

RIO.I. 6011-14/06

Pan
Wojciech Borzym
Burmistrz Drohiczyna

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Drohiczyn za okres 2005 roku, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Drohiczynie 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 i realizowanych w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

W trakcie kontroli badaniu poddano sprawy organizacyjne, w tym elementy organizacji i funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej. Podstawowym aktem regulującym strukturę i funkcjonowanie Urzędu Miejskiego w okresie objętym kontrolą był Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Drohiczynie wprowadzony zarządzeniem nr 61/04 Burmistrza Drohiczyna z dnia 4 maja 2004 roku. Akt ten określa m.in. strukturę organizacyjną i strukturę zatrudnienia w Urzędzie oraz zakresy zadań poszczególnych stanowisk organizacyjnych. W odniesieniu do samodzielnego wieloosobowego stanowiska do spraw księgowości budżetowej w § 16 pkt 1 Regulaminu odnotowano, że zadania jego polegają na obsłudze finansowo-księgowej i kasowej budżetu oraz Urzędu. Obowiązujący Regulamin nie odnosi się natomiast do kwestii prowadzenia w Urzędzie obsługi finansowo-

księgowej gminnych jednostek organizacyjnych. Ustalono, że mimo braku odpowiednich postanowień w Regulaminie w zakresach czynności poszczególnych pracowników ustalono zadania polegające na wykonywaniu niektórych obowiązków wynikających z prowadzenia rachunkowości Gminnego Zakładu Gospodarki Komunalnej, brak natomiast w zakresach obowiązków postanowień dotyczących obsługi księgowej MGOPS i MGOK. Zgodnie ze Standardami kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych opublikowanymi Komunikatem Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 7, poz. 58), zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych powinien być przejrzysty i spójny i znajdować odbicie w przydzielonych pracownikom zakresach obowiązków. Fakt prowadzenia obsługi finansowo-księgowej wymienionych jednostek organizacyjnych przez Urząd Miejski został przewidziany w ich statutach, nadanych przez Radę Miejską. Należy jednak wskazać, że statut MGOK niekonsekwentnie wymienia stanowisko głównego księgowego GOK jako osoby upoważnionej do składania oświadczeń woli w imieniu GOK wspólnie z kierownikiem tej jednostki. Stosownie do przepisów art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych może być wyłącznie pracownik tej jednostki - str. 3-5, 7-9 i 104 protokołu kontroli.

Na organie wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego (Burmistrzu), stosownie do postanowień art. 127 ustawy o finansach publicznych z 26 listopada 1998 r. (aktualnie art. 187), ciążył w okresie objętym kontrolą obowiązek corocznej kontroli przestrzegania przez podległe i nadzorowane jednostki ustanowionych procedur kontroli finansowej. Kontrola taka powinna obejmować w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych. Kontrolowana jednostka posiadała wewnętrzne regulacje odnoszące się do tego zagadnienia, jednakże z poczynionych ustaleń wynika, że obowiązek corocznej kontroli 5% wydatków jednostek podległych nie został zrealizowany - str. 9-11 protokołu kontroli.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości w świetle wymogów art. 10 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.) wykazała uchybienia dotyczące opisu sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych dla budżetu gminy i Urzędu Miejskiego oraz obsługiwanych gminnych jednostek organizacyjnych - str. 12-14, 20 i 94 protokołu kontroli. Należy także dodać, że przyjęty sposób organizacji rachunkowości powinien mieć na względzie prowadzenie ksiąg

rachunkowych umożliwiających sporządzenie sprawozdań jednostkowych przez Urząd Miejski i MGOPS – str. 22, 34, 95 i 103 protokołu kontroli.

Wykaz kont księgi głównej zawarty w zakładowym planie kont przewiduje prowadzenie 56 kont bilansowych (kont księgi głównej) o symbolach trzycyfrowych i ich nazwy oraz 6 kont pozabilansowych o symbolach trzycyfrowych i ich nazwy. Ustalono na podstawie wspólnego planu kont na 2005 rok (lista kont otwartych) dla budżetu gminy (organu), Urzędu jako jednostki budżetowej i MGOPS w Drohiczynie, że wykaz zawiera łącznie 571 kont (na początek i koniec 2005 roku) ze wskazaniem kont budżetu i symbolach trzy, cztero, pięcio i sześciocyfrowych oraz ich nazwy. Zestawienie obrotów i sald za okres I do 31 grudnia 2005 r. w swoim wykazie zawiera łącznie 48 kont (w tym nie opisane konto o symbolu 0). Zakładowy plany kont jednostki ustala w zakresie kont ksiąg pomocniczych zasady tworzenia ksiąg pomocniczych ze wskazaniem, do jakich kont księgi głównej winna być prowadzona ewidencja analityczna. Ustalono, że w 2005 roku funkcjonował plan kont w formie wydruku komputerowego (zawierającego konta o symbolach od trzech do sześciu cyfr) przy braku rozróżnienia, które konta są kontami księgi głównej, a które są kontami ksiąg pomocniczych. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą analityka do niektórych kont prowadzona była poprzez rozwinięcie analityczne konta syntetycznego o symbolu trzycyfrowym (rozwinięcia te zawierały się w księdze głównej) – str. 12-14 protokołu kontroli. Stosownie do postanowień § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 obowiązującego w okresie objętym kontrolą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 153, poz. 1752 ze zm.) oraz obecnie obowiązującego rozporządzenia z 28 lipca 2006 r. (Dz. U. Nr 142, poz. 1020), podstawą prowadzenia rachunkowości może być odpowiedni plan kont, uzupełniony co najmniej o wykaz kont ksiąg pomocniczych, które mają być prowadzone do poszczególnych kont syntetycznych, a także uzupełniony – w miarę potrzeby – o dodatkowe konta, zgodne co do treści ekonomicznej z odpowiednimi kontami standardowego planu kont. Ustalenia kontroli wskazują na niedostatecznie jasne rozróżnienie kont księgi głównej i kont ksiąg pomocniczych.

