pozostawało w sprzeczności z art. 21 ust. 1 pkt 2 ustawy – str. 18 protokołu kontroli,
- c) nieprawidłowym ewidencjonowaniu lokat bankowych, co polegało na ujmowaniu rachunku lokaty na koncie 140 „Środki pieniężne w drodze”: założenie lokaty księgowano Wn 140 – Ma 133 „Rachunek budżetu”, a zwrot środków z lokaty Wn 133 – Ma 140. Zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 133, zawartymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia, na koncie tym ujmuje się lokaty dokonywane ze środków rachunku budżetu. W tym celu właściwe jest wydzielenie subkonta w ramach konta 133 – str. 19 protokołu kontroli,
- d) wystąpieniu przypadków wypłaty gotówki z kasy bez zamieszczenia daty jej odbioru, czym naruszono § 14 pkt 2 Instrukcji kasowej – str. 24 protokołu kontroli,
- e) nieuwjęciu na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności” zaległości z tytułu czynszu, których prawdopodobieństwo ściągnięcia jest nikłe, tj. posiadających cechy określone przepisami art. 35b ust. 1 ustawy; uwaga ta dotyczy w szczególności należności głównej od najemcy lokalu mieszkalnego w kwocie 10.582,49 zł, wobec którego prowadzono nieskuteczne czynności egzekucyjne; z ustaleń kontroli wynika, że na koncie 290 ujmowano



odsetki z pominięciem należności głównej, tj. prowadzono ewidencję w sposób obowiązujący przed 2011 r. – str. 28 i 80-81 protokołu kontroli,

f) naruszeniu zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy poprzez ujęcie w księgach 2011 r. (w dacie zapłaty) kosztów remontu garażu OSP wynoszących 15.000 zł, wynikających z faktury wystawionej w grudniu 2010 r.; zgodnie z przywołanym przepisem w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty – str. 105 protokołu kontroli.

Badając gospodarkę kasową stwierdzono, że dla udokumentowania obrotów kasowych stosowano komputerowe wydruki KW „kasa wypłaci”, bez nadania im cech druków ścisłego zarachowania. Naruszono w ten sposób wymagania przepisów Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania. Z instrukcji nie wynikał natomiast obowiązek objęcia ewidencją ścisłego zarachowania druków KP, co pozostawało w sprzeczności z zapisami w Instrukcji kasowej nakazującej ujmowanie druków KP w ewidencji druków ścisłego zarachowania. Należy wskazać, że prowadzenie ewidencji ścisłego zarachowania dowodów dokumentujących obrót gotówkowy stanowi jeden z podstawowych warunków sprawdzalności operacji kasowych.

W zakresie tego zagadnienia stwierdzono ponadto, że w Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania zawarto wymóg objęcia ewidencją ścisłego zarachowania m.in. świadectw miejsca pochodzenia zwierząt i konto kwitariuszy. Wymienione druki nie są obecnie stosowane, co świadczy o niedostosowaniu instrukcji do potrzeb jednostki – str. 24-25 protokołu kontroli.

Odnosnie procedur opracowywania projektów planów i planów finansowych jednostek budżetowych stwierdzono nieprzestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616). Z ustaleń kontroli wynika, że plany finansowe jednostek oświatowych zostały podpisane przez głównego księgowego Biura Obsługi Szkół oraz zatwierdzone przez Panią Wójt – nie zostały natomiast zatwierdzone przez kierowników jednostek. Z kolei Pani Wójt, jako kierownik Urzędu Gminy, i kierownik GOPS nie sporządzili planów finansowych kierowanych jednostek. Zgodnie z § 8 ust. 5 przywołanego rozporządzenia, kierownicy samorządowych jednostek budżetowych w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania informacji o kwotach

dochodów i wydatków budżetowych, przyjętych w uchwale budżetowej, są zobowiązani do sporządzenia planu finansowego swojej jednostki poprzez dostosowanie projektu planu finansowego do zgodności z uchwałą budżetową. Zatwierdzony przez kierownika jednostki plan finansowy stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki budżetowej. Obowiązek sporządzenia planu finansowego Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej wynika z art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – str. 33 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości realizacji dochodów budżetu stwierdzono, że Pani Wójt w 2011 r. zaniechała ustalenia czynszu za najem lokali mieszkalnych od 4 najemców w łącznej wysokości 7.552,94 zł. Trzech najemców wniosło do Urzędu pisma o zaliczenie wykonanych prac remontowych na poczet czynszu najmu, natomiast jeden najemca (lokalu socjalnego) zwrócił się z prośbą o udzielenie zapomogi lub dostarczenie niezbędnych materiałów na wykonanie trzonu kuchennego w części zaadaptowanej na kuchnię. Z protokołów zdawczo-odbiorczych wynikało, że lokal był wyposażony w piec kaflowy oraz westwalkę spełniającą rolę trzonu kuchennego. Najemcy, którzy wykonali prace remontowe przedstawili faktury zakupu materiałów dotyczących robót polegających na malowaniu i wymianie armatury sanitarnej. W świetle obowiązujących przepisów zaliczenie tych kosztów na poczet czynszu nie miało podstaw. Na najemcach lokali mieszkalnych spoczywa obowiązek zakupu materiałów do wykonania tego typu prac remontowych. Zgodnie bowiem z art. 6b ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), najemcę obciąża naprawa i konserwacja m.in. trzonów kuchennych i kuchni, podgrzewaczy wody, wanien, brodzików, zlewozmywaków i umywalek wraz z syfonami, baterii i zaworów czerpalnych oraz innych urządzeń sanitarnych, w które lokal jest wyposażony, łącznie z ich wymianą, a także malowanie lub tapetowanie oraz naprawa uszkodzeń tynków ścian i sufitów, malowanie drzwi lub okien, wbudowanych mebli, urządzeń kuchennych, sanitarnych i grzewczych. Ponadto w pismach skierowanych do najemców Pani Wójt błędnie poinformowała o „umorzeniu czynszu”, podczas gdy w rzeczywistości zaniechano jego naliczenia za dany okres – str. 82-84 protokołu kontroli.

W zakresie dochodów z najmu lokali mieszkalnych ustalono ponadto, że opłaty za c.o. w 2011 r. pobierano od najemców w wysokości ryczałtowej. Po upływie danego okresu rozliczeniowego nie dokonywano jednak rozliczenia wpłat z kosztami rzeczywiście poniesionymi w tym okresie. Z art. 9 ust. 2 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie praw lokatorów... wynika, że najemcy lokali powinni wносить opłaty za dostawę ciepła w wysokości

niezbędnej do pokrycia ponoszonych kosztów ich dostarczenia do lokalu używanego przez lokatora. W tej sytuacji pobierane ryczałtowe opłaty mogą być traktowane jedynie jako forma zaliczek na poczet zwrotu poniesionych kosztów za dany okres rozliczeniowy. Po ustaleniu faktycznej wielkości kosztów poniesionych w danym okresie wynik rozliczenia powinien być ujęty w ewidencji księgowej, jako zwiększenie lub zmniejszenie stanu należności od lokatorów – str. 82 protokołu kontroli.

Badaniu poddano przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) w zakresie procedur zmierzających do realizacji dochodów z majątku. Badanie trybu wyłaniania dzierżawców nieruchomości wykazało, że obowiązujące w okresie objętym kontrolą umowy dzierżawy zostały zawarte przez poprzedniego Wójta M. Motybla bez uprzedniego sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Obowiązek sporządzenia i sposób upublicznienia wykazu wynikają z art. 35 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś wymagania co do treści wykazu określa art. 35 ust. 2 przywołanej ustawy. Ponadto stwierdzono przypadki zawarcia umów na okres powyżej 3 lat z pominięciem trybu przetargowego wymaganego przepisem art. 37 ust. 4 ustawy.

Pośród badanych umów dzierżawy (w tym na okres powyżej 3 lat) stwierdzono 3 umowy zawarte w latach 2009-2010 przez byłego Wójta, którymi oddano w dzierżawę nieruchomości o łącznej powierzchni 5,2230 ha bez określenia wysokości czynszu dzierżawnego. Stosownie do art. 693 § 1 k.c. nie jest możliwe zawarcie umowy dzierżawy z pominięciem ustalenia czynszu (tak np. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 8 maja 2001 r. (IV CKN 357/00, Lex nr 52542)). Z dokonanych podczas kontroli szacunkowych obliczeń, opartych o wysokość czynszu z innych umów dzierżawy (aczkolwiek zawartych również z pominięciem trybu przetargowego), wynika, że roczny czynsz z tytułu omawianych umów wynosiłby ok. 313 zł – str. 79-80 protokołu kontroli.

