

w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej i rachunkowości (przepisy wymienionej ustawy zostały przywołane w statutach jednostek jako podstawa ich działania). W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Pan Wójt wskazał, iż „Przygotowane zostały projekty uchwał Rady Gminy zmieniające statuty Gminnego Ośrodka Kultury w Śniadowie oraz Biblioteki Publicznej w Śniadowie, które usuną wątpliwości dotyczące form organizacyjno-prawnych tych jednostek...”. W rzeczywistości uchwały, podjęte odpowiednio do projektów, dotyczyły tylko dwóch kwestii (w tym wynagradzania pracowników na zasadach przewidzianych dla pracowników instytucji kultury) i nie doprowadziły do wnioskowanych zmian w sferze prowadzenia gospodarki finansowej i rachunkowości – str. 3, 75 protokołu kontroli.

Poza tym, stwierdzono brak uregulowań określających formę organizacyjno-prawną Publicznego Gimnazjum w Śniadowie. Stosownie do przepisu art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), szkoły zakładane przez jednostki samorządu terytorialnego są jednostkami lub zakładami budżetowymi. Kompetencja do nadania powoływanej jednostce organizacyjnej jednej z wymienionych form, według postanowień art. 18 ust. 3 pkt 2 i art. 19 ust. 2 pkt 2 ustawy z 29 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 15, poz. 148 ze zm.), należała do organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W obecnym stanie prawnym odnośne kompetencje określone zostały w art. 21 ust. 1 pkt 2 i art. 25 ust. 1 pkt 2 obowiązującej od 1 stycznia 2006 r. ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104) – str. 2-3 protokołu kontroli.

Kontrola delegowania przez Wójta na pracowników Urzędu Gminy uprawnień do prowadzenia gospodarki finansowej wykazała, że Pan Wójt upoważnił Sekretarza Gminy pismem Nr OR.0113-4/04 z 12 maja 2004 r. do załatwiania niektórych spraw z zakresu gospodarki finansowej. Nie stwierdzono by Sekretarz potwierdził przyjęcie obowiązków wynikających z tego upoważnienia, jak tego wymagał art. 28a ust. 2 ówczesnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2005 r.) – str. 7-8 protokołu kontroli. Należy też wskazać na „Standardy kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych”, ogłoszone Komunikatem Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 13), które powinny być brane pod uwagę przy organizowaniu systemu kontroli wewnętrznej. Zgodnie ze standardem nr 5 w części A. Środowisko systemu kontroli finansowej: *Zakres uprawnień dotyczących gospodarki finansowej lub majątkowej jednostki powierzonych poszczególnym pracownikom*

jest precyzyjnie określony oraz odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji i ryzyka z nimi związanego. Przyjęcie uprawnień jest potwierdzone podpisem pracownika.

W zakresie kompletności pisemnych uregulowań wewnętrznej kontroli finansowej, które winny dotyczyć wszystkich procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem, stwierdzono brak postanowień w przedmiocie naliczania i wypłat diet radnym. W wewnętrznych regulacjach nie znalazły też odzwierciedlenia zasady ewidencjonowania zużycia oleju opałowego w Urzędzie Gminy i obsługiwanych jednostkach organizacyjnych, materiałów pędnych – etyliny i oleju napędowego w pojazdach, motopompach i innym sprzęcie silnikowym oraz gospodarowania pojazdami i sprzętem, wykorzystywanym do bieżących napraw i remontów wykonywanych systemem gospodarczym (str. 10, 59-61 protokołu kontroli):

- kontrola udokumentowania wydatków na olej opałowy wykazała, że odnoszono jego wartość w koszty w momencie zakupu i nie prowadzono żadnej ewidencji umożliwiającej ustalenie zużycia i zapasu. Przyjęcie sposobu ujmowania oleju opałowego w księgach rachunkowych, polegającego na odpisywaniu w koszty w momencie zakupu, powinno znaleźć odzwierciedlenie w pisemnych zasadach prowadzenia ewidencji. Metoda prowadzenia ewidencji powinna mieć umocowanie w decyzji kierownika jednostki (Wójta), podjętej na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Zgodnie z pkt 4 art. 17 ust. 2 ustawy, przyjęcie metody odpisywania rzeczowych składników aktywów obrotowych w koszty w momencie ich zakupu wiąże się z obowiązkiem ustalenia ich stanu drogą inwentaryzacji, nie później niż na dzień bilansowy;

