

P. J. Gowoch / 26. Ndn

Regionalna Izba Obrachunkowa
15-085 Białystok, ul. J.K. Branickiego 13
tel. 085 748-46-20, fax 085 748-46-30

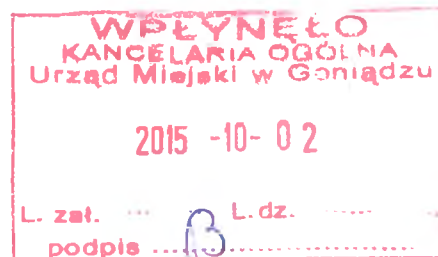
Białystok, 2015.09.30

RIO.IV.6001-6/15

02/10/2015 09:36
DK/4236/2015



EyzD27ayv



Pan

Mariusz Ramotowski

Burmistrz Goniądza

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Goniądz za 2014 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Goniądzu na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Łomży, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2014 r. poz. 191, ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Przez większą część okresu objętego kontrolą, do 8 grudnia 2014 r., funkcję Burmistrza Goniądza sprawował Tadeusz Kulikowski.

Kontrola zagadnień dotyczących funkcjonowania jednostek organizacyjnych gminy wykazała, że księgi rachunkowe Miejskiego Ośrodka Wypoczynku i Rekreacji (jednostki budżetowej) prowadzone są przez Urząd Miejski – str. 2-3 i 89 protokołu kontroli. Stan ten jest niezgodny z przepisami art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) i art. 11 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) – zarówno w okresie objętym kontrolą,

jak i na dzień wydania niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Pragnę jednak wskazać, że od 1 stycznia 2016 r. będą obowiązywać regulacje wynikające z ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045), wprowadzające w treści ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, ze zm.) zasady organizowania i wykonywania wspólnej obsługi wszelkiego rodzaju gminnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. W zakresie jednostek budżetowych zastosowanie znajdują regulacje zawarte w art. 10b ust. 2 i art. 10c ustawy o samorządzie gminnym. Dla zorganizowania wspólnej obsługi jednostek budżetowych (w tym szkół) zgodnie z przepisami obowiązującymi od 1 stycznia 2016 r. niezbędne będzie podjęcie przez Radę Miejską uchwały na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy, określającej w szczególności jednostkę obsługującą (obecnie funkcję tę pełni Urząd Miejski), jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Zakres wspólnej obsługi określony uchwałą Rady Miejskiej musi być wyznaczony z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 10c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego wynika, że obowiązki powierzone jednostce obsługującej nie mogą obejmować kompetencji kierowników jednostek obsługiwanych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Ponadto art. 10c ust. 2 ustawy wskazuje, że w przypadku powierzenia jednostce obsługującej obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości.

Prowadzona aktualnie przez Urząd Miejski obsługa szkół zorganizowana jest – jak wynika z ustaleń zawartych w protokole kontroli – zgodnie z przepisem art. 5 ust. 9 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r., ponieważ na prowadzenie obsługi finansowo-księgowej przez Urząd wskazała Rada Miejska w statutach szkół. Oznacza to, że formalnie do szkół będzie miał zastosowanie art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. zezwalający na prowadzenie wspólnej obsługi szkół – zorganizowanej przez gminę na podstawie art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty – na dotychczasowych zasadach, jednak nie dłużej niż przez okres 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy (tj. do 31 grudnia 2016 r.). Mając jednak na uwadze zamiar dalszego obsługiwania MOWiR przez Urząd Miejski, niezbędne będzie podjęcie uchwały na podstawie art. 10b ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym przed 1 stycznia 2016 r. oraz wskazanie w jej treści MOWiR jako jednostki obsługiwanej przez Urząd. Zasadnym jest, aby uchwała ta wskazała jednocześnie szkoły jako

jednostki obsługiwane przez Urząd – wyłączy to bowiem konieczność podejmowania w 2016 r. kolejnej uchwały, dotyczącej już tylko szkół, dla których uchwała taka musiałaby być podjęta – zgodnie z art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. – najpóźniej do 31 grudnia 2016 r. (jeżeli zamiarem Pana Burmistrza jest dalsze utrzymywanie obsługi szkół w Urzędzie).