Kontrola opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości wykazała, że co najmniej od 2005 r. opłaty nie były aktualizowane – str. 84 protokołu kontroli. Stosownie do postanowień art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z uwagi na okres jaki upłynął od czasu ostatniej aktualizacji podjęcie działań w tym względzie jest zasadne. Należy wskazać, że art. 12 ustawy zobowiązuje organy właściwe w sprawie gospodarki

nieruchomościami (wójta) do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki.

Z ustaleń kontroli wynika, że w 2011 r. na konto budżetu gminy wpłynęły darowizny w wysokości 21.600 zł z przeznaczeniem na pokrycie kosztów sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Rada Gminy uchwałą z 29 czerwca 2011 r. postanowiła o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium, biorąc pod uwagę m.in. wnioski właścicieli nieruchomości zmierzających do zwiększenia obszarów przewidzianych do zabudowy. W II półroczu 2011 r. zawarła Pani 43 umowy z osobami zainteresowanymi (właścicielami gruntów) zmianami studium. Pobieranie środków pieniężnych od mieszkańców na pokrycie kosztów sporządzenia zmiany studium narusza postanowienia art. 13 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), z których jednoznacznie wynika, że koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy – str. 84-85 protokołu kontroli.

Badając wykonanie budżetu stwierdzono przypadki stosowania nieprawidłowej klasyfikacji dochodów i wydatków w świetle przepisów 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.) – str. 84-87 i 109 protokołu kontroli. Nieprawidłowo sklasyfikowano dochody na kwotę 46.809,21 zł, dotyczące:

- a) wpływów za dzierżawę obwodów łowieckich w kwocie 1.669,61 zł, które powinny być ujęte w par. 0750 „Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze”,
- b) darowizn w kwocie 36.200 zł, które powinny być ujęte w par. 0960 „Otrzymane spadki, zapisy i darowizny w postaci pieniężnej”,
- c) opłat za zajęcie pasa drogowego w kwocie 5.551,40 zł, które powinny być ujęte w par. 0490 „Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw”,
- d) wpływów ze sprzedaży złomu w kwocie 1.989,60 zł, które powinny być ujęte w par. 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”,
- e) czynszu za najem lokalu mieszkalnego w kwocie 1.398,60 zł, który powinien być ujęty w par. 0750.

Nieprawidłowości w zakresie klasyfikacji wydatków dotyczyły opłat komorniczych i kosztów egzekucyjnych w kwocie 22,91 zł, które zostały zaliczone do par. 4300 „Zakup usług pozostałych” zamiast do par. 4610 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego”.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy, badaniu poddano również dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005r., Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Wójt. 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.

Badanie zagadnień związanych z terminowością prac wymiarowych dotyczących zobowiązań opłacanych przez osoby fizyczne wykazało nieprawidłowości z tego zakresu polegające m.in. na braku prowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego niedoręczonych decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego (w badanym okresie nie doręczono 18 nakazów płatniczych na kwotę 511,00zł). Jak wskazano na str. 67 protokołu kontroli służby organu podatkowego nie prowadziły działań mających na celu doręczenie decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego. Brak możliwości skutecznego ustalenia miejsca zamieszkania podatnika może być podstawą do ustanowienia kuratora sądowego do doręczeń dla osoby nieznanej z miejsca pobytu (art. 154 § 2 w związku z art. 138 § 2 Ordynacji podatkowej). Organ podatkowy zatem, jako zainteresowana strona, winien skierować wniosek do sądu opiekuńczego miejsca ostatniego zamieszkania osoby nieobecnej. W przypadku, gdy podatnicy nie żyją, organ podatkowy powinien wydać decyzję o odpowiedzialności spadkobierców za zobowiązania podatkowe spadkodawcy, stosownie do przepisów art. 100, w związku z art. 102 Ordynacji podatkowej. Jest to możliwe po ustaleniu spadkobierców, między innymi poprzez wystąpienie do sądu, w związku z treścią art. 1025 Kodeksu cywilnego, z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania o stwierdzenie nabycia spadku. Brak szybkich i efektywnych działań mających na celu doręczenie nakazów płatniczych, powoduje, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje – art. 21 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej. Natomiast, jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie zostanie doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, ulega przedawnieniu stosownie do przepisów art. 68 § 1 ustawy.

Kontrola wykazała także nieprawidłowości z tego zakresu polegające m.in. na doręczaniu decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego po terminie

umożliwiający podnikom zapłatę I raty zobowiązania podatkowego w ustawowym terminie, przy jednoczesnym niezamieszczeniu w decyzjach wymiarowych informacji, że uległ zmianie termin płatności podatku wynikający z przepisów (w badanej próbie 22 nakazy płatnicze na kwotę 9.701,00 zł doręczono średnio 18 dni po terminie). Zgodnie bowiem z treścią art. 47 § 1 Ordynacji podatkowej w tego typu przypadkach termin płatności I raty zobowiązania podatkowego upływa 14 dni od dnia doręczenia decyzji wymiarowej – str. 67 protokołu kontroli.

Następnym obszarem w obrębie, którego stwierdzono nieprawidłowości były zagadnienia z zakresu powszechności i prawidłowości wymiaru należności podatkowych osobom fizycznym. Ustalenia w tej dziedzinie dotyczyły nie prowadzenia przez organ podatkowy czynności sprawdzających w zakresie wskazanym treścią art. 272 Ordynacji podatkowej. Wskazuje na to brak reakcji organu podatkowego na naruszenie przez podatników będących osobami fizycznymi obowiązku przedkładania informacji w sprawie podatku rolnego i od nieruchomości w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego. Jak wyszczególniono w opisach na stronach 42 oraz 53 protokołu kontroli, informacji nie wyegzekwowano od 8 podatników podatku rolnego (4,87% sprawdzonych pozycji) oraz 4 podatników podatku od nieruchomości (3,92% sprawdzonych pozycji). Brak informacji podatkowych uniemożliwił sprawdzenie prawidłowości wymiaru należności podatkowych. W przypadku podatku od nieruchomości informacja jest podstawowym dokumentem źródłowym o powierzchni użytkowej budynków oraz ich przeznaczeniu.

Działania kontrolne, prowadzone w zakresie prawidłowości wymiaru podatku rolnego, obejmowały również zagadnienia dotyczące stosowania ulg i zwolnień w tej należności. Stwierdzone w tym obszarze nieprawidłowości dotyczyły dwóch przypadków udzielonych zwolnień z tytułu nabycia gruntów (decyzja PF III. 3102/1/11 z 16 lutego 2011 r. i decyzja PF III.17.2011 z 30 października 2011 r.). W pierwszym przypadku błędnie ustalono okres obowiązywania zwolnienia, niezgodnie z treścią art. 13d ustawy z 15 listopada o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. nr 136, poz. 969 ze zm.), poprzez zastosowanie zwolnienia od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów - str. 43-44 protokołu kontroli. Z kolei opis na stronie 45 protokołu wskazuje przypadek udzielenia omawianego zwolnienia z wadliwie określonym okresem jego stosowania tj. 5 lat i 1 miesiąc (od 01 sierpnia 2011 r. do 31 sierpnia 2016 roku). Narusza to przepis art. 12 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, z którego wynika, iż okres tego zwolnienia wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym

zawarto umowę sprzedaży gruntów lub prawa wieczystego użytkowania, ustanowiono prawo wieczystego użytkowania gruntów lub objęto grunty w trwale zagospodarowanie w drodze umowy.

