

zalecenia - Miasto i Gmina Zabłudów

Autor: BIP Admin
Dodane przez: BIP Admin
Data utworzenia: 2008-01-17 12:06
Data modyfikacji: 2008-01-17 12:09
Data publikacji: 2008-01-17 12:09
Wersja dokumentu: 1

Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej Miasta i Gminy Zabłudów przeprowadzona w Urzędzie Miejskim z Zabłudowie przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku

**Ustalenia kontroli zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10
grudnia 2007 roku (znak: RIO.I.6011 - 10/07), o treści jak niżej:**

**Pan Jacek Lulewicz
Burmistrz Zabłudowa**

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Zabłudów za okres 2006 roku, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Zabłudowie 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 m.in. 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 oraz wydatków, udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych, gospodarowanie mieniem komunalnym oraz rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

W okresie objętym kontrolą, do upływu kadencji, funkcję Burmistrza Zabłudowa pełnił Pan Mieczysław Ładny.

Kontrola prowadzenia ksiąg rachunkowych wykazała nieprawidłowości naruszające przepisy ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.), rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.), zastąpionego w okresie objętym kontrolą, rozporządzeniem z dnia 28 lipca 2006 r. (Dz. U. Nr 142, poz. 1020) oraz innych regulacji prawnych, polegające na:

a) wykazywaniu – w zakresie kont rozrachunkowych – w zestawieniach obrotów i sald wyłącznie salda sald należności i zobowiązań, w tym w przypadkach, w których należności i zobowiązania dotyczyły różnych kontrahentów. Stan taki należy uznać za naruszający zasadę zawartą w art. 7 ust. 3 ustawy, iż nie można kompensować za sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów. Ponadto, jak stanowi przepis art. 18 ust. 1 ustawy, zestawienia sporządza się na podstawie zapisów dokonanych na kontach księgi głównej, zatem nie powinny one pomijać sald dwustronnych na określonych kontach wynikających z dokonanych zapisów – str. 16 protokołu kontroli;

b) nie zachowaniu zasady czystości obrotów na koncie 130/2 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych”, nakazanej przepisami regulującymi funkcjonowanie konta 130 zawartymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów. Zaniechanie stosowania technicznego zapisu ujemnego do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt powodowało niezgodność ewidencji analitycznej wydatków z zapisami konta syntetycznego – str. 18 protokołu kontroli. Poza tym, w odniesieniu do funkcjonowania konta 130 w księgach rachunkowych jednostek oświaty, stwierdzono wykazywanie sald strony Ma ze znakiem ujemnym, wbrew przepisom rozporządzenia. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, w związku z ustaleniami kontroli dokonano zmiany formuły programu komputerowego wykorzystywanego do prowadzenia ksiąg, eliminującej ujawnioną nieprawidłowość – str. 16, załącznik nr 1 do protokołu kontroli;

c) nieprawidłowym prowadzeniu ewidencji księgowej odsetek od kredytów i pożyczek na koncie 400 „Koszty według rodzajów”, zamiast na koncie 750 „Przychody i koszty finansowe”, jak to wynika z zasad funkcjonowania kont zawartych w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Nieprawidłowość skutkowałą niewłaściwym prezentowaniem danych dotyczących kosztów z tego tytułu (o wartości 17.255,47 zł) w rachunku zysków i strat jednostki – str. 19 protokołu kontroli;

d) ewidencjonowaniu na koncie syntetycznym 201/2, utworzonego w ramach konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, należności z tytułu dochodów budżetowych (sprzedaży wody i energii cieplnej, odprowadzania ścieków, najmu i dzierżawy składników majątkowych). Jak wynika z zasad funkcjonowania kont zawartych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów, do ewidencji tego rodzaju operacji gospodarczych służy konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” – str. 26 protokołu kontroli;

e) nie naliczaniu w księgach rachunkowych na koniec każdego kwartału odsetek od nieterminowo regulowanych należności z tytułu wyspecyfikowanych w punkcie c) dochodów budżetowych. Według wyliczenia dokonanego w czasie trwania kontroli przez Skarbnika Gminy, na dzień 31.12.2006 r. kwota odsetek od nieopłaconych terminowo należności wynosiła 21.953,18 zł. Obowiązek naliczania i ujmowania w ewidencji księgowej odsetek od należności wynika z § 7 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów – str. 28-29 protokołu kontroli;

f) zaniechaniu w niektórych przypadkach dokonania zwiększeń stanu środków trwałych w związku z zakończeniem procesu inwestycyjnego, poprzez przeksięgowanie wartości poniesionych nakładów na obiekty inwentarzowe z konta 080 „Inwestycje (środki trwałe w budowie)” na konto 011 „Środki trwałe”. Zgodnie z opisem zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów, konto 080 służy do ewidencji kosztów inwestycji rozpoczętych oraz rozliczenia kosztów inwestycji na uzyskane efekty; może ono wykazywać saldo Wn, które oznacza koszty inwestycji niezakończonych – str. 112-114 protokołu kontroli;

g) nie zawieraniu w ewidencji szczegółowej środków trwałych danych dotyczących numerów inwentarzowych, specyfikacji części składowych obiektów inwentarzowych – zestawów komputerowych, nie określeniu wartości początkowej i stawki umorzeniowej budynków OSP ujawnionych w wyniku inwentaryzacji. Opisanie środków trwałych w ewidencji księgowej za pomocą dostatecznie dokładnych danych, pozwalających na ich identyfikację, ma zasadnicze znaczenie dla ochrony posiadanych zasobów rzeczowych, w tym jednoznacznego powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami w księgach rachunkowych, tj. realizacji obowiązków wynikających z art. 27 ustawy o rachunkowości. Ponadto, ewidencja księgowa środków trwałych powinna zapewnić m.in. należyte obliczenie umorzenia i amortyzacji, co wynika z zasad funkcjonowania konta 011 zawartych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów – str. 132-133 protokołu kontroli,

h) nie uzgadnianiu ewidencji księgozbiorów prowadzonej w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 5 listopada 1999 r. w sprawie zasad ewidencji materiałów bibliotecznych (Dz. U. Nr 93, poz. 1077 ze zm.) z zapisami prowadzonymi na koncie ewidencji majątkowej, tj. koncie 014 „Zbiory biblioteczne”. Rozbieżność między tymi ewidencjami na 31 grudnia 2006 r. stanowiła kwotę 889,14 zł. Jak określa § 27 wskazanego rozporządzenia, biblioteki zobowiązane są do ustalenia raz w roku wartości zbiorów wykazywanej w ewidencji sumarycznej bądź szczegółowej z wartością wykazywaną na koncie ewidencji majątkowej. Zgodnie zaś z przepisami § 28, w tym celu należy dokonać: ustalenia wartości zbiorów zinwentaryzowanych na podstawie ksiąg inwentarzowych lub rejestrów wpływów i pomniejszenia jej o wartość ubytków wykazaną w rejestrze ubytków, porównania wyników z zapisami na koncie ewidencji majątkowej, ustalenia i wyjaśnienia ewentualnych różnic – str. 133 protokołu kontroli. Badając prawidłowość sporządzania sprawozdawczości budżetowej w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.) ustalono, że:

a) nieprawidłowo sporządzono sprawozdanie Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu jako jednostki budżetowej – nie ujęto w nim wpłaty z tytułu niewłaściwego obciążenia rachunku bieżącego w kwocie 1.848,58 zł oraz z tytułu niewłaściwego uznania rachunku w kwocie 7.482,36 zł. Jak stanowi przepis § 8 ust. 3 załącznika nr 34 do rozporządzenia – „Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, niewłaściwe obciążenia oraz uznania rachunków bieżących wykazuje się, wprowadzając symbol 4990 zamiast paragrafu. Niewłaściwe obciążenie wykazuje się zapisem zwykłym, a niewłaściwe uznanie rachunku – jako liczbę ujemną – str. 18 protokołu kontroli;

b) nie sporządzano sprawozdań jednostkowych Rb-Z o stanie zobowiązań i Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych dla poszczególnych jednostek budżetowych – Urzędu oraz szkół, co narusza zasady określone w § 4 pkt 2 lit. a), b), h) w zw. z § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia – str. 18 protokołu kontroli;

c) w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności wykazane zostały należności przedawnione w kwocie 6.692, 95 zł, z naruszeniem przepisu § 20 pkt 4 załącznika nr 34 do rozporządzenia, stanowiącego, iż przez należności wymagalne należy rozumieć wartość wszystkich bezspornych

należności, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone – str. 27 protokołu kontroli.

W zakresie sprawozdawczości ustalono ponadto, że nieterminowo, tj. w dniu 2 marca 2007 r., zostały sporządzone sprawozdania Rb-Z i Rb-N Miejskiego Ośrodka Animacji Kultury w Zabłudowie za IV kwartał 2006 roku. Zgodnie z załącznikiem nr 5 (pkt II, Tabela B) do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 113, poz. 770), wymienione sprawozdania należało sporządzić do dnia 16.02.2007 r. – str. 20 protokołu kontroli.