Kontrola prawidłowości zapisów w księgach rachunkowych w świetle regulacji ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289) wykazała, że:

- a) na koniec 2014 r. w księgach budżetu widniało saldo strony Ma konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” w wysokości 6.402,36 zł, które oceniono podczas kontroli jako nierealne; nie odpowiadało ono saldu Wn konta 223 żadnej z jednostek budżetowych, a powstało jako pozostałość rozliczeń dotyczących budowy przydomowych oczyszczalni ścieków, w tym wpłat mieszkańców na poczet kosztów oczyszczalni, ujętych pierwotnie w całości na dochody, co do których w trakcie realizacji projektu doszło do zmiany zasad opodatkowania podatkiem VAT; w trakcie kontroli saldo zostało wyksięgowane – str. 10 protokołu kontroli,
- b) nieprawidłowo zaksięgowano otrzymane w dniu 29 grudnia 2014 r. dochody ze środków UE, stanowiące refundację poniesionych przez gminę wydatków w projekcie dotyczącym budowy przydomowych oczyszczalni ścieków. Wpłynęła kwota 642.540 zł, z której dokonano spłaty pożyczki, a pozostałość wynosząca 113.568,83 zł na koniec 2014 r. znajdowała na rachunku projektu (konto 130 „Rachunek bieżący jednostki”), a po drugiej stronie – mimo, że wpływ stanowił dochody budżetowe – na koncie 223 w ewidencji Urzędu (brak salda odpowiadającego temu saldu na stronie Wn konta 223 w ewidencji budżetu). Prawidłowo wpływ środków stanowiących dochody na rachunek ujęty w ewidencji Urzędu jako jednostki budżetowej powinien być ujęty zapisem Wn 130 – Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Następnie – na podstawie sprawozdania Rb-27S – dochody powinny zostać odniesione na fundusz Urzędu zapisem Wn 800 „Fundusz jednostki” – Ma 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”. Na dochody budżetu środki powinny być zarachowane w ewidencji budżetu, na podstawie sprawozdania Rb-27S, zapisem Wn 222 –

901 „Dochody budżetu”. Z ustaleń zawartych na str. 13-15 protokołu wynika, że na dochody budżetu środki pozostające na koniec roku na rachunku projektu (konto 130) zostały ujęte zapisem Wn 133 „Rachunek budżetu” – Ma 901, co świadczy o dokonaniu na koncie 133 zapisu przy braku wyciągu bankowego do rachunku budżetu, a zatem z naruszeniem zasady ewidencji na koncie 133 wynikającej z załącznika nr 2 do rozporządzenia,

c) badana jednostka prowadzi konto 017 „Uzbrojenie i sprzęt wojskowy”, na którym ujmowana jest wartość składników majątkowych związanych – według wyjaśnienia Skarbnika – z obroną cywilną, użyczonych przez Podlaski Urząd Wojewódzki. Wartość tych składników nie przekraczała kilkuset złotych, co stanowi zasadniczy argument uzasadniający brak podstaw do prowadzenia tego konta. Zgodnie bowiem z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia konto 017 funkcjonuje na zasadach analogicznych jak konto 011 „Środki trwałe”, tzn. służy do ewidencji środków trwałych umarzanych stopniowo, o wartości powyżej 3.500 zł, a nie składników podlegających jednorazowemu umorzeniu. Potwierdza to także opis konta 077 „Umorzenie uzbrojenia i sprzętu wojskowego”. Ponadto należy wskazać, że według definicji z art. 2 pkt 8a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.) sprzęt wojskowy to wyposażenie specjalnie zaprojektowane lub zaadaptowane do potrzeb wojskowych i przeznaczone do użycia jako broń, amunicja lub materiały wojenne. Niezależnie jednak od oceny posiadanych przez Urząd składników – jako spełniających bądź nie kryterium zaliczenia do sprzętu wojskowego – ich wartość nie upoważnia, jak wyżej wskazano, do ewidencjonowania na koncie 017. Zwrócenia uwagi wymaga też, że jeżeli Urząd jedynie użycza te składniki od PUW – jak sugeruje zapis w protokole kontroli – to nie powinny być one objęte ewidencją bilansową, gdyż nie stanowią środków trwałych gminy w rozumieniu § 2 pkt 5 rozporządzenia – str. 6 protokołu kontroli,