Z przedłożonych do kontroli akt podatników którym udzielono ulgi inwestycyjne, wynika, że organ podatkowy, w dwóch przypadkach (decyzja PF III 3113/1/2/08 oraz decyzja PF III 3113/I/1/2/08), w toku postępowania nie podejmował niezbędnych działań w celu dokładnego ustalenia stanu faktycznego i załatwienia sprawy oraz nie dochował obowiązku zebrania i rozpatrzenia całego materiału dowodowego, do czego był zobligowany treścią art. 187 Ordynacji podatkowej (w aktach znajdują się tylko wnioski, zestawienia i faktury). Stwierdzono ponadto brak informacji, czy działania inwestycyjne, stanowiące w myśl przepisów ustawy, podstawę ubiegania się o ulgę, nosiły znamiona modernizacji oraz czy wszystkie wykazane materiały wykorzystane zostały przy realizacji inwestycji (szczególnie w przypadku pierwszej inwestycji). W przypadku drugiej inwestycji, która dotyczyła budowy obory z budynkiem gospodarczym, brak informacji czy wykonana inwestycja to jeden budynek spełniający funkcję w części obory i w kolejnej części budynku gospodarczego, czy też dwie odrębne bryły budynków. Art. 13 ust. 1 ustawy nie wprowadził podstawy prawnej do różnicowania obiektów w zależności od powierzchni przeznaczonej na hodowlę oraz inne cele związane z gospodarstwem rolnym i w przypadku, gdy jest to jeden budynek podstawą naliczenia ulgi inwestycyjnej są wszystkie poniesione nakłady. W przypadku, gdy są to dwa budynki ulga inwestycyjna przysługuje wyłącznie za budynek obory a poniesione nakłady (przedłożone faktury ujęte w zestawieniu) rozliczone proporcjonalnie, zgodnie z normami obowiązującymi w budownictwie na budowę obory (od tej części udzielenie ulgi inwestycyjnej), oraz drugiego budynku. Brak wymienionych danych potwierdza, że organ podatkowy nie prowadził oględzin, co narusza zasady prowadzenia postępowania podatkowego. Zgodnie bowiem z art. treścią 122 Ordynacji podatkowej, organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

Ponadto ustalono, że w jednym przypadku (decyzja PF III 3113/I/08) zawyżono podstawę naliczenia ulgi inwestycyjnej o 200,00 zł, zaś kwotę przyznanej ulgi o 50,00 zł – str. 46-47 protokołu kontroli.

Dokonane ustalenia dotyczyły także braku reakcji organu podatkowego na fakt naruszenia, przez podatników, będącymi osobami fizycznymi, prawnymi bądź jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, obowiązku terminowego składania deklaracji na podatek od środków transportowych. Stwierdzono, że organ podatkowy

niedostatecznie dokonywał czynności sprawdzających m.in. w zakresie terminowości składania deklaracji, stosownie do przepisów art. 272 Ordynacji podatkowej. Nietrzymanie przez podatników ustawowych terminów składania deklaracji w wielu przypadkach skutkowało nieterminową wpłatą pierwszej raty podatku. Brak czynności sprawdzających potwierdza również opis na stronie 60 protokołu kontroli, wskazujący na niedokonywanie bieżącej weryfikacji przedkładanych przez podatników podatku od środków transportowych deklaracji, co skutkowało także tym, że podatnik o nr ewidencyjnym 100006, posiadający samochód ciężarowy o nr rej. BAU U963, w deklaracji nie wykazał rodzaju zawieszenia, co uniemożliwiło zweryfikowanie prawidłowości opodatkowania. Rodzaj zawieszenia jest jednym z parametrów decydujących o wysokości opodatkowania. W przypadku braku tego typu danych organ podatkowy winien wezwać podatnika do przedłożenia karty pojazdu ewentualnie świadectwa homologacji. Organy podatkowe mają także możliwość uzyskania bezpłatnej informacji z centralnej ewidencji pojazdów, prowadzonej przez właściwego ministra. Powyższe dane są organowi podatkowemu niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych składanych deklaracji podatkowych.

Analizie poddano także decyzje podatkowe wydane na podstawie art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Przedmiotem kontroli był sposób prowadzenia postępowania podatkowego oraz zebrany materiał dowodowy. Zgodnie ze wskazanym przepisem organ podatkowy wydaje decyzję przyznającą ulgę w zapłacie podatku w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Obowiązek ustalenia czy przesłanki owe występują ciąży na organie podatkowym (jego służbach) a realizowany być winien poprzez zebranie materiału dowodowego w trakcie postępowania podatkowego. Z analizy decyzji podatkowych wynika, że organ podatkowy naruszył art. 210 § 1 pkt 6 oraz § 4 i § 5 Ordynacji podatkowej, ponieważ pięć decyzji nie zawierało wystarczającego uzasadnienia faktycznego, będącego pochodną ustaleń dokonanych w trakcie postępowania. Zgodnie z przytoczonymi przepisami każda decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne, w którym organ podatkowy wskazuje fakty, które uznał za uzasadnione, dowody, którym dał wiarę oraz przyczyny, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności. 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. Szczególnie dotyczy to decyzji na podstawie, których udzielono ulgi w zapłacie podatku – str. 71-74 protokołu kontroli.

Z kolei analiza realizacji dochodów z tytułu opłaty skarbowej, przeprowadzona pod kątem prawidłowości jej pozyskiwania pozwoliła ustalić, iż w 2 przypadkach od wydanych wypisów i wyrysów z planu zagospodarowania przestrzennego nie pobrano opłaty skarbowej. Z zamieszczonej adnotacji wynikało, że cyt. „*zwolnione były od opłaty na podstawie ustawy*” Stwierdzono natomiast brak adnotacji określającej podstawę prawną zwolnienia. Obowiązek jej zamieszczenia wynika z treści § 4 ust. 1 pkt 3 lit. „b” rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 września 2007r. w sprawie zapłaty opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 187, poz. 1330), który stanowi, iż wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję), organ administracji samorządowej zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, *w której określa podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia - w przypadku gdy podmiot składający zgłoszenie lub wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) jest zwolniony od opłaty skarbowej.*

Dokonane w toku kontroli ustalenia dotyczyły również nierzetelnego przeprowadzania kontroli mających na celu zweryfikowanie danych wykazywanych przez podatników w złożonych informacjach podatkowych ze stanem faktycznym. Komisja, w sporządzonych protokołach wskazała (dotyczy to wszystkich 4 przeprowadzonych kontroli), że dane wykazane przez podatników były zgodne ze stanem faktycznym. Tymczasem opis na stronie 76 protokołu kontroli wskazuje, że podatnik o nr ewidencyjnym 1130033 prowadzi działalność gospodarczą w zakresie produkcji wyrobów stolarskich i ciesielskich dla budownictwa, a w złożonej informacji wykazał powierzchnie 60 m<sup>2</sup> w kategorii budynki i grunty związane z działalnością gospodarczą oraz 71,19 m<sup>2</sup> w kategorii budynki pozostałe. Ze sporządzonego przez komisję protokołu kontroli wynika, że działalność prowadzona jest w budynku o powierzchni 130 m<sup>2</sup>, z czego 60 m<sup>2</sup> zajmuje pomieszczenie, w którym znajdują się maszyny do obróbki drewna oraz narzędzia. Komisja nie wykazała natomiast jaka powierzchnia nieruchomości zajęta jest do przechowywania (składowania) drewna do produkcji wyrobów stolarskich i ciesielskich oraz gotowych wyrobów, nie zwróciła uwagi

również na fakt, że podatnik zadeklarował do opodatkowania najwyższą stawką tylko część posiadanego budynku. Z treści art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że „*Grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych*” – str. 76 protokołu kontroli.

Naruszono ponadto zasady przeprowadzania kontroli u podatników podatków i opłat lokalnych, poprzez prowadzenie kontroli przez członków komisji nieposiadających legitymacji służbowych. Obowiązek ich posiadania wynika z treści art. 284 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że osoby wykonujące czynności kontrolne przed ich rozpoczęciem zobowiązane są okazać kontrolowanemu upoważnienie do przeprowadzenia kontroli oraz *legitymację służbową*. Nie okazanie kontrolowanemu podatnikowi wymienionych w ustawie dokumentów, może skutkować zakwestionowaniem, w ewentualnym procesie odwoławczym, ustaleń kontroli z powodów formalnych – str. 76 – 77 protokołu kontroli.

Jak wskazuje opis zawarty na stronie 75 protokołu kontroli, do zakładowego planu kont nie wprowadzono konta syntetycznego 226 „Długoterminowe należności budżetowe” oraz syntetycznych kont pozabilansowych: 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”. Obowiązek prowadzenia wskazanych kont wynika z treści § 10 pkt 1 i 2 rozporządzenia 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), a zasady ich prowadzenia odpowiednio z §§ 11, 12 i 13 rozporządzenia.

Kontrola wydatków na wynagrodzenia wykazała nieprawidłowości opisane na str. 93-99 protokołu kontroli. Stwierdzono, że regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Nowinka wprowadzony zarządzeniami Nr 1/09 z dnia 23 czerwca 2009 r. i Nr 65/11 z dnia 3 października 2011 r. (obowiązuje od 1 października 2011 r.) został sporządzony z

naruszeniem przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Nie zostały w nim bowiem określone wymagania kwalifikacyjne pracowników na danym stanowisku, co narusza art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy. W wykazie stanowisk nie przewidziano zaś wszystkich stanowisk, na których są faktycznie zatrudnieni pracownicy Urzędu – dotyczyło to stanowisk asystenta i palacza c.o. (w regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy stanowisko asystenta zostało uwzględnione). Dla tych stanowisk nie zostały określone maksymalne stawki wynagrodzenia zasadniczego, wymagane przez art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy.

