

Białystok, 2012.04.20

RIO.I.6001-1/12

URZĄD GMINY NAREW Kancelaria Ogólna W P Ł Y N E Ł O	
23 -04- 2012	
l.dz. 989	liczba zał.
podpis <i>[Podpis]</i>	znak sprawy

Pan
Andrzej Pleskowicz
Wójt Gminy Narew

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Narew za 2011 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Narew 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, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, uchwałę budżetową, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Badając zagadnienia organizacyjne ustalono, że w dniu 17 października 2011 r. nastąpiło rozwiązanie umowy o pracę z Sekretarzem Gminy pełniącym jednocześnie obowiązki zastępcy Pana Wójta. Od tego dnia do zakończenia kontroli nie zostało obsadzone ani stanowisko Sekretarza Gminy, ani stanowisko zastępcy Wójta. Nieobsadzenie stanowiska zastępcy Wójta tworzy sytuację zagrażającą ciągłości funkcjonowania jednostki podczas nieobecności Pana Wójta. Z uwagi na liczbę mieszkańców, stosownie do postanowień art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w gminie Narew może być powołany jeden zastępca Wójta. Należy wskazać, że art. 28g

POLECENIE WÓJTY	
Pan/Pani	
1. Proszę o	

przywołanej ustawy określa w sposób jednoznaczny zasady kierowania gminą w przypadku zaistnienia jednej z – enumeratywnie wymienionych – przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań i kompetencji Wójta (m.in. spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni). Zadania i kompetencje Wójta przejmuje wówczas jego zastępca, zaś w razie niepowołania zastępcy – osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 28h ustawy. Nieobsadzenie stanowiska Sekretarza stoi natomiast 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 zastępcy Wójta i Sekretarza Gminy zostały przewidziane w regulaminie organizacyjnym Urzędu obowiązującym w czasie przeprowadzania kontroli – str. 2-4 protokołu kontroli.

Urząd Gminy prowadzi obsługę finansowo-księgową Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Narwiańskiego Ośrodka Kultury i Gminnej Biblioteki Publicznej. Zagadnienia dotyczące prowadzenia rachunkowości tych jednostek zapisane zostały w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w zakresach czynności pracowników referatu finansowego. W sprawie prowadzenia rachunkowości wymienionych jednostek organizacyjnych zawarte zostały 15 czerwca 2005 r. porozumienia między ówczesnym Wójtem a kierownikami jednostek. Jako podstawę prawną porozumień wskazano art. 4 ust. 5 oraz art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.). Należy zwrócić uwagę, że z dniem 10 kwietnia 2010 r. zostały zmienione postanowienia art. 11 ustawy o rachunkowości i aktualnie przeczą one możliwości prowadzenia obsługi finansowo-księgowej GOPS i instytucji kultury przez Urząd. Jednostki te, działające jako odrębne osoby prawne (instytucje kultury) oraz jako jednostka budżetowa (GOPS), są podmiotami zobowiązanymi do prowadzenia ksiąg rachunkowych na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 lit. a) ustawy o rachunkowości, zatem na ich kierownikach spoczywają określone ustawą obowiązki, wynikające w szczególności z przepisów art. 4, art. 10 i art. 11 ust. 1 ustawy – str. 12-13 i 148 protokołu kontroli.

W odniesieniu do podstaw działania jednostek organizacyjnych stwierdzono, że kierownik GOPS nie posiadał pełnomocnictwa do kierowania jednostką, o którym mowa w art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W trakcie kontroli, 20 lutego 2012 r., Pan Wójt udzielił stosownego pełnomocnictwa – str. 6 protokołu kontroli.