Stwierdzono także braki w zakresie wskazania w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości aktualnych wersji stosowanego oprogramowania i dat rozpoczęcia ich eksploatacji, czyli elementu dokumentacji, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy o rachunkowości – str. 17 i 94 protokołu kontroli.

Ustalenia kontroli wskazują, że wymagane jest także dołożenie większej staranności przy przechowywaniu zbiorów dokumentów inwentaryzacyjnych i dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w celu zapewnienia zgodności z wymaganiami stawianymi w art. 73 ust. 1 ustawy – str. 16-17 protokołu kontroli.

W sferze prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości naruszające przepisy ustawy o rachunkowości, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości..., a także regulacje wewnętrzne, polegające w szczególności na:

- a) sporządzaniu zestawień obrotów i sald kont księgi głównej nie zawierających wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 18 ustawy, tj. obrotów miesięcznych i sald kont na dzień otwarcia ksiąg rachunkowych – str. 15 protokołu kontroli;
- b) nieprzestrzeganiu wynikającego z przepisów wewnętrznych wymogu oznaczania dowodów księgowych po zaksięgowaniu numerem pozycji dziennika – str. 16 i 18 protokołu kontroli;
- c) opatrywaniu zapisów na kontach księgi głównej jedną datą; zgodnie z przepisami art. 23 ust. 2 pkt 1-2 i 4 ustawy zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej, datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu – jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji, a także datę zapisu – str. 19 protokołu kontroli;
- d) braku ewidencji szczegółowej do kont 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” według poszczególnych jednostek budżetowych, czyli niezgodnie z zasadami funkcjonowania tych kont zawartymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia – str. 103-104 protokołu kontroli;
- e) braku w zbadanych raportach kasowych pokwitowania ich odbioru od kasjera; pkt 7 zasad gospodarki kasowej zawiera następujący zapis: „Oryginał raportu kasowego podpisany przez kasjera wraz z dowodami źródłowymi kasjer przekazuje za potwierdzeniem komórce księgowości budżetowej” – str. 30 protokołu kontroli.
- f) braku zgodności zapisów na koncie 130, odpowiadającym według zasad przyjętych przez jednostkę rachunkowi budżetu gminy, z zapisami w księgowości banku, potwierdzonymi danymi wyciągów bankowych; stan taki wynika z przyjętych zasad księgowania zwrotów wydatków – str. 25-27 protokołu kontroli;

W zakresie realizacji obowiązków sprawozdawczych nie stwierdzono jednostkowych sprawozdań budżetowych i finansowych Urzędu Miejskiego, MGOPS, Biura Obsługi Szkół w Drohiczynie i pozostałych jednostek oświatowych. Obowiązek sporządzania jednostkowych

sprawozdań budżetowych i finansowych nakładały na kierowników jednostek budżetowych w okresie objętym kontrolą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 24, poz. 279 ze zm.) i z dnia 19 sierpnia 2005 roku (Dz. U. nr 170, poz. 1426) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... – str. 21-24 protokołu kontroli. Obecnie analogiczne obowiązki w tym zakresie zawierają przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781) oraz rozporządzenia z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... Należy wskazać, iż fakt prowadzenia obsługi finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych przez Urząd Miejski lub Biuro Obsługi Szkół nie może prowadzić do zniesienia odpowiedzialności kierowników jednostek za gospodarkę finansową tych jednostek, w tym przede wszystkim za realizację planu finansowego, którego wykonanie powinno znaleźć odzwierciedlenie w sporządzonych sprawozdaniach jednostkowych.

Kontrola wykazała istnienie jedynie sprawozdań zbiorczych, sporządzonych na podstawie ksiąg rachunkowych. Stosownie do przepisów § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, sprawozdania zbiorcze są sporządzane przez organ wykonawczy gminy (burmistrza) na podstawie sprawozdań jednostkowych. Organ wykonawczy, jako odbierający sprawozdania jednostkowe od kierowników jednostek, zobowiązany jest do kontroli formalno-rachunkowej otrzymanych sprawozdań oraz uprawniony do ich kontroli merytorycznej (§ 9 ust. 3 i 4 rozporządzenia). W okresie objętym kontrolą analogiczny tryb sporządzania sprawozdań zbiorczych określały przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. W świetle przepisów § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... kierownicy jednostek budżetowych składają jednostkowe sprawozdania finansowe organowi wykonawczemu gminy, natomiast organ ten sporządza na ich podstawie łączne sprawozdania finansowe (§ 19 ust. 3 rozporządzenia). Analogiczne zasady przekazywania bilansów jednostkowych i sporządzania bilansów łącznych określały obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r.