Badanie prawidłowości procedur kontroli wewnętrznej w stosunku do operacji gotówkowych wykazało, iż w badanej jednostce nienależycie sprawowano kontrolę w odniesieniu do raportów kasowych. Podczas czynności kontrolnych związanych z obrotem gotówkowym ustalono, że stan gotówki w kasie nie odzwierciedla jej stanu rzeczywistego oraz jest niezgodny z protokołem przekazania kasy, sporządzonym w dniu 7 września 2007 r. w związku ze zmianą na stanowisku kasjera. Różnica wynosiła 4.562,30 zł i była wynikiem ujęcia w 6 raportach kasowych jako rozchodu gotówki kwot, które faktycznie nie zostały z kasy wypłacone (na przykład, w raporcie kasowym nr 62/2007 sporządzonym za okres od 28 do 31 sierpnia 2007 r. ujęto jako rozchód kwotą 1.900 zł wynikającą z listy wypłat „na zakup mundurka szkolnego”, przy czym pod raportem tej listy nie ujęto; ustalono, że z listy nie została wypłacona kwota 300 zł jednakże zarachowano ją w raporcie kasowym jako wypłaconą). Raporty kasowe były poddawane sprawdzeniu przez inspektora referatu finansowego Urzędu. W wyniku tak przyjętej praktyki, w kasie znajdowała się gotówka, której stan nie zgadzał się z ewidencją księgową prowadzoną na koncie 101 „Kasa” oraz nie miał odzwierciedlenia w raportach kasowych w rubrykach „stan gotówki poprzedni” i „stan gotówki obecny”. Zgodnie z Instrukcją kasową, ustalającą zasady funkcjonowania kasy w Urzędzie Miejskim w Zabłudowie, jednostka może posiadać w kasie: niezbędny zapas gotówki na bieżące wydatki, gotówkę podjętą z rachunku bankowego na pokrycie określonych rodzajowo wydatków, gotówkę pochodzącą z bieżących wpływów do kasy jednostki, gotówkę przechowywaną w formie depozytu, otrzymaną od osób prawnych i fizycznych. Instrukcja stanowi ponadto, że w razie niedokonania pełnego rozchodu gotówki z kasy, kasjer zobowiązany jest przyjąć nie podjęte wypłaty z list na podstawie przychodowego dowodu kasowego oraz wpisać go do raportu kasowego, zaś wszystkie dowody kasowe dotyczące wypłat i wpłat gotówki, dokonywanych w danym dniu powinny być w tym dniu wpisane do raportu kasowego sporządzonego przez kasjera. Raporty kasowe podlegają ewidencji z zachowaniem dziennej chronologii. Instrukcja w powyższym zakresie nie była przestrzegana – str. 22-24 protokołu kontroli

W wyniku kontroli sald wykazanych na kontach rozrachunkowych Urzędu stwierdzono, że na koniec 2006 roku na koncie 201/2 znajdowały się należności od GS w kwocie 6.692,95 zł z tytułu nieopłaconej faktury za dostawę wody i rzut ścieków, wystawionej w dniu 29.03.1999 r. Stosownie do postanowienia art. 118 Kodeksu cywilnego, termin przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi trzy lata, zatem przedawnienie należności z wymienionej faktury nastąpiło w 2002 roku. Zgodnie zaś z postanowieniem art. 117 § 2 k.c., po upływie terminu przedawnienia ten, przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia (do czasu trwania kontroli należności z faktury nie zostały opłacone). Jak ustalono, sprawy windykacji należności od 1999 roku prowadził pracownik, któremu do 17 stycznia 2002 r. nie określono na piśmie zakresu obowiązków, natomiast w dokumencie przydziału obowiązków z dnia 18 stycznia 2002 r. nie ujęto spraw związanych z dochodzeniem należności. Dopiero w zakresie czynności podpisanym przez pracownika w dniu 16 lipca 2007 r. przypisano mu m.in. podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych – str. 26-27 protokołu kontroli. Według stanu na koniec 2006 roku wykazane sprawozdaniu Rb-N należności wymagalne wyniosły (łącznie z należnością przedawnioną) 179.688,25 zł.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono ponadto, że w dniu 24 marca 2004 r. zostało zawarte porozumienie w sprawie spłaty zadłużenia pomiędzy wierzycielem – gminą Zabłudów i dłużnikiem Spółdzielnią Mieszkaniową. Na mocy porozumienia wierzyciel wyraził zgodę na ratalną spłatę przez dłużnika zaległości z tytułu dostaw wody i odprowadzania ścieków, które według stanu na dzień 12.03.2004 r. wynosiły 287.543,80 zł. W porozumieniu ustalono, że zaległości będą spłacane w 60 ratach, każda po 4.792,40 zł, płatnych do ostatniego dnia miesiąca poczynając od kwietnia 2004 r. do końca marca 2009 r. W porozumieniu postanowiono również, że wierzyciel nie będzie naliczał odsetek od zaległości nim objętych, z wyjątkiem odsetek za opóźnienie w spłacie którejkolwiek z rat. Porozumienie podpisał Burmistrz Zabłudowa Mieczysław Ładny, mimo tego, iż nie były w tym czasie ustalone przez Radę Miejską w Zabłudowie zasady i tryb umarzania i rozkładania na raty tego rodzaju wierzytelności, o czym stanowiły przepisy art. 34a ustawy z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.). Uchwała taka

została podjęta w dniu 30 grudnia 2004 r. Na koniec 2006 roku należności za świadczone dłużnikowi usługi wynosiły 211.010,02 zł, z tego z tytułu zawartego porozumienia na kwotę 84.986,90 zł i należności bieżące (dotyczące 2006 r.) na sumę 126.023,91 zł.

Jak wynika z wyjaśnień Skarbnika i Burmistrza Gminy w kwestii windykacji należności, dłużnik, po zmianach w jego organach, czyni starania celem uregulowania długu. Jednakże, jak o tym świadczą dane zawarte w protokole i wyjaśnieniu, regulowanie zobowiązań nadal nie następuje zgodnie z terminami płatności. Kontrolowana jednostka winna zatem podejmować stosowne działania celem niedopuszczenia do przedawnienia należności – str. 27-28 protokołu kontroli. Przepisy art. 138 pkt 1 w zw. z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) ustanawiają zasadę, iż ustalanie i pobieranie dochodów jednostki samorządu terytorialnego powinno następować na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów, zatem również postanowień zawartych umów.

Kontrola przebiegu rozrachunków wykazała poza tym występowanie, w niewielkiej skali, zobowiązań wymagalnych, tj. takich, których termin płatności dla badanej jednostki minął i nie były one umorzone, ani przedawnione. Według sprawozdawczości Urzędu Miejskiego, na koniec 2006 roku dług z tego tytułu wynosił 2.291,21 zł (zobowiązania uregulowano w styczniu 2007 roku, nie ponoszono kosztów odsetek). Ponadto, zobowiązania wymagalne o wartości 1.268,36 zł na koniec roku wystąpiły także w Ośrodku Animacji Kultury w Zabłudowie (gminnej instytucji kultury) – str. 26, 30 protokołu kontroli. Występowanie wśród tytułów dłużnych zobowiązań wymagalnych świadczy o niedochowaniu zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, zawartej w art. 35 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Z okazanej dokumentacji związanej z trybem opracowywania projektów planów finansowych i planów finansowych podległych jednostek organizacyjnych gminy wynika, że Burmistrz Zabłudowa nie przekazał podległym jednostkom budżetowym (6 szkołom i MOPS) informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych, w trybie wymaganym obowiązującymi przepisami. Zgodnie z normą zawartą w art. 185 ust. 1 i 2 (poprzednio art. 125) ustawy o finansach publicznych, zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje niezbędne do opracowania projektów ich planów finansowych w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji określonej w ust. 1, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia. Zachowanie omawianej procedury budżetowej ma istotne znaczenie, bowiem stosownie do obowiązujących obecnie postanowień § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 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), zweryfikowane i zatwierdzone projekty planów samorządowych jednostek budżetowych stanowią podstawę prowadzonej przez nie gospodarki finansowej w okresie od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planu finansowego na podstawie informacji o kwotach dochodów i wydatków wynikających uchwały budżetowej. Wskazania ponadto wymaga, że w przypadku jednostek oświatowych istnieje również wymóg przedstawienia projektów planów finansowych radom pedagogicznym celem zaopiniowania, o czym stanowi art. 41 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) – str. 37 protokołu kontroli.

Pośród wydatków budżetowych szczegółowej kontroli poddano między innymi prawidłowość naliczania i wypłacania diet radnym. Weryfikacji dokonano w oparciu o regulacje zawarte w uchwale Nr III/30/03 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 30 stycznia 2003 roku w sprawie ustalenia wysokości diet radnym Rady Miejskiej w Zabłudowie. Wynikało z nich, iż ryczałtowa dieta dla Przewodniczącego Rady Miejskiej wynosi 150% minimalnego wynagrodzenia za pracę, publikowanego w Dzienniku Ustaw w drodze obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów. Radnym za udział w sesjach Rady i posiedzeniach komisji Rady ustalono diety w wysokości 15% minimalnego wynagrodzenia za pracę, natomiast radnym pełniącym funkcje przewodniczących stałych komisji Rady za udział w posiedzeniach komisji, których są przewodniczącymi, ustalono diety w wysokości 18% minimalnego wynagrodzenia za pracę. Szczegółowej kontroli w zakresie prawidłowości naliczania i wypłacania diet radnym poddano kwoty wypłacone z tego tytułu za cały 2006 rok, w oparciu o dane ewidencji księgowej oraz imienne listy obecności radnych na sesjach Rady i posiedzeniach komisji. Stwierdzono, iż w miesiącu styczniu diety wyliczono błędnie, biorąc za podstawę minimalne wynagrodzenie z roku 2005. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2005 r. (Dz. U. z 2005 r. Nr 177, poz. 1469), minimalne wynagrodzenie od 1 stycznia 2006 r. stanowiło kwotę 899,10 zł. W związku z niewłaściwą podstawą naliczania, wypłacono 10 radnym diety w wysokości po 127,35 zł zamiast po 134,87 zł (różnica jednostkowa 7,52 zł, ogółem zaniżono wypłaty na sumę 75,20 zł). Miesięczna dieta

Przewodniczącego Rady Miejskiej w okresie objętym kontrolą, zgodnie z uchwałą, wynosiła 1.348,65 zł. Ustalono, że w miesiącu maju Przewodniczącemu wypłacono 1.258,73 zł, zamiast 1.348,65 zł – różnica 89,92 zł – pracownicy badanej jednostki nie potrafili wskazać przyczyn zaniżenia. Dodać należy, że listy wypłat diet radnym były poddawane kontroli pod względem merytorycznym – str. 95-66 protokołu kontroli.

