

Białystok, 2010.09.27

RIO.I.6001-6/10

EO  
30.09.2010r  
[Signature]

**Pan**  
**Stanisław Małachwiej**  
**Burmistrz Sokółki**

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Sokółka za 2009 rok oraz inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Sokółce na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, wykonanie budżetu, w tym realizację wybranych dochodów i wydatków, udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym oraz rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

W wyniku kontroli wydatków w rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne” stwierdzono, że w tej podziałce klasyfikacyjnej zaewidencjonowano m.in. wydatki dotyczące realizacji dwóch umów, których przedmiotem był „Remont nawierzchni – utwardzenie ciągu pieszego przy drodze krajowej w Sokółce” w łącznej wysokości 117.768,66 zł. Mając na uwadze przedmiot robót, zaewidencjonowanie wydatków w tej podziałce klasyfikacyjnej było nieprawidłowe.

Podstawą dokonania wydatku w wysokości 96.651,29 zł, poniesionego w związku z opłaceniem faktury wykonawcy z dnia 9 listopada 2009 r., była umowa zawarta przez Pana Burmistrza 14 września 2009 r. z wykonawcą robót, który tego samego dnia zawarł umowę o wykonanie omawianego zadania z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad za kwotę 193.302,59 zł. W efekcie podpisania umowy przyjął Pan zatem zobowiązanie sfinansowania z budżetu gminy Sokółka 50% kosztów realizacji zadania na drodze krajowej zleconego przez

GDDKiA. Podkreślenia wymaga, że w dniu 14 września 2009 r. nie posiadał Pan w budżecie limitu w odpowiedniej podziale klasyfikacyjnej umożliwiającego dokonanie wydatku w wysokości przyjętego zobowiązania. Umowa nie zawierała kontrasygnaty Skarbnika; według wyjaśnienia Skarbnik nie posiadał wiedzy o fakcie jej zawarcia. (Brak kontrasygnaty Skarbnika naruszający postanowienia art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) stwierdzono także w odniesieniu do innych umów wymienionych na str. 78 protokołu kontroli)

Nie okazano porozumienia gminy z GDDKiA, z którego wynikałoby, że gmina wyznaczyła GDDKiA jako zamawiającego upoważnionego do przeprowadzenia postępowania w celu wyboru wykonawcy zadania na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759). Jak wynika z ustaleń kontroli, Pan Burmistrz nie udzielił odpowiedzi na pytanie dotyczące stosowania Prawa zamówień publicznych wobec poniesionego wydatku.

Działania w celu określenia limitu umożliwiającego zaewidencjonowanie wydatku zostały podjęte już po podpisaniu umowy. W dniu 12 października 2009 r. uchwałą Rady Miejskiej w sprawie zmian w budżecie gminy na 2009 r. wprowadzono plan wydatków w rozdziale 60011 „Drogi publiczne krajowe”, par. 4270 „Zakup usług remontowych” w kwocie 200.000 zł. Kolegium RIO w Białymstoku wszczęło postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności tego postanowienia, jako sprzecznego z zasadami ponoszenia wydatków z budżetu gminy, które nie przewidują możliwości finansowania przez gminę nakładów na drogi krajowe – zadania leżące w gestii Skarbu Państwa. O wszczęciu postępowania zawiadomiono kontrolowaną jednostkę w dniu 23 października 2009 r., a uchwałą z 29 października 2009 r. Kolegium RIO w Białymstoku stwierdziło nieważność uchwały w sprawie zmian w budżecie w tej części.

W dniu 30 października 2009 r. została zawarta przez Pana Burmistrza kolejna umowa z wykonawcą robót na drodze krajowej, dotycząca finansowania 50% kosztów zamówienia uzupełniającego udzielonego przez GDDKiA wykonawcy zamówienia podstawowego. Wynikające z umowy wydatki gminy to 21.117,36 zł. Również nie zawierała ona kontrasygnaty Skarbnika. Należy ponadto zwrócić uwagę, iż jednostka w czasie zawarcia tej umowy posiadała już wiedzę o wszczęciu postępowania zmierzającego do stwierdzenia nieważności zmiany uchwały budżetowej – str. 78-79 protokołu kontroli, załącznik nr 20 do protokołu kontroli.