W zakresie procedury opracowywania planów finansowych jednostek organizacyjnych ustalono, że projekt uchwały budżetowej na 2005 r. ustalony został zarządzeniem nr 81/05 z 15 listopada 2004 r., natomiast w dniu 31 grudnia 2004 r. Pan Burmistrz zatwierdził projekty planów finansowych zakładu budżetowego, jednostek budżetowych i instytucji kultury.

Uchwała budżetowa została podjęta przez Radę Miejską w dniu 8 marca 2005 r., natomiast 29 marca 2005 r. Pan Burmistrz zatwierdził plany finansowe zakładu budżetowego, jednostek budżetowych i instytucji kultury. W dokumentacji kontrolowanej jednostki nie stwierdzono jednakże dokumentacji świadczącej o stosowaniu przez Pana Burmistrza trybu przekazywania kierownikom jednostek organizacyjnych informacji niezbędnych do opracowywania projektów planów finansowych oraz planów finansowych, wynikającego w okresie objętym kontrolą z art. 125 ust. 1 i art. 126 ust. 1 ustawy z dnia 28 listopada 1998 r. o finansach publicznych. Przepisy te wymagały przekazania podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych, w terminie 7 dni od dnia przekazania projektu uchwały budżetowej organowi stanowiącemu, a także przekazania w terminie 21 dni od dnia uchwalenia uchwały budżetowej informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek – str. 37-38 protokołu kontroli. Obecnie tryb przekazywania informacji kierownikom jednostek podległych określają przepisy art. 185 i 186 obowiązującej ustawy o finansach publicznych. Wskazania wymaga również, iż z obowiązujące od 1 lipca 2006 r. rozporządzenie Ministra Finansów z 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783), wprowadza zmiany w zakresie trybu opracowywania projektów planów finansowych zakładów budżetowych, co wynika z § 39 tego aktu prawnego.

Ustalono, że zadania zlecone realizowane były przez Urząd Miejski, MGOPS oraz jednostki oświatowe. Stwierdzono brak projektów planów finansowych zadań zleconych tych jednostek – str. 97 protokołu kontroli. Formalne wymagania w tym zakresie określały poprzednio przepisy § 3-5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 listopada 2000 roku w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego... (Dz. U. Nr 100, poz. 1077 ze zm.), a obecnie przepisy rozporządzenia z 24 lipca 2006 r. (Dz. U. Nr 135, poz. 955).

W zakresie stosowania klasyfikacji budżetowej dochodów stwierdzono, że w kontrolowanym 2005 r. wpływy ze sprzedaży nieruchomości ewidencjonowano w par. 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” zamiast w par. 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”. Ponadto, czynsze za najem lokali użytkowych były ewidencjonowane w par. 0470 „Dochody

z tytułu wpłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości i użytkowanie”, zamiast w par. 0750 „Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych” - str. 44 protokołu kontroli. Klasyfikacja ta była niezgodna z obowiązującymi od 1 stycznia 2005 r. przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 209, poz. 2132 ze zm.). Od 1 lipca 2006 r. zasady klasyfikacji ustala rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. Nr 107, poz. 726 ze zm.).

Badając dochody z najmu i dzierżawy nieruchomości ustalono, że podstawą ustalenia stosowanych w okresie objętym kontrolą stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych była uchwała Rady Miejskiej z 24 marca 1995 r. w sprawie określenia stawek czynszu regulowanego za lokale mieszkalne, z późniejszymi zmianami. W myśl art. 8 pkt 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.), obowiązującej od 1 stycznia 2002 r., stawki czynszu określa organ wykonawczy gminy (burmistrz). Zgodnie z przywołanymi przepisami stawki czynszu ustalane są przy uwzględnieniu uchwalonego przez radę wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, ustalającego m.in. zasady polityki czynszowej. Ustalono, że uchwałą z 26 kwietnia 2005 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta i gminy Drohiczyn, Rada Miejska zobowiązała Burmistrza Drohiczyzna do ustalenia stawek czynszu w mieszkaniowym zasobie miasta i gminy Drohiczyn, zgodnie z przyjętymi zasadami polityki czynszowej oraz postanowiła o utracie mocy uchwały w sprawie stawek czynszu regulowanego po wejściu w życie zarządzenia Burmistrza w sprawie wysokości stawek czynszu. Kontrola wykazała, że Burmistrz Drohiczyzna nie wydał stosownego zarządzenia w sprawie ustalenia stawek czynszu – str. 42-43 protokołu kontroli.

Kontrolując wpływy z najmu lokali stwierdzono, że wysokość czynszu wynikająca z zawartych umów nie była w 2005 r. waloryzowana. Ustalono, że uchwałą nr VII/58/03 z 10 września 2003 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż trzy lata (dotyczącą także lokali), Rada Miejska postanowiła, iż należności gminy przewidziane w umowach najmu lub dzierżawy podlegają corocznej waloryzacji, poczynając od dnia 1 marca następnego roku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni,

ogłaszany przez Prezesa GUS (§19 uchwały). W 2005 r. waloryzowano jedynie stawki czynszu wynikające z umów dzierżawy – str. 44-45 protokołu kontroli.