d) w ewidencji analitycznej środków trwałych prowadzonej do konta 011 nie zawarto, w niektórych przypadkach, danych na temat wszystkich istotnych cech identyfikujących poszczególne obiekty inwentarzowe, jak np. numerów fabrycznych składników majątkowych, które je posiadają. Dokładne oznaczanie poszczególnych obiektów inwentarzowych należy uznać za warunek służący zarówno należytej ochronie posiadanych zasobów majątkowych, jak i prawidłowemu wypełnieniu obowiązków w zakresie powiązania wyników inwentaryzacji z zapisami ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 27 ustawy – str. 86 protokołu kontroli.

Analizując dokumentację zadania „Instalacja kolektorów słonecznych na budynkach mieszkalnych i użyteczności publicznej w gminie Goniądz” stwierdzono, że Urząd

Marszałkowski przeprowadził kontrolę jej realizacji. W wystąpieniu pokontrolnym Urzędu Marszałkowskiego z dnia 24 czerwca 2014 r. wskazano na naruszenie przepisów Prawa zamówień publicznych, m.in. art. 7 ust. 1 i 3 w zw. z art. 22 ust. 3, art. 26 ust. 3, art. 36 ust. 1 pkt 5 i 6 oraz art. 89 ust. 1 pkt 2. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości Urząd Marszałkowski ustalił korektę finansową zmniejszającą kwotę dofinansowania zadania o 5%, co odpowiadało kwocie 100.433,99 zł. Nie stwierdzono, aby kontrolowana jednostka podejmowała działania w celu ustalenia odpowiedzialności za nieprawidłowości w postępowaniu skutkujące utratą wymienionej wyżej kwoty dofinansowania. Treść specyfikacji, do której odnosiły się niektóre zarzuty Urzędu Marszałkowskiego, była opracowywana przez podmiot zewnętrzny na podstawie umowy zawartej z gminą – str. 79-80 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli wydatków na wynagrodzenia stwierdzono, że pismem z dnia 15 października 2014 r. były Burmistrz przyznał Sekretarzowi Gminy dodatek specjalny w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego na okres od 1 października do 31 grudnia 2014 r. W piśmie jako podstawę powołano m.in. art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1202) (winno być art. 36 ust. 5). Jako uzasadnienie podano, że *dodatek przyznano w związku z terminowym wykonywaniem powierzonych zadań wykraczających poza zakres czynności, wynikających z potrzeb Urzędu Miejskiego, Burmistrza jak również ze współpracy z innymi organami administracji*. Artykuł 36 ust. 5 ustawy stanowi, że dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Z zacytowanej treści pisma nie wynika, jakie zadania wykraczające poza zakres obowiązków Sekretarza były podstawą przyznania dodatku – str. 65-66 protokołu kontroli.

W zakresie wydatków poniesionych na krajowe podróże służbowe ustalono, że ryczałt za używanie samochodu prywatnego w jazdach lokalnych wypłacany jest 4 pracownikom, w tym Panu Burmistrzowi. Umowę z Panem zawarł Przewodniczący Rady Miejskiej (analogicznie jak umowę z poprzednim Burmistrzem). Należy wskazać, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych czynności z zakresu prawa pracy wobec burmistrza (za wyjątkiem nawiązania i rozwiązania stosunku pracy i ustalenia wynagrodzenia) wykonuje wyznaczona przez burmistrza osoba zastępująca lub sekretarz Gminy – str. 67 protokołu kontroli.