Reasumując należy stwierdzić, że cały proces poniesienia przez gminę kosztów części robót przy drodze krajowej odbył się z naruszeniem prawa. Zostało to spowodowane przede

wszystkim zaciągnięciem zobowiązania mimo braku w planie wydatków limitu na jego sfinansowanie. Poczynione przed zawarciem umowy działania w celu zmian w budżecie doprowadziłyby bowiem do uzyskania przez Pana wiedzy na temat braku prawnego umocowania dla finansowania zadań należących do obowiązków Skarbu Państwa. Konsekwencją zaciągnięcia zobowiązań, których gmina nie mogła finansować z budżetu było przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków, którego ukryciu służyło kwalifikowanie wydatków do niewłaściwych podziałek klasyfikacji budżetowej. Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 i art. 138 pkt 3 w zw. z art. 189 ust. 1 obowiązującej w okresie objętym kontrolą ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) dokonywanie wydatków następuje na cele i w granicach kwot określonych w planie finansowym i uchwale budżetowej. Od 1 stycznia 2010 r. zasadę tę określa art. 44 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

W ramach analizy rozrachunków Urzędu Miejskiego jako jednostki budżetowej badaniu poddano m.in. działania podejmowane w celu egzekwowania należności. Stwierdzono, że według stanu na 31 grudnia 2009 r. na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” pozostawały m.in. należności:

- z tytułu wieczystego użytkowania w kwocie 30.795,90 zł, które powstały w latach 1999-2006,
- z tytułu dzierżawy i najmu w kwocie 1.875,41 zł, które powstały w latach 2000-2006.

Należności te, jako wynikające ze świadczeń okresowych, uległy przedawnieniu na podstawie art. 118 Kodeksu cywilnego, który stanowi, że roszczenia o świadczenia okresowe przedawniają się po upływie trzech lat. Naliczone odsetki od tych kwot stanowią odpowiednio 23.402,60 zł i 1.004,60 zł. Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że kontrolowana jednostka do dłużników wysyłała jedynie wezwania do zapłaty, nie występując na drogę postępowania sądowego. Ewidencja należności z tytułu wieczystego użytkowania, dzierżawy i najmu prowadzona była przez pracowników zatrudnionych w komórce księgowości podatkowej. Z zakresów czynności tych pracowników wynika, że do ich obowiązków należało sporządzanie przypisów i odpisów oraz księgowanie wpłat i wystawianie upomnień, natomiast nadzór nad egzekucją należności przypisany został Skarbnikowi Gminy.

Ponadto wskazać należy, iż czynności egzekucyjne nie są podejmowane także w odniesieniu do należności powstałych z tytułu użytkowania wieczystego w latach 2007-2009.

Ich kwota na 31 grudnia 2009 r. wynosiła 50.007,10 zł, naliczono od nich odsetki w wysokości 7.723,50 zł. Niepodejmowanie prawem przepisanych czynności zmierzających do wyegzekwowania należności, przerywających bieg przedawnienia na podstawie art. 123 § 1 k.c., skutkować będzie przedawnieniem kolejnych kwot w 2010 r. i latach następnych – str. 12-13 protokołu kontroli, załączniki nr 13 i 16 do protokołu kontroli.

Kontrola rozrachunków Urzędu Miejskiego wykazała także występowanie zobowiązań wymagalnych na koniec 2009 r. w wysokości 13.610,76 zł, co świadczy o naruszeniu zasady określonej w okresie objętym kontrolą w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Jak wynika z ustaleń zawartych na str. 10-11 protokołu kontroli, przyczyną powstania zobowiązań wymagalnych w wysokości 9.328,56 zł było nieprawidłowe funkcjonowanie wewnętrznych procedur obiegu dokumentów – faktury zostały przekazane do księgowości przez pracowników merytorycznych z opóźnieniem. Z kolei kwota 4.282,20 zł dotyczyła zobowiązania z tytułu faktury za wycenę nieruchomości, które nie zostało opłacone z powodu braku limitu w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, par. 4300 „Zakup usług pozostałych”. Jak wynika z wyjaśnienia Skarbnika, w czasie wykonania usługi wyceny Urząd posiadał w planie środki na opłacenie zobowiązania wynikającego z faktury otrzymanej przez Wydział Finansowy 20 października 2009 r. Faktura została następnie przekazana pracownikowi właściwemu merytorycznie w celu wykonania kontroli i została zwrócona do Wydziału Finansowego dopiero 3 grudnia 2009 r. W tym dniu na jej opłacenie nie było już limitu, zatem opłacono ją ze środków budżetu na 2010 r. Jak wynika z ustaleń kontroli, w podziale tej ujmowano wydatki dotyczące opłat za czynsz i media. Zobowiązania niewymagalne dotyczące czynszu i mediów na koniec 2009 r. wynosiły 9.845,03 zł. Wynika stąd, iż za przyczynę nieprawidłowości należy uznać brak należytej analizy stanu wykonania budżetu w tej podziale klasyfikacyjnej.

Od 1 stycznia 2010 r. obowiązek dokonywania wydatków w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań określa art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r.

Stwierdzono, że dokumentacja opisująca przyjęte w jednostce zasady rachunkowości nie została zmodyfikowana w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2008 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 72, poz. 422). Nakaz dostosowania zasad prowadzenia rachunkowości do zmian wynikających z

rozporządzenia zawierał § 2 tego rozporządzenia. Mimo braku odpowiednich postanowień w regulacjach wewnętrznych jednostka stosowała w praktyce rozwiązania wynikające ze zmian rozporządzenia – str. 4 protokołu kontroli.