Kontrola zagadnień związanych z wyposażeniem jednostek organizacyjnych w majątek wykazała, że nie został ustanowiony trwały zarząd nieruchomością, którą władza

Zespół Szkolno-Przedszkolny – str. 131-132 protokołu kontroli. Zgodnie z art. 43 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), trwały zarząd jest prawną formą władania nieruchomościami przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej. Ustanawiany jest w drodze decyzji, której elementy określa art. 45 ust. 2 przywołanej ustawy. Kontrolującym okazano umowę użyczenia zawartą w 2000 r. pomiędzy Zarządem Gminy a dyrektorami Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Narwi i Gimnazjum w Narwi. Należy wskazać, że podstawą władania nieruchomością gminy przez gminną jednostkę budżetową nie może być umowa użyczenia (art. 710 z nast. k.c.), ani inna umowa o charakterze cywilnoprawnym. Kierownik jednostki budżetowej działa na podstawie pełnomocnictwa organu wykonawczego gminy, zatem zawarcie z nim przez Wójta (wcześniej Zarząd Gminy) umowy cywilnoprawnej stanowi w istocie zawarcie umowy z samym sobą

Badanie prowadzenia ksiąg rachunkowych, pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.), wykazało nieprawidłowości polegające na:

- a) dokonywaniu zapisów księgowych na podstawie dowodów księgowych niezawierających wszystkich informacji wymaganych przepisami art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy, który nakazuje, aby wskazanie sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja) było opatrzone podpisem osoby odpowiedzialnej za te wskazanie – str. 17 protokołu kontroli,
- b) nieprowadzeniu ewidencji szczegółowej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w sposób wymagany przepisami załącznika nr 3 do rozporządzenia. W referacie finansowym Urzędu nie były prowadzone urządzenia analityczne do konta 221 w zakresie dotyczącym dochodów niepodatkowych. Ewidencję należności z tytułu tego rodzaju dochodów prowadzi referat gospodarki komunalnej i rolnictwa z wykorzystaniem programu komputerowego, przy pomocy którego prowadzone były konta analityczne dla poszczególnych kontrahentów, zawierające dane o stanie rozrachunków na początek roku, dokonanych przypisach należności, wpłatach kontrahentów oraz o stanie zadłużenia bądź nadpłaty na koniec roku. Ewidencja ta nie dostarcza jednak bezpośrednich danych niezbędnych do prawidłowego sporządzenia sprawozdania Rb-27S, w szczególności jego kolumny 5 „Należności”, ponieważ nie jest prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej, jak tego wymagają zasady funkcjonowania konta 221. Wykazane w sprawozdaniu Rb-27S należności według stanu na 31 grudnia 2011 r. są – bez dokonania szczegółowej

analizy zapisów księgowych – niesprawdzalne na podstawie danych ewidencji analitycznej. Wyjaśniono, że kwoty te są ustalane na podstawie danych wynikających z opisanej ewidencji w drodze „wybiórki” potrzebnych danych. Stosowany program komputerowy nie daje możliwości grupowania stanów i obrotów według podziałek klasyfikacji budżetowej – str. 36-37 i 61 protokołu kontroli,

c) zaewidencjonowaniu na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” w księgach Urzędu kwoty 51.234,16 zł dotyczącej wpływów za sprzedawane nieruchomości osiągniętych w 2011 r. oraz kwoty 682,64 zł oznaczającej odsetki od rachunku, na którym przechowywano wpływy za sprzedane nieruchomości. Środki te pozostawały na koncie 240-2 na dzień 31 grudnia 2011 r. Nie zostały zaliczone do dochodów budżetu 2011 roku, w wyniku czego wynik budżetu został zaniżony o wskazaną kwotę. Środki zarachowano na dochody 1 lutego 2012 r. Niezaliczenie do dochodów budżetu 2011 roku otrzymanych w tym roku wpływów za sprzedane nieruchomości narusza zasadę ujmowania dochodów i wydatków w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą oraz ustalania wyniku budżetu w oparciu o faktycznie, kasowo zrealizowane wpływy i wypływy na rachunkach bankowych budżetu i jednostek budżetowych, wyrażoną w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz § 5 rozporządzenia. W złożonym wyjaśnieniu Skarbnika Gminy wskazał, że zaniżenie dochodów budżetowych w 2011 r. i tym samym zawyżenie deficytu budżetu za ten rok w wyniku opisanej nieprawidłowości nastąpiło w wyniku przeoczenia służb finansowych – str. 38-39 protokołu kontroli,