Analizując ewidencję do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” ustalono, że w skład salda tego konta wchodzi wartość inwestycji rozpoczętych w latach ubiegłych przez poprzedniego Burmistrza Goniądza, które nie są kontynuowane, w tym m.in.:

- dokumentacja wodociągowania wsi Kramkówka Duża – kwota 1.500 zł z 2004 r.,
- dokumentacja modernizacji stacji ścieków w Goniądzu – kwota 4.100 zł z 2007 r.,
- dokumentacja budowy internetu szerokopasmowego – kwota 28.113 zł poniesiona w latach 2008-2012. Według wyjaśnień wydatki te dotyczyły przystąpienia do projektu współfinansowanego ze środków UE, lecz ze względu na zbyt wysokie koszty w stosunku do oczekiwanych rezultatów (przestarzałe technologie) odstąpiono od udziału gminy Goniądz w realizacji tego projektu,
- poprawa efektywności energetycznej poprzez wdrożenie systemu energii odnawialnej – kwota 1.464 zł z 2009 r.,
- dokumentacja rewitalizacji parku miejskiego – kwota 83.352,69 zł poniesiona w latach 2009-2012.

Z wyjaśnień Pana Burmistrza wynika, że inwestycje dotyczące wodociągowania wsi Kramkówka Duża oraz budowy internetu szerokopasmowego nie będą realizowane. Pozostałe wymienione zadania mają zaś być kontynuowane – str. 74 protokołu kontroli.

Kontroli poddano dokumentację zakończonych inwestycji oraz dokonano jej konfrontacji ze stanem faktycznym poprzez oględziny efektów wykonanych zadań. Stwierdzono:

a) sprzeczność w treści dokumentacji zadania „Poprawa infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w miejscowości Goniądz”, gdzie w przedmiarach robót grubość ścianki słupka ogrodzeniowego projektant przyjął na 4 mm (co powtórzono w kosztorysie powykonawczym), natomiast w szczegółowej specyfikacji technicznej przewidziano grubość 2 mm. W kosztorysie powykonawczym wykazano grubość ścianki słupka 4 mm, podczas gdy faktycznie – co stwierdzono podczas oględzin – użyto słupków o grubości ścianki 2 mm. Ponadto w przedmiarach robót nie wskazano numeru specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, zawierającej wymagania do danej pozycji przedmiaru. Obowiązek taki wynika z § 10 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129) – str. 80-81 protokołu kontroli,

b) w opisie do projektu stałej organizacji ruchu dotyczącego przebudowy drogi w m. Łazy projektant ujął 46 znaków drogowych, natomiast w przedmiarach 34 znaki. Według kosztorysu powykonawczego wykonawca zafakturował 46 znaków oraz 45 słupków pod znaki. Podczas oględzin ustalono, że faktycznie umieszczono 34 znaki, co oznacza różnicę 11 słupków w wartości 1.623,60 brutto oraz 12 znaków o wartości 1.867,14 zł brutto – str. 84-85 protokołu kontroli,

c) w kosztorysie powykonawczym przebudowy ul. Demokratycznej w Goniądzu wykazano humusowanie skarp wraz z obsianiem traw; podczas oględzin ulicy nie stwierdzono, aby jej stan wskazywał na wykonanie takich robót – podłoże zwirowe porośnięte chwastami, co obrazują załączone do protokołu kontroli zdjęcia. Wartość tych robót według kosztorysu powykonawczego wynosiła 7.294,75 zł brutto – str. 77 protokołu kontroli,

d) w kosztorysie powykonawczym przebudowy drogi w m. Owieczki wykazano regulację pionową zaworów wodociągowych – 14 sztuk; podczas oględzin stwierdzono, że wyregulowano (tzn. zawory były wyprowadzone do powierzchni jezdni czy chodnika) 5 zaworów – różnica 9 sztuk odpowiadała wartości 1.001,40 zł brutto – str. 77-78 protokołu kontroli. Podobną rozbieżność wykazała konfrontacja kosztorysu powykonawczego z wynikami oględzin w zakresie:

- przebudowy drogi w m. Kramkówka Mała; w kosztorysie wykazano regulację pionową zaworów wodociągowych w liczbie 19 sztuk, zaś faktycznie wyregulowano 12 sztuk – różnica 7 sztuk odpowiadała wartości 778,86 zł brutto – str. 78 protokołu kontroli,