Kontrola sprawozdawczości ujawniła nieprawidłowe wykazanie danych w sprawozdaniu Rb-NDS za 2009 r., co polegało na zaniżeniu kwot przychodów i rozchodów z tytułu zaciągnięcia kredytów i ich spłaty o kwotę 1.780.000 zł. Kwota zaniżenia odpowiadała tej części kredytu, która została spłacona w roku jego otrzymania. W trakcie kontroli sporządzono stosowną korektę sprawozdania – str. 42 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała, iż pomimo obowiązywania stawek opłaty adiacenckiej, nie zostały określone procedury wewnętrzne dotyczące naliczania opłaty, w tym w szczególności obiegu i kontroli dokumentów będących podstawą jej naliczania. Brak ustalonej procedury należy uznać za główną przyczynę sytuacji, iż od 2003 r. gmina nie uzyskuje dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej. Jak wynika z wyjaśnienia pracownika, któremu przypisano zakresem obowiązków m.in. ustalanie opłat adiacenckich, od 2006 r. nie otrzymał on żadnych dokumentów poświadczających wykonanie urządzeń infrastruktury technicznej, które powinny stanowić podstawę podjęcia działań w celu naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem tych urządzeń. Natomiast w odniesieniu do opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem ustalono w trakcie kontroli, iż prowadzone są dwa postępowania zmierzające do ustalenia opłat – str. 39-40 protokołu kontroli.

W zakresie udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości i ustalania podstaw egzekwowania zwrotu udzielonych bonifikat stwierdzono, iż zarówno zakres czynności pracownika zajmującego się prowadzeniem spraw dotyczących realizacji dochodów z mienia, jak i procedury wewnętrzne jednostki, nie odnoszą się do obowiązku przeprowadzania i kontroli procesów ustalania podstaw egzekwowania zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży nieruchomości – str. 22 protokołu kontroli.

Analiza wydatków związanych z podróżami służbowymi wykazała, iż w odniesieniu do sześciu poleceń wyjazdu służbowego dokonano zwrotu kosztów pomimo, że pracownicy nie załączyli biletów dokumentujących poniesione koszty (określonymi w poleceniach wyjazdu środkami lokomocji były PKP lub PKS). Łączna wartość kosztów zwróconych mimo braku

biletów wyniosła 145,70 zł. Z kolei w odniesieniu do trzech poleceń wyjazdu wystawionych strażnikom miejskim stwierdzono, iż wszyscy oświadczyli, że bilety zostały zgubione (łącznie kwota wydatków 289,90 zł). Opisane nieprawidłowości stanowią naruszenie § 8a ust. 3 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.), stanowiącego, że do rozliczenia kosztów podróży pracownik załącza dokumenty (rachunki) potwierdzające dokonanie wydatku, natomiast oświadczenie o dokonanym wydatku i przyczynach braku jego udokumentowania może złożyć tylko w przypadku, gdy uzyskanie dokumentu (rachunku) nie było możliwe – str. 71-72 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków związanych z udzielaniem dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych wykazała liczne rozbieżności pomiędzy ofertą i umową a sprawozdaniem i rozliczeniem wykorzystania dotacji udzielonych KS Sokół Sokółka w wysokości 30.000 zł i 18.700 zł. Różnice dotyczyły wydatków w poszczególnych kategoriach związanych z realizacją zadania; część z nich wyjaśniona została przez Sekretarza w złożonym do protokołu wyjaśnieniu. Wskazania wymaga, iż w procesie realizacji zadania oraz jego rozliczenia należy mieć na uwadze postanowienia § 3 ust. 2 wzoru umowy stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. Nr 264, poz. 2207). Według tego przepisu zadanie ma zostać wykonane zgodnie z ofertą oraz zaktualizowanym, stosownie do przyznanej dotacji, harmonogramem i kosztorysem. Przepis ten jasno wskazuje więc, że kwoty ujęte w poszczególnych pozycjach kosztorysu nie mogą być traktowane dowolnie przez otrzymującego dotację.