d) braku ewidencji analitycznej gruntów spełniającej wymagania określone przepisami ustawy o rachunkowości i zasadami funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe”; jak wynika z ustaleń zawartych na str. 136-137 protokołu kontroli, ewidencję wartości gruntów prowadzono na koncie syntetycznym 011-1. Wartość ta na koniec 2011 r. wyniosła 286.066 zł. Została ona uwidoczniona w dokumentach inwentaryzacyjnych, w których Skarbnik ujął ją w trzech pozycjach: grunty rolne (156 ha) – 91.917,83 zł, tereny budowlane i rekreacyjne (22 ha) – 178.661,92 zł, użytki kopalne i nieużytki (32 ha) – 15.497,25 zł. Podane wartości te nie wynikają z ewidencji księgowej gruntów,

e) niewykazaniu w księgach 2011 r. na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” (a w efekcie i w sprawozdawczości) zobowiązania w kwocie 1.041.359,50 zł wynikającego z nieopłaconej części faktury wystawionej w grudniu 2011 r. (z terminem płatności 14 stycznia 2012 r.) przez wykonawcę przebudowy dróg gminnych. Naruszono tym samym art. 20 ust. 1 ustawy, który wymaga wprowadzenia do ksiąg rachunkowych danego okresu

sprawozdawczego każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym – str. 40-41 i 119-120 protokołu kontroli. W efekcie niezaksięgowania wartości nieopłaconej części faktury nieprawidłowo ustalono też wartość kosztów zadania inwestycyjnego na dzień 31 grudnia 2011 r.; koszty tego zadania – jako inwestycji niezakończonych – ujęte na koncie 080 (posiadającym od 16 lutego 2012 r. nazwę „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”) na koniec roku wynosiły 518.552,60 zł i nie uwzględniały kwoty 1.041.359,50 zł – str. 139-140 protokołu kontroli.

Ostatnie z ustaleń dotyczących prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych rzutuje na ocenę wykonania obowiązków w zakresie inwentaryzacji. W protokole z weryfikacji sald rozrachunków na dzień 31 grudnia 2011 r. zamieszczono stwierdzenie, że „w wyniku dokonania ustaleń nie stwierdzono różnic w saldach rozrachunków i należy uznać je za prawidłowe”, co świadczy o nierzetelnym przeprowadzeniu weryfikacji, która powinna ujawnić konieczność zaewidencjonowania zobowiązania z tytułu wykonanych robót budowlanych w wysokości 1.041.359,50 zł – str. 40-41 protokołu kontroli. Również wartość inwestycji rozpoczętych uwidoczniła na koncie 080 na dzień 31 grudnia 2011 r. w wysokości 754.181,83 zł (w tym powyżej opisanego zadania dotyczącego przebudowy dróg w wysokości 518.552,60 zł) została potwierdzona jako prawidłowa protokołem „z weryfikacji salda konta inwestycji rozpoczętych na 31.12.2011 r.” – str. 140 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli gospodarki środkami pieniężnymi stwierdzono, że prowadzony jest odrębny rachunek bankowy dla Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej. Obroty na tym rachunku ewidencjonowane są na kontach 130-1 „Rachunek bieżący dochodów budżetowych” i 130-2 „Rachunek bieżący wydatków budżetowych”. Analiza zapisów na tych kontach dokonanych w styczniu 2011 r. wykazała, że na koncie 130-1 zaewidencjonowano dochody na kwotę 263.470,63 zł (oraz zmniejszenia z tytułu zwrotów – 11.460,48 zł). Na koncie tym nie występowało saldo na początek roku, natomiast na dzień 31 stycznia 2011 r. wynosiło 252.010,15 zł. Z kolei na koncie 130-2 obroty w styczniu 2011 r. wynosiły (przy braku salda na początek roku):

- na stronie Wn 337.794,37 zł, w tym przekazanie z budżetu środków na wydatki w wysokości 300.000 zł oraz mylne wpłaty – 37.794,37 zł,
- na stronie Ma 354.755,17 zł, w tym wydatki 316.960,80 zł i zwroty mylnych wpłat 37.794,37 zł.