W regulaminie wynagradzania ustalono, że w szczególnie uzasadnionych, indywidualnych przypadkach pracownikowi może być przyznany dodatek specjalny na czas nieokreślony, co narusza przepis art. 36 ust. 5 ustawy. Należy wskazać, że ustawową podstawą przyznania dodatku specjalnego jest okresowe zwiększenie obowiązków służbowych pracownika lub powierzenie dodatkowych zadań. Z brzmienia przywołanego przepisu wynika, że przyznanie dodatku może nastąpić przy zaistnieniu jednej z dwóch wymienionych w nim przesłanek. Jednakże okolicznością uzasadniającą przyznanie tego składnika wynagrodzenia jest zawsze cecha „okresowości” zwiększenia obowiązków lub powierzenia zadań, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego. Kontrola wykazała, że dodatek na czas nieokreślony został przyznany, przez poprzedniego Wójta M. Motybla, inspektorowi w Wydziale Finansowym na okres od 1 stycznia 2010 r. (bez uzasadnienia przyznania tego dodatku); z dniem 2 maja 2012 r. Pani Wójt zwiększyła wysokość tego dodatku z 80 zł do 1.400 zł miesięcznie, uzasadniając zwiększeniem obowiązków służbowych związanych z nieobecnością Skarbnika. Z wyjaśnienia, które złożyła Pani kontrolującemu wynika, że dodatek, *będzie wypłacany tylko i wyłącznie do czasu powołania osoby na stanowisko Skarbnika*. Czynności kontrolne wykazały, że przyznała też Pani dodatek specjalny asystentowi na okres od 10 marca do 30 kwietnia 2011 r. w wysokości 200 zł bez określenia zadań uzasadniających jego przyznanie, podnosząc w wyjaśnieniu złożonym do protokołu kontroli, że został przyznany *z tytułu dodatkowych czynności związanych z przejęciem częściowo obowiązków (...) Sekretarza Gminy, któremu wypowiedziana została umowa o pracę*. Dodatek specjalny bez określonego na piśmie uzasadnienia był przyznany jeszcze jednemu pracownikowi w wysokości 1.000 zł miesięcznie; dodatek przyznawała Pani każdorazowo na okres jednego miesiąca (łącznie wypłacono go za 3 miesiące) bez wskazania uzasadnienia jego przyznania.

W kwestii zatrudnienia osoby na stanowisku asystenta – od 1 stycznia do 30 września 2011 r. w pełnym wymiarze czasu pracy i od 1 października 2011 r. w wymiarze ½ etatu – stwierdzono, że pracownik ten został zatrudniony także na ½ etatu na stanowisku mł.

referenta na okres od 1 października 2011 r. do 31 marca 2012 r. a od 1 kwietnia 2012 r. na czas nieokreślony. Analiza zakresów czynności asystenta i mł. referenta wykazała, że część zadań przypisana dla tych stanowisk pokrywa się ze sobą. W większości są to czynności mieszczące się w ogólnie pojętym prowadzeniu i bieżącej obsłudze sekretariatu Urzędu Gminy. Wynagrodzenie pracownika zatrudnionego na pełnym etacie na stanowisku asystenta wynosiło 2.200 zł, a po przejściu na ½ etatu 2.000 zł z zatrudnienia na stanowisku asystenta i 1.200 zł na stanowisku młodszego referenta. Zasada jest, że te same strony stosunku pracy powinny być związane tylko jednym stosunkiem pracy, czyli jedną umową o pracę (wyrok SN z 13 marca 1997 r., sygn. akt I PKN 43/97, opubl. OSNP 1997/24/494). Jak wynika z uzasadnienia wyroku, jedna umowa o pracę może przewidywać, że pracownik będzie zatrudniony w mieszanym charakterze, tj. na kilku stanowiskach, np. kasjerka-pracownik administracyjny, kasjer-sprzedawca itp. Jedynie wyjątkowo dopuszczalne jest zatrudnienie tego samego pracownika przez tego samego pracodawcę na podstawie drugiej, odrębnej i równoległej umowy o pracę. Jak wskazał Sąd, zawarcie takiej równoległej umowy jest możliwe, gdy praca powierzana pracownikowi w ramach drugiej umowy jest pracą zupełnie inną rodzajowo niż praca wykonywana w ramach umowy podstawowej.

W odniesieniu do wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów o dzieło i zlecenia stwierdzono, że zawarta w dniu 4 marca 2011 r. umowa zlecenia „stałej obsługi prawnej w zakresie zamówień publicznych gminy Nowinka” za wynagrodzeniem miesięcznym 600 zł, a od 2012 r. – 800 zł, nie została opatrzona kontrasygnatą Skarbnika, co narusza przepis art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (brak kontrasygnaty stwierdzono także w przypadku umowy na remont garażu OSP – str. 105 protokołu kontroli). Z treści umowy nie wynikał szczegółowy zakres zadań przypisany zleceniobiorcy w ramach zawartej umowy, co nie pozwala na konkretne ustalenie czynności będących przedmiotem zlecenia (art. 734 k.c.). W wyjaśnieniach złożonych do protokołu kontroli zarówno zleceniobiorca T.F., jak też Pani Wójt, zgodnie oświadczyli, że w ramach zawartej umowy zleceniobiorca sporządza specyfikacje istotnych warunków zamówienia w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych, umieszcza ogłoszenia w Biuletynie Zamówień Publicznych, opracowuje i przekazuje ogłoszenia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, pomaga komisjom przetargowym w ocenie ofert, uczestniczy w pracach komisji przetargowych, sporządza pisma kierowane do wykonawców w czasie prowadzenia postępowania, udziela konsultacji i porad w zakresie Prawa zamówień publicznych. Oprócz regulacji zawartej w art. 734 k.c. należy też wskazać, że za precyzyjnym określeniem obowiązków wynikających z

zawartej umowy przemawia kwestia ustalenia ewentualnej odpowiedzialności za nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych, w tym wypełniające znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych – str. 100-101 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała, że w okresie od 18 września 2007 r. do 23 listopada 2011 r. dokonywano wydatków na rzecz PGE Dystrybucja S.A. Oddział Białystok za konserwację oświetlenia ulicznego bez zawarcia stosownej umowy w tym zakresie – str. 107-109 protokołu kontroli. W dniu 23 listopada 2011 r. zawarła Pani umowę z PGE na okres od 1 grudnia 2011 r. do 30 listopada 2014 r. Kontrola wykazała, że część faktur, na podstawie których realizowane były wydatki w 2011 r. nie była podpisana na dowód ich sprawdzenia pod względem merytorycznym (6 dowodów spośród 11 ujętych w ewidencji), przez Skarbnika (4 dowody spośród 11), a w 1 przypadku brak podpisu Wójta na dowód zatwierdzenia do wypłaty. Faktury, które nie zostały opatrzone wymaganymi podpisami opiewały na łączną kwotę 16.845,81 zł. Ponadto wszystkie faktury nie zostały opisane w sposób wymagany zarządzeniem Pani Wójt z dnia 5 stycznia 2011 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową Urzędu Gminy, który winien polegać na wyczerpującym opisie operacji gospodarczej na dowodzie księgowym. Wystawiane przez PGE faktury za konserwację oświetlenia ulicznego podawały jako wykonaną usługę jedynie „konserwacja oświetlenia ulicznego za m-c...”, przy czym kwota do zapłaty w poszczególnych miesiącach była różna. W efekcie kontrolujący nie mogli ustalić, od czego zależała wysokość miesięcznej opłaty. Do faktur nie dołączono kosztorysów wykonanych robót, brak też pisemnych zleceń wykonania usługi.

Kontrolujący poddali ocenie realizację postanowień umowy zawartej przez Panią z PGE w dniu 23 listopada 2011 r. Stwierdzono, że pomimo ustaleń zawartych w umowie, przewidujących że faktura zostanie wystawiona przez zleceniobiorcę po wykonaniu zlecenia potwierdzonego protokołem odbioru, a podstawę wyliczenia wynagrodzenia stanowić będzie kalkulacja/kosztorys sporządzony w oparciu o cenniki cenotwórcze, to do faktury wystawionej w dniu 28 grudnia 2011 r. na kwotę 2.699,01 zł nie został dołączony kosztorys, zaś wykonanie usługi nie zostało potwierdzone. Do faktury dołączono jedynie zlecenie z dnia 5 grudnia 2011 r. Mimo tego faktura została zatwierdzona pod względem merytorycznym – str. 106-109 protokołu kontroli.