Kontroli poddano też prawidłowość ponoszenia wydatków z tytułu diet sołtysów. Uchwałą Nr XXXIII/176/02 z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie ustalenia wysokości diet oraz zwrotu kosztów podróży przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych Gminy Zabudów, Rada Miejska ustanowiła diety w wysokości równej 250% wartości diety pracowniczej przysługującej według przepisów o delegacjach służbowych na obszarze kraju. Diety przysługiwały za obecnością m.in. na sesjach Rady Miejskiej oraz za udział w posiedzeniach komisji Rady, jeżeli sołtysi zostali zaproszeni na obrady tych organów przez ich przewodniczących. Zgodnie z § 2 tej uchwały, przewodniczącym organów wykonawczych jednostek pomocniczych przysługuje zwrot kosztów podróży związanych z wykonywaniem funkcji w wysokości odpowiadającej kosztom przejazdów środkami komunikacji publicznej. Na podstawie list wypłat oraz list obecności sołtysów zbadano prawidłowość naliczenia i wypłaty diet w 2006 roku. Stwierdzono, że błędnie wyliczono wysokość diety, ustalając ją na kwotę 50,- zł. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 14 września 2005 r. zmieniającym rozporządzenie 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 186, poz. 1554), dieta przeznaczona na pokrycie zwiększonych kosztów żywienia w czasie podróży wynosiła 22 zł, zatem dieta sołtysów powinna stanowić 55 zł, biorąc za podstawę 250% wskazanej kwoty. Ustalono, że diety w zaniżonej wysokości były wypłacane do końca lipca 2006 roku. Łącznie odbyto w tym okresie siedem posiedzeń: w miesiącu styczniu w sesji brało udział 33 sołtysów, w lutym 36 sołtysów, w marcu 35 sołtysów, w kwietniu 30 sołtysów, w maju 34 sołtysów, w czerwcu 31 sołtysów i w lipcu 32 sołtysów. Zaniżenie wypłat diet wyniosło łącznie 1.155,- zł – str. 96-97 protokołu kontroli.

Analizie poddano również prawidłowość ustalania zwrotu kosztów za używanie przez pracowników do jazd lokalnych samochodów niebędących własnością pracodawcy. Prawidłowość ustalania i wypłacania ryczałtu zbadano pod kątem zgodności z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania i zasad zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.). W okresie objętym kontrolą zwrot kosztów używania w celach służbowych do jazd lokalnych samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy dokonywany był, spośród pracowników Urzędu Miejskiego, jedynie dla ówczesnego zastępcy Burmistrza. Wypłacania ryczałtu dokonywano na podstawie oświadczeń składanych przez pracownika, przy uwzględnieniu miesięcznego limitu na jazdy lokalne w ilości 300 km. Zgodnie z § 1 rozporządzenia, zwrot kosztów używania przez pracownika w celach służbowych do jazd lokalnych pojazdów niebędących własnością pracodawcy następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej, zawartej między pracodawcą a pracownikiem na warunkach określonych w rozporządzeniu. W trakcie kontroli takiej umowy nie okazano. W wyniku analizy okazanej w omawianym przedmiocie dokumentacji księgowej z 2006 roku stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w oświadczeniu złożonym w dniu 10 sierpnia 2006 r. za miesiąc czerwiec 2006 r. pracownik wykazał 1 dzień nieobecności w związku z odbywaniem podróży służbowej. Na podstawie ewidencji księgowej wydatków do par. 4410 „Podróże służbowe krajowe” w rozdz. 75023 „Urzędy Gmin” ustalono, że pracownik w miesiącu czerwcu odbył dwie podróże służbowe trwające powyżej 8 godzin, tj. w dniu 20 czerwca i 30 czerwca 2006 r.;

- z oświadczenia złożonego w dniu 13 października 2006 r. za miesiąc wrzesień 2006 r. wynika, że pracownik przepracował cały miesiąc. Na podstawie ewidencji księgowej wydatków ustalono, że pracownik w miesiącu wrześniu odbył podróż służbową trwającą powyżej 8 godzin w dniu 5 września 2006 r. (wskazania przy tym wymaga, że fakt ten nie znalazł należytego odzwierciedlenia w liście obecności, z której wynikała obecność pracownika w Urzędzie we wszystkich dniach miesiąca). W wyniku kontroli złożonych oświadczeń ustalono, że tylko część z nich była sprawdzona pod względem merytorycznym przez właściwego pracownika Urzędu.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia, zwrot kosztów używania pojazdów do celów służbowych następuje w formie miesięcznego ryczałtu obliczonego jako iloczyn stawki za 1 kilometr przebiegu i miesięcznego limitu przebiegu kilometrów na jazdy lokalne (o których mowa w § 2 i §3), po złożeniu przez pracownika pisemnego oświadczenia o używaniu przez niego pojazdu do celów służbowych w danym miesiącu. Oświadczenie to powinno zawierać dane dotyczące pojazdu (pojemność silnika, marka, numer rejestracyjny) oraz określać ilość dni nieobecności pracownika w miejscu pracy w danym miesiącu z powodu choroby, urlopu, podróży służbowej lub innej nieobecności, a także ilość dni, w których pracownik nie dysponował pojazdem do celów

służbowych. Kwotę ustalonego ryczałtu zmniejsza się o jedną dwudziestą drugą za każdy roboczy dzień absencji pracownika w miejscu pracy, w tym z powodu podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin. Kwota naliczonego i wypłaconego ryczałtu za czerwiec wynosiła 224,68 zł, podczas gdy powinna stanowić 213,98 zł (różnica 10,70 zł). Kwota naliczonego i wypłaconego ryczałtu za wrzesień wynosiła 235,38 zł, podczas gdy powinna stanowić 224,68 zł (różnica 10,70 zł) – str. 97-99 protokołu kontroli.

Na podstawie dokumentacji księgowej dotyczącej realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych ustalono, że wydatki w dziale „Ochrona zdrowia”, w rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” wyniosły łącznie 130.750,63 zł, przy czym dochody z opłat za zezwolenia i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa w art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.), zrealizowano w wysokości 97.846,38 zł.

Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na rok 2006 został ustalony uchwałą Nr XXXIII/194/06 Rady Miejskiej w Zabłudowie z dnia 27 lutego 2006 r. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że na kwotę 130.750 zł wydatków związanych z przeciwdziałaniem alkoholizmowi, kwota 81.488,- zł wydana została na różnego typu wycieczki, kolonie i pielgrzymki. W uchwale z dnia 27 lutego 2006 r. odnośnie realizowania celów związanych z tego typu przedsięwzięciami wskazano m.in. *współfinansowanie lub finansowanie imprez sportowych, kulturalnych, rekreacyjnych mających odniesienie profilaktyczne, a także współfinansowanie lub finansowanie wycieczek, obozów i kolonii z programami profilaktycznymi*. Kontrolni poddano wydatki dotyczące kolonii dla dzieci i młodzieży, które zorganizowano w ośrodku rehabilitacyjno-wczasowym w Jantarze na łączną kwotę 58.750 zł oraz wyjazd sołtysów na pielgrzymkę do Lichenia na kwotę 2.992 zł (oba wydatki łącznie wyniosły 61.742 zł, co stanowiło 47% ogółu wydatków związanych z GPRPA).

W trakcie kontroli nie okazano dokumentacji, która pozwoliłaby na ustalenie, jakimi kryteriami kierowano się przy doborze uczestników na kolonie, nie okazano również programu kolonii. Należy zauważyć, że uchwała organu stanowiącego zakładała dofinansowanie bądź finansowanie obozów i kolonii realizujących programy profilaktyczne. Ponadto, przy organizowaniu kolonii nie stosowano przepisów ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655). Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy, w postępowaniach o udzielenie zamówienia, których przedmiotem są usługi hotelarskie oraz restauracyjne zamawiający może nie stosować przepisów ustawy dotyczących m.in. terminów, wadium, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz innych niż dotyczące wartości zamówienia przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia, zapytania o cenę, a także przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki (usługi hotelarskie i restauracyjne objęte są jednym działem Wspólnego Słownika Zamówień (55000000-0), zaś usługi hotelarskie objęte są grupą CPV 55100000-1, do której – obok usług świadczonych przez hotele – zaliczono także m.in. usługi ośrodków i domów wypoczynkowych, obozowisk dla dzieci). Możliwość odstąpienia od stosowania reżimu ustawy w przywołanym zakresie nie zwalniała jednakże zamawiającego z obowiązku stosowania jej przepisów. Nawet gdyby zamawiający zastosował tryb zamówienia z wolnej ręki, to zgodnie z art. 68 ustawy, w brzmieniu obowiązującym w momencie podpisania umowy – 20 marca 2006 r., najpóźniej z zawarciem umowy wykonawca powinien był złożyć oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu (w obecnym stanie prawnym, odnośnie zamówień udzielanych w trybie z wolnej ręki ustawa stanowi ponadto, że wraz z zaproszeniem do negocjacji zamawiający przekazuje informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania, w tym istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy lub wzór umowy). Art. 9 ust. 1 ustawy ustanawia zasadę, iż postępowanie o udzielenie zamówienia prowadzi się z zachowaniem formy pisemnej, zaś art. 96 ust. 1 ustawy nakłada na zamawiającego obowiązek sporządzenia pisemnego protokołu postępowania o udzielenie zamówienia, zawierającego co najmniej: opis przedmiotu zamówienia, informację o trybie udzielenia zamówienia, informacje o wykonawcach, cenę i inne istotne elementy ofert, wskazanie wybranej oferty. Wzór protokołu oraz zakres dodatkowych informacji zawartych w protokole określa obecnie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2007 r. (Dz. U. Nr 202, poz. 1463) – str. 103-105 protokołu kontroli.

Na podstawie okazanej dokumentacji ustalono, że w ramach GPRPA sfinansowano koszt przejazdu na krajową pielgrzymkę sołtysów do sanktuarium w Licheniu (najem autokaru za kwotę 2.991,72 zł). W związku z wyjazdem została sporządzona przez pracownika Urzędu lista uczestników w pielgrzymce. W dokumentacji brak było natomiast programu profilaktyki związanego z wyjazdem, o którym mowa w uchwale Rady Miejskiej – str. 105 protokołu kontroli. Jak wynika z dokumentacji zawartej w załączniku nr 7 do protokołu kontroli, uwagę dotyczącą braku wskazania na program profilaktyki przeciwalkoholowej należy też odnieść do innych wyjazdów pielgrzymkowych, sfinansowanych w ramach ustanowionego na 2006 rok GPRPA.