Według stanu na 31 stycznia 2011 r. konto 130-2 wykazywało saldo kredytowe w wysokości 16.960,80 zł.

Z przedstawionej analizy wynika, że część wydatków poniesionych z rachunku bieżącego Urzędu w kwocie 16.960,80 zł została dokonana w styczniu 2011 r. bezpośrednio z wpłaconych na ten rachunek dochodów budżetu. Stanowi to naruszenie art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostki budżetowe pokrywają wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu – str. 28-29 protokołu kontroli. Skarbnik Gminy złożyła wyjaśnienie w powyższej sprawie stwierdzając, że sytuacja ta powstała z powodu braku bieżącej analizy wysokości wydatków dokonanych ze środków przekazanych na ten cel na rachunek bankowy Urzędu, na którym znajdowały się również środki stanowiące dochody budżetu. W celu wyeliminowania takich pomyłek w trakcie kontroli założono dodatkowy rachunek bankowy do realizacji wydatków.

Kontrola wykonania przez Pana Wójta obowiązków związanych z procedurą opracowania planów finansowych jednostek organizacyjnych wykazała brak pisemnego potwierdzenia, aby kierownikom jednostek budżetowych przekazana została informacja o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z uchwały budżetowej, stanowiąca podstawę opracowania planów finansowych tych jednostek. Ustalenie to potwierdza także protokół kontroli problemowej przeprowadzonej w Zespole Szkolno-Przedszkolnym. Stosownie do art. 249 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, przekazanie informacji powinno nastąpić w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej – str. 47 protokołu kontroli.

Analiza planowania finansowego i zmian w planach finansowych wyodrębnionego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Narwi wykazała, że podjęta przez Radę Gminy, na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych, uchwała z dnia 28 czerwca 2010 r. w sprawie określenia jednostek budżetowych gromadzących dochody... przewiduje, jako podstawę wprowadzania przez dyrektora szkoły zmian w planie, upoważnienie zawarte co roku w uchwale budżetowej (§ 4 ust. 6 uchwały). Z analizy postanowień uchwały budżetowej na 2011 i 2012 r. wynika, że upoważnienie dotyczące zmian w planie wyodrębnionego rachunku dochodów nie zostało przewidziane. Mimo tego zmiany były wprowadzane przez dyrektora – str. 153-154 protokołu kontroli. Mając na uwadze, że do kompetencji Rady Gminy należy zarówno podejmowanie uchwały budżetowej, jak i określenie zasad opracowywania i zmian planu finansowego wyodrębnionego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych, zasadne jest rozważenie odejścia od formułowania obowiązku corocznego zamieszczania upoważnienia w