- w ramach kontroli prawidłowości rozliczeń oleju napędowego i etyliny ustalono, że kontrolowana jednostka posiada na stanie sprzęt (koparkę, równiarkę, ciągnik MTZ-80) wykorzystywany na potrzeby gospodarki komunalnej i utrzymania dróg gminnych. Jedynym udokumentowaniem pracy tego sprzętu są karty drogowe (karty pracy), służące w zasadzie tylko do rozliczeń paliwa wg motogodzin - brak w nich często rodzaju wykonanych robót, a także ilości (zakresu) itp. danych uzasadniających czas pracy i zużycie paliwa; nie prowadzono żadnej ewidencji (skorelowanej z kartami pracy sprzętu), określającej dysponenta i ww. elementy umożliwiające kontrolę wykorzystania sprzętu. Z zapisów na kartach pracy wynika, że dyspozycje odnośnie pracy wydawane były przez pracowników Wydziału Rozwoju Społeczno Gospodarczego nieposiadających pisemnego umocowania kierownika jednostki do wykonywania tych czynności.

Również kontrola regulacji składających się na przyjęte zasady rachunkowości wykazała, że nie wszystkie zagadnienia wymagające unormowania zostały w nich określone. Nie opisano sposobu prowadzenia ewidencji księgowej (w kontrolowanej jednostce część ewidencji prowadzona jest metodą tradycyjną i część przy pomocy programów komputerowych), tj. nie wypełniono dyspozycji art. 10. ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Nie wskazano zasad obsługi bankowej wydatków i dochodów jednostki budżetowej – Urzędu Gminy, prowadzonej faktycznie przy pomocy rachunku budżetu, a w konsekwencji zasad funkcjonowania i dokumentowania obrotów konta 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” – str. 10 protokołu kontroli.

Kontrola przestrzegania zasad rachunkowości wykazała, że w trakcie roku budżetowego nie księgowano na koncie 130 wpływu nieprzypisanych dochodów jednostki budżetowej – Urzędu Gminy, co uchybia wymogom art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, nakazującym wprowadzić do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dochody te księgowano w ewidencji jednostki budżetowej tylko na koniec roku, w oparciu o dane z ewidencji budżetu – str. 11 protokołu kontroli.

Uwaga powyższa dotyczy również zaniechania ujmowania w trakcie roku w ewidencji jednostki budżetowej – Urzędu Gminy należności z tytułu niektórych dochodów budżetowych, wymienionych na str. 20-21 protokołu kontroli. Należności te (także ich ewentualne odpisy i zwroty) księgowano na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” tylko na koniec roku, w oparciu o wyniki prowadzonej ewidencji pozaksięgowej. Nie zawsze przy tym uzgadniano powstałe w ten sposób salda, o czym świadczyły różnice (nieznacznej wartości) między saldami w ewidencji księgowej i pozaksięgowej, ustalonymi według stanu na 1 stycznia 2005 r. w zakresie opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości – błąd skorygowano w trakcie kontroli. Niebieżące dokonywanie zapisów w wymienionym zakresie uchybiało też wymogom art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości, nakazującym dokonywanie zapisów uporządkowanych chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych. Odnośne dane, dotyczące np. zaległości i nadpłat, czerpano dla potrzeb sprawozdań okresowych z ewidencji pozaksięgowej.

Urząd Gminy prowadzi obsługę finansowo-księgową wszystkich gminnych jednostek organizacyjnych. Badając prawidłowość funkcjonowania kontroli wewnętrznej ustalono, że