Ponadto stwierdzono, iż wydatki na kwotę 14.200 zł zostały poniesione przed terminem rozpoczęcia realizacji zadania wynikającym z umowy, pomimo czego zostały uznane za prawidłowe. Należy wskazać, iż z zarządzenia Pana Burmistrza z 16 października 2009 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert..., na podstawie którego udzielono dotacji w wysokości 18.700 zł, wynikało, że środków dotacji nie można przeznaczać na regulowanie zobowiązań powstałych przed datą zawarcia umowy – str. 73-75 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków wykazała również, że badana jednostka nie posiada kompletnych wewnętrznych regulacji dotyczących procedury wyłaniania wykonawców zamówień publicznych, które ze względu na wartość nie podlegają przepisom Prawa zamówień publicznych. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 stycznia 2009 r. o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Jak wynika ze złożonego przez Pana Burmistrza wyjaśnienia, częściowo zagadnienie to jest regulowane obowiązującą w Urzędzie procedurą ISO określającą zasady realizacji zakupów towarów i usług. Analiza tej procedury (której opis stanowi załącznik do protokołu kontroli) nie pozwala jednak na ustalenie obowiązujących w Urzędzie zasad dokumentowania wyboru wykonawcy oraz wymaganej formy oferty wykonawcy, tj. elementów niezbędnych dla zweryfikowania prawidłowości procesu wyboru wykonawcy w świetle art. 44 ustawy o finansach publicznych. Zawiera natomiast postulaty m.in. oceny ofert w oparciu o ustalone kryteria i określa druk zamówienia składany do wykonawcy (nieprzewidujący wskazania ceny) – str. 76 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli wydatkowania środków na zadania publiczne realizowane w ramach porozumień i umów między jednostkami samorządu terytorialnego ustalono, że w dniu 18 listopada 2008 r. gmina zawarła z powiatem sokólskim umowę partnerską dotyczącą realizacji projektu „Przebudowa Szlaku Tatarskiego na odcinku drogi powiatowej Nr 1269B od drogi wojewódzkiej Nr 674 do Drahli oraz drogi powiatowej Nr 1271B Drahle – Bohoniki – Malawicze Dolne”. Umowa miała być finansowana m.in. ze środków pozyskanych z „Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011”. Wartość kosztorysowa inwestycji wynosiła 6.800.000 zł, z czego strony umowy postanowiły wnieść środki własne w łącznej kwocie 3.800.000 zł (w równych częściach po 1.900.000 zł), zaś pozostała kwota 3.000.000 zł miała pochodzić z „Narodowego Programu...”. Stwierdzono, że Rada Miejska w Sokółce nie podjęła odrębnej uchwały w sprawie udzielenia pomocy finansowej dla powiatu na realizację tego zadania, do czego w okresie objętym kontrolą zobowiązywały przepisy art. 167 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r. Obecnie obowiązek ten wynika z art. 216 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. – str. 96-97 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji środków rzeczowych w 2006 r. wykazała, że zestawienia zbiorcze spisów z natury (dokumenty

sporządzone na dowód ustalenia różnic inwentaryzacyjnych poprzez porównanie stanu faktycznego poszczególnych składników majątkowych w dniu spisu ze stanem wynikającym z ewidencji księgowej) nie zostały podliczone i uzgodnione. W związku z tym sprawdzenie prawidłowości ustalenia różnic inwentaryzacyjnych jest utrudnione. Czynność ta winna być właściwie udokumentowana stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) - str. 100 protokołu kontroli.

Z rozliczenia inwentaryzacji oraz protokołu oceny przydatności środków trwałych do dalszego użytkowania wynikało m.in., że na stwierdzoną różnicę złożyły się:

- a) przedmioty nie objęte spisem (będące w użytkowaniu poza Urzędem) o wartości 58.669,90 zł,
- b) przedmioty do utylizacji i kasacji wycofane z użytkowania na stanowiskach pracy i zmagazynowane w piwnicy (w tym do kasacji o wartości 45.329,84 zł, do utylizacji o wartości 39.454,47 i do sprzedaży 4.482,10 zł),
- c) przedmioty przekazane protokolarnie o wartości 26.365,99 zł.

Nie okazano kontrolującym dokumentów poświadczających okoliczność sprzedaży i przekazania tego wyposażenia. Z wyjaśnienia pracownika Urzędu, stanowiącego załącznik nr 24 do protokołu kontroli, wynika, iż protokoły przekazania oraz dokumenty potwierdzające sprzedaż tych składników majątkowych zaginęły. Pracownik w wyjaśnieniu wskazał podmioty, którym został przekazany sprzęt – str. 101-102 protokołu kontroli.

W 2009 r. przyznana została Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Sokółce dotacja przedmiotowa do usług remontowych w mieszkaniach komunalnych w wysokości 130.000 zł. Z przedłożonych kontrolującym dokumentów wynika, że podstawą do ustalenia dotacji na dopłatę do usług remontowych był dokument pn. „Plan remontów wspólnot mieszkaniowych na 2009 r.”. W dokumencie tym wyszczególniony został zakres robót remontowych w budynkach, w których znajdują się lokale komunalne i lokale prywatne. Planowane koszty remontów wynosiły 495.000 zł, w tym: udział w kosztach remontu właścicieli lokali (328.000 zł), lokatorów (34.200 zł) oraz dopłata gminy jako właściciela (133.000 zł). Stwierdzono, że przyznana dotacja nie wynikała z kalkulacji według stawki jednostkowej. Stawkę tę Rada Miejska winna uchwalić na podstawie obowiązującego w okresie objętym kontrolą art. 174 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. Obecnie wymagania w tej kwestii zostały zawarte w art. 219 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r.