Dokumenty księgowe dotyczące wydatków w rozdziale „Przeciwdziałanie alkoholizmowi” były zatwierdzane pod względem merytorycznym przez przewodniczącą Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, a także Burmistrza Mieczysława Ładnego, były też podpisywane przez Skarbnika na dowód dokonania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. W wyjaśnieniu dotyczącym omawianych wydatków Pan Burmistrz stwierdził m.in. (zastrzegając, iż z racji zatrudnienia w Urzędzie od dnia 6 grudnia 2006 r. nie podejmował decyzji odnośnie dokonywania wydatków z tego zakresu), że *...festyny, pikniki rodzinne, pielgrzymki itp. są jedną z form prowadzenia działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych. Nie bez znaczenia jest fakt dużego społecznego zapotrzebowania na tę formę profilaktyki w środowisku lokalnym.* Nie negując też zawartych w wyjaśnieniu należy podnieść, że okazana w trakcie kontroli dokumentacja w zakresie podróży pielgrzymkowych zawierała z reguły wnioski różnych środowisk lub organizacji o dofinansowanie wyjazdu do określonych miejscowości, listę uczestników (nie we wszystkich przypadkach) oraz fakturę za usługi transportowe.

W trakcie kontroli wydatków inwestycyjnych ustalono, że uchwałą Nr XXXV/209/06 z dnia 28 kwietnia 2006 r. Rada Miejska upoważniła Burmistrza do zawarcia porozumienia z Zarządem Powiatu Białostockiego w sprawie wyrażenia zgody na wykonanie przez gminę Zabłudów modernizacji nawierzchni ulicy we wsi Cieluszki, stanowiącej odcinek drogi powiatowej numer 1481B oraz ulicy we wsi Kaniuki, stanowiącej odcinek drogi powiatowej numer 1482B. Porozumienie w sprawie powierzenia gminie jako inwestorowi realizacji zadań z zakresu remontu dróg powiatowych zostało zawarte w dniu 11 maja 2006 r., na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym i art. 19 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz art. 8 ust. 2a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Środki na sfinansowanie zadania zostały zapewnione przez gminę w uchwale budżetowej. W porozumieniu zapisano również, że po zakończeniu realizacji zadań, poniesione przez gminę nakłady finansowe Burmistrz przekazuje Powiatowemu Zarządowi Dróg w Białymstoku dowodem PT. Należy wskazać, że w świetle przywołanego w porozumieniu art. 8 ust. 2a ustawy o samorządzie gminnym gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu na podstawie porozumień, jednakże ust. 3 tego art. ustawy ustanawia zasadę, iż gmina otrzymuje środki finansowe w wysokości koniecznej do wykonania zadań objętych porozumieniem. Z tego względu, zawartej w omawianym stanie faktycznym umowy między gminą i powiatem nie można uznać za dotyczącą instytucji porozumienia w rozumieniu wymienionych w niej ustaw. Umowa ta dotyczy w istocie współdziałania polegającego na udzieleniu powiatowi przez gminę pomocy, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym – str. 108-109 protokołu kontroli. Kompetencję do podjęcia przez organ stanowiący gminy uchwały w kwestii udzielenia pomocy określa przepis art. 167 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

Podczas kontroli badania poddano również prawidłowość procedur udzielania zamówień publicznych, poprzedzających wydatki majątkowe i bieżące z tytułu dostaw i robót budowlanych.

Postępowanie o udzielenie zamówienia na zakup sprzętu komputerowego na potrzeby Urzędu Miejskiego w Zabłudowie prowadzone było w trybie zapytania o cenę, wszczętym poprzez wystosowanie do 6 dostawców zaproszeń do składania ofert sporządzonych w dniu 5 kwietnia 2006 r. – str. 115-118 protokołu kontroli. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że:

- zamawiający nie udokumentował prowadzonego postępowania protokołem, wymaganym przepisami art. 96 Prawa zamówień publicznych oraz obowiązującego wówczas rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 kwietnia 2004 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. Nr 71, poz. 646). Z tego względu dokumentacja postępowania nie zawierała w szczególności danych dotyczących wartości zamówienia, a także podstaw i daty jej ustalenia (§ 2 pkt 2 i § 3, załącznik nr 2 do rozporządzenia). Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Ustalenie wartości zamówienia, w myśl postanowień art. 35 ust. 1 ustawy, należało dokonać nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia;

- w zaproszeniach do składania ofert zawarto informację, że wykaz sprzętu będącego przedmiotem zamówienia określają załączniki nr 1-3 do tych zaproszeń. Nie stwierdzono natomiast, aby wraz z zaproszeniami zamawiający przekazał wykonawcom pełny tekst specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Dokument ten został sporządzony w dniu 3 kwietnia 2006 r. i zatwierdzony przez Burmistrza. Zgodnie z art. 71 ust. 2 ustawy, wraz z zaproszeniem do składania ofert zamawiający przesyła specyfikację istotnych warunków zamówienia;

- w specyfikacji zawarto stwierdzenie, że *zamówienie musi być zrealizowane w terminie: 27 kwiecień 2006 r.* Taki termin został też wskazany w ofertach dwóch wykonawców, którzy ubiegali się o udzielenie zamówienia. Otwarcie ofert, zgodnie ze specyfikacją, nastąpiło w dniu 19 kwietnia 2006 r., w tym też dniu dokonano badania i oceny ofert oraz sporządzono ogłoszenie o

wyborze oferty najkorzystniejszej, które zostało wysłane do wykonawców. Umowa w sprawie zamówienia publicznego, o wartości 59.170,- zł, została zawarta z wybranym wykonawcą przez Burmistrza M. Ładnego w dniu 27 kwietnia 2006 r. W umowie określono termin realizacji zamówienia do dnia 4 maja 2007 r., a więc niezgodnie ze specyfikacją i zobowiązaniem wykonawcy zawartym w ofercie. Zgodnie z normą zawartą w art. 140 ust. 1 ustawy, zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy winien być tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie. W wyjaśnieniu powodów zmiany terminu dostawy, pracownik Urzędu podniósł, że w dniu 27 kwietnia 2006 r. nie mógł dokonać sprawdzenia dostawy specjalista Urzędu ds. komputerów, który jest zatrudniony na umowę zlecenia, wskazał też na przerwę w pracy Urzędu w związku z dniami świątecznymi na początku maja – okoliczności te spowodowały uzgodnienie terminu dostawy na dzień 4 maja 2006 r. W odniesieniu do stwierdzonego stanu faktycznego i wyjaśnień należy podnieść, że zamawiający określił w specyfikacji i wzorze oferty termin realizacji zamówienia, przy uwzględnieniu terminu składania ofert, praktycznie na dzień podpisania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jak bowiem stanowi art. 94 ust. 1 Prawa zamówień publicznych, zamawiający zawiera umowę w sprawie zamówienia publicznego w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty;

- w okazanej dokumentacji znajdują się dwa oświadczenia pracowników Urzędu biorących udział w postępowaniu, złożone z datą 19 kwietnia 2006 r. na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy. Nie zostało zaś złożone oświadczenie przez Burmistrza M. Ładnego, który zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego. Obowiązek złożenia pisemnego oświadczenia, jak wynika z treści przywołanego artykułu, dotyczy wszystkich osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

Postępowanie o udzielenie zamówienia na dostawę oleju opałowego do kotłowni gminnych w Zabłudowie, Rafałówce, Dobrzyniówce i Białostoczku w sezonie zimowym 2006/2007 w ilości 50.000 litrów prowadzone było w trybie przetargu nieograniczonego ogłoszonego w dniu 7 marca 2006 r. – str. 118-120 protokołu kontroli. W wyniku badania tego postępowania ustalono następujące nieprawidłowości:

- błędnie przeliczono wartość zamówienia, ustaloną w dniu 2 marca 2006 r. na kwotę 150.000,- zł, w stosunku do kursu euro w świetle obowiązującego wówczas rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2004 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych (Dz. U. Nr 40, poz. 356). Prawidłowo przeliczona wartość zamówienia wynosiła 37.066 euro, nie zaś 36.873 euro, jak ustalił zamawiający;

- zamawiający nie dołożył należytej staranności przy opracowaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Określił w niej, iż jednym z parametrów, którym powinien charakteryzować się olej opałowy jest *wartość opałowa poniżej 41 MJ/kg*. W złożonej ofercie wykonawca zaproponował dostawę oleju o parametrze 42,7 MJ/kg, a więc nie odpowiadającym treści specyfikacji. W złożonym w tej kwestii wyjaśnieniu kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej wskazał, że popełniono oczywistą omyłkę, bowiem w specyfikacji należało określić parametr wartości opałowej powyżej normy 41 MJ/kg;

- umowa w sprawie zamówienia publicznego została zawarta w dniu 23 marca 2006 r., tj. w dniu, w którym dokonano otwarcia ofert i wyboru oferty najkorzystniejszej (w postępowaniu ofertę złożył jeden wykonawca). Stanowiło to naruszeniem art. 94 ust. 1 ustawy, który nakazuje, aby umowa w sprawie zamówienia publicznego była zawierana w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty. Przywołania wymaga, że obecnie obowiązujący art. 146 ust. 1 pkt 7 Prawa zamówień publicznych ustanawia sankcję nieważności dla umów zawartych z naruszeniem wskazanego terminu;

- oświadczenia w sprawie okoliczności wymienionych w art. 17 ust. 2 Prawa zamówień publicznych nie złożył w prowadzonym postępowaniu ówczesny zastępca Burmistrza L. Krzymiński, który zawarł z wykonawcą umowę na dostawę oleju opałowego.

W trakcie kontroli zbadano też realizację umowy dostawy, na podstawie dostaw oleju do kotłowni w Urzędzie Miejskim – str. 120-122, załączniki nr 10 i 11 do protokołu kontroli. Zgodnie z postanowieniami umowy, cena jednostkowa ustalona w wyniku przetargu w wysokości 2,34 brutto za 1 litr oleju mogła ulec zmianie wyłącznie w przypadku zmiany ceny u producenta (PKN Orlen) o taką samą wartość. Zmiana ta musiała być potwierdzona odpowiednimi dokumentami od producenta. Realizacja umowy wynikała z następujących faktur: F-ra VAT z dnia 6 kwietnia 2006 r. na kwotę 9.323,67 zł za 3.774 litrów oleju opałowego Ekoterm po cenie jednostkowej 2,4705 zł brutto; F-ra VAT z dnia 14 listopada 2006 r. na kwotę 7.929,59 zł za 3.304 litrów oleju opałowego Ekoterm po 2,40 zł brutto za litr; F-ra VAT z dnia 3 stycznia 2007 r. na kwotę 7.863,74 zł za 3.495 litrów oleju opałowego Ekoterm po 2,25 zł brutto za litr; F-ra VAT z dnia 9 lutego 2007 r. na kwotę 7.222,61 zł za 3.298 litrów oleju opałowego Ekoterm po cenie jednostkowej 2,19 zł brutto; F-ra VAT z dnia 21 marca 2007 r. na kwotę 8.287,97 zł. 3.700 litrów oleju opałowego Ekoterm po 2,24 zł brutto za litr; F-ra VAT z dnia 27 kwietnia 2007 r. na kwotę 4.646,02 zł. 2.020 litrów oleju opałowego Ekoterm po 2,30 zł brutto za litr.