dyspozycje środkami pieniężnymi w sprawie wykonania planów finansowych obsługiwanych jednostek organizacyjnych wykonuje Pan Wójt. Dyspozycja poprzedzona jest natomiast podpisem na dowodzie, przy wskazaniach odnośnie przeznaczenia danego wydatku, przez kierownika właściwej jednostki. Ze złożonych w trakcie kontroli wyjaśnień wynika, że rozwiązanie takie przyjęto z uwagi, iż dochody i wydatki wszystkich obsługiwanych jednostek realizowane są za pośrednictwem jednego rachunku bankowego, do którego upoważnienie posiada Pan Wójt. a także Skarbnik Gminy. Fakt uruchomienia środków następuje zaś za wiedzą i przyzwoleniem kierownika odpowiedniej jednostki i stanowi czynność jedynie techniczną – niepowodującą ograniczenia roli kierowników w prowadzeniu gospodarki finansowej własnej jednostki. Wykonywany sposób dysponowania środkami pieniężnymi, dotyczący niektórych operacji gospodarczych, nie wynika jednakże z pisemnych procedur wewnętrznej kontroli; nie sporządzono imiennych wykazów osób upoważnionych do wykonywania poszczególnych czynności z zakresu gospodarki finansowej (w tym kontroli dowodów pod względem merytorycznym) wraz z wzorami ich podpisów, w związku z czym utrudniona jest identyfikacja osób autoryzujących poszczególne operacje – str. 9-10 protokołu kontroli.

Zgodnie z przepisami art. 35a ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 47) wszystkie funkcjonujące w jednostce procedury kontroli finansowej winny być ustalone w formie pisemnej, ze wskazaniem ich funkcji i znaczenia. Zasadą generalną jest odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za całość gospodarki finansowej (art. 28a ust. 1 ustawy, obecnie art. 44 ust. 1). Z tej zasadniczej normy wynika, iż odpowiedzialność za realizację planów finansowych, stanowiących podstawę gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych, ponoszą kierownicy tych jednostek – z racji upoważnienia do dysponowania środkami określonymi w planie finansowym. Uregulowania wewnętrzne powinny zatem zapewnić właściwe wykonywanie obowiązków w tym zakresie przez kierowników poszczególnych jednostek, dzięki czemu możliwe będzie przepisanie im odpowiedzialności za gospodarkę jednostki. W przypadku skoncentrowanej obsługi finansowo-księgowej jednostek organizacyjnych właściwe jest, aby kierownicy jednostek w sposób formalny przyjęli ustalone, wspólne procedury obiegu i kontroli dokumentacji operacji gospodarczych i finansowych, uwzględniające jednakże w swej treści zakres kompetencji i odpowiedzialności kierowników, dotyczący procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem (np. zaciąganie zobowiązań i dokonywanie wydatków w ramach ustalonych planów finansowych – autoryzacja operacji gospodarczych, okresowa weryfikacja przydzielonych i

nabytych składników majątkowych drogą spisu z natury). Realizacja wskazanych obowiązków wiąże się m.in. ze sporządzaniem przez kierowników jednostek sprawozdań zawierających dane informujące o wykonaniu planów finansowych.

Nieuwzględnienie w systemie kontroli finansowej Urzędu Gminy zakresu uprawnień i obowiązków kierowników obsługiwanych jednostek organizacyjnych należy uznać za przyczynę niewypełniania przez kierowników jednostek przypisanych im prawem obowiązków w zakresie gospodarki finansowej, dotyczących planowania i sprawozdawczości, co opisano na str. 11, 13, 22 protokołu kontroli. Odnośnie planowania nie stwierdzono dokumentacji poświadczającej wykonanie przez podległe jednostki budżetowe zadań wskazanych w art. 125 ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 185) oraz w §§ 2-4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333; od 1 stycznia 2005 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu (Dz. U. Nr 23, poz. 190), w którym tryb i zasady sporządzania planów finansowych, m. in. samorządowych jednostek budżetowych wskazano w Dziale II Rozdział 1). Zachowanie procedur opracowywania projektów planów finansowych ma zasadnicze znaczenie, ponieważ projekty planów finansowych jednostek budżetowych stanowią podstawę ich gospodarki finansowej w okresie od dnia 1 stycznia roku budżetowego do dnia opracowania planów finansowych na podstawie informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków wynikających z uchwały budżetowej.

Kierownicy jednostek budżetowych, których obsługę finansowo-księgową prowadzi Urząd Gminy, nie sporządzając obowiązujących jednostkowych sprawozdań budżetowych nie wypełniali obowiązku, który w badanym okresie wynikał z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.). W dniu 22 września 2005 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 170, poz.1426), w którym wymienione obowiązki sprawozdawcze zapisane zostały w § 4 pkt 2 lit. b.