Ustalono ponadto, że w trakcie roku budżetowego zmieniono przeznaczenie dotacji na



wniosek dyrektora ZGKiM. Uchwałą Rady Miejskiej z dnia 23 listopada 2009 r. w sprawie zmian w budżecie dokonano zmiany przeznaczenia dotacji w wysokości 130.000 zł poprzez wskazanie, iż kwota 70.000 zł jest przeznaczona na dopłatę do remontów mieszkań komunalnych a 60.000 zł na wypłatę kaucji mieszkaniowych, w tym kaucji wypłaconych w 2008 r. Z wykazu kaucji mieszkaniowych wypłaconych w latach 2008-2009 na łączną kwotę 60.000 zł wynika, iż wypłaty dotyczyły kaucji wpłaconych przez lokatorów w latach 1965-1993.

Udzielenie dotacji przedmiotowej na wypłatę kaucji wypłaconych w poprzednim roku budżetowym wypacza istotę dotacji przedmiotowej wynikającą z przepisów ustawy o finansach publicznych. W praktyce transfer środków z budżetu do ZGKiM miał na celu polepszenie wyniku finansowego zakładu (pokrycie części kosztów bieżących), bez związku z zakresem realizowanych w 2009 r. wyrobów lub usług.

Kontrola prawidłowości sporządzenia sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez gminę Sokółka oraz wypłacenia dodatków uzupełniających wykazała błędne ustalenie wysokości dodatków uzupełniających, wynikających z ujemnej różnicy między faktycznie poniesionymi w 2009 r. wydatkami na wynagrodzenia nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego a średnimi wynagrodzeniami na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Wyliczenie kwoty jednorazowych dodatków uzupełniających zostało dokonane poprzez podzielenie ustalonej kwoty ujemnej różnicy przez średnią ilość etatów w 2009 r. na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. Wynikające stąd kwoty dodatków, które miały być wypłacone w poszczególnych szkołach zostały przekazane poszczególnym jednostkom oświatowym. Przyjęta metoda była zatem niezgodna z postanowieniami § 5 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35) oraz załącznika Nr 1 do rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia wymagają, aby wysokość jednorazowego dodatku uzupełniającego danego nauczyciela była ustalona proporcjonalnie do okresu zatrudnienia, w którym nauczyciel pobierał wynagrodzenie, osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela oraz z uwzględnieniem sumy osobistych stawek wynagrodzenia zasadniczego wszystkich nauczycieli zatrudnionych w gminie na danym stopniu awansu zawodowego.

W konsekwencji jednorazowe dodatki dla poszczególnych nauczycieli z grup awansu zawodowego, w których ustalono ujemną różnicą zostały wypłacone w nieprawidłowej wysokości. Ponadto stwierdzono także, iż dwóch nauczycieli Przedszkola Nr 4 zostało pominiętych przy ustalaniu kwoty dodatków, ponieważ ich stosunek pracy ustał w trakcie 2009 r. – str. 84-92 protokołu kontroli

Kontrole problemowe przeprowadzone przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w Przedszkolu Samorządowym Nr 4 w Sokółce oraz Szkole Podstawowej Nr 1 w Sokółce wykazały nieprawidłowości w ustalaniu odpisów na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. W 2009 roku należny odpis na ZFŚS zaniżono w Szkole Podstawowej o kwotę 35.907,52 zł. Z dokumentacji dotyczącej naliczenia odpisów wynika, że kwota odpisu w wysokości 183.515 zł została określona w planach wydatków przez Urząd Miejski. Właściwa wysokość odpisów ustalona przez Szkołę, z uwzględnieniem korekty naliczenia dokonanej w grudniu 2009 r., wyniosła 219.422,52 zł. Z wyjaśnienia głównej księgowej Szkoły Podstawowej Nr 1 wynika, że powodem nieprzekazania na rachunek bankowy Funduszu równowartości odpisów był brak środków finansowych, co wskazuje na nieprawidłowe planowanie wydatków na ten cel w budżecie gminy.

Kontrola w Przedszkolu wykazała natomiast, że wysokość kwot przekazanych w 2009 r. na rachunek ZFŚS nie uwzględnia korekty naliczenia odpisów na Fundusz dokonanej w grudniu 2009 r. w łącznej kwocie 18.827,70 zł. Na wymienioną kwotę składają się skutki korekty Funduszu w Przedszkolach Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 5.