Do badania prawidłowości zastosowanych cen dostaw wykorzystano ceny archiwalne oleju zamieszczone na stronie internetowej PKN Orlen, z uwagi, iż wykonawca, wbrew postanowieniom umowy, nie dołączał do faktur dokumentacji dotyczącej zmian ceny oleju. W wyniku analizy ustalono, że faktury zostały wystawione na kwotę w sumie o 1.804,81 zł wyższą niż wynikająca z umowy i oferty wykonawcy. Zawyżenie cen dostaw było wynikiem nierespektowania przez wykonawcę poziomu zmian cen u producenta z uwzględnieniem ceny zaproponowanej w ofercie i umowie – cena wskazana w umowie wynosiła 2,34 zł za litr oleju, zaś cena producenta w dniu zawarcia umowy 2,33 zł za 1 l (prawidłowo zafakturowano jedynie dostawę z dnia 6 kwietnia 2006 r.). Na przykład, dostawa z dnia 14 listopada 2006 r. została zafakturowana po 2,40 zł brutto za litr, przy cenie producenta, która w stosunku do ceny z dnia zawarcia umowy spadła o 0,04 zł. W tym przypadku cena jednostkowa dostawy powinna wynosić 2,30 zł, a jej całkowita wartość być niższa o 330,40 zł; dostawę z dnia 3 stycznia 2007 r. zafakturowano po cenie jednostkowej 2,25 zł brutto, przy cenie producenta, która w stosunku do ceny umownej spadła o 0,26 zł. Cena jednostkowa dostawy powinna wynosić 2,08 zł, a jej całkowita wartość być niższa o 594,15 zł.

Realizację umowy zbadano jedynie na przykładzie dostaw oleju do kotłowni w Urzędzie Miejskim. Ich wartość stanowiła kwotę ogółem 45.273,60 zł. W przypadku dostaw oleju do Urzędu, łączna wartość wystawionych faktur w stosunku do sumy wynikającej z prawidłowego obliczenia jest zawyżona o ok. 4%. Ustalono, że wszystkie dostawy zrealizowane na podstawie tej umowy stanowiły kwotę 98.413,72 zł. Podkreślenia też wymaga, że faktury dostawy były opatrzone podpisem kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej pod klauzulą *Sprowadzono pod względem merytorycznym, a następnie (od faktury z dnia 9 lutego 2007 r.) pod klauzulą Wydatek jest uzasadniony pod względem celowości, gospodarności i legalności*. W wyjaśnieniu kwestii dokonywania kontroli pod względem merytorycznym pracownik wskazał: *Podpis (...) na fakturach zakupu oleju oznaczał, że dostawa taka miała miejsce a ilość dostarczonego oleju jest zgodna z protokołem dostawy oraz że dostawa była niezbędna do należytego funkcjonowania obiektów ogrzewanych olejem opałowym*. Ponadto, w odpowiedzi na pytanie o powody niepotwierdzenia przez wykonawcę zmian ceny oleju odpowiednimi dokumentami producenta pracownik wskazał, iż *W celu wyjaśnienia dlaczego dostawca nie potwierdzał zmian cen oleju zwrócono się do kontrahenta o wyjaśnienie*. Z przedstawionych okoliczności wynika zatem, że w kontrolowanej jednostce nie funkcjonowały mechanizmy kontroli w odniesieniu do badania prawidłowości ponoszonych wydatków z tytułu dostaw w świetle postanowień zawartej umowy.

W trakcie kontroli badaniu poddano także postępowanie prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na budowę sieci wodociągowej Kuriany-Protasy-Łubniki-Pasynki-Zwierki-Kucharówka, ogłoszonego w BZP z dnia 5 lipca 2006 r. – str. 122-126 protokołu kontroli. Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nie została opracowana specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót, przewidziana w punkcie 3 specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczącym opisu przedmiotu zamówienia;
- zarządzeniem z 14 lipca 2006 r. Burmistrz powołał komisję przetargową określając jedynie jej skład personalny. Stosownie do przepisu art. 21 ust. 3 Prawa zamówień publicznych, kierownik zamawiającego winien był określić również organizację, tryb pracy oraz zakres obowiązków członków komisji przetargowej, mając na celu zapewnienie sprawności jej działania, indywidualizacji odpowiedzialności jej członków za wykonywane czynności oraz przejrzystości jej prac.
- nie przekazano ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Prezesowi UZP. Umowa z wybranym wykonawcą, o wartości 1.276.517,47 zł, została podpisana przez Burmistrza M. Ładnego w dniu 29 sierpnia 2006 r. Zgodnie z mającymi zastosowanie w tym postępowaniu przepisami art. 95 ust. 1 w zw. z art. 4a ustawy, w brzmieniu po nowelizacji z 25 maja 2006 r., zamawiający był obowiązany po zawarciu umowy do niezwłocznego przekazania Prezesowi Urzędu ogłoszenia o udzieleniu zamówienia. Art. 12 ust. 3 ustawy stanowi zaś, że zamawiający jest obowiązany udokumentować dzień przekazania ogłoszenia Prezesowi Urzędu oraz publikację ogłoszenia w BZP. W wyjaśnieniu braku omawianego ogłoszenia pracownik Urzędu biorący udział w postępowaniu wskazał, że niewypełnienie obowiązku nastąpiło przez przeoczenie.

W ramach czynności kontrolnych zbadano także etap realizacji zadania inwestycyjnego. Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz umową z dnia 29 sierpnia 2006 r., termin zakończenia robót został ustalony na dzień 15 grudnia 2006 r. W umowie postanowiono (§ 6 ust. 1), że w przypadku niedotrzymania terminu zakończenia prac wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,2% wynagrodzenia umownego netto (1.176.514,- zł) za każdy dzień zwłoki. Ponadto, strony określiły w umowie (§ 5 ust. 3 i 4), że w przypadku gdy niewykonanie zamówienia będzie wynikało z przyczyn niezależnych od wykonawcy, zamawiający wyznaczy w porozumieniu z nim dodatkowy termin wykonania zamówienia. O każdej przyczynie przerwania robót wykonawca powiadomi zamawiającego oraz ustali to z inspektorem nadzoru.

W dniu 4 grudnia 2006 r. został zawarty aneks do umowy, który ze strony zamawiającego podpisał Burmistrz M. Ładny. Aneksem zmieniono termin zakończenia robót, ustalając go na 15 stycznia 2007 r. Jako przyczynę przesunięcia terminu realizacji wskazano *brak zgody właścicieli działek na ułożenie wodociągu, związanych z tym trudności, zwiększenie zakresu rzeczowego robót*. Termin określony w aneksie nie został przez wykonawcę dotrzymany. Po dniu 15 stycznia 2007 r. nie był też zawierany z wykonawcą żaden aneks do umowy, który przedłużyłby termin wykonania zadania. Stwierdzono natomiast, że 15 stycznia 2007 r., a więc w dniu upływu umownego terminu, wykonawca zwrócił się do Urzędu Miejskiego o przedłużenie terminu realizacji inwestycji do dnia 15 maja 2007 r. Prośbę tę motywował koniecznością przeprojektowania części linii wodociągowej, dużymi opadami deszczu w miesiącu grudniu i styczniu uniemożliwiającymi prawidłowe i terminowe prowadzenie robót, a przede wszystkim *stanowiskiem Powiatowego Zarządu Dróg w Białymstoku, który nie wydaje zezwolenia na prowadzenie robót w pasie drogowym w okresie zimowym od listopada do kwietnia*. W związku z tym pismem, w dniu 19 stycznia 2007 r. kontrolowana jednostka zwróciła się do PZD o potwierdzenie cytowanej tezy. W odpowiedzi z 5 lutego 2007 r. PZD zawarł, iż wniosek o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego w okresie 24.01.-31.01.2007 r., na czas prowadzenia robót przy budowie wodociągu, został złożony przez wykonawcę w dniu 22 stycznia 2007 r. Wniosek ten nie zyskał aprobaty z uwagi na niekorzystną prognozę pogody (wydano decyzję z 23.01.2007 r. odmawiającą zajęcia pasa drogowego we wnioskowanym okresie 9 dni). Poza tym PZD nadmienił, że w dniu 19 stycznia 2007 r. wykonawca nie mógł mieć informacji, iż nie uzyska zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, ponieważ niekorzystne prognozy pogody zaczęły napływać po 22 stycznia 2007 r. W wyjaśnieniu kwestii prowadzenia robót po upływie umownego terminu oraz naliczenia kar umownych Pan Burmistrz podniósł, że *wykonawca zabiegał o przedłużenie terminu realizacji zadania, nie przedkładając faktycznych i uzasadnionych powodów oraz, że postępowanie w sprawie ewentualnego naliczenia kar umownych jest w toku z uwagi na niedostarczenie (w dacie wyjaśnienia) stosownej, tzn. przyjętej do zasobów PODGiK i potwierdzonej przez inspektora nadzoru, mapy poinwentaryzacyjnej sieci wodociągowej, na podstawie której można ustalić zmiany zakresu robót*. Ponadto Pan Burmistrz wskazał, iż w dniu 1 czerwca 2007 r. zostało wystosowane do wykonawcy pismo, w którym to zamawiający wezwał do niezwłocznego zgłoszenia przez wykonawcę przedmiotu umowy do odbioru końcowego, w nieprzekraczalnym terminie 14.06.2007 r. W odniesieniu do tych wyjaśnień, a także wyjaśnień odnośnie budowy wodociągu złożonych przez kierownika Referatu Gospodarki Komunalnej, należy zauważyć, że § 8 ust. 2 umowy z dnia 29 sierpnia 2006 r. wymagał, aby zmiany jej postanowień były dokonywane w formie pisemnej pod rygorem nieważności. W świetle tego postanowienia, w formie pisemnej (oraz z uwzględnieniem art. 144 Prawa zamówień publicznych) należało dokumentować zmiany umowy dotyczące określonego w pierwotnym projekcie przedmiotu zamówienia, a także innego terminu wykonania prac objętych umową. W omawianym stanie faktycznym pisemna zmiana umowy między stronami nastąpiła jedynie w odniesieniu do przesunięcia terminu realizacji robót do 15 stycznia 2007 r. Fakt nieustalenia w formie pisemnej innego niż wskazany w aneksie terminu wykonania zamówienia, świadczy, iż zamawiający nie wyrażał zgody na zmianę umowy w tym zakresie. Wyliczona przez Skarbnika kwota kary umownej za okres od 16 stycznia do 13 czerwca 2007 r. (w tym dniu zakończono prace), czyli 149 dni opóźnienia w stosunku do terminu wynikającego z aneksu, wynosi 350.601,11 zł.