Gmina Drohiczyn umową z dnia 2 sierpnia 2005 r. wynajęła lokal przy ul. Warszawskiej 12 w Drohiczynie, obowiązującą od 27 września 2005 r. do 26 sierpnia 2008 r. (czyli poniżej 3 lat), w której postanowiono m.in. że po wygaśnięciu umowy najmu dotychczasowy najemca będzie miał pierwszeństwo do zawarcia następnej umowy a nowy czynsz najmu nie będzie wyższy od czynszu obowiązującego w ostatnim miesiącu najmu lokalu przed podpisaniem nowej umowy na warunkach dotychczasowych. Należy wskazać, że zapis o pierwszeństwie w zawarciu kolejnej umowy najmu musi być interpretowany przez pryzmat postanowień § 18 uchwały z 10 września 2003 r., tj. oznaczać prawo ubiegania się najemcy o dalsze pozostawanie w stosunku najmu, jeżeli spełnił warunki, o których mowa w § 18 uchwały. Nie może ustanawiać innych uprawnień najemcy niż wynikające z przywołanej uchwały, w tym bezwarunkowego obowiązku gminy do zawarcia z nim kolejnej umowy.

Ponadto należy też zwrócić uwagę na brak staranności przy formułowaniu postanowień umowy z 2 sierpnia 2005 r. w zakresie wpłaconej przez najemcę kwoty 50.000 zł. W myśl umowy stanowi ona kaucję gwarancyjną, która – po wygaśnięciu umowy - przechodzi na rzecz wynajmującego w całości, jako koszt amortyzacji przedmiotowych pomieszczeń. Umowa nie uwzględnia zatem w swych postanowieniach wcześniejszych ustaleń między najemcą i wynajmującym, poczynionych 30 maja 2005 r., według których wpłacona kwota 50.000 zł jest darowizną najemcy na rzecz wynajmującego z przeznaczeniem na rozbudowę pomieszczenia lokalu użytkowego. Ustalono, że kwota 50.000 zł została zaewidencjonowana jako dochód gminy w rozdziale 70095 „Gospodarka Mieszkaniowa”, par. 096 „Spadki, zapisy, darowizny pieniężne” – str. 45-47 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych na str. 49-50 protokołu kontroli wynika, że do dnia zakończenia kontroli nie została podjęta przez organ stanowiący uchwała ustalająca wysokość stawki opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem przez gminę urządzeń infrastruktury technicznej. Należy podkreślić, że opłaty adiacenckie stanowią prawem określone, zatem niezależne od woli organów gminy, źródła dochodów gminy, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.). Ponadto, z mocy art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opłaty te są prawną formą uczestnictwa właścicieli nieruchomości (i – w ograniczonym zakresie – użytkowników wieczystych) w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Nieokreślenie przez

organ stanowiący stawek procentowych opłat adiacenckich uniemożliwia podejmowanie postępowań w sprawach indywidualnych, zmierzających do wydania decyzji ustalających wysokość opłat, a tym samym prowadzi do nieuprawnionego zaniechania ustalania i poboru dochodów budżetowych gminy. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 14 stycznia 2003 r. (sygn.akt I SA 2293/02): *Prawo własności, jakie przysługuje jednostkom samorządu terytorialnego, doznaje pewnych ograniczeń w porównaniu z podmiotami, na których nie ciąży obowiązek wykonywania zadań publicznych. Jednostki te nie mogą zatem dowolnie dysponować przydzielonymi im dochodami, a w szczególności rezygnować z przydzielonych im w drodze ustawy źródeł dochodu, ponieważ w ten sposób, i to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejszają swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nimi zadań. Z porównania przepisów art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1 ustawy z 1997 r. o gospodarce nieruchomościami wedle reguł wykładni systemowej wynika, że gminy mają obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Natomiast dopiero jej wymiar w sprawie indywidualnej został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego.*

Z ustaleń zawartych na str. 51 protokołu kontroli wynika natomiast, że gmina pobiera ryczałtowane wpłaty od mieszkańców w zamian za wybudowanie przyłączy kanalizacyjnych. Zawierane przez gminę umowy ustalają w sposób jednakowy (ryczałtowy) koszty wykonania przyłącza. Prowadzi to w rzeczywistości, z uwagi na nieunikniony różny koszt budowy przyłączy do poszczególnych nieruchomości, do sytuacji, w której niektórzy właściciele nieruchomości (osoby ubiegające się o przyłączenie) mogą nie ponieść faktycznych kosztów budowy przyłącza, mimo prawnego obowiązku, inni zaś realizują ten obowiązek, partycypując dodatkowo w kosztach budowy sieci. Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858), realizację budowy przyłączy zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Z treści załączonego do protokołu wzoru umowy w sprawie wniesienia opłat na poczet kosztu budowy przyłącza nie wynika, aby wpłaty te miały być rozliczane do wysokości faktycznych kosztów budowy przyłącza do danej nieruchomości.

Prawidłowe zasady ustalenia rzeczywistego kosztu budowy przyłącza do każdej z nieruchomości wymagają zatem rozliczenia ryczałtowo wnoszonych wpłat, w celu stwierdzenia czy nie występuje obowiązek dopłaty w danym przypadku lub czy właściciel nieruchomości nie dokonał de facto wpłaty części środków (nadwyżki ponad rzeczywisty koszt budowy przyłącza) jako partycypacji w kosztach budowy urządzeń kanalizacyjnych. Wpłaty na poczet budowy urządzeń (sieci kanalizacyjnej) podlegają zarachowaniu na poczet

opłaty adiacenckiej, stosownie do art. 144 w zw. z art. 148 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Kontrola wykazała, że zadania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w gminie Drohiczyn wykonuje Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej. Badaniu poddano prawidłowość ustalania taryf za sprzedawaną wodę i odprowadzane ścieki. Stwierdzono, że obowiązujące stawki za odprowadzanie ścieków uchwalone zostały przez Radę Miejską w dniu 3 grudnia 2003 r. i wynoszą 2,30 zł za metr sześcienny ścieków odprowadzanych poprzez przyłącza kanalizacyjne. Natomiast uchwałą z 28 grudnia 2001 r. Rada Miejska ustaliła wysokość ceny za dostawę wody na 1,50 zł za metr sześcienny. Stwierdzono, że ustalone w 2001 r. ceny za dostawę wody oraz zatwierdzone w 2003 r. ceny za odprowadzanie ścieków były stosowane na terenie gminy Drohiczyn także w 2005 r.