Nieprawidłowości stwierdzono także przy realizacji wydatków poniesionych na zakup usług pozostałych. W rozdziale 80113 „Dowożenie uczniów do szkół” ujmowane były

wydatki z tytułu zwrotu kosztów przejazdu dzieci samochodem osobowym, będącym w dyspozycji rodziców. W październiku 2011 r. (okres ten został przyjęty jako próba do kontroli) na ten cel wydatkowano kwotę 1.446,20 zł. We wrześniu 2011 r. zawarła Pani 5 porozumień z rodzicami dzieci, którym przyznany został zwrot kosztów dowozu ucznia do i ze szkoły. We wszystkich porozumieniach zawarto zapis, że podstawą rozliczenia będzie rachunek przedłożony przez rodzica ucznia wraz z poświadczeniem przez dyrektora szkoły ilości dni obecności dziecka w szkole. Zawarcie porozumień poprzedzone było złożeniem wniosków przez rodziców wraz z oświadczeniem, w którym zawarto informacje o odległości z miejsca zamieszkania do szkoły, dysponowaniu samochodem i uprawnieniami do kierowania pojazdem oraz o zużyciu paliwa na 100 km. Wysokość stawki za kilometr przebiegu była określana indywidualnie w porozumieniach.

Należy wskazać, że podstawę zwrotu kosztów dowozu dzieci do szkół stanowią normy prawne zawarte w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), w szczególności zaś przepisy art. 17 ust. 2 i 3, zgodnie z którymi obowiązkiem gminy jest zapewnienie bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, jeżeli droga dziecka z domu do szkoły, w której obwodzie dziecko mieszka, przekracza odległość 3 km – w przypadku uczniów klas I-IV szkół podstawowych. Jeżeli zatem gmina nie zapewni bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu, do jej zadań należy zapewnienie zwrotu kosztów przejazdu, lecz wyłącznie środkami komunikacji publicznej. Takie stanowisko zajął m.in. WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 sierpnia 2008 r. (III SA/Łd 289/89), Lex nr 519082 – str. 111-114 protokołu kontroli.

W zakresie udzielania zamówień publicznych stwierdzono liczne nieprawidłowości wynikające z nieprzestrzegania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Błędami powtarzającymi się w badanych postępowaniach było:

- a) prowadzenie postępowań przez komisje powołane zarządzeniami Pani Wójt, bez określenia zakresu obowiązków i odpowiedzialności członków komisji w sposób zapewniający sprawność jej działania, indywidualizację odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystość prac, co stanowi naruszenie art. 21 ust. 3 ustawy – str. 118-119, 127, 135, 142 protokołu kontroli,
- b) zamieszczenie w 2 ogłoszeniach o zamówieniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego informacji o „terminie składania wniosków o dopuszczenie do udziału w

postępowaniu lub ofert” (w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia określono prawidłowo „termin składania ofert”). Składanie wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu następuje w postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu ograniczonego oraz w trybach negocjacyjnych (dialogu konkurencyjnym, negocjacjach z ogłoszeniem), a nie w przetargu nieograniczonym – str. 126 i 134 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała, że usługi prawnicze świadczone były na rzecz gminy przez kancelarię radcowsko-adwokacką na podstawie umowy zawartej przez Panią Wójt w dniu 20 grudnia 2010 r. na okres 2 lat, tj. od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie miesięczne w wysokości 2.500 zł plus podatek VAT. Stwierdzono, że wybór wykonawcy odbył się bez zastosowania przepisów Prawa zamówień publicznych – na fakturach wystawionych za wykonaną usługę umieszczano adnotację „usług dokonano zgodnie z ustawą o zamówieniach publicznych art. 4 ust. 8”. Z postanowień art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych wynika, że ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła zaś 60.000 zł (art. 32 ust. 1 ustawy), co stanowiło równowartość 15.629 euro ( $2.500 \text{ zł} \times 24 \text{ miesiące} = 60.000 \text{ zł} : 3,839 = 15.629 \text{ euro}$ ). Z ustaleń kontroli wynika zatem, że zamawiający zaniechał ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością wymaganą przez art. 32 ust. 1 ustawy. Jak stanowi art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. b), jeżeli zamówienia udziela się na czas oznaczony dłuższy niż 12 miesięcy, wartością zamówienia jest wartość ustalona z uwzględnieniem okresu wykonywania zamówienia. Wobec powyższego udzielenie zamówienia publicznego na obsługę prawną gminy przez okres 2 lat za wynagrodzeniem miesięcznym 2.500 zł netto wymagało zastosowania przepisów ustawy. Usługi prawnicze są usługami o charakterze niepriorytetowym, zawartymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykazu usług o charakterze priorytetowym i niepriorytetowym (Dz. U. Nr 12, poz. 68) i podlegają złagodzeniu rygorów dotyczących procedury postępowania w celu wyłonienia ich wykonawcy. Przepisy ustawy podlegające wyłączeniu przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi o charakterze niepriorytetowym wskazuje art. 5 Prawa zamówień publicznych – str. 115-117 protokołu kontroli.

W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie wykonawcy usługi dowozu dzieci z terenu gminy Nowinka do Zespołu Szkół w Nowince i Szkoły Podstawowej w Olszance w roku szkolnym 2011/2012 wartość szacunkowa zamówienia została ustalona z naruszeniem art. 32 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Do wyliczenia wartości zamówienia przyjęto kwotę brutto wynoszącą 69.937,56 zł, podczas gdy

zgodnie z przywołanym przepisem wartością zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością – str. 117 protokołu kontroli.

W postępowaniu tym stwierdzono ponadto, że z datą 5 sierpnia 2011 r. członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia o braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z postępowania. Oświadczenia na druku ZP-1 zostały złożone, zanim jeszcze znana była lista wykonawców, którzy złożyli oferty (otwarcie ofert nastąpiło 17 sierpnia 2011 r.). W zbiorze dokumentów dotyczących omawianego przetargu znajdowały się oświadczenia (druk ZP-1) Pani Wójt oraz E. Konstantynowicz – członka komisji przetargowej, które nie były podpisane przez wskazane w ich treści osoby. Niepodpisanie oświadczeń jest jednoznaczne z ich niezłożeniem, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Protokół postępowania został zatwierdzony w dniu 9 września 2011 r. przez Panią Wójt; w treści protokołu znajduje się wskazanie, że kierownik zamawiającego oraz wszyscy członkowie komisji przetargowej złożyli oświadczenia określone w art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych, co było niezgodne ze stanem faktycznym. Oświadczenia Pani Wójt i E. Konstantynowicz zostały podpisane w trakcie trwania kontroli – w czasie, gdy zostały przekazane przez kontrolujących pracownikowi Urzędu w celu sporządzenia kserokopii oraz potwierdzenia za zgodność z oryginałem – str. 117-122 protokołu kontroli.

W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie wykonawcy zadania „Zagospodarowanie terenu rekreacyjno-wypoczynkowego i budowa pomostu na jeziorze Blizno w miejscowości Ateny” stwierdzono, że termin składania ofert wskazany w specyfikacji (16 marca 2011 r., godz. 10<sup>00</sup>) był inny niż zamieszczony w ogłoszeniu o zamówieniu, w którym podano „termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub ofert” określony na 9 czerwca 2011 r., godz. 10<sup>00</sup>. Jak wyjaśniono kontrolującym, termin składania i otwarcia ofert, który pojawił się w specyfikacji był wynikiem pomyłki. Z protokołu tego postępowania nie wynika, aby do przeprowadzenia postępowania została powołana komisja przetargowa, mimo że Pani Wójt powołała komisję zarządzeniem z dnia 8 czerwca 2011 r. Wskazano natomiast, że „osobą wykonującą czynności w postępowaniu” był T.F., którego zakres czynności obejmował „sprawdzanie ofert pod względem formalnym oraz ocenę ofert”. Do protokołu z postępowania dołączone zostały oświadczenia Pani Wójt i T.F. – przewodniczącego komisji. Pozostali członkowie komisji, tj. M. Lewoc i L. Myszkowski takich oświadczeń nie złożyli. Kontrolującym okazano pismo Pani Wójt datowane na 6 lipca 2011 r., skierowane do T.F., z którego wynika, że w związku z



niemożliwością funkcjonowania komisji przetargowej powołanej zarządzeniem 38/11 z dnia 8 czerwca 2011 r. z powodu długotrwałego zwolnienia lekarskiego i rozwiązania umowy o pracę z M. Lewocem powierzono T.F. dokonanie oceny ofert złożonych w przetargu. Analiza tego tematu wykazała, że w dniu otwarcia ofert, tj. 9 czerwca 2011 r., M. Lewoc oraz L. Myszkowski byli obecni w pracy, co zostało potwierdzone ich podpisem na liście obecności. Z listy obecności wynika, że M. Lewoc od 16 czerwca 2011 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim, natomiast L. Myszkowski poza urlopem w dniach 13-27 czerwca i 8 lipca 2011 r. był obecny w pracy. Na pytanie, dlaczego w otwarciu ofert w dniu 9 czerwca 2011 r. nie uczestniczyli pozostali członkowie komisji przetargowej wyznaczonej przez Wójta, T.F. udzielił pisemnej odpowiedzi, że członkowie komisji w osobach M. Lewoc i L. Myszkowski uczestniczyli w dniu 9 czerwca 2011 r. w otwarciu ofert. Zgodnie z treścią załącznika nr 10 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 223, poz. 1458), osoby obowiązany do składania, pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania, pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 Prawa zamówień publicznych są: kierownik zamawiającego, pracownik zamawiającego, któremu kierownik zamawiającego powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności, członek komisji przetargowej, biegły lub inna osoba wykonująca czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia – str. 126-129 protokołu kontroli.