Do dnia zakończenia kontroli wykonawca nie wystawił końcowej faktury za wykonane roboty budowlane, protokół końcowego odbioru robót sporządzono komisyjnie w dniu 29 czerwca 2007 r. Z protokołu wynika, że roboty były prowadzone w okresie od 20.09.2006 r. do 13.06.2007 r., zaś ogólna ich wartość wyniosła 1.168.695,- zł netto (do przedmiotu umowy miały zastosowanie stawki VAT w wysokości 7 i 22%). Protokół zawiera wyszczególnienie wykonanych robót, i tak:

- odebrano 1.788 mb wodociągu o przekroju 90 mm (przedmiar robót przewidywał wykonanie 1.069,30 mb),
 - odebrano 7.428 mb wodociągu o przekroju 110 mm (przedmiar robót przewidywał wykonanie 6.146,40 mb),
 - odebrano 9.327 mb wodociągu o przekroju 160 mm (przedmiar robót przewidywał wykonanie 10.507,40 mb).
- Podsumowując, umową zlecono wykonanie ogółem 17.723,10 mb sieci wodociągowych, wybudowano natomiast sieci długości 18.543 mb. Zmiana łącznej długości linii wodociągowej nie wpłynęła w sposób istotny na zmianę ceny, ponieważ koszt jednostkowy sieci o przekroju 160 mm, którego wykonano mniej w stosunku do przedmiaru, był najwyższy – wynosił 81,- zł netto za 1 mb (pozostałe ceny jednostkowe: 46,- zł za Ø 110 i 40 zł za Ø 90).

Przy udziale przedstawicieli wykonawcy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego zostały sporządzone dwa protokoły częściowych odbiorów robót: z dnia 31 października 2006 r. oraz 12 grudnia 2006 r. Na ich podstawie wykonawca zafakturował roboty na łączną kwotę netto 953.344,26 zł (w odniesieniu do protokołu odbioru końcowego nie zafakturowano zatem robót o wartości netto 215.350,74 zł). Według protokołów częściowych, zrealizowano łącznie 15.476,70 mb sieci i za taką ilość zamawiający dokonał zapłaty (w sumie wydatkowano 1.034.378,52 zł). Zastosowane przez wykonawcę stawki i narzuty były adekwatne do określonych w kosztorysach

ofertowych. Stwierdzić jednakże należy, iż z protokołów częściowych wynika wykonanie sieci wodociągowej o przekroju 160 mm w ilości 10.107,40 mb, a więc większej niż wskazana w protokole odbioru końcowego (długość sieci o przekroju 90 mm wykazano w odbiorach częściowych w ilości 1.069,30 mb – odpowiadającej przedmiarowi robót, natomiast o przekroju 110 mm w ilości 4.300 mb). W kwestii różnic pomiędzy protokołami odbiorów częściowych, a odbiorem końcowym kierownik Referatu Gospodarki Komunalnej wyjaśnił, że *Protokoły częściowe były składane przez wykonawcę, po potwierdzeniu przez inspektora nadzoru. Jak się okazuje były to ilości szacunkowe, których inwestor nie miał możliwości oszacować. Rzeczywista długość sieci wodociągowej została przedstawiona w protokole końcowym odbioru robót. Ilości oraz podział na odpowiednie przekroje zostały potwierdzone przez geodetę uprawnionego.* Należy zauważyć, iż zgodnie z postanowieniami art. 25 pkt 3 i 4 ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118 ze zm.), do podstawowych obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego należy m.in. sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu, a także potwierdzanie faktycznie wykonanych robót. Stwierdzony stan faktyczny w kwestii odbiorów częściowych świadczy o niedochowaniu przez inspektora nadzoru należytej staranności przy realizacji obowiązków. Na istotną rolę inspektora nadzoru w realizacji inwestycji wskazywał m.in. § 4 ust. 4 umowy z dnia 29 sierpnia 2006 r., który przewidywał zapłatę wynagrodzenia wykonawcy na podstawie częściowych faktur VAT wystawionych w oparciu o protokoły zatwierdzone przez inspektora nadzoru. Przywołania również wymaga, że na sposób wypełniania funkcji nadzoru inwestorskiego Izba Obrachunkowa wskazywała kontrolowanej jednostce w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27.02.2004 r. (RIO.I.0916 – 18/03), wystosowanym w wyniku poprzedniej kontroli kompleksowej gminy Zabłudów (podczas tej kontroli stwierdzono istotne rozbieżności między rzeczowym zakresem robót wykazany przez wykonawcę sieci kanalizacyjnej w częściowych protokołach odbioru robót, a zakresem robót ujętym w końcowym protokole odbioru).

Nieprawidłowości ujawniono także w sferze inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych, nieprzeprowadzonej w końcu 2005 roku. W kwestii inwentaryzacji Burmistrz Zabłudowa wydał dwa zarządzenia z dnia 15 grudnia 2005 r., w których postanowił objąć inwentaryzacją w drodze spisu z natury sprzęt i wyposażenie w Urzędzie Miejskim i MOPS, zaś inwentaryzacją poprzez weryfikację grunty, budynki i budowle we wszystkich jednostkach budżetowych gminy.

Ustalono, iż takie składniki majątkowe, jak samochody strażackie, dostawcze i osobowe, maszyny i urządzenia ogólnego stosowania (np. agregaty, kotły centralnego ogrzewania) zostały zinwentaryzowane drogą weryfikacji danych ujętych na koncie 011 „Środki trwałe”, z uzasadnieniem, iż dostęp do tych obiektów jest utrudniony. Należy zwrócić uwagę, że stosownie do § 5 ust. 7 obowiązującego wówczas oraz obecnie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości..., w sposób określony w przyjętych przez jednostkę zasadach rachunkowości mogą być inwentaryzowane grunty, budynki i budowle. W odniesieniu do inwentaryzowania pozostałych składników majątkowych kontrolowana jednostka winna zatem postępować według zasad ustanowionych w art. 26 ustawy o rachunkowości. Podkreślenia przy tym wymaga, że poza wymienionymi zarządzeniami w badanej jednostce nie obowiązywały żadne inne regulacje wewnętrzne w sprawie przeprowadzania inwentaryzacji (np. w postaci instrukcji inwentaryzacyjnej). Z przepisów art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o rachunkowości wynika, że środki trwałe podlegają inwentaryzacji metodą spisu ich ilości z natury, metodą zaś porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami obejmuje się grunty oraz środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony lub których spis z natury z przyczyn uzasadnionych nie był możliwy. W świetle tych regulacji ustawy za niewłaściwe należy uznać inwentaryzowanie drogą weryfikacji takich składników majątku, jak samochody, maszyny i urządzenia – str. 134-135 protokołu kontroli. Prawidłowo przeprowadzana inwentaryzacja jest jednym z podstawowych instrumentów służących ochronie i kontroli posiadanych zasobów majątkowych, z tego względu zasady jej przeprowadzania winny być objęte pisemnymi procedurami wewnętrznej kontroli finansowej w jednostce. Jak bowiem stanowi art. 47 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, kontrola finansowa w jednostkach sektora finansów publicznych dotyczy m.in. procesów związanych z gospodarowaniem mieniem.

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 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Burmistrz Zabłudowa. Kontrola w tym zakresie prowadzona była między innymi pod kątem prawidłowości i powszechności poboru dochodów, kompletności ewidencji, windykacji zaległości podatkowych oraz rzetelności sporządzanych sprawozdań budżetowych.

Stwierdzono, że organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli podatkowych, czym naruszył art. 281 § 1 Ordynacji podatkowej, nie prowadził również czynności sprawdzających lub prowadził je w sposób nierzetelny, co uchybia postanowieniom art. 272 ustawy – str. 39-41 protokołu kontroli. W wyniku zaniechania prowadzenia ww. czynności organ podatkowy nie wykrył zawartych w

deklaracjach naruszeń materialnego prawa podatkowego. Celem, dla którego ustawodawca wprowadził obowiązek dokonywania czynności sprawdzających jest eliminowanie, na etapie wpływu dokumentów, ewentualnych nieprawidłowości, które mogłyby mieć wpływ na realizację zobowiązań podatkowych. W ich trakcie organ podatkowy zobowiązany jest do sprawdzenia terminowości składania deklaracji oraz wpłacanych podatków, analizy dokumentów składanych przez podatników wykazujących wysokość podatku do zapłaty, prawidłowość zastosowania ulg oraz zbadanie, czy przedstawiane przez podatnika dokumenty zgodne są ze stanem faktycznym. Zaniechanie prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie określonym w art. 272 Ordynacji podatkowej powodowało m.in., że:

- w deklaracjach na podatek od nieruchomości część podatników wykazała do opodatkowania grunty zaliczane do użytków rolnych, które nie były wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej. W ten sposób naruszony został art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 ze zm.), z którego treści wynika, że użytki rolne nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, za wyjątkiem związanych z działalnością gospodarczą;

- opodatkowano grunty sklasyfikowane jako nieużytki, które nie były związane z działalnością gospodarczą. Tym samym naruszony został art. 7 ust. 10 ww. ustawy, w którym zawarto zwolnienie z opodatkowania tego rodzaju gruntów.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki opodatkowania gruntów niezgodnie ze sposobem ich wykorzystywania oraz rozbieżności pomiędzy podstawą opodatkowania deklarowaną przez podatnika, a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Podstawą opodatkowania gruntów jest ich powierzchnia wynikająca z ewidencji gruntów i budynków, przy czym w podatku od nieruchomości istotne znaczenie ma także sposób ich wykorzystywania. Natomiast w przypadku budynków i budowli, jedyną możliwością sprawdzenia prawidłowości opodatkowania jest wgląd do dokumentacji technicznej będącej w posiadaniu podatników lub też uzyskanie informacji wynikających z ustaleń przeprowadzonej kontroli podatkowej. A zatem, organ podatkowy w celu potwierdzenia, że dane zawarte w deklaracji są zgodne ze stanem faktycznym powinien żądać od podatnika dokumentacji dotyczącej wykazanych przedmiotów opodatkowania. W przypadku braku współdziałania podatnika, jedną z możliwości jej pozyskania jest przeprowadzenie kontroli podatkowej – str. 42-60 protokołu kontroli.