Wskazać należy, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do określania taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, z uwzględnieniem przepisów art. 20 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a także rozporządzenia Ministra Budownictwa z 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886). Ustalone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne taryfy, przedłożone w formie wniosku o ich zatwierdzenie, podlegają weryfikacji przez burmistrza, a następnie zatwierdzeniu przez radę gminy i powinny obowiązywać, co do zasady, przez jeden rok, stosownie do przepisów art. 24 ustawy (art. 24 ust. 9a stanowi, iż na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego rada gminy, w drodze uchwały, przedłuża czas obowiązywania dotychczasowych taryf, lecz nie dłużej niż o 1 rok). Stwierdzony w trakcie kontroli stan faktyczny wskazuje, że przywołane regulacje ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie były przestrzegane – str. 85-86 protokołu kontroli. Należy przy tym zwrócić uwagę, że ewentualne obniżenie przez Radę cen obowiązujących odbiorców, zaproponowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne i wynikających z prawidłowych kalkulacji kosztów, wymaga przekazania zakładowi z budżetu dopłaty (w formie dotacji przedmiotowej), stosownie do art. 24 ust. 6 ustawy.

Uchwałą z 22 kwietnia 2004 r. Rada Miejska określiła szczegółowe zasady i tryb umarzania wierzytelności gminy, jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności

pieniężnych do których nie stosuje się przepisów Ordynacja podatkowa, udzielania innych ulg w spłacaniu tych należności oraz wskazała organy do tego uprawnione. W myśl uchwały Burmistrz Drohiczyzna przedstawia Radzie Miejskiej na dzień 31 grudnia każdego roku kalendarzowego sprawozdanie dotyczące zakresu umorzeń wierzytelności ulg i odroczeń do dnia 30 kwietnia następnego roku zgodnie z załącznikiem. Stwierdzono, że w 2005 r. Pan Burmistrz nie dokonywał umorzeń tych wierzytelności ani nie stosował innych ulg, jak również nie składał Radzie Miejskiej sprawozdania, o którym mowa w uchwale. Z postanowień uchwały nie wynika, aby obowiązek złożenia sprawozdania był uzależniony od stosowania ulg w danym roku - str. 52-53 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetu gminy ustalono, że gmina nie pobierała w 2004 i 2005 r. udziału stanowiącego 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, należnego gminie na podstawie przepisów art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z ustaleń kontroli zawartych na str. 100 protokołu kontroli wynika, że gmina pobrała w 2004 r. dochody z opłat za wydane dowody osobiste w kwocie 27.480 zł, a zatem nie ustalono dochodów gminy na kwotę 1.374 zł, natomiast w 2005 rok opłaty za dowody osobiste wyniosły 27.240 zł – nie pobrano dochodów gminy w wysokości 1.362 zł.

Badając wydatkowanie środków na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych stwierdzono, że Urząd Miejski w Drohiczyźnie prowadził wspólną działalność socjalną z MGOPS, MGOK oraz GZGK, bez zawarcia stosownej umowy pomiędzy zainteresowanymi podmiotami. Zgodnie z art. 9 ustawy z 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 1996 r. Nr 70 poz. 335 ze zm.), pracodawcy mogą prowadzić wspólną działalność socjalną na warunkach ustalonych w umowie, określającej w szczególności przedmiot wspólnej działalności, zasady jej prowadzenia, sposób rozliczeń oraz tryb wypowiedzenia i rozwiązania umowy. Może ona także określać warunki odstąpienia od jej stosowania oraz odpowiedzialność stron z tego tytułu – str. 81 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych na str. 84 protokołu kontroli wynika potrzeba bardziej precyzyjnego określania w treści gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych sposobu rozliczania prac wykonywanych przez członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, innych niż posiedzenia Komisji. Uwaga

ta dotyczy diet za przeprowadzanie przez członków Komisji rozmów edukacyjno-motywacyjnych z mieszkańcami.

Badając proces udzielenia i realizacji zamówienia publicznego na budowę kanalizacji sanitarnej w ulicach pl. Kościuszki, Kościelna, wł. Jagielly i Farna w Drohiczynie ustalono, że w toku realizacji przedmiotu zamówienia zawarto umowę na wykonanie robót dodatkowych. Zgodnie z § 5 umowy zasadniczej, roboty dodatkowe miały być zlecane na podstawie protokołu konieczności spisanego przy udziale inspektora nadzoru i potwierdzonego przez Zamawiającego w formie oddzielnego zamówienia. Stosownego protokołu konieczności kontrolowana jednostka nie posiadała. W analogiczny sposób zlecono roboty dodatkowe przy realizacji zamówienia na adaptację i rozbudowę budynku komunalnego w Drohiczynie ul. Warszawska 12. Umowa pierwotna dotycząca tego zamówienia również przewidywała zlecenie robót dodatkowych w oparciu o sporządzony wcześniej protokół konieczności – str. 89-91 protokołu kontroli. Ze złożonego wyjaśnienia wynika, że inspektorzy nadzoru, wymienienie w treści umów zasadniczych jako osoby właściwe do potwierdzenia protokołu konieczności, opracowywali lub akceptowali kosztorysy robót dodatkowych.