Poczynione stwierdzenie dotyczy również obowiązków sprawozdawczych ciążyących na Urzędzie Gminy – zaniechano sporządzania sprawozdań jednostkowych z wykonania przez Urząd, jako jednostkę budżetową, planu dochodów i wydatków budżetowych – sporządzano tylko sprawozdania zbiorcze gminy. Według postanowień § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych, są sporządzane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego (w gminach – wójt) na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

W wyniku kontroli kwalifikowania dochodów do poszczególnych podziałek klasyfikacji budżetowej stwierdzono, że wpłaty kontrahentów za zakupione od gminy nieruchomości (w 2005 roku na sumę 139.940 zł) nieprawidłowo zarachowywano do par. 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, zamiast do par. 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” – wskazanego w załączniku nr 3 do 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.) – str. 13 protokołu kontroli.

Kontrola zagadnień dotyczących uchwalania budżetu wykazała, że wewnętrzne procedury w tym zakresie, wprowadzone przez Radę Gminy uchwałą Nr 151/XXXIX/93 z 15 listopada 1993 r., nie były od tego czasu aktualizowane. Uchwała ta w znacznej części straciła aktualność, bowiem została opracowana w oparciu o przepisy ustawy Prawo Budżetowe, która utraciła moc obowiązującą w związku z wejściem w życie ustawy o finansach publicznych – odmiennie normującej szereg zagadnień z zakresu planowania budżetowego i treści uchwały budżetowej – str. 22 protokołu kontroli.

Sprawdzono realizację obowiązków, o których mowa w art. 24h i następnych ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w zakresie m.in. składania wymaganych oświadczeń majątkowych, ich analizy oraz przedkładania informacji z jej wyników. Stwierdzono, że informacje, wymagane od Wójta i Przewodniczącego Rady Gminy postanowieniami art. 24h ust. 12 ustawy, zostały przedstawione Radzie Gminy w dniu 15 grudnia 2005 r., a więc ze znacznym opóźnieniem,

bowiem z treści przywołanego przepisu wynika, że podmiot dokonujący analizy oświadczeń majątkowych powinien przedstawić organowi stanowiącemu odpowiednie informacje w terminie do dnia 30 października każdego roku. Ponadto, złożone informacje zawierały tylko ogólnikowe stwierdzenia, niewyczerpujące w całości dyspozycji zawartej w przywołanym przepisie – str. 56-57 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli wydatków na podróże służbowe pracowników ustalono, że w dniu 21 listopada 2002 roku Przewodniczący Rady Gminy zawarł z Wójtem Gminy umowę na używanie prywatnego samochodu w celach służbowych dojazd lokalnych nie będąc do tego upoważniony przez Radę Gminy.

Stosownie do przepisu § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz.U. Nr 27, poz. 271), zwrot kosztów następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między pracodawcą a pracownikiem. Przepis ten, w rozumieniu art. 9 § 1 Kodeksu pracy, należy do przepisów prawa pracy, a zatem zawarcie umowy w przedmiotowej sprawie stanowi czynność leżącą w kompetencji organu stanowiącego gminy lub jego przewodniczącego, jednakże na podstawie umocowania w odrębnej uchwale (z wyłączeniem prawa do ustalania wynagrodzenia). Stanowi o tym art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych, (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.). Nie stwierdzono, by Rada Gminy ustaliła kompetencje Przewodniczącego Rady w omawianym zakresie.

Opisany stan w konsekwencji powodował, że niektóre zadania służbowe (wyjazdy służbowe i urlopy), podejmowane były przez Wójta bez dyspozycji podmiotu wykonującego wobec niego funkcję pracodawcy – str. 58-59 protokołu kontroli. Z uwagi na zapewnienie właściwego funkcjonowania organu wykonawczego gminy podjęcie wskazanej uchwały jest zasadne.

Kontrola zagadnień dotyczących gospodarowania mieniem oraz rachunkowego ujęcia składników mienia gminy wykazała uchybienia, polegające na:

- ewidencjonowaniu niektórych środków trwałych wbrew zasadom określającym funkcjonowanie konta 011 „Środki trwałe”, zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości..., stanowiącym, że ewidencja szczegółowa do konta 011 powinna być prowadzona w sposób

umożliwiający ustalenie wartości początkowej poszczególnych obiektów środków trwałych. Niektóre składniki majątku trwałego ewidencjonowano zbiorczo – łącznie odnośnie ilości i wartości (np. drogi, działki szkolne itd.). W 2005 roku zaewidencjonowano również w ten sposób 2 kontenery o łącznej wartości 47.000 zł – str. 69, 71 protokołu kontroli. Szczegółowe zasady klasyfikacji środków trwałych, w tym podział na jednostki ewidencji (obiekty), zawiera rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. Nr 112, poz. 1317 ze zm.);