Na podstawie ustaleń poczynionych w trakcie kontroli należy stwierdzić, że organ podatkowy nie prowadzi również weryfikacji danych zawartych w ewidencji podatkowej, na podstawie której corocznie określana jest wysokość zobowiązania podatkowego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na tym, że dane zawarte w tej ewidencji były niezgodne z zapisami w ewidencji gruntów i budynków, lub też sposób opodatkowania poszczególnych przedmiotów opodatkowania lub stosowania zwolnień podatkowych naruszał przepisy wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym lub leśnym. Przykładem takich nieprawidłowości jest:

- opodatkowanie gruntów sklasyfikowanych jako użytki rolne klasy V i VI, które korzystają ze zwolnienia wynikającego z art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku rolnym;

- nieopodatkowanie budynków pozostałych, położonych na użytkach rolnych, które zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatku rolnym nie stanowią gospodarstwa rolnego. Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jedynie budynki położone na gruntach gospodarstwa rolnego, wykorzystywane wyłącznie do działalności rolniczej korzystają ze zwolnienia;

- przyjęcie do opodatkowania innej powierzchni gruntów będących w posiadaniu podatnika niż wynika to z ewidencji gruntów i budynków;

- opodatkowanie gruntów leśnych, na których, zgodnie z informacjami podanymi przez podatnika, rośnie las korzystający ze zwolnienia na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku leśnym.

Systematyczna weryfikacja zapisów w omawianej ewidencji pozwoliłaby w dużej mierze ustalić poszczególne nieprawidłowości, a także wskazałaby, jakie należy podjąć działania w celu uzupełnienia materiału dowodowego potwierdzającego zgodność ze stanem faktycznym i obowiązującymi przepisami. Szczególnym momentem, który zobowiązuje organ podatkowy do weryfikacji tego typu ewidencji podatkowej są zmiany obowiązujących przepisów, przede wszystkim materialnego prawa podatkowego, w wyniku których następują zmiany w sposobie opodatkowania lub też w zakresie stosowania zwolnień – str. 60-63 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli stwierdzono również naruszenia przepisów w kwestii sposobu prowadzenia i ewidencji czynności egzekucyjnych. Organ podatkowy nie posiada w dokumentacji podatkowej kopii upomnień dotyczących I i II raty zobowiązań podatkowych z 2006 roku – z wyjaśnień złożonych w trakcie kontroli wynika, że opłacone upomnienia były kasowane. Takie postępowanie naruszało § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), który stanowi, iż upomnienie wystawia się w dwóch egzemplarzach, z czego jeden przeznaczony jest dla zobowiązanego, a drugi pozostawia się w aktach sprawy. Obecnie kopie upomnień są przechowywane wraz z ewidencją. Kolejnym naruszeniem, jakie stwierdzono podczas kontroli prac windykacyjnych, było wystawianie tytułów

wykonawczych kilka miesięcy po wystawieniu upomnienia. Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 i § 6 ust. 1 przywołanego rozporządzenia, po upływie terminu płatności wskazanym w upomnieniu organ podatkowy wystawia tytuł wykonawczy, a w przypadku gdy organ podatkowy nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym, niezwłocznie wysyła tytuł wykonawczy do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. Z brzmienia wskazanych przepisów należy wywodzić obowiązek automatycznego wystawiania i kierowania przez organ podatkowy tytułu wykonawczego do egzekucji w przypadku, gdy podatnik nie dokonał wpłaty w wyznaczonym terminie – str. 63-66 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli prawidłowości stosowania zwolnień w podatku rolnym, na podstawie przepisów art. 12 ust. 1 pkt 4 oraz ust. 2 pkt 6, art. 13 i 13 a ustawy o podatku rolnym, ustalono, że:

- nie przestrzegano przepisów art. 12 ust. 2 pkt 6 ustawy w zakresie zwolnienia podatnika z tytułu użytkowania i użytkowania wieczystego gruntów rodzinnych ogrodów działkowych. Zgodnie z art. 13d ust. 1 ustawy, przedmiotowe zwolnienie stosuje się na wniosek podatnika, w oparciu o decyzję podatkową. Organ podatkowy nie wydawał decyzji dotyczących zwolnienia. Ponadto z ewidencji podatkowej wynika, że jeden z podatników uprawnionych do zwolnienia nie złożył deklaracji na podatek rolny, czym naruszył art. 6a ust. 9 ustawy, zgodnie z którym podatnicy korzystający z ulg i zwolnień na podstawie ustawy zobowiązani są do złożenia deklaracji podatkowych. Natomiast drugi z podatników złożył deklarację podatkową, nie złożył zaś wniosku o zwolnienie. Opisane fakty świadczą o tym, że organ podatkowy nie przestrzegał przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej, w którym zawarte są uregulowania dotyczące zasad postępowania podatkowego;

- w decyzji, na podstawie której udzielono ulgi inwestycyjnej, organ podatkowy nie odniósł się do faktu nie zaliczenia do wartości wydatków niektórych faktur, uznanych przez niego za niedokumentujące wydatków na modernizację budynku inwentarskiego. Zgodnie z treścią art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej, w uzasadnieniu faktycznym decyzji organ podatkowy powinien wskazać fakty, które uznał za udowodnione, dowody którym dał wiarę oraz wskazać przyczyny, dla których innym odmówił wiarygodności. Powinien zatem wskazać, które z wykonanych robót i z jakich powodów nie zostały uznane za modernizację, a tym samym jakie wydatki nie mogą być zaliczone do podstawy obliczenia ulgi. Uwagi w kwestii prawidłowości uzasadnienia faktycznego należy też odnieść do decyzji, na podstawie których udzielono zwolnienia z art. 12 ust. 1 pkt 4 i art. 13a ustawy o podatku rolnym. Ponadto, w przypadku tych ulg organ podatkowy nie przestrzegał zasady ich stosowania, wynikającej z treści art. 13d ust. 3 ustawy, iż ulgi udzielane na wniosek podatnika stosują się od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym złożono wniosek. Organ podatkowy stosował ulgę od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wystąpiły okoliczności uzasadniające jej udzielenie – str. 66-69 protokołu kontroli.

Prowadzenie postępowania podatkowego niezgodnie z przepisami Działu IV Ordynacji podatkowej stwierdzono także w wyniku kontroli stosowania ulg na podstawie art. 67a § tej ustawy, tj. w przypadkach gdy przemawia za tym ważny interes podatnika lub interes publiczny. Jak stanowi art. 122 Ordynacji, w toku postępowania organ podatkowy obowiązany jest do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, w tym do zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego (art. 187 § 1). Dowodami w postępowaniu podatkowym mogą być m.in. deklaracje podatkowe, opinie biegłych, księgi podatkowe, zeznania świadków, oględziny, informacje podatkowe itp.; całością zebranego materiału dowodowego stanowi podstawę oceny, czy dana okoliczność została udowodniona (art. 181 i 191 ustawy). W kontrolowanych sprawach, dotyczących w większości umorzenia podatków z uwagi na trudną sytuację materialną podatników, organ podatkowy ograniczał się jedynie do spisania protokołu o stanie majątkowym podatnika i w niektórych przypadkach dołączenia dokumentów mających świadczyć o stanie zdrowia podatnika oraz odcinków rent świadczących o uzyskiwanych dochodach, nie badając na przykład, jaki wpływ na status materialny podatnika miałyby zapłata podatku. Podkreślenia przy tym wymaga, że badane decyzje nie zawierały uzasadnienia faktycznego, wbrew wymogom art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej. Stwierdzono, że w dużej mierze treść każdej decyzji była taka sama – odróżniały ją nazwiska podatników i kwoty umorzonych podatków. Uzasadnienie faktyczne jest jednym z istotnych elementów decyzji podatkowej, gdyż powinno ono wskazywać na zaistnienie ustawowych przesłanek, o których mowa w art. 67a ustawy, umożliwiających zastosowanie ulgi w zapłacie podatku. Podsumowując należy stwierdzić, że rozpatrując wnioski o udzielenie ulgi w zapłacie zobowiązania podatkowego organ podatkowy powinien w sposób szczególny zwracać uwagę na prawidłowość prowadzonego postępowania, gdyż w jego konsekwencji podejmuje decyzje o ewentualnym uszczupleniu dochodów budżetowych – str. 74-78 protokołu kontroli.

Podczas kontroli realizacji dochodów z tytułu podatku od środków transportowych ustalono, że część podatników naruszyła art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, składając deklaracje podatkowe po ustawowym terminie. Nie stwierdzono również, aby w celu wyegzekwowania deklaracji podatkowych, organ podatkowy podejmował jakiegokolwiek działania.

Wskazuje to ponownie na naruszenie art. 272 Ordynacji podatkowej, obligującego organ podatkowy do prowadzenia czynności sprawdzających m.in. w zakresie terminowości składnia deklaracji. Dodać przy tym należy, że analiza danych zawartych w deklaracjach na podatek od środków transportowych wykazała brak niektórych informacji, jak liczba osi, rodzaj zawieszenia, masa własna pojazdu ciągnącego oraz DMC zespołu pojazdów, co w przypadku takich przedmiotów opodatkowania jak przyczepy, samochody ciężarowe o DMC powyżej 12 ton uniemożliwia stwierdzenie, że wykazana przez podatnika stawka podatkowa, a zatem i wysokość zobowiązania podatkowego są prawidłowe – str. 80-81 protokołu kontroli.