W wyniku kontroli sprawozdań Rb-30 sporządzonych za lata 2008 i 2009 przez przedszkola będące zakładami budżetowymi gminy Sokółka ustalono, że wykazywały one faktyczne nadwyżki środków obrotowych na koniec roku. Według zbiorczego sprawozdania za 2008 rok nadwyżka środków obrotowych wszystkich przedszkoli stanowiła kwotę 191.333,11 zł (plan 40.706,25 zł, wykonanie 232.099,36 zł), natomiast za 2009 rok nadwyżka wystąpiła w Przedszkolu Nr 3 na kwotę 5.296,02 zł i w Przedszkolu Nr 4 na kwotę 17.032,03 zł. Nadwyżki środków obrotowych wykazane w sprawozdaniach przedszkoli nie zostały wpłacone do budżetu gminy, czym naruszono przepis § 49 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.), który stanowi, że w terminie 15 dni od złożenia rocznego sprawozdania finansowego

(bilansu) zakład budżetowy wpłaca do budżetu różnicę między faktycznym a planowanym stanem środków obrotowych na koniec roku – str. 107 protokołu kontroli. Z wyjaśnienia Skarbnika oraz z ustaleń kontroli problemowej przeprowadzonej w Przedszkolu Nr 4 wynika, że zarówno w planach przedszkoli, jak i przy sporządzaniu uchwały budżetowej stosowano zasadę, iż prognozowany lub rzeczywisty stan środków obrotowych przedszkoli na koniec poprzedniego roku jest automatycznie przyjmowany jako stan środków na początek następnego roku budżetowego. Bez względu na to, czy ten stan jest wyższy (oznaczający nadwyżkę środków obrotowych), czy niższy od stanu planowanego na koniec roku. Nadwyżki środków obrotowych nie zostały wpłacone do budżetu gminy, lecz uwzględnione przy określaniu kwot dotacji podmiotowych dla poszczególnych przedszkoli.

Kontrolując prawidłowość sporządzenia przez przedszkola sprawozdań jednostkowych Rb-30 za 2008 i 2009 r. stwierdzono, że nie były one podpisane przez dyrektorów tych placówek, lecz przez dyrektora Przedszkola Nr 4 w Sokółce jako kierownika jednostki prowadzącej ich obsługę księgową. Należy wskazać, że zgodnie z przepisami § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) oraz § 4 pkt 3 aktualnie obowiązującego w tej kwestii rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103) do sporządzania i przekazywania sprawozdań obowiązani są kierownicy poszczególnych jednostek organizacyjnych.

Ponadto wskazania wymaga, iż odrębność organizacyjna poszczególnych zakładów budżetowych (przedszkoli) objętych skoncentrowaną obsługą księgową nie była uwzględniana w procedurze opracowywania planów finansowych. W szczególności Pan Burmistrz nie informował dyrektorów poszczególnych przedszkoli o wysokości dotacji podmiotowych – informacje w tym zakresie były przedstawiane w kwocie zbiorczej, a projekt rozdziału dotacji na poszczególne przedszkola dokonywany był przez Przedszkole Nr 4. Taki sposób postępowania był niezgodny z art. 186 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych – str. 14-15 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy, badaniu poddano również dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Burmistrz. Kontrola prowadzona była w szczególności pod kątem prawidłowości i powszechności poboru wskazanych dochodów, windykacji zaległości

podatkowych oraz rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

Z opisu przedstawionego na stronach 48-49 protokołu kontroli wynika, iż służby organu podatkowego nie podejmowały działań zmierzających do wyjaśnienia i ustalenie stanu faktycznego w zakresie dotyczącym podstaw opodatkowania wadliwie, niezgodnie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, wykazywanymi w składanych przez podatników deklaracjach podatkowych, powodujące zawyżenie kwoty zobowiązania podatkowego. Jednoznacznie wskazuje to, iż nie prowadzono czynności sprawdzających w zakresie wynikającym treści art. 272 Ordynacji podatkowej. Prowadziło to także do braku reakcji na nie realizowanie przez podatników obowiązku złożenia korekt deklaracji podatkowych w podatku od nieruchomości, wymaganych art. 6 ust. 9 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z treści przywołanego przepisu wynika, że podmioty w nim wskazane są obowiązane odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3, czyli w przypadku gdy w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia. W sytuacji takiej podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zdarzenie.

Dokonane ustalenia dotyczyły również nieprawidłowości w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podatnika wskazanego w opisie na stronach 49 – 56 protokołu kontroli. Z przywołanych tamże interpretacji przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz orzeczeń sądów jednoznacznie wynika, że przyjęty w tej sprawie przez organ podatkowy punkt widzenia nie był właściwy. Brak konsekwencji oraz niekompetentne podejście do kwestii opodatkowania gruntów podlegających rekultywacji spowodowało utratę dochodów w kwotach przywołanych w protokole kontroli.