W zakresie gospodarowania mieniem gminy ustalono, że Pan Burmistrz nie opracował planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości – obowiązek w tym zakresie wynika z postanowień art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 93 protokołu kontroli.

W trakcie trwania kontroli nie okazano dokumentacji potwierdzającej ustanowienie trwałego zarządu na nieruchomościach wykorzystywanych przez gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Stosownie do przepisów art. 43 w zw. z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami, formą władania nieruchomościami przez gminne jednostki nieposiadające osobowości prawnej jest trwały zarząd, ustalany w drodze decyzji administracyjnej – str. 93 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetowych kontrolowanej jednostki 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Burmistrz Miasta. Kontrola w powyższym zakresie prowadzona była między innymi pod kątem prawidłowości i

powszechności poboru wskazanych dochodów, kompletności ewidencji, windykacji zaległości podatkowych oraz rzetelności sporządzanych sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

Badana jednostka nie rejestrowała dla podatników – osób prawnych, wskazanych w opisie na stronie 53 protokołu kontroli, danych co do powierzchni, rodzajów i klas gruntów. Uniemożliwia to weryfikację informacji zawartych w składanych przez podatników deklaracjach podatkowych, w ramach czynności sprawdzających, które powinny być dokonywane przez organ podatkowy stosownie do przepisów art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 1993 roku Nr 94, poz. 431 ze zm.) podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, ustalona na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji geodezyjnej.

Zamieszczony na stronach 68 – 69 protokołu kontroli opis, wskazuje na nieprawidłowości w udzielaniu zwolnień w podatku rolnym z tytułu nabycia gruntów na rzecz utworzenia nowego lub powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego. Polegało to na wadliwym ustalaniu okresu stosowania zwolnienia, bez uwzględnienia wskazań art. 13d ustawy o podatku rolnym, z którego wynika, że stosuje się zwolnienie na wniosek podatnika – ustęp 1 artykułu i od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wniosek złożono – ustęp 2.

Opis nieprawidłowości na stronach 57–58 protokołu kontroli wskazuje na niewykonanie przez wymienionych tam podatników obowiązku nałożonego na nich treścią art. 6a ust. 5 ustawy o podatku rolnym w zakresie składania informacji podatkowych.

Ponadto w grupie podatników - osób fizycznych oraz osób prawnych stwierdzono przypadki błędnego ustalenia podstawy opodatkowania (hektarów przeliczeniowych) - str. 57 protokołu kontroli.

W toku kontroli zagadnień dotyczących prawidłowości wymiaru podatku leśnego od osób fizycznych, stwierdzono przypadki, opisane na stronie 58 protokołu kontroli, dotyczące nie złożenia przez podatników informacji podatkowych, stanowiących podstawowy materiał dowodowy do wymiaru tej należności. Nieprawidłowość ta stanowi naruszenie art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zm.). Natomiast brak reakcji organu podatkowego na powyższe uchybienia wskazuje na co najmniej niesystematyczne prowadzenie opisanych wcześniej czynności sprawdzających.

Ustalono także przypadki, opisane na stronie 58 protokołu kontroli, zaliczenia do gruntów leśnych, gruntów oznaczonych symbolem geodezyjnym „Lz”. W okresie objętym kontrolą grunty tak sklasyfikowane nie podlegały opodatkowaniu tą należnością.

Stwierdzono przypadki różnic pomiędzy powierzchnią lasów opodatkowaną a powierzchnią lasów faktycznie będących w posiadaniu podatników. Jako przyczynę tej nieprawidłowości należy wskazać niedokonywanie czynności sprawdzających, które powinny być dokonywane przez organ podatkowy stosownie do omówionych wcześniej przepisów stawy Ordynacja podatkowa – str. 58 -59 protokołu kontroli.

Badanie zagadnień z zakresu prawidłowości samoopodatkowania osób prawnych podatkiem od nieruchomości, doprowadziło do ustaleń opisanych na stronach 54 – 56 protokołu kontroli. Wskazują one na niezgodność danych dotyczących przedmiotów opodatkowania (podstaw opodatkowania) zawartych w deklaracjach z danymi wynikającymi z danych geodezyjnych, co miało wpływ na wysokość zadeklarowanego zobowiązania podatkowego. Także i w tym przypadku powodem braku reakcji organu podatkowego na wskazane błędy było niedokonywanie czynności sprawdzających w obrębie deklaracji podatkowych złożonych przez tą grupę podatników.

Przeprowadzona analiza powszechności i prawidłowości obciążenia podatkiem od nieruchomości osób fizycznych wykazała uchybienia polegające na nie wyegzekwowaniu, w przypadkach opisanych na stronie 59 protokołu kontroli, informacji podatkowych jako podstawowego materiału dowodowego służącego ustalaniu podstawy opodatkowania, zgodnie z treścią art. 6. ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 9 poz.84 ze zm.). Przeprowadzona kontrola ustaliła również przypadki różnic pomiędzy danymi zawartymi w informacjach podatkowych złożonych przez podatników tego podatku a danymi w rejestrach wymiarowych, według których wymierzano podatek.