Badanie prawidłowości prowadzenia ewidencji szczegółowej w zakresie podatku od środków transportowych wykazało, że wykorzystywany do tego celu program komputerowy nie jest dostosowany do wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761). Konta podatkowe podatników tego podatku są prowadzone w rozbiciu na poszczególne pojazdy. Powoduje to naruszenie § 11 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia, zgodnie z którym ewidencja na kontach szczegółowych powinna być prowadzona dla każdego podatnika, w każdym podatku – str. 82 protokołu kontroli.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości w naliczaniu odsetek od nieterminowych wpłat. Polegały one najczęściej na zaniechaniu naliczenia odsetek, z naruszeniem art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej, lub też błędnym rozksięgowaniu wpłaty, która nie pokrywała w pełni kwoty należności głównej i odsetek, co w tych przypadkach powodowało naruszenie art. 55 § 2 ustawy – str. 82-84 protokołu kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa dotyczących rachunkowości i gospodarki finansowej, w tym zamówień publicznych oraz podatków i opłat lokalnych, a także niedomagań w funkcjonowaniu wewnętrznej kontroli finansowej.

Organem wykonawczym gminy Zabłudów jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej, 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). Burmistrz wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Miejskiego, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy; zakresy czynności niektórych pracowników Urzędu przywołano w protokole kontroli i niniejszym wystąpieniu). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Burmistrzu zgodnie z art. 44 i art. 50 ust. 2 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 spoczywają, stosownie do zakresu czynności, na Skarbniku Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) jednostki sektora finansów publicznych określają obecnie przepisy art. 45 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Zobowiązanie Skarbnika Gminy do wyeliminowania nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych poprzez:

- a) wykazywanie w zestawieniach obrotów i sald kont księgi głównej rzeczywistych sald kont rozrachunkowych;
- b) prowadzenie zapisów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” z zachowaniem zasady czystości obrotów;
- c) prowadzenie ewidencji księgowej odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek na koncie 750 „Przychody i koszty finansowe”;
- d) ewidencjonowanie rozrachunków z tytułu sprzedaży wody i energii cieplnej, odprowadzania ścieków, najmu i dzierżawy składników majątkowych na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”;
- e) ewidencjonowanie odsetek od należności w księgach rachunkowych pod datą ostatniego dnia kwartału – w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału lub w momencie zapłaty – w zakresie odsetek narosłych od końca kwartału do dnia zapłaty lub od momentu powstania zaległości, jeżeli płatność następuje przed upływem dnia kończącego bieżący kwartał;
- f) dokonywanie bieżącego przeksięgowania zakończonych inwestycji z konta 080 „Inwestycje (środki trwałe w budowie)” na konto 011 „Środki trwałe”;
- g) uzupełnienie ewidencji szczegółowej środków trwałych o dane wskazane w części opisowej wystąpienia, służące prawidłowemu naliczeniu umorzenia i amortyzacji oraz identyfikacji środków trwałych;

h) ustalanie raz w roku wartości zbiorów wykazywanej w ewidencji sumarycznej bądź szczegółowej z wartością wykazywaną na koncie ewidencji majątkowej.

2. Spowodowanie w zakresie sprawozdawczości:

- a) stosownego wykazywania w sprawozdaniach Rb-28S niewłaściwych obciążeń oraz uznań rachunków bieżących;
- b) kompletnego sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych Rb-Z i Rb-ST;
- c) zaniechania wykazywania w sprawozdaniach Rb-N należności przedawnionych; ponadto podjęcie stosownych działań w celu pobrania bądź wyksięgowania z ewidencji księgowej przedawnionej należności od GS;
- d) terminowego przedkładania sprawozdań Rb-Z i Rb-N przez dyrektora Miejskiego Ośrodka Animacji Kultury w Zabłudowie.

3. Zapewnienie przestrzegania wewnętrznych procedur kontroli w zakresie prowadzenia obrotu gotówkowego, celem niedopuszczenia do wykazywania w ewidencji stanu gotówki niezgodnego ze stanem faktycznym.

4. Prowadzenie terminowych i systematycznych działań windykacyjnych w stosunku do odbiorców zalegających z płatnościami za dostawę wody i odprowadzanie ścieków, mając w szczególności na uwadze terminy przedawnienia tego rodzaju należności.

5. Zapewnienie terminowego regulowania zobowiązań.

6. Przestrzeganie określonej prawem procedury opracowywania projektów planów finansowych przez podległe jednostki budżetowe.

7. Zrekompensowanie diet radnym poprzedniej kadencji i sołtysom, wypłaconych w kwocie zaniżonej łącznie o 1.320,12 zł.

8. W zakresie zwrotu kosztów za używanie przez pracowników samochodów niebędących własnością pracodawcy dojazd lokalnych:

- a) dokonywanie zwrotu kosztów na podstawie umowy cywilnoprawnej o używanie przez pracownika pojazdu do celów służbowych;
- b) pomniejszanie kwoty ustalonego ryczałtu o jedną dwudziestą drugą za każdy roboczy dzień absencji pracownika, w tym podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin;
- c) wystąpienie do pracownika o zwrot nadpłaconego ryczałtu w kwocie 21,40 zł.

9. Przestrzeganie, aby wydatki publiczne dotyczące profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi były ponoszone na zasadach ustalonych w gminnych programach w tym zakresie.

10. Przedkładanie organowi stanowiącemu projektu uchwały w sprawie określenia pomocy dla innych jednostek samorządu terytorialnego w przypadkach, gdy gmina Zabłudów zamierza realizować zadania publiczne przynależne tym jednostkom bez otrzymania od nich środków finansowych koniecznych na sfinansowanie tych zadań.

11. W zakresie zamówień publicznych:

- a) udzielanie zamówienia publicznego wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy;
- b) dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego w postaci protokołu zawierającego wszystkie informacje wymagane ustawą oraz rozporządzeniem wykonawczym;
- c) przestrzeganie przepisów określających procedury postępowania w wybranym trybie udzielenia zamówienia publicznego;
- d) przestrzeganie, aby zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy był tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, w tym celu dołożenie należytej staranności przy opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie określania terminu wykonania zamówienia – z uwzględnieniem dopuszczalnego prawem terminu zawarcia umowy;
- e) zapewnienie składania oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy, przez wszystkie osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- f) prawidłowe przeliczanie wartości zamówienia na równowartość euro;
- g) dołożenie należytej staranności przy opracowywaniu specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie określenia przedmiotu zamówienia;
- h) zawieranie umowy w sprawie zamówienia publicznego w terminie nie krótszym niż 7 dni od dnia przekazania zawiadomienia o wyborze oferty;
- i) określanie przy powoływaniu komisji przetargowej (poza składem) jej organizacji, trybu pracy, oraz zakresu obowiązków członków komisji, mając na celu zapewnienie sprawności i

przejrzystości jej działania oraz indywidualizacji odpowiedzialności członków;

j) zamieszczanie w Biuletynie Zamówień Publicznych, niezwłocznie po zawarciu umowy, wymaganego ustawą ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego, a także zgodne z ustawą dokumentowanie zamieszczenia i publikacji ogłoszenia.

12. W zakresie realizacji zamówień publicznych na dostawy:

a) zapewnienie mechanizmów wewnętrznej kontroli finansowej w odniesieniu do badania prawidłowości ponoszonych wydatków z tytułu dostaw w świetle postanowień zawartej umowy;

b) wystąpienie do dostawcy oleju opałowego o zwrot wynagrodzenia z tytułu zrealizowanych dostaw do obiektów gminnych, ustalonego niezgodnie z warunkami umowy z dnia 23 marca 2006 r.

13. W zakresie realizacji zamówień publicznych na roboty budowlane:

a) dokonywanie w formie pisemnej zmian postanowień zawartej umowy dotyczących w szczególności określenia przedmiotu zamówienia, z uwzględnieniem art. 144 Prawa zamówień publicznych;

b) naliczenie i pobranie kar umownych za wszystkie dni zwłoki w wykonaniu przedmiotu zamówienia przez wykonawcę sieci wodociągowej, w tym celu rozważenie instytucji potrącenia tych należności z należnością wykonawcy z tytułu wynagrodzenia za wykonane roboty;

c) zapewnienie, w oparciu o umowy o nadzór inwestorski, rzetelnego wykonywania obowiązków przez inspektorów nadzoru inwestorskiego.

14. W zakresie inwentaryzacji rzeczowych aktywów trwałych:

a) zapewnienie inwentaryzowania poszczególnych grup obiektów inwentarzowych w drodze zgodnej z przepisami ustawy o rachunkowości;

b) ustanowienie w formie regulacji wewnętrznych zasad przeprowadzania inwentaryzacji.

15. Wyjaśnienie wskazanych w protokole kontroli i w części opisowej wystąpienia nieprawidłowości i nieścisłości dotyczących danych wykazanych w informacjach i deklaracjach podatkowych, celem zachowania zgodnego z obowiązującymi przepisami wymiaru podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego i od środków transportowych.

16. Prowadzenie i dokumentowanie działań windykacyjnych zgodnie z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

17. Dokonanie weryfikacji prawidłowości udzielonych ulg w podatku rolnym, z uwzględnieniem przepisów ustawy o podatku rolnym i przepisów wykonawczych.

18. Przestrzeganie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej przy wydawaniu decyzji podatkowych, na podstawie których rozpatrywane są ulgi w zapłacie podatków, ze szczególnym uwzględnieniem ich uzasadnienia faktycznego, opartego o wyczerpujący materiał dowodowy zebrany w celu wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy.

19. Dostosowanie księgowej ewidencji szczegółowej w zakresie podatku od środków transportowych do zasad wynikających z obowiązujących przepisów.

20. Przestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie naliczania odsetek od nieterminowych wpłat.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych, w tym o uzyskanych efektach finansowych wynikających z działań podjętych w celu realizacji zaleceń, 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*