W postępowaniu prowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego na wyłonienie wykonawcy zadania „Budowa wodociągu i kanalizacji ciśnieniowej z przepompowniami przydomowymi w miejscowościach Danowskie, Kopanica, Tobołowo i Strękowizna” stwierdzono, że kosztorys inwestorski nie został opatrzony datą jego sporządzenia. W myśl przepisu § 7 pkt 1 lit. f) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. Nr 130, poz. 1389) kosztorys inwestorski obejmuje m.in. datę jego opracowania. Zagadnienie to ma związek z możliwością weryfikacji zachowania terminów wynikających z art. 35 ust. 1 Prawa zamówień publicznych dotyczących ustalania wartości zamówienia – w odniesieniu do robót budowlanych podstawą ustalenia wartości zamówienia jest kosztorys inwestorski sporządzony nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia. Ponadto w zakresie ustalenia wartości zamówienia stwierdzono, że w protokole postępowania wskazano wartość

wynoszącą 6.910.996,93 zł, a jako jej równowartość podano 1.719.324 euro. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 224, poz. 1796) średni kurs złotego w stosunku do euro stanowiący podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych wynosił w 2011 r. 3,839. W związku z tym wartość zamówienia w przeliczeniu na euro powinna wynosić 1.800.207,59 zł.

Warunkiem udziału w postępowaniu było wniesienie wadium w wysokości 220.000 zł (3,18% wartości zamówienia), co jest niezgodne z art. 45 ust. 4 Prawa zamówień publicznych, z którego wynika, że zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia. W omawianym przypadku powinna to być kwota nie większa niż 207.330 zł.

Członkowie komisji przetargowej oraz Pani Wójt złożyli w dniu 5 września 2011 r. oświadczenia, o których mowa w art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Z protokołu postępowania wynika, że osobą wykonującą czynności w postępowaniu był również T.F., który wykonywał zadania w zakresie przygotowania specyfikacji oraz nadzoru nad przebiegiem przetargu. Z listy obecności, sporządzonej na okoliczność otwarcia ofert, wynika, że T.F. był również obecny przy otwarciu ofert w dniu 29 sierpnia 2011 r. i reprezentował Urząd Gminy Nowinka. W związku z tym T.F., jako inna osoba wykonująca czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia, winien złożyć oświadczenie wymagane przepisem art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych o braku lub istnieniu okoliczności uzasadniających wyłączenie z postępowania. Dalsza analiza tego zagadnienia wykazała, że T.F. jest zatrudniony na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony w wymiarze ½ etatu w firmie EKOLOBUD S.A., co potwierdził w oświadczeniu dla celów ubezpieczeń społecznych załączonym do umowy zlecenia zawartej w dniu 4 marca 2011r. z gminą Nowinka na prowadzenie stałej obsługi prawnej w zakresie zamówień publicznych. Firma EKOLOBUD złożyła w omawianym postępowaniu ofertę, która została wybrana jako najkorzystniejsza; z wykonawcą tym została podpisana umowa na wykonanie zamówienia.

W świetle art. 17 ust. 1 pkt 4 Prawa zamówień publicznych T.F., jako pozostający z wykonawcą w stosunku mogącym budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności jego osoby (stosunku pracy), podlegał wykluczeniu z niniejszego postępowania.

Na podstawie wyjaśnienia udzielonego przez przewodniczącą komisji przetargowej ustalono, że T.F. przygotowywał w postępowaniu specyfikację istotnych warunków zamówienia wraz z kompletem załączników oraz upublicznił ogłoszenie o przetargu. Po złożeniu przez jedną z firm zapytania w sprawie zmiany warunków specyfikacji przygotował

odpowiedź dla tej firmy i umieścił ją na stronie BIP oraz dokonał modyfikacji specyfikacji i opublikował jej zmianę. W dniu otwarcia ofert T.F. uczestniczył przy otwarciu ofert, zaś po zakończeniu części oficjalnej otwarcia ofert, na części nieoficjalnej wskazał, że związany jest z firmami biorącymi udział w przetargu i w związku z tym nie mógł brać udziału w dalszym postępowaniu. W wyjaśnieniu przewodniczący komisji przetargowej wskazał, że T.F. sprawdzał również kompletność złożonych w teczce zamówień akt i wskazywał braki.

Zgodnie z określoną w art. 7 ust. 2 Prawa zamówień publicznych zasadą bezstronności i obiektywizmu czynności związane z przygotowaniem oraz przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia wykonują osoby zapewniające bezstronność i obiektywizm. Realizacji tej zasady służą m.in. przepisy art. 17 Prawa zamówień publicznych wymagające złożenia oświadczenia o istnieniu bądź braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z postępowania – str. 132-139 protokołu kontroli.

Analiza przetargu nieograniczonego na udzielenie długoterminowego kredytu w kwocie 7.532.149 zł (wartość zamówienia oszacowano na 1.530.061,88 zł) wykazała nieprawidłowości polegające na:

- a) niezatwierdzeniu przez Panią Wójt specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz wyniku postępowania – str. 141 i 144 protokołu kontroli,
- b) braku udokumentowania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu przez wykonawców, którzy złożyli oferty, czym naruszono § 2 ust. 1 pkt 15 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego – str. 142 protokołu kontroli,
- c) zaniechaniu wezwania wykonawcy do przedstawienia wymaganego pełnomocnictwa rodzajowego do podpisywania dokumentów w postępowaniu przetargowym; dotyczyło to jednej z osób, które podpisały ofertę ze strony banku; naruszono tym samym art. 26 ust. 3 Prawa zamówień publicznych; nieprawidłowość nie miała wpływu na wynik postępowania – str. 142 protokołu kontroli,
- d) przekazaniu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ponad 3 miesiące po zawarciu umowy, czym naruszono art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych – str. 143 protokołu kontroli.

Nieprawidłowości polegające na nieprzestrzeganiu procedur wewnętrznych stwierdzono przy wyłanianiu wykonawców zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14.000 euro. Procedury obowiązujące w Urzędzie wynikają z Instrukcji w

sprawie regulaminu zamówień publicznych wprowadzonej przez Panią Wójt zarządzeniem Nr 5/11 z dnia 5 stycznia 2011 r. Ich naruszenie stwierdzono przy zleceniu remontu pomieszczenia garażu OSP w Nowince za kwotę 15.000 zł oraz równania dróg gminnych za 10.491,90 zł. W obu przypadkach zawarto umowy bez rozeznania aktualnej oferty rynkowej, potwierdzonego pisemnymi ofertami co najmniej 2 oferentów lub notatką służbową dotyczącą wyboru najkorzystniejszej oferty. Przyjęte procedury przewidywały taką formę dokumentowania postępowania w odniesieniu do zamówień o przewidywanej wartości powyżej 3.500 zł – str. 114-115 protokołu kontroli.

Badając zagadnienia dotyczące osiąganie przez gminę poziomu średnich wynagrodzeń nauczycieli stwierdzono brak udokumentowania, aby sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego zostało przekazane dyrektorom szkół oraz Radzie Gminy Nowinka. Zgodnie z art. 30a ust. 5 Karty Nauczyciela organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, zobowiązany jest do przedkładania sprawozdania w terminie 7 dni od dnia jego sporządzenia m.in. organowi stanowiącemu i dyrektorom szkół prowadzonych przez tę jednostkę – str. 123-124 protokołu kontroli.