uchwale budżetowej na rzecz upoważnienia dyrektora szkoły do wprowadzania zmian już w treści uchwały podjętej na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie prawidłowości ustalenia taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków stwierdzono, że podstawą uchwalonej 30 września 2011 r. stawki za odprowadzanie ścieków był wniosek, w którym stawki skalkulowano w oparciu o koszty funkcjonowania oczyszczalni poniesione w okresie od 1 stycznia do 31 sierpnia 2011 r. Zgodnie z art. 20 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.), przy kalkulacji niezbędnych przychodów uwzględnia się koszty związane ze świadczeniem usług poniesione w poprzednim roku obrachunkowym. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że w przedstawionym Radzie wniosku zaproponował Pan wysokość stawki na poziomie 4,32 zł za 1 m³, podczas gdy z kalkulacji kosztów wynikała kwota 5,57 zł. Powoduje to rozbieżność między treścią wniosku a stawką ustaloną na podstawie kosztów przyjętych do kalkulacji. Do obowiązków Pana Wójta należy przedłożenie Radzie wniosku zawierającego ceny i stawki opłat mające oparcie w szczegółowej kalkulacji (art. 24 ust. 3 ustawy). Rada Gminy może zaś podjąć uchwałę o zatwierdzeniu bądź o odmowie zatwierdzenia przedstawionych taryf (jeżeli zostały opracowane niezgodnie z przepisami) – art. 24 ust. 5 ustawy. Jednocześnie ustawa w art. 24 ust. 6 zezwala organowi stanowiącemu gminy na podjęcie uchwały o dopłacie dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców, która to dopłata zmniejsza obciążenia odbiorców usług. Z ustaleń kontroli wynika, że w efekcie to Pan Wójt zdecydował o wysokości dopłaty składając wniosek przewidujący taryfę niższą niż wynikająca z kalkulacji. Prawidłowo Rada Gminy Narew winna podjąć uchwałę zatwierdzającą w odniesieniu do wynikającej z kalkulacji stawki 5,57 zł oraz ustalić ewentualną dopłatę do tej stawki, w wyniku czego zmniejszona zostałaby wysokość obciążenia odbiorców – str. 58-59 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów ze sprzedaży nieruchomości wykazała, że zaniechano pisemnego powiadomienia osób ustalonych jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, co narusza art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak stanowi przywołany przepis, powiadomienia należy dokonać najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia powiadomienia (co przesądza o formie pisemnej powiadomienia) – str. 50-51 protokołu kontroli.

Badając prawidłowość dokumentowania i rozliczania wydatków z tytułu podróży służbowych pod kątem zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.) stwierdzono przypadki odbywania podróży samochodami prywatnymi oraz rozliczanie kosztów w sposób właściwy temu środkowi transportu, mimo że w poleceniu wyjazdu służbowego wskazano publiczny środek transportu jako właściwy do odbycia podróży. Zgodnie z § 5 ust. 1 rozporządzenia, środek transportu właściwy do odbycia podróży określa pracodawca – str. 110 protokołu kontroli.

W zakresie podstaw gospodarowania nieruchomościami stwierdzono, że nie opracował Pan planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, wbrew wymogom wynikającym z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Plan wykorzystania zasobu powinien być opracowany na okres 3 lat i zawierać dane wskazane w art. 23 ust. 1d ustawy – str. 130 protokołu kontroli.

Analiza uchwały Rady Gminy z dnia 4 kwietnia 2008 r. w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminy, podjętej na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, wykazała, że w § 1 ust. 1 jako zakres jej regulacji podano „warunki korzystania z nieruchomości oddanych w trwałe zarząd jednostkom organizacyjnym gminy”. W poszczególnych częściach uchwały brak jednakże postanowień odnoszących się do jednostek organizacyjnych jako trwałych zarządców. Należy mieć na uwadze, że zasady korzystania z nieruchomości przez trwałego zarządcę określają przepisy art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z czym zasadne jest rozważenie rezygnacji z obejmowania tego zagadnienia zakresem uchwały – str. 130 protokołu uchwały.

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 2005 r. 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.

Jak wskazuje opis znajdujący się na str. 61 protokołu kontroli, nie wszystkie zobowiązane osoby złożyły przyrzeczenie o zachowaniu tajemnicy skarbowej zgodnie z wymogami art. 294 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Zawarte tamże informacje wskazują równocześnie, iż kontrolowany organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli podatkowych, o których mowa w art. 281 § 1 ustawy. Ponadto kontrolowana jednostka nie posiada opisu trybu i terminów przeprowadzania kontroli podatkowych w siedzibie podatnika, które mogą mieć zasadnicze znaczenie dla prawidłowego wymiaru należności podatkowych. W myśl wskazań zawartych w treści § 2 przywołanego artykułu celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Natomiast ich zakres i częstotliwość organ podatkowy powinien ustalić, na podstawie analizy potrzeb, w regulacjach wewnętrznych.