- braku oznakowania poszczególnych składników majątkowych inicjałami jednostki i numerami inwentarzowymi oraz nie uwidacznianie w ewidencji wszystkich cech składników majątkowych służących bliższej ich identyfikacji, tj. elementów ułatwiających właściwe przeprowadzenie i rozliczenie inwentaryzacji w drodze spisu z natury – str. 70, 71, 73 protokołu kontroli;

- nie sporządzaniu dowodów określających sposób likwidacji wyeksploatowanych składników majątkowych, zdejmowanych z ewidencji; właściwe jest, aby w protokole postawienia w stan likwidacji zużytych środków trwałych, poza specyfikacją likwidowanych składników, zamieszczane były informacje o przyczynach likwidacji, a także propozycje dotyczące sposobu przeprowadzenia likwidacji i zagospodarowania materiałów lub odpadów pozostających po likwidacji – str. 71 protokołu kontroli;

- nie objęciu ewidencją 12 budynków oddanych w używanie jednostkom OSP z terenu gminy. W 2001 roku spisano umowy użyczenia z 7 jednostkami OSP, nie było udokumentowania odnośnie oddania w używanie pozostałych obiektów. Stwierdzono ponadto, że oddany w używanie budynek we wsi Szabły Młode posadowiony jest na gruncie, który nie jest własnością gminy i nie jest też ustalony tytuł prawny do władania tą nieruchomością przez gminę – str. 71-72 protokołu kontroli.

Badając dochody z majątku gminy ustalono, że zarządzeniem nr 51/04 z dnia 6 grudnia 2004 roku w sprawie ustalenia stawek czynszu na rok 2005 dla lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Wójt Gminy określił stawkę czynszu w wysokości 1,01 zł za 1m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego. W § 2 tego zarządzenia uregulowano, że: *Z uwagi na ogólny stan techniczny budynków odstępuje się od uwzględniania czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową* – str. 52 protokołu kontroli.

Należy wskazać, że stosownie do art. 8 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Wójt winien ustalać stawki czynszowe z

uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali, wymienionych enumeratywnie w art. 7 ustawy, w oparciu o uchwałę w sprawie zasad polityki czynszowej, o której mowa w art. 21 ust. 2 pkt 4 tej ustawy. Z treści przywołanego § zarządzenia wynika, że został uwzględniony jedynie czynnik, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy (w odniesieniu, jak należy wnioskować, do wszystkich budynków zawierających lokale mieszkalne), nie zostały zaś uwzględnione pozostałe czynniki wymienione w tym przepisie. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 16 lipca 2002 r. (sygn.: II SA/Wr 1049/02): *...użyte w cyt. przepisie art. 7 ww. ustawy, sformułowanie: "(...) ustala stawki czynszu (...) z uwzględnieniem (...) w szczególności (...)", oznacza, że właściciel ustalając stawkę czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali obowiązany jest uwzględnić podane w ustawie czynniki podwyższające lub obniżające ich wartość użytkową. (...) skoro cyt. wyżej przepis art. 7 ww. ustawy nałożył na właścicieli obowiązek uwzględniania określonych czynników podwyższających lub obniżających wartość użytkową lokali, to niedopuszczalne jest korzystanie z tej normy prawnej jedynie w części...*

Zaległości z tytułu czynszów za lokale mieszkalne wynosiły na koniec 2005 roku 738,91 zł. Rozrachunki z tego tytułu, o czym była mowa, prowadzono nieprawidłowo w formie pozaksięgowej, bez ewidencji rozliczeń z poszczególnymi najemcami – str. 52, 20 protokołu kontroli.

Stwierdzono, że zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów od osób fizycznych według stanu na koniec 2005 roku wynosiły 476,82 zł (przy rocznym przypisie należności w kwocie 458,12 zł). W styczniu i lutym 2006 roku na poczet zaległości wpłynęła kwota 281,36 zł, pozostały zatem nieuregulowane opłaty (ciążące na dwóch użytkownikach) w sumie 195,46 zł. Do dnia kontroli nie stwierdzono działań badanej jednostki mających na celu dochodzenie tych wymagalnych należności – str. 52-53 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy, badaniu poddano również dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja Podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.), jest Wójt Gminy. Kontrola 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.