W wyniku badania zagadnień dotyczących mienia komunalnego stwierdzono, że w dniu 5 stycznia 2011 r. wprowadziła Pani Instrukcję w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w Urzędzie Gminy Nowinka. W kwestii umorzenia środków trwałych wskazano, że dokonywane będzie ono zgodnie ze stawkami amortyzacyjnymi, określonymi w ustawie „z dnia 11 marca 2004 roku Dz. U. Nr 54, poz. 535”. Wskazać należy, że data uchwalenia ustawy i numer publikacji odpowiadają ustawie o podatku od towarów i usług, podczas gdy wykaz rocznych stawek amortyzacyjnych zamieszczony jest w załączniku Nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 74, poz. 397 ze zm.). W podstawie prawnej wskazano również nieobowiązujące od 1 stycznia 2011 r. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.). Obowiązującym aktem jest rozporządzenie Rady Ministrów w tej sprawie z dnia 10 grudnia 2010 r. (Dz. U. Nr 242, poz. 1622) – str. 148 protokołu kontroli.

Roczne umorzenie środków trwałych za 2011 r. zostało ujęte w księgach w kwocie 1.421.914,29 zł – dowody PK Nr 1047 i 1053. Umorzenia środków trwałych dokonał

ówczesny Skarbnik, który sporządził zestawienie środków trwałych i umorzenia według grup na dzień 31 grudnia 2011 r. Z tego zestawienia wynika, że wartość umorzenia w 2011 r. została wyliczona na kwotę 1.658.813,94 zł (o 236.899,66 zł większą niż ujęta w księgach). W trakcie kontroli nie ustalono przyczyn rozbieżności – str. 149-150 protokołu kontroli. Jednocześnie stwierdzono, że wykazana w zestawieniu wartość środków trwałych brutto wynosząca 37.468.274,10 zł jest niższa o 215.289,81 zł od danych ewidencji syntetycznej i analitycznej. Kontrolujący ustalili, że różnica dotyczyła:

- poz. 20 wykazu przystanek Olszanka, Szczeberka, Szczebra – wskazano wartość brutto 18.000 zł natomiast z zapisu w księdze środków trwałych wynika wartość 20.761,05 zł; umorzenie zostało naliczone od kwoty 18.000 zł w wysokości 900 zł, a powinno być naliczone od kwoty 20.761,05 zł w wysokości 1.038 zł (zaniżono umorzenie o 138 zł);
- poz. 68 wykazu droga Walne – wskazano wartość brutto 451.823,46 zł natomiast z zapisu w księdze środków trwałych wynika wartość 470.183,46 zł; umorzenie zostało naliczone od kwoty 451.823,46 zł w wysokości 10.166,02 zł, a powinno być naliczone od kwoty 470.183,46 zł w wysokości 10.579,13 zł (zaniżono umorzenie o 413,11 zł);
- do wykazu nie ujęto przebudowy chodnika i odnowy skweru w Nowince o wartości 194.188,76 zł, wprowadzonych do ewidencji 22 listopada 2011 r.

Kontrola prawidłowości sporządzania protokołów likwidacji przedmiotów nienadających się do użytku wykazała, że 2011 r. dokonano likwidacji 3 przedmiotów z uwagi na ich zużycie: telefon komórkowy (259,64 zł), kosiarka spalinowa (1.749 zł), opony samochodowe (5.658,30 zł). Komisja likwidacyjna sporządziła protokoły likwidacji środków trwałych w użytkowaniu. Stwierdzono, że protokoły dotyczące likwidacji kosiarki i opon nie zostały zatwierdzone przez Panią Wójt. Obowiązek ich zatwierdzenia przez kierownika jednostki wynika z § 13 pkt 3 Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym... - str. 151 protokołu kontroli.

W wyniku badania zagadnień dotyczących prawidłowości udzielania dotacji innym jednostkom samorządu terytorialnego stwierdzono, że gmina Nowinka przekazała pomoc finansową powiatowi Augustowskiemu w wysokości 592.896,73 zł na realizację inwestycji „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 1186B Szczebra – Sokolne – Cisówek – Kurianki wraz z przebudową mostu na rzece Szczeberka...”. Podstawą udzielenia pomocy innej j.s.t. jest odrębna uchwała organu stanowiącego w tej sprawie, jak stanowi art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych i art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.). Czynności

kontrolne wykazały, że Rada Gminy Nowinka nie podjęła uchwały w sprawie udzielenia pomocy, która winna stanowić podstawę zawarcia umowy z powiatem – str. 157 protokołu kontroli.

W zakresie wykorzystania przez gminę Nowinka dotacji celowej przeznaczonej na częściowy zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej przez producentów rolnych stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- a) niepodawaniu limitu zwrotu w decyzjach ustalających wysokość zwrotu podatku akcyzowego. Wymóg zawarcia limitu w decyzjach został nałożony przez art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. Nr 56, poz. 379 ze zm.) – str. 155-156 protokołu kontroli,
- b) niepotwierdzaniu kopii faktur VAT zakupu oleju napędowego za zgodność z oryginałem. Obowiązek potwierdzenia kopii faktur VAT za zgodność z oryginałem przez pracownika upoważnionego przez wójta został nałożony w art. 6 ust. 3 pkt 1 przywołanej ustawy – str. 155-156 protokołu kontroli.

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

Organem wykonawczym gminy jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Pani Wójt – kierowniku jednostki, stosownie do art. 53 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a także na pracownikach, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

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

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

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

1. W zakresie planowania i wykonywania budżetu gminy:

- a) planowanie dochodów budżetu z dofinansowania zadań ze źródeł zewnętrznych w wysokości mającej uzasadnienie w kwotach wskazanych w zawartych umowach jako podlegające realizacji w danym roku budżetowym,
- b) bieżące monitorowanie faktycznej realizacji założeń uchwały budżetowej, dotyczących realności planowanych dochodów i wydatków oraz zasadności zaciągania zobowiązań finansowych, mając na uwadze obowiązek zachowania dopuszczalnego limitu zadłużenia na koniec roku,
- c) podjęcie działań zmierzających do zmniejszenia poziomu zadłużenia gminy.

2. Obsadzenie stanowiska Sekretarza Gminy, mając na uwadze wskazane w części opisowej wystąpienia regulacje prawne jednoznacznie wskazujące na obowiązek zatrudnienia Sekretarza w Urzędzie.

3. Formalne wyznaczenie osoby wykonującej wobec Pani Wójt czynności z zakresu prawa pracy, stosownie do art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

4. Niezwłoczne przedłożenie osobie pełniącej funkcje Rady Gminy Nowinka wniosku o odwołanie dotychczasowego Skarbnika Gminy, który nie świadczy pracy od maja 2012 r.

5. Niezwłoczne przedłożenie osobie pełniącej funkcje Rady Gminy Nowinka wniosku o powołanie Skarbnika Gminy.

6. Wylimitowanie nieprawidłowości w organizacji i funkcjonowaniu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy, poprzez:

- a) ustalenie zastępstw dla pracowników referatu finansowo-podatkowego,
- b) uregulowanie zasad (drogi) obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie,
- c) uzupełnienie Instrukcji w sprawie wydawania kart drogowych o zasady dysponowania samochodami Urzędu Gminy Nowinka (autobus i volkswagen transporter), w tym wydawania i rozliczania kart drogowych do tych samochodów, oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za wykonywanie czynności z tym związanych,

d) zapewnienie przestrzegania ustalonych norm zużycia paliwa; ewentualnie dokonanie ich urealnienia w przepisach wewnętrznych,

e) zapewnienie realizacji wyłącznie dowodów księgowych opatrzonymi stosownymi podpisami potwierdzającymi dokonanie kontroli i zatwierdzenie do zapłaty.

7. Prowadzenie rejestru instytucji w formie elektronicznej.

8. W zakresie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości:

a) dokonanie zmian w wykazie i nazwach kont zawartych w zakładowym planie kont poprzez dostosowanie ich do obowiązujących przepisów,

b) określenie zasad prowadzenia pozaksięgowej ewidencji materiałów, których uregulowania w jednostce wymagają postanowienia przepisów wewnętrznych,

c) wskazanie stosowanej wersji oprogramowania komputerowego, za pomocą którego prowadzone są księgi rachunkowe,

d) dokonanie zmian w Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie w zakresie podstaw naliczania umorzenia i klasyfikacji środków trwałych.