W zakresie dochodów z tytułu podatku rolnego, w grupie podatników osób prawnych, ustalono nieprawidłowości przedstawione na str. 65 protokołu kontroli, dotyczące opodatkowania gruntów rolnych będących we współwłasności w sposób naruszający postanowienia art. 3 ust. 5 ustawy o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 ze zm.). Stwierdzono również, że w przypadku podatnika wskazanego na str. 65 protokołu kontroli nie rejestrowano danych co do powierzchni, rodzajów i klas gruntów. Uniemożliwia to weryfikację danych zawartych w złożonych przez podatnika deklaracjach podatkowych na podatek rolny, które powinny być dokonywane w ramach czynności sprawdzających przez organ podatkowy, stosownie do przepisów art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Analogiczną sytuację stwierdzono w grupie osób prawnych – podatników deklarujących podatek leśny – str. 70 protokołu kontroli i od nieruchomości – str. 75-76 protokołu kontroli. Opis nieprawidłowości zawarty na przywołanych stronach protokołu kontroli wskazuje, że kontrolowana jednostka, w stosunku do tej grupy podatników, również nie wykonywała czynności sprawdzających. Było to przyczyną ustalonych przypadków braku reakcji organu podatkowego m.in. na wadliwe opodatkowanie budynków biurowych, których właścicielem jest nadleśnictwo. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest także ustalenie, iż w deklaracji podatkowej złożonej przez podatnika, wskazanego w opisie na str. 75 protokołu kontroli, została opodatkowana powierzchnia 13.200 m² gruntów sklasyfikowanych w ewidencji geodezyjnej jako „K” stawką przewidzianą dla gruntów pozostałych oraz zwolnienie powierzchni 27.757 m² gruntów sklasyfikowanych jako nieużytki z podatku od nieruchomości pomimo tego, iż podatnik jest osobą prawną prowadzącą działalność gospodarczą.

Równocześnie, w zakresie podatku rolnego, leśnego oraz od środków transportowych ustalono przypadki, opisane odpowiednio na str. 65, 70 oraz 85-88 protokołu kontroli, składania korekt deklaracji podatkowych z naruszeniem terminów zawartych w przepisach ustaw i braku reakcji organu podatkowego na naganne zachowania podatników.

Ustalono, że kontrolowana jednostka nie prowadziła pełnych i terminowych działań windykacyjnych, co świadczy o naruszeniu przez organ podatkowy obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) – str. 92 protokołu kontroli. Natomiast opis na str. 89 protokołu kontroli wskazuje także przypadki doręczania upomnień podatnikom zalegającym z zapłatą zobowiązań podatkowych w sposób naruszający postanowienia § 4 ust. 4 wyżej wymienionego rozporządzenia, tj. listem zwykłym zamiast przesyłką poleconą listową za potwierdzeniem odbioru.

Uchybienia stwierdzono również w zakresie rozliczania inkasenta opłaty targowej. Jednakże opis na str. 95 protokołu kontroli wskazuje, iż nie miały one znaczącego wymiaru finansowego.

W zakresie ustawowych ulg i zwolnień w podatku rolnym, z tytułu nabycia gruntów na powiększenie istniejącego lub utworzenie nowego gospodarstwa rolnego, wykryto przypadki udzielania ulg pomimo, iż podatnik w złożonym wniosku ubiegał się tylko o zastosowanie zwolnienia nowo nabytych gruntów. Oznacza to stosowanie ulgi bez wniosku wymaganego treścią art. 13d ust. 1 ustawy o podatku rolnym – str. 96 protokołu kontroli.

Z kolei kontrola przeprowadzona w obrębie ewidencji księgowej podatków i opłat lokalnych, w kontekście zgodności tych działań z wymogami ustawy o rachunkowości, pozwoliła ustalić nieprawidłowości, wskazane na str. 99-100 protokołu kontroli, dotyczące wystawianych przez pracowników kontrolowanej jednostki dowodów księgowych typu „PK”. Opis na str. 100 protokołu kontroli wskazuje też, że kontrolowana jednostka nie posiadała w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości regulacji przewidzianych treścią art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy o rachunkowości.