Opis na stronach 30 i 31 protokołu kontroli wskazuje na uchybienia w zakresie doręczania pism i decyzji podatkowych, skutkujące brakiem dat odbioru decyzji lub podpisów osób odbierających. Stan taki narusza zasady doręczania pism wynikające z treści art. 152 ustawy Ordynacja podatkowa. Brak dat odbioru, czy potwierdzenia odbioru decyzji uniemożliwia, między innymi w przypadku wpłat należności po terminie, ustalenie należnych odsetek oraz ewentualne ustalenie czy wniesiony środek odwoławczy jest dopuszczalny.

Stwierdzono także, iż wymiar podatku Wójtowi Gminy dokonywany jest w Urzędzie Gminy Śniadowo a decyzje podpisywane są z upoważnienia Wójta przez Skarbnika Gminy – str. 30 protokołu kontroli. Zgodnie z treścią art. 132 § 1 Wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, ich zastępcy oraz skarbnik jednostki samorządu terytorialnego podlegają wyłączeniu od załatwiania spraw dotyczących ich zobowiązań podatkowych lub innych spraw normowanych przepisami prawa podatkowego. W myśl wskazań § 3 wymienionego przepisu, w przypadku wyłączenia organów o których mowa wyżej, samorządowe kolegium odwoławcze wyznacza, w drodze postanowienia, organ właściwy do załatwienia sprawy.

Stwierdzono także, iż pomimo ciążącego na organie podatkowym obowiązku zebrania i rozpatrzenia w toku postępowania podatkowego całości materiału dowodowego, w myśl wskazań art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, w trakcie postępowania mającego na celu przyznanie ulgi w opodatkowaniu gospodarstw rolnych członków rodzin żołnierzy odbywających zasadniczą służbę wojskową, obowiązek wskazany na wstępie nie został wykonany. W toku postępowania nie zebrano materiałów (dowodów) dotyczących faktu nie osiągnięcia przychodów z innych źródeł niż z gospodarstwa rolnego oraz wspólnym zamieszkiwaniu, a więc warunków niezbędnych do zastosowania ulgi, a wynikających z brzmienia art. 13 a ust. 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2002 roku Nr 137, poz. 84 ze zm.) – str. 32 i 33 protokołu kontroli.

W opisie na stronie 35 protokołu kontroli wskazano także na jednostkowy przypadek naruszenia zasad prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości były wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących prowadzenia gospodarki finansowej, podatków lokalnych i rachunkowości.

Organem wykonawczym gminy wiejskiej jest wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m. in. przygotowania projektów uchwał rady gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy; zakresy czynności niektórych pracowników przywołano w protokole kontroli). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie - zgodnie z art. 28a ustawy o finansach publicznych (obecnie art. 44 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych).

Wójt 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 Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) 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. Wystąpienie do Rady Gminy z odpowiednimi projektami uchwał w sprawie zmiany formy organizacyjno-prawnej Gminnej Biblioteki Publicznej i Gminnego Ośrodka Kultury, celem dostosowania ich gospodarki finansowej i rachunkowości do przepisów prawnych obowiązujących instytucje kultury.

2. Zawieranie w przedkładanych organowi stanowiącemu projektach uchwał w sprawie powoływania jednostek organizacyjnych postanowień w kwestii ich formy organizacyjno-prawnej. Spowodowanie uzupełnienia aktu powołującego Publiczne Gimnazjum o wskazanie jego formy organizacyjno-prawnej.

3. Zapewnienie, aby pracownicy Urzędu potwierdzali w formie pisemnej fakt przyjęcia obowiązków w zakresie gospodarki finansowej.

4. Objęcie pisemnymi procedurami procesów dotyczących dokonywania wydatków i gospodarowania mieniem w zakresie:

- a) naliczania i wypłat diet radnym;
- b) zasad ewidencjonowania zużycia oleju opałowego w Urzędzie Gminy i obsługiwanych jednostkach organizacyjnych, materiałów pędnych w pojazdach, motopompach i innym sprzęcie silnikowym;
- c) gospodarowania pojazdami i sprzętem wykorzystywanymi do bieżących napraw i remontów, wykonywanych systemem gospodarczym.