- przebudowy drogi w m. Dawidowizna; w kosztorysie wykazano regulację pionową zaworów wodociągowych w liczbie 24 sztuk, zaś faktycznie wyregulowano 18 sztuk – różnica 6 sztuk odpowiadała wartości 442,80 zł brutto – str. 85 protokołu kontroli,

- przebudowy drogi w m. Łazy; w kosztorysie wykazano regulację pionową zaworów wodociągowych w liczbie 8 sztuk, zaś faktycznie wyregulowano 6 sztuk – różnica 2 sztuk odpowiadała wartości 147,60 zł brutto – str. 84 protokołu kontroli,

e) oględziny drogi w m. Kramkówka Mała wykazały fragment nawierzchni z masy bitumicznej o grubości 1-2 cm. Grubość nawierzchni drogi według dokumentacji powinna wynosić co najmniej 5 cm – str. 78 protokołu kontroli.

Zaprezentowane ustalenia kontroli świadczą o nierzetelnym wykonawstwie i nadzorze oraz braku należytej staranności ze strony osób dokonujących odbioru robót ze strony gminy. Łączna wartość stwierdzonych podczas kontroli robót niewykonanych lub niewłaściwie wykonanych, co do których możliwe było dokonanie precyzyjnej wyceny, wyniosła 13.156,15 zł. W wyniku ustaleń kontroli badana jednostka wezwała wykonawców zadań do

wyeliminowania nieprawidłowości. Niewykonane roboty zostały zrealizowane zgodnie z dokumentacją w zakresie liczby znaków drogowych, regulacji zaworów wodociągowych oraz uzupełnienia grubości nawierzchni z masy bitumicznej (wartość wykonanych robót to 5.861,40 zł; wartość nie zawiera niewycenionego podczas kontroli uzupełnienia grubości nawierzchni bitumicznej). Nie została usunięta sprzeczność z dokumentacją i wyceną w zakresie grubości słupków ogrodzeniowych i sposobu wykonania skarp na ul. Demokratycznej.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy badaniu poddano dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.), jest Pan Burmistrz. Kontrola prowadzona była w szczególności pod kątem prawidłowości i powszechności poboru wskazanych dochodów, windykacji zaległości podatkowych oraz rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

Weryfikacja dokumentacji dotyczącej ulg w podatku rolnym oraz umorzeń zobowiązań pieniężnych wykazała, że w decyzjach w sprawie zwolnienia z tytułu nabycia gruntów (dwanaście przypadków), w jednej decyzji dotyczącej ulgi inwestycyjnej oraz w jednej decyzji umarzającej zaległość w łącznym zobowiązaniu pieniężnym nie zawarto uzasadnienia prawnego. Jest to niezgodne z art. 210 § 1 Ordynacji podatkowej stanowiącym, że decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne. Z kolei § 4 art. 210 stanowi, iż uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa – str. 28-29 i 47 protokołu kontroli.

Sprawdzenie kompletności zasad (polityki) rachunkowości pod kątem ewidencjonowania dochodów podatkowych wykazało, że instrukcja do prowadzenia ewidencji księgowej przy użyciu komputera nie zawiera wszystkich elementów przewidzianych w art. 10 ustawy o rachunkowości. Stwierdzone braki dotyczyły wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury

oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów. Nie określono również wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji – str. 47 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości klasyfikowania dochodów budżetowych wykazała, że dochody z tytułu opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kwocie 1.207,30 zł sklasyfikowano nieprawidłowo w par. 077 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”, zamiast w par. 076 „Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności”. Naruszono tym samym przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) – str. 53 protokołu kontroli.