9. Zobowiązanie osoby wykonującej obowiązki i kompetencje Skarbnika Gminy do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:

a) zamieszczanie na dowodach księgowych podpisu osoby odpowiedzialnej za wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych,

b) realizację dowodów księgowych, w których jednostka jest wymieniona jako strona dokonująca operacji gospodarczej,

c) ewidencjonowanie lokat bankowych w sposób wskazany w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli,

d) zamieszczanie na dowodach kasowych daty odbioru gotówki,

e) ujmowanie na koncie 290 odpisu aktualizującego należności główne o nikłym prawdopodobieństwie ściągłości, mając jednocześnie na uwadze, że według obowiązujących od 2011 r. zasad ewidencji odpis aktualizujący odsetki za nieterminowe płatności może być ujęty w księgach wyłącznie przy stwierdzeniu istnienia jednej z przesłanek dokonania odpisu, spośród wymienionych w art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, co powoduje w praktyce, że odpis aktualizujący odsetki powiązany jest z jednoczesnym odpisem należności głównej, od której odsetki są naliczane,

f) przestrzeganie zasady memoriału,

g) ustalenie prawidłowej wartości umorzenia środków trwałych za 2011 rok i ewentualne dokonanie jego korekty w księgach rachunkowych.



**10.** Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie gospodarki drukami ścisłego zarachowania, poprzez:

- a) objęcie ewidencją druków ścisłego zarachowania dowodów KP i KW służących dokumentowaniu obrotu gotówkowego,
- b) dokonanie aktualizacji przepisów Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania, przy uwzględnieniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia.

**11.** W zakresie sporządzania planów finansowych:

- a) sporządzanie przez Panią Wójt planu finansowego Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej,
- b) zobowiązanie kierownika GOPS do sporządzania planu finansowego jednostki,
- c) zobowiązanie kierowników jednostek oświatowych do zatwierdzania sporządzonych planów finansowych; zaniechanie zatwierdzania planów tych jednostek przez Panią Wójt.

**12.** W zakresie dochodów z najmu lokali mieszkalnych:

- a) zaprzestanie zaniechania naliczania czynszu za najem lokali mieszkalnych z powodu wykonania przez najemców robót remontowych należących do ich obowiązków stosownie do art. 6b ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów...,
- b) rozliczanie wpłat wnoszonych przez najemców na poczet kosztów wytwarzania energii cieplnej względem faktycznie poniesionych kosztów, mając na uwadze postanowienia art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów...

**13.** W zakresie dzierżawy nieruchomości gminy:

- a) sporządzanie i podawanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy,
- b) stosowanie procedury przetargowej przy zawieraniu umów na okres dłuższy niż 3 lata,
- c) ustalanie czynszu za nieruchomości oddane w dzierżawę.

**14.** Zaktualizowanie wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

**15.** Zaniechanie pobierania „darowizn” z przeznaczeniem na sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, którego koszty sporządzenia obciążają budżet gminy, jak to wynika z obowiązujących przepisów.

**16.** Zapewnienie prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów i wydatków.

**17.** Przestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie prowadzenia czynności sprawdzających. Wyeliminowanie wskazanych nieprawidłowości w pozyskiwaniu dochodów z tytułu podatków lokalnych, będących pochodną nierealizowania tych obowiązków.

**18.** Wyegzekwowanie od wszystkich podatników brakujących informacji w sprawie podatku rolnego i od nieruchomości.

19. Udzielanie ulg i zwolnień w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów w oparciu o obowiązujące przepisy w tym zakresie oraz wyeliminowanie nieprawidłowości.
20. Podejmowanie niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zbieranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego przy udzielaniu ulg inwestycyjnych.
21. Zachowanie prawidłowości opodatkowania osób fizycznych podatkiem rolnym oraz podatkiem od środków transportowych z uwzględnieniem wskazanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego przepisów materialnego prawa podatkowego, wynikającego odpowiednio z ustaw o podatku rolnym i o podatkach i opłatach lokalnych oraz wyeliminowanie nieprawidłowości w tym zakresie.
22. Wyeliminowanie nieprawidłowości wskazanych w protokole kontroli i w części opisowej wystąpienia pokontrolnego, w zakresie powszechności i terminowości doręczania podatnikom decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego.
23. Przestrzeganie wskazanych przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej przy wydawaniu decyzji podatkowych.
24. Rzetelne przeprowadzanie kontroli podatkowych.
25. Wyposażenie w legitymacje służbowe wszystkich pracowników uczestniczących w kontrolach podatkowych.
26. Prowadzenie ewidencji księgowej podatków i opłat z wykorzystaniem wszystkich niezbędnych kont wskazanych przepisami przywołanego aktu wykonawczego.
27. Uzupełnienie regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy o elementy wskazane w części opisowej wystąpienia.
28. Precyzyjne uzasadnianie merytorycznych podstaw przyznania dodatku specjalnego, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań lub zwiększenia obowiązków – w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu obowiązków, a także wykazania okresowego charakteru przyczyny powstania dodatku.
29. Zaniechanie przyznawania dodatku specjalnego na czas nieokreślony.
30. Rozważenie rozwiązania jednej z umów o pracę z pracownikiem zatrudnionym w wymiarze ½ etatu na stanowiskach asystenta i mł. referenta ze względu na nieuzasadnione – jak wynika z ustaleń kontroli i przywołanego wyroku SN – powielanie w obowiązujących umowach obowiązków pracownika, które mogą być powierzone w ramach jednej umowy.
31. Precyzyjne określenie obowiązków zleceniobiorcy prowadzącego obsługę gminy w zakresie zamówień publicznych, mając na uwadze możliwość dochodzenia ewentualnej odpowiedzialności za nieprawidłowe wykonywanie zlecenia.

32. Przedkładanie Skarbnikowi, celem kontrasygnowania, dokumentów poświadczających dokonanie czynności prawnych mogących powodować powstanie zobowiązań pieniężnych.

33. Dokonywanie wydatków z tytułu konserwacji oświetlenia ulicznego po udokumentowaniu i rozliczeniu usługi przez wykonawcę zgodnie z postanowieniami zawartej umowy.

34. Rozważenie zorganizowania bezpłatnego transportu do szkoły wszystkim dzieciom zamieszkałym na terenie gminy lub dokonywanie zwrotu kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej, mając na uwadze, że obowiązujące przepisy prawa nie przewidują zwrotu kosztów dowozu dzieci samochodem będącym własnością rodziców.

35. W zakresie udzielania zamówień publicznych:

- a) przestrzeganie obowiązku wyłaniania wykonawców usług, dostaw i robót budowlanych o wartości przekraczającej 14.000 euro z zastosowaniem przepisów Prawa zamówień publicznych,
- b) ustalanie zakresu obowiązków poszczególnych członków komisji przetargowej, mając na celu indywidualizację odpowiedzialności jej członków,
- c) zaprzestanie umieszczania w ogłoszeniach o przetargu nieograniczonym informacji na temat terminu składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu,
- d) ustalanie wartości przedmiotu zamówienia z należytą starannością, w kwocie bez podatku VAT, na podstawie dokumentów sporządzonych zgodnie z wymaganiami obowiązujących przepisów,
- e) zaprzestanie składania oświadczeń o istnieniu bądź braku okoliczności uzasadniających wyłączenie z postępowania przed upływem terminu składania ofert,
- f) zapewnienie, aby wszystkie osoby zobowiązane ustawą do składania oświadczeń na druku ZP-1 przestrzegały tego obowiązku, ze szczególnym uwzględnieniem przypadków, gdy osoby biorące udział w postępowaniu ze strony gminy pozostają z wykonawcą w stosunku mogącym budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności,
- g) dołożenie należytej staranności w celu zapewnienia zgodności istotnych danych zawartych w ogłoszeniu o przetargu i specyfikacji,
- h) ustalanie wadium w wysokości nie większej niż to wynika z przepisów Prawa zamówień publicznych,
- i) formalne zatwierdzanie przez Panią Wójt specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz wyniku postępowania,
- j) dokumentowanie dokonania oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu,

k) wzywianie wykonawców do uzupełnienia brakujących dokumentów w zakresie wymaganego pełnomocnictwa osób reprezentujących,

l) niezwłoczne zamieszczanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia.

36. Przestrzeganie ustanowionych w Urzędzie procedur wyłaniania wykonawców zamówień publicznych o wartości poniżej 14.000 euro.

37. Dokumentowanie przekazania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli wszystkim podmiotom wskazanym w art. 30a ust. 5 Karty Nauczyciela.

38. Zatwierdzanie przez Panią Wójt protokołów likwidacji środków trwałych.

39. Udzielanie pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego wyłącznie na podstawie odrębnej uchwały Rady Gminy w sprawie udzielenia pomocy.

40. Prawidłowe dokonywanie zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej. W tym celu:

a) zamieszczanie w decyzjach informacji o wysokości limitu,

b) potwierdzanie kopii faktur VAT za zgodność z oryginałem.

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

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 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.

ZASTĘPCA PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Białymstoku

*mgr Bogusław Dębski*

Do wiadomości:

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku

Zespół w Suwałkach