Ustalono, że przed wydaniem decyzji przyznających ulgi w zapłacie podatków, kontrolowany organ podatkowy nie przeprowadzał postępowania podatkowego, co skutkowało brakiem materiału dowodowego potwierdzającego, podnoszone we wnioskach podatników ubiegających się o ulgi, fakty wskazujące na ich trudną sytuację. W tym kontekście istotne znaczenie mają wskazania art. 120 i 121 § 1 Ordynacji podatkowej, z

których wynika, że organy podatkowe działają na podstawie przepisów prawa a postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych. Te dwie generalne zasady zobowiązują organ podatkowy, aby w swym działaniu dochowywał szczególnej staranności i podejmował decyzje w oparciu o materiał dowodowy, który będzie przedstawiał stan faktyczny i pozwoli na dogłębną analizę przesłanek wskazanych we wniosku. Należy zauważyć, że kontrola w sposób bezpośredni nie kwestionuje zasadności umorzenia, a jedynie sposób prowadzenia postępowania, szczególnie w zakresie zebranego materiału dowodowego oraz formalno prawnej poprawności wydawanych decyzji. Wskazać należy także art. 180 Ordynacji podatkowej, z którego wynika, że jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jeżeli przepis prawa nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia, organ podatkowy odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania. Z treści przywołanego artykułu wynika również, że dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być w szczególności księgi podatkowe, deklaracje złożone przez stronę, zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin, informacje podatkowe oraz inne dokumenty zgromadzone w toku czynności sprawdzających lub kontroli podatkowej – str. 103-105 protokołu kontroli.

Ponadto postępowanie podatkowe, przedstawione na str. 102-103 protokołu kontroli, dotyczące wniosku osoby ubiegającej się o ulgę w spłacie podatków dla osób trzecich, wskazuje na naruszenie art. 165a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Dokonane ustalenia dotyczyły również sytuacji wydania decyzji przyznającej ulgę w spłacie podatków przez osobę nieupoważnioną – str. 102 protokołu kontroli.

Badaniu poddano prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych Rb-PDP za rok 2011. W opisie na str. 105 protokołu kontroli wskazano nieprawidłowości w tym zakresie, z uwzględnieniem ich skutków finansowych oraz okresów sprawozdawczych, których dotyczą. Obowiązujące w 2011 r. zasady sporządzania sprawozdania Rb-PDP zawarte są w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki

finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Organem wykonawczym gminy wiejskiej 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 Wójcie – kierowniku jednostki – zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz pracownikach, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

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

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Podjęcie działań w celu obsadzenia stanowiska Sekretarza Gminy oraz powołania zastępcy Pana Wójta, mając na uwadze regulacje prawne przywołane w części opisowej wystąpienia, a także przyjęte w regulaminie organizacyjnym zasady funkcjonowania Urzędu Gminy.
2. Zapewnienie warunków umożliwiających wykonywanie przez kierowników GOPS i instytucji kultury obowiązków wynikających z ustawy o rachunkowości. Usunięcie z regulacji wewnętrznych Urzędu postanowień przewidujących prowadzenie rachunkowości wymienionych jednostek.
3. Wydanie decyzji ustanawiającej trwałe zarząd nieruchomościami, którymi faktycznie włada Zespół Szkolno-Przedszkolny w Narwi.
4. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:

- a) dokonywanie zapisów księgowych na podstawie dowodów księgowych zawierających dekretację opatrzoną podpisem osoby odpowiedzialnej za wskazanie sposobu ujęcia operacji w księgach,
- b) prowadzenie do konta 221 ewidencji analitycznej rozrachunków z tytułu dochodów niepodatkowych według podziałek klasyfikacji budżetowej,
- c) przestrzeganie zasady ustalania wyniku budżetu na podstawie kasowo zrealizowanych wpływów i wypływów na rachunkach bankowych; zaniechanie praktyki gromadzenia na wyodrębnionym rachunku bankowym środków wpłacanych przez nabywców nieruchomości i ujmowania tych wpływów z kontem 240, mając na uwadze, że środki te w momencie wpływu stanowią dochody budżetu,
- d) prowadzenie ewidencji analitycznej gruntów w sposób wymagany dla ewidencji analitycznej środków trwałych,
- e) ewidencjonowanie zobowiązań i kosztów inwestycyjnych w księgach tego roku, którego dotyczą, mając na uwadze wymóg rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej jednostki w sprawozdawczości sporządzanej na dzień bilansowy.