Badanie zagadnień dotyczących udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości wykazało, że nabywca lokalu mieszkalnego od gminy z zastosowaniem bonifikaty dokonał przeniesienia jego własności na inny podmiot przed upływem okresu przewidzianego przepisami art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782). Nabywca nieruchomości przeniósł własność lokalu mieszkalnego na swoją siostrzenicę oraz jej męża. Mieszkanie weszło do majątku wspólnego małżonków. W związku z tym, iż mąż siostrzenicy jest dla pierwotnego nabywcy osobą obcą, zaistniały przesłanki ustawowe żądania zwrotu połowy kwoty bonifikaty po jej waloryzacji, co odpowiada kwocie 20.506,75 zł. W wyniku ustaleń kontroli Pan Burmistrz podjął działania w celu wyegzekwowania zwrotu połowy bonifikaty – wystąpiono z żądaniem zwrotu do pierwotnego nabywcy. Jednakże w dniu 29 lipca 2015 r. Rada Miejska w Goniądzu uchwałą Nr XII/109/15 wyraziła zgodę na odstąpienie od żądania zwrotu udzielonej bonifikaty w następstwie wniosku nabywcy lokalu z dnia 15 lipca 2015 r. o odstąpienie od egzekucji bonifikaty – str. 52-53 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości zawierania oraz realizacji postanowień umów dzierżawy nieruchomości wykazała, że w 1 przypadku nie sporządzono i nie podano do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia. Dotyczyło to umowy z dnia 1 czerwca 2013 r. zawartej na okres 10 lat; na zawarcie umowy z pominięciem drogi przetargowej zgodę wyraziła Rada Miejska. Wykaz nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy należało wywiesić na okres 21 dni w siedzibie Urzędu Miejskiego, a ponadto

podać informację o wywieszeniu tego wykazu do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych Urzędu, jak stanowi art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 55-56 protokołu kontroli.

Kolejnym obszarem, w którym stwierdzono uchybienia, była prawidłowość naliczania odsetek od zaległości cywilnoprawnych. Ustalono, że w czterech przypadkach nieterminowych płatności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości nie pobrano należnych odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 8,91 zł. Należne odsetki powinny być ujęte w księgach na koniec każdego kwartału, jak to wynika z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... Obowiązek ustalania przypadających jednostce należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny wynika z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) – str. 57 protokołu kontroli.

Przeprowadzona kontrola zagadnień dotyczących opłat adiacenckich wykazała, że w kontrolowanej jednostce nie pobierano dochodów z tego tytułu, mimo że stawki opłaty zostały ustalone uchwałą Nr XIX/117/08 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 19 marca 2008 r. W wyniku kontroli ustalono, że wystąpiły przypadki podziałów nieruchomości wskazujących na możliwość uzyskania dochodów z tytułu opłaty adiacenckiej (podziały mające na celu wydzielenie działek budowlanych). Nie stwierdzono, aby zlecano wykonanie operatów szacunkowych. W wyjaśnieniu przedstawionym kontrolującym powołano się na koszty związane ze sporządzaniem operatów szacunkowych dotyczących wyceny wzrostu wartości nieruchomości. Wyniki kontroli tego zagadnienia prowadzą do wniosku, że wystosowane na podstawie ustaleń poprzedniej kontroli kompleksowej zalecenie dotyczące podjęcia czynności w celu ustalenia ewentualnych podstaw naliczenia opłat adiacenckich nie jest realizowane. W dniu 8 lipca 2015 r., w wyniku czynności kontrolnych, wystąpił Pan do rzeczoznawcy majątkowego o sporządzenie opinii w sprawie wzrostu wartości nieruchomości po podziale – str. 59 i 62 protokołu kontroli.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej, rachunkowości i zamówień publicznych, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Organem wykonawczym gminy jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania 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 jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Burmistrzu – kierowniku jednostki – zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz pracownikach, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

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

Większość stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień dotyczy okresu pełnienia funkcji Burmistrza Goniądza przez Tadeusza Kulikowskiego.

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

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

1. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały stanowiącej podstawę wykonywania przez Urząd Miejski od 1 stycznia 2016 r. obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej innych jednostek budżetowych, określającej w swej treści – stosownie do obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. art. 10b ustawy o samorządzie gminnym – jednostkę obsługującą, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi sformułowany z uwzględnieniem przepisów obowiązującego od 1 stycznia 2016 r. art. 10c ustawy o samorządzie gminnym.

2. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania uchybień w zakresie ewidencjonowania operacji w księgach rachunkowych, poprzez:

a) uwzględnienie uwag dotyczących rodzajów operacji podlegających ujęciu na koncie 223 w ewidencji budżetu i Urzędu oraz treści ekonomicznej sald wykazywanych na tym koncie,

- b) dokonywanie zapisów na koncie 133 wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych do rachunku budżetu,
- c) ewidencjonowanie dochodów wpływających na rachunki bankowe prowadzone w ramach konta 130 w księgach Urzędu w sposób wskazany w części opisowej wystąpienia,
- d) zaniechanie prowadzenia konta 017; ujęcie wartości zaksięgowanych na tym koncie składników majątkowych na koncie 013 „Pozostałe środki trwałe” lub w ewidencji pozabilansowej, mając na uwadze wskazania zawarte w części opisowej wystąpienia,
- e) uzupełnienie ewidencji analitycznej środków trwałych o elementy służące jednoznacznej identyfikacji posiadanych składników majątkowych,
- f) naliczanie i ujmowanie w księgach na koniec każdego kwartału należnych gminie odsetek od wszystkich nieterminowo regulowanych należności cywilnoprawnych.

3. Rozważenie podjęcia działań w celu ustalenia materialnej odpowiedzialności podmiotów, które nieprawidłowymi działaniami przy udzieleniu zamówienia publicznego na instalację kolektorów solarnych spowodowały obniżenie przez Urząd Marszałkowski dofinansowania przysługującego gminie o 100.433,99 zł.

4. Prawidłowe uzasadnianie podstaw przyznania dodatku specjalnego, mając na uwadze przepisy art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.

5. Zawarcie przez Pana Burmistrza umowy na używanie samochodu prywatnego w jazdach lokalnych z osobą wskazaną przepisami art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

6. Sporządzenie i przekazanie Skarbnikowi stosownego dokumentu stanowiącego podstawę wyksięgowania z konta 080 wartości poniesionych w latach ubiegłych nakładów inwestycyjnych dotyczących przygotowania realizacji zadań, które według Pana wyjaśnienia nie będą kontynuowane.

7. W zakresie realizacji inwestycji:

- a) dołożenie należytej staranności w kwestii analizy prawidłowości opracowania dokumentacji inwestycji, w tym w szczególności wewnętrznej zgodności jej poszczególnych elementów.
- b) podjęcie działań w celu wyceny różnicy między wartością słupków ogrodzeniowych o grubości ścianek 2mm wbudowanych przy realizacji zadania „Poprawa infrastruktury

sportowo-rekreacyjnej w miejscowości Goniądz” a wartością słupków o grubości 4mm zafakturowaną przez wykonawcę i wystąpienie do wykonawcy o zwrot nienależnie wypłaconego wynagrodzenia,

c) zapewnienie rzetelnej weryfikacji wykonanych robót, w szczególności ich zgodności z robotami wycenionymi w kosztorysie powykonawczym stanowiącym podstawę wystawienia faktury przez wykonawcę,

d) podjęcie działań wyjaśniających w stosunku do wykonawcy robót na ul. Demokratycznej w Goniądzu, mając na uwadze, że ustalenia przeprowadzonych oględzin wskazują na niewykonanie robót polegających na humusowaniu skarp i obsianiu ich trawą wycenionych w kosztorysie powykonawczym na 7.294,75 zł brutto.

8. Wydawanie decyzji dotyczących ulg w podatku rolnym oraz umorzeń zobowiązań pieniężnych zawierających wszystkie elementy przewidziane we wskazanych przepisach Ordynacji podatkowej.

9. Uzupełnienie przyjętych zasad rachunkowości dotyczących ewidencji podatków i opłat o elementy wskazane w niniejszym wystąpieniu i protokole kontroli.

10. Klasyfikowanie dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w par. 076.

11. Zapewnienie bieżącego podejmowania odpowiednich czynności w sytuacji wystąpienia przesłanek do żądania przez gminę zwrotu udzielonych bonifikat.

12. Sporządzanie i upublicznianie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w każdym przypadku określonym przepisami art. 35 ust. 1 i ust. 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

13. Bieżące podejmowanie działań mających na celu ustalenie ewentualnych podstaw naliczenia opłaty adiacenckiej.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych 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 RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

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

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki

Do wiadomości:

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku

Zespół w Łomży