Przeprowadzona kontrola grupy podatników podatku rolnego będących osobami fizycznymi, ustaliła przypadki błędnego wyliczenia podstawy opodatkowania (hektarów przeliczeniowych). Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku rolnym (*tekst jednolity z 2006 roku* Dz. U. Nr 136 poz. 969 z późn. zm.) podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, ustalonych na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji geodezyjnej. Stwierdzono także, przypadki

nie złożenia wymaganej w myśl art. 6a ust. 5 ustawy o podatku rolnym informacji o gruntach – strona 60 protokołu kontroli.

W zakresie stosowania przepisów dotyczących postępowania upominawczego oraz egzekucyjnego stwierdzono nieprawidłowości opisane na stronie 68 protokołu kontroli. Polegały one na braku pełnych i terminowych działań windykacyjnych w stosunku do podatników zalegających z zapłatą należności podatkowych, świadczący o naruszeniu przez organ podatkowy obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 96, poz. 161 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. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541, z 2003 r. Nr 9, poz. 106, z 2004 r. Nr 10, poz. 79). Badanie zagadnień z zakresu windykacji zaległości podatkowych pozwoliło także ustalić, iż kontrolowany organ podatkowy część decyzji podatkowych, określających wysokość zobowiązań podatkowych dotyczyła nieżyjących osób fizycznych. Uniemożliwiało to zatem doręczenie takich decyzji. Pozbawione przymiotu doręczenia decyzje nie powodowały powstania zobowiązania podatkowego – art. 21 § 1 pkt 2, co oznacza, że nie powinny stanowić podstawy do dokonania przypisu w ewidencji księgowej. Przypis, to w myśl §2 ust. 1 pkt 10 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761) zobowiązanie podatkowe stanowiące obciążenie konta podatnika. Zatem nie będą stanowiły zaległości podatkowej. Dopiero przeniesienie odpowiedzialności podatkowej na spadkobierców przy wykorzystaniu procedur zawartych w Ordynacji podatkowej umożliwia skuteczne doręczenie decyzji, powodujące powstanie zobowiązania podatkowego, które niezapłacone w terminie stanowi zaległość podatkową. W zakresie ustalenia spadkobierców organ podatkowy ma możliwość wykorzystania uprawnień z art. 1025 Kodeksu Cywilnego.

Nieprawidłowości opisane na stronach 49 oraz 61-62 protokołu kontroli, a dotyczące odpowiednio podatku od nieruchomości od osób prawnych i podatku leśnego od osób prawnych wskazują, iż kontrolowana jednostka nie wykonywała czynności sprawdzających w stosunku do złożonych przez podatników deklaracji podatkowych. Analogiczne braki ustalono w przypadku informacji podatkowych złożonych przez osoby fizyczne.

Badaniu poddano prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych (Rb-PDP) za rok 2009. Opis na stronach 69 - 70 protokołu kontroli wskazuje na nieprawidłowości w tym zakresie, z uwzględnieniem ich skutków finansowych oraz okresów sprawozdawczych, których dotyczą.

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

Organem wykonawczym gminy miejsko-wiejskiej jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz jako organ wykonawczy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy), działającego w strukturze organizacyjnej wskazanej w protokole kontroli. Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie wewnętrznej kontroli zarządczej, spoczywa na Burmistrzu zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Burmistrz 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, stosownie do zakresu czynności, na Skarbniku Gminy. Zakres obowiązków 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. W zakresie ogólnych zasad wykonywania budżetu:

- a) zaciąganie zobowiązań i ponoszenie wydatków w granicach limitów określonych w uchwale budżetowej,
- b) bieżące monitorowanie poziomu zaangażowania wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacyjnych w celu uniknięcia sytuacji braku limitów na poniesienie wydatków i powstania zobowiązań wymagalnych,

c) zaniechanie zaciągania zobowiązań przewidujących finansowanie z budżetu gminy robót na drogach krajowych.

2. Przedkładanie Skarbnikowi celem kontrasygnowania wszystkich umów skutkujących powstaniem zobowiązań pieniężnych.

3. Zobowiązanie Skarbnika, jako sprawującego nadzór nad egzekucją należności, do niezwłocznego podjęcia działań windykacyjnych wobec dłużników zalegających z zapłatą świadczeń o charakterze okresowym, mając na uwadze przywołane w części opisowej wystąpienia przepisy Kodeksu cywilnego w kwestii przedawnienia roszczeń.

4. Dostosowywanie treści dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości do wymagań wynikających z obowiązujących przepisów prawa, mając na uwadze, że stanowi ona podstawę prowadzenia rachunkowości jednostki.

5. Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-NDS faktycznej kwoty przychodów i rozchodów zrealizowanych w związku z finansowaniem budżetu.