5. Zobowiązanie osób przeprowadzających inwentaryzację metodą weryfikacji do rzetelnego wypełniania nałożonych na nich obowiązków inwentaryzacyjnych. Wzmożenie nadzoru nad rzetelnością przeprowadzania inwentaryzacji.

6. Dokonywanie wydatków budżetowych z rachunku bieżącego Urzędu Gminy do wysokości środków na wydatki przekazanych na ten rachunek z rachunku budżetu.

7. Przekazywanie kierownikom jednostek budżetowych udokumentowanej informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z podjętej uchwały budżetowej.

8. Coroczne zamieszczanie w projekcie uchwały budżetowej upoważnienia dla dyrektora Zespołu Szkolno-Przedszkolnego do dokonywania zmian w planie wyodrębnionego rachunku dochodów i wydatków nimi finansowanych, jak to wynika z przyjętych regulacji. Rozważenie przedłożenia Radzie Gminy projektu uchwały zmieniającej uchwałę podjętą na podstawie art. 223 ustawy o finansach publicznych poprzez zawarcie w niej upoważnienia dla dyrektora Zespołu do wprowadzania zmian w planie finansowym.

9. W zakresie opracowywania taryf za zbiorowe odprowadzanie ścieków:

- a) kalkulowanie taryf na podstawie kosztów poniesionych w poprzednim roku obrachunkowym,
- b) przedkładanie Radzie Gminy wniosku o zatwierdzenie taryf ustalonych na podstawie kalkulacji kosztów, mając na względzie, że do kompetencji Rady Gminy należy ich

zatwierdzenie i ewentualne podjęcie decyzji o wysokości zmniejszenia obciążeń dla odbiorców usług poprzez uchwalenie stosownej dopłaty do ceny wynikającej z kalkulacji.

10. Pisemne powiadamianie osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.

11. Zapewnienie zgodności między środkiem transportu wskazanym w poleceniu wyjazdu służbowego jako właściwy do odbycia podróży a rozliczeniem kosztów podróży.

12. Opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

13. Przedłożenie Radzie Gminy projektu zmiany uchwały w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami gminy, polegającej na rezygnacji ze wskazania jako jej przedmiotu warunków korzystania z nieruchomości oddanych w trwałą zarząd jednostkom organizacyjnym albo wprowadzeniu do jej treści postanowień odnoszących się do tych warunków.

14. Kompletnie stosowanie przepisów zawartych w Dziale VII Ordynacji podatkowej.

15. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie podatku od nieruchomości, leśnego oraz rolnego, a w szczególności prawidłowe opodatkowanie gruntów kopalnianych i nieużytków, w tym także wynikających z deklaracji podatkowej złożonej przez UG w Narwi za lata 2007-2011 oraz poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o skutkach finansowych tych działań.

16. Prowadzenie czynności sprawdzających w zakresie wynikającym z treści wskazanych przepisów Ordynacji podatkowej.

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

18. Wyeliminowanie nieprawidłowości dotyczących rozliczania inkasenta opłaty targowej.

19. Udzielanie ulg i zwolnień w podatku rolnym w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o podatku rolnym.

20. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie ewidencji księgowej podatków i opłat lokalnych opisanych w niniejszym wystąpieniu oraz protokoły kontroli.

21. Przestrzeganie wskazanych przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej przy wydawaniu decyzji podatkowych.

22. Zachowanie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań Rb-PDP, dokonanie korekty sprawozdań w związku z ustaleniami kontroli.

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

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

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

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki
Stanisław Srocki