Badanie przeprowadzone w zakresie prawidłowości pozyskiwania dochodów z tytułu podatku od środków transportowych wskazuje na błędy w stosowaniu obowiązujących przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Sytuacje opisane na stronach 59 - 60 protokołu kontroli dotyczą m. in. niewłaściwego ustalenia wysokości podatku w przypadku powstania obowiązku podatkowego w trakcie roku. Opis dotyczył także dokonywania odpisów podatku na podstawie faktur sprzedaży przedkładanych przez podatnika. Stanowiło to naruszenie obowiązku nałożonego treścią art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy, polegającego na

złożeniu w terminie określonym przez ten artykuł deklaracji korygującej. Należy także wskazać, iż opisane zachowanie stanowiło również naruszenie zasad prowadzenia rachunkowości podatków i opłat wynikających z obowiązującego w kontrolowanym okresie Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont ... (Dz. U. Nr 50, poz. 511 ze zm.). Paragraf 4 rozporządzenia wymienia enumeratywnie dokumenty stanowiące podstawę dokonywania na kontach podatkowych przypisów i odpisów, w tym m. in. deklaracje i decyzje. A zatem dokonywanie odpisów na podstawie faktur, nie wymienionych w tym przepisie, stanowi naruszenie tych zasad. Należy także wskazać, iż w powyższym zakresie uwzględnić należy przepisy obowiązującego od dnia 1 lipca 2006 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761).

Stwierdzono także brak kompletnych i terminowych działań windykacyjnych w stosunku do podatników zalegających z zapłatą należności podatkowych. Świadczy to 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.) oraz 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) – str. 62 -63 protokołu kontroli.

Przeprowadzona kontrola decyzji przyznających ulgi w spłacie podatków lokalnych w postaci rozłożenia na raty wskazuje, iż w uzasadnieniach prawnych stosowano następujące stwierdzenie: „w przypadku niedotrzymania terminu płatności którejkolwiek z rat niniejsza decyzja traci moc obowiązującą. Pozostała kwota zostanie ściągnięta przymusowo wraz z odsetkami za zwłokę i kosztami egzekucyjnymi.”. Nie znajduje to uzasadnienia w obowiązującym, w momencie wydawania decyzji, brzmieniu art. 259 w § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, który wskazuje, że decyzja rozkładająca na raty zaległość podatkową wygasa w części dotyczącej raty niezapłaconej w terminie płatności, co oznacza, że w pozostałej części jest obowiązująca - str. 66 protokołu kontroli.

Przeprowadzona kontrola ustaliła także, iż kontrolowana jednostka nie sporządziła na koniec roku obrotowego wydruków kont poszczególnych podatników, tak osób prawnych jak

i osób fizycznych. Nieprawidłowość ta stanowi naruszenie art. 13 ust 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity z 2002 roku Dz. U. Nr 76, poz. 694 ze zm.) wskazującego, że księgi rachunkowe należy wydrukować nie później niż na koniec roku obrotowego. Za równoważne z wydrukiem uznaje się przeniesienie treści ksiąg rachunkowych na inny komputerowy nośnik danych, zapewniający trwałość zapisu informacji, przez czas nie krótszy od wymaganego dla przechowywania ksiąg rachunkowych. W związku powyższym faktem nie można było dokonać kontroli zapisów księgowych na kontach kontrolowanych podatników. Opis nieprawidłowości znajduje się na stronie 72 protokołu kontroli.

Kontroli poddano prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań z wykonania podstawowych dochodów podatkowych (Rb-PDP) za rok 2005. Opis na stronach 73 -75 protokołu kontroli wskazuje na nieprawidłowości w tym zakresie, z uwzględnieniem ich skutków finansowych oraz okresów sprawozdawczych, których dotyczą. Zasady sporządzania sprawozdania RB-PDP za wskazany okres wynikają z treści załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 170, poz. 1426). Należy jednocześnie wskazać, iż aktualnie obowiązujące zasady sporządzania sprawozdania Rb-PDP zawarte są od dnia 1 lipca 2006 r. w załączniku nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781). Przepisy § 4 pkt 2 lit. a) przywołanego rozporządzenia nakładają obowiązek sporządzenia omawianego sprawozdania na przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji obowiązujących przepisów prawa dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy.

Organem wykonawczym gminy jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Burmistrzu zgodnie z art. 44 i art. 50 ust. 2 obowiązującej od 1 stycznia 2006 r.

ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Na Burmistrzu, jako kierowniku jednostki spoczywa także obowiązek wdrożenia i aktualizacji dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz nadzór nad prowadzeniem rachunkowości, stosownie do postanowień art. 4 ust. 5 i art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

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

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały, stosownie do zakresu czynności, na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają obecnie przepisy art. 45 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

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

1. Uporządkowanie w Regulaminie Organizacyjnym i zakresach czynności pracowników kwestii dotyczących prowadzenia przez Urząd obsługi finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych, przy uwzględnieniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia.
2. Wykonywanie obowiązków w zakresie corocznej kontroli 5% wydatków jednostek podległych.
3. Dokonanie uzupełnień w treści dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, mając na uwadze w szczególności:
 - a) prowadzenie ksiąg rachunkowych w sposób umożliwiający sporządzenie wszystkich wymaganych sprawozdań jednostkowych przez Urząd Miejski i obsługiwane jednostki,
 - b) dostatecznie jasne rozróżnienie kont księgi głównej i kont ksiąg pomocniczych,
 - c) określenie wersji oprogramowania i dat rozpoczęcia eksploatacji wszystkich programów komputerowych stosowanych przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych.
4. Przechowywanie dokumentacji związanej z prowadzeniem rachunkowości w sposób wymagany przepisami art. 73 ustawy o rachunkowości.
5. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych poprzez:

- a) sporządzanie zestawień obrotów i sald zawierających wszystkie elementy wymagane przepisami art. 18 ustawy o rachunkowości,
- b) oznaczanie dowodów księgowych w sposób przewidziany przepisami wewnętrznymi,
- c) opatrywanie zapisów księgowych datami zgodnie z wymaganiami art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości,
- d) prowadzenie ewidencji szczegółowej do kont 222 i 223 według poszczególnych jednostek budżetowych prowadzących rozliczenia z budżetem,
- e) przestrzeganie przepisów wewnętrznych w zakresie kwitowania odbioru raportów kasowych przez komórkę księgowości budżetowej,
- f) dokonywanie zapisów na koncie odpowiadającym rachunkowi budżetu wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych.

6. W zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej:

- a) sporządzanie sprawozdań jednostkowych Urzędu Miejskiego,
- b) zapewnienie możliwości sporządzania sprawozdań jednostkowych przez kierowników jednostek obsługiwanych przez Urząd oraz egzekwowanie obowiązku sporządzania sprawozdań jednostkowych przez jednostki obsługiwane przez Biuro Obsługi Szkół,
- c) sporządzanie sprawozdań zbiorczych na podstawie sprawozdań jednostkowych.

7. Przestrzeganie procedury opracowywania planów finansowych jednostek organizacyjnych w zakresie obowiązku przekazywania przez Pana Burmistrza kierownikom tych jednostek wymaganych informacji, w tym w zakresie planów finansowych zadań zleconych.

8. Stosowanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej dochodów.

9. Ustalenie stawek czynszu za najem lokali mieszkalnych, zgodnie z przyjętymi zasadami polityki czynszowej, określonymi uchwałą Rady Miejskiej

10. Przestrzeganie obowiązku corocznej waloryzacji czynszów, wynikającego z uchwały Rady Miejskiej

11. Dołożenie większej staranności przy formułowaniu treści umów najmu w celu wyeliminowania postanowień budzących wątpliwości co do praw i obowiązków stron.

12. Wystąpienie do Rady Miejskiej z projektem uchwały w sprawie ustalenia stawki opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem przez gminę urządzeń infrastruktury technicznej.

13. Rozliczanie z właścicielami nieruchomości kwot wpłaconych na poczet budowy przyłączy kanalizacyjnych, przy uwzględnieniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia.

14. Zobowiązanie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do terminowego opracowywania i przedkładania wniosków o zatwierdzenie taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, przy uwzględnieniu uwag poczynionych w części opisowej wystąpienia.

15. Pobieranie dochodów gminy w wysokości 5% zrealizowanych dochodów budżetu państwa.

16. Coroczne przedstawianie Radzie Miejskiej sprawozdania dotyczącego zakresu umorzeń wierzytelności, ulg i odroczeń udzielonych na podstawie uchwały w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania wierzytelności gminy, jej jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowa, udzielania innym ulg w spłaceniu tych należności.

17. Zawarcie umowy, o której mowa art. 9 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, określającej warunki wspólnego prowadzenia działalności socjalnej przez Urząd Miejski i gminne jednostki organizacyjne.

18. Sporządzanie protokołów konieczności wykonania robót dodatkowych, zgodnie z zawartymi postanowieniami zawartych z wykonawcami umów zasadniczych.

19. W zakresie gospodarowania mieniem gminy:

a) opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,

b) podjęcie działań w celu formalnego uregulowania kwestii władania nieruchomościami przez gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

20. Wyceliniowanie nieprawidłowości, opisanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego, w zakresie opodatkowania podatkami i opłatami lokalnymi, których źródłem są zaniechania w stosowaniu przez organ podatkowy czynności sprawdzających wynikających z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.
21. Zachowanie powszechności i prawidłowości opodatkowania podatkiem rolnym, leśnym, od nieruchomości i środków transportowych, z uwzględnieniem wskazanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego przepisów materialnego prawa podatkowego wynikających odpowiednio z ustaw: o podatku rolnym, podatku leśnym i podatkach i opłatach lokalnych.
22. 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.
23. Wydawanie prawidłowych od strony formalno-prawnej decyzji, w oparciu o obowiązujące przepisy Ordynacji podatkowej.
24. Udzielanie zwolnień i ulg w podatku rolnym, w tym z tytułu nabycia gruntów na rzecz utworzenia nowego lub powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego na zasadach wynikających z obowiązujących przepisów ustawy o podatku rolnym.
25. Wyceliniowanie nieprawidłowości z zakresu ewidencji księgowej podatków i opłat opisanych w protokole kontroli oraz w części opisowej niniejszego wystąpienia z uwzględnieniem przepisów aktualnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów.
26. 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.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Srocki
Stanisław Srocki