5. Doprowadzenie dokumentacji zasad rachunkowości do zgodności z przepisami art. 10 ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości, poprzez:

- a) uwzględnienie elementów wynikających z faktu prowadzenia niektórych ksiąg przy użyciu komputera;
- b) opisanie zasad funkcjonowania i dokumentowania obrotów konta 130 – wynikających z przyjętego sposobu obsługi bankowej Urzędu Gminy.

6. Spowodowanie wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących ewidencjonowania na koncie 130 nieprzypisanych dochodów jednostki budżetowej – Urzędu Gminy oraz zarachowań należności z tytułu niektórych dochodów budżetowych na koncie 221.

7. Dookreślenie (w porozumieniu z kierownikami obsługiwanych jednostek) w formie pisemnej stosowanych rozwiązań w zakresie procedur wewnętrznej kontroli finansowej – wynikających ze skoncentrowania obsługi finansowo-księgowej, w sposób zapewniający realizowanie przez kierowników jednostek spoczywających na nich uprawnień i odpowiedzialności w prowadzeniu gospodarki finansowej.

8. Zorganizowanie systemu skoncentrowanej obsługi finansowo-księgowej w sposób umożliwiający sporządzanie wymaganych sprawozdań jednostkowych przez kierowników wszystkich obsługiwanych jednostek.

9. Zapewnienie prawidłowego trybu opracowania projektów planów finansowych podległych jednostek budżetowych.

10. Właściwie klasyfikowanie dochodów budżetowych z tytułu sprzedaży nieruchomości.

11. Wystąpienie do Rady Gminy z projektem uchwały dostosowującej procedurę uchwalania budżetu do obowiązujących przepisów w zakresie opracowywania i uchwalania budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

12. Przestrzeganie terminu złożenia informacji o której mowa w art. 24h ust. 12 ustawy o samorządzie gminnym oraz zawieranie w niej wszystkich danych wymaganych w punktach 1-3 wskazanego art. ustawy.

13. Przestrzeganie kompetencji określonej w art. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych. W tym celu rozważenie wystąpienia do Rady Gminy z projektem uchwały w sprawie uprawnień Przewodniczącego Rady do dokonywania czynności z zakresu prawa pracy wobec Wójta Gminy.

14. Zobowiązanie odpowiedzialnych pracowników do prawidłowego prowadzenia ewidencji analitycznej środków trwałych w poprzez:

a) odrębne ujmowanie w księgach poszczególnych obiektów inwentarzowych środków trwałych;

b) oznakowanie poszczególnych składników majątkowych inicjałami jednostki i numerami inwentarzowymi, w sposób umożliwiający ich właściwą identyfikację;

c) dokumentowanie sposobu likwidacji rozchodowywanych, zużytych środków trwałych.

15. Ustalenie tytułu prawnego do władania przez gminę nieruchomością gruntową we wsi Szabły Młode, na której posadowiony jest budynek OSP; objęcie ewidencją księgową wszystkich budynków oddanych w używanie poszczególnym OSP, będącym własnością gminy.

16. Uwzględnianie przy ustalaniu stawek czynszów za najem lokali mieszkalnych zasad wynikających z przepisów prawa wskazanych w niniejszym wystąpieniu.

17. Podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania należnych opłat za wieczyste użytkowanie gruntów.

18. Przestrzeganie obowiązku doręczenia podatnikom nakazów płatniczych nie później niż 14 dni przed ustawowym terminem płatności zobowiązania podatkowego za pokwitowaniem oraz wskazaniem daty odbioru stosownie do przepisów ustawy Ordynacja podatkowa.

19. Wszczęcie procedury zmierzającej do wyznaczenia przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze organu właściwego do załatwiania spraw z zakresu wymiaru zobowiązań podatkowych Wójtowi Gminy Śniadowo, w myśl wskazanych przepisów Ordynacji podatkowej.

20. Stosowanie instytucji zwolnień i ulg w podatku rolnym, z uwzględnieniem przepisów ustawy o podatku rolnym oraz zasad postępowania podatkowego wynikających z treści ustawy Ordynacja podatkowa.

21. Zachowanie prawidłowości obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości.

O sposobie wykonania zaleceń proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku Zespół w Łomży 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 Izby 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
Procki
Stanisław Srocki

Do wiadomości:

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Białymstoku Zespół w Łomży