6. Ustalenie w formie pisemnej procedury wewnętrznej dotyczącej obiegu dokumentów stanowiących podstawę wszczęcia postępowania w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej.

7. Przypisanie odpowiedniemu pracownikowi zakresem czynności obowiązku analizy obrotu nieruchomościami na terenie gminy w celu ustalania ewentualnych podstaw egzekwowania zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży nieruchomości.

8. Przestrzeganie zasad dokumentowania kosztów ponoszonych przez pracowników w związku z odbywaniem podróży służbowych.

9. Przestrzeganie wymogu zgodności rozliczenia dotacji udzielonej organizacji pozarządowej z poszczególnymi pozycjami kosztorysu wchodzącego w skład oferty realizacji zadania publicznego oraz zasadami ustalonymi przy organizacji konkursu. Dokumentowanie ewentualnych zmian pozycji kosztorysowych.

10. Uzupełnienie pisemnych procedur wyboru wykonawców zamówień, do których nie stosuje się przepisów Prawa zamówień publicznych, mając na uwadze udokumentowanie przestrzegania zasady oszczędnego wydatkowania środków publicznych.

11. Udzielanie pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej w sprawie udzielenia pomocy.

12. Zapewnienie należytego dokumentowania procesu ustalenia różnic inwentaryzacyjnych.

13. Zapewnienie przechowywania dokumentacji inwentaryzacyjnej w sposób zapewniający jej kompletność. Podjęcie działań w celu weryfikacji prawidłowości procesu sprzedaży i

przekazania wyposażenia, na przebieg którego nie okazano kontrolującym pełnej dokumentacji.

**14.** Przestrzeganie zasad udzielania dotacji przedmiotowych w zakresie:

a) obowiązku kalkulowania kwoty dotacji jako wypadkowej stawki dopłaty do jednostki wyrobu lub usługi uchwalonej przez Radę Miejską i zakresem realizowanych przez ZGKiM wyrobów lub usług; przedkładanie Radzie Miejskiej stosownych projektów uchwał w tym zakresie,

b) zaniechania przeznaczania dotacji na cele, które nie mogą być przedmiotem dotowania (finansowanie danego rodzaju kosztów bieżących).

**15.** W zakresie wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez gminę Sokółka:

a) ustalanie kwot jednorazowych dodatków uzupełniających w sposób określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia MEN z dnia 13 stycznia 2010 r., w tym uwzględnianie przy ustalaniu dodatków wszystkich nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy, stosownie do art. 30a ust. 3 Karty Nauczyciela i § 5 rozporządzenia MEN;

b) dokonanie, mając na uwadze przywołane wyżej przepisy prawa, wypłat dodatków uzupełniających nauczycielom, którzy tych dodatków nie otrzymali lub otrzymali je w wysokości niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia;

c) rozważenie wystąpienia do nauczycieli, którzy otrzymali dodatki jednorazowe w kwocie wyższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia o dobrowolny zwrot kwot nadpłaconych.

**16.** Ujmowanie w planie wydatków budżetu kwoty na odpis na ZFŚS w jednostkach oświatowych w wysokości umożliwiającej sfinansowanie wymaganej prawem kwoty odpisu, mając też na uwadze, że uregulowane powinny być kwoty zaniżenia odpisu stwierdzone przez Izbę w trakcie kontroli problemowych w jednostkach oświatowych.

**17.** Zapewnienie należytej odrębności w sferze gospodarki finansowej jednostek organizacyjnych objętych skoncentrowaną obsługą poprzez:

a) wymaganie, aby sprawozdania jednostkowe jednostek objętych wspólną obsługą były podpisywane przez kierowników tych jednostek,

b) odrębne informowanie kierowników poszczególnych jednostek o danych niezbędnych do opracowania przez nich projektów planów finansowych i planów finansowych.

**18.** Wyeliminowanie nieprawidłowości, opisanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego, w zakresie opodatkowania podatkami i opłatami lokalnymi,



których źródłem są zaniechania w prowadzeniu przez organ podatkowy czynności sprawdzających wynikających z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

**19.** Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie podatku od nieruchomości oraz rolnego a w szczególności prawidłowe opodatkowanie gruntów kopalnianych poddanych procesowi rekultywacji w latach 2005 – 2009 oraz poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o wynikłych skutkach finansowych tych działań

**20.** 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.

**21.** Prowadzenie niezbędnych działań zmierzających do doręczenia wszystkich decyzji wydawanych przez organ podatkowy.

**22.** Zweryfikowanie rzetelności danych służących za podstawę sporządzania sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych (Rb-PDP) za wskazane okresy sprawozdawcze, skorygowanie wartości błędnie wykazanych w powyższych sprawozdaniach oraz przekazanie poprawnej wersji sprawozdań do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku.

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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rochi'.