



Regionalna Izba Obrachunkowa
w Bydgoszczy

Bydgoszcz, dnia 22 września 2009 r.

RIO-KF-4104-33/2009

Pan
Stanisław Butyński
Burmistrz Gminy Nowe
Pl. Św. Rocha 5
86 – 170 Nowe

Na podstawie art. 1 w związku z art. 7 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Gminie Nowe kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych, udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/33/2009 z dnia 31 lipca 2009 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi w dniu jego podpisania.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W wyniku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- **udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych (str. 28–30 protokołu kontroli).**

Ustalono, że w dniu 06.06.2007 r. Burmistrz Gminy Nowe zawarł z Bankiem Spółdzielczym w Nowem n/Wisłą umowę o kredyt inwestycyjny w wysokości 1.244.000,00 zł na nabycie prawa własności nieruchomości położonej w miejscowości Milewko, zabudowanej wielorodzinnym budynkiem mieszkalnym. Umowa została zawarta na okres od 06.06.2007 r. do dnia 15.04.2032 r.

Wartość szacunkowa zamówienia, zgodnie z ustaleniami kontroli, stanowiła równowartość 197.715,00 euro (provizja i odsetki) i tym samym przekroczony został próg 6.000 euro (w obowiązującym na dzień zawarcia umowy stanie prawnym) - art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (j.t. z 2006 r. Dz. U. Nr 164,

poz. 1163 ze zm.), powyżej którego należy stosować procedury wskazane w tejże ustawie. Podpisanie przedmiotowej umowy nie zostało poprzedzone postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli, przyczyną nie dokonania wyboru kredytodawcy z uwzględnieniem ww. przepisów było nabycie własności nieruchomości w terminie wynikającym z warunków przetargu ogłoszonego w dniu 17.04.2007 r. przez Syndyka Masy Upadłości Spółdzielni Mieszkaniowej „Polonia”. Pan Burmistrz wyjaśnił, że w budynku zamieszkiwało 18 rodzin i wychodząc naprzeciw potrzebom mieszkańców tego obiektu podjęte zostały działania zmierzające do przejęcia bloku mieszkalnego. Do dnia 21.05.2007 r. – zgodnie z warunkami przetargu na sprzedaż tej nieruchomości – Gmina chcąc nabyć nieruchomość zobligowana była wpłacić wadium w wysokości 120.000,00 zł i złożyć ofertę. Nagłący czas, jak i żądanie przez różne banki niemałej zapłaty za przygotowanie oferty zmusiły, zdaniem Pana Burmistrza, Gminę do działania polegającego na zaciągnięciu kredytu w Banku Spółdzielczym w Nowem – banku obsługującego budżet Gminy Nowe.

Wskazać należy, że argument o nagłym czasie podnoszony przez Pana Burmistrza nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem w dniu 14 marca 2007 r. Pan Burmistrz przesłał do Syndyka pismo-ofertę informującą, że Gmina Nowe zainteresowana jest zakupem wskazanej nieruchomości za cenę rynkową. W kontekście podjętych działań podnieść należy, że Burmistrz Gminy Nowe składając przedmiotową ofertę, mając na względzie ograniczone możliwości finansowe Gminy zdawał sobie sprawę z tego, iż będzie musiał pozyskać środki pieniężne z innych źródeł.

Udzielenie zamówienia publicznego, poprzez zawarcie umowy o kredyt, z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych narusza zasadę powszechności stosowania tejże ustawy. Powyższym działaniem naruszono art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1, art. 2 pkt 10 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

Udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w myśl zapisu art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.).

Odpowiedzialność z tego tytułu ponosi Pan Stanisław Butyński, Burmistrz Gminy Nowe, który podpisał przedmiotową umowę i który z racji zajmowanego stanowiska odpowiada za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia, stosownie do przepisu art. 18 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych i który odpowiada za całość gospodarki finansowej gminy, zgodnie z art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

– **przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych (str. 68-73 protokołu kontroli).**

W trakcie realizacji kontroli kompleksowej Gminy Nowe, inspektorzy dokonali sprawdzenia zgodności planu wydatków budżetowych z ich realizacją na dzień: 26.08.2008 r., 30.09.2008 r., 13.11.2008 r., 12.12.2008 r., 24.12.2008 r. oraz na dzień 31.12.2008 r.

W wyniku porównania planu z dokonanymi wydatkami, wynikającymi z ewidencji księgowej stwierdzono następujące przekroczenia planu wydatków budżetowych:

a) **Urząd Gminy w Nowem**

Przekroczenie w Urzędzie na dzień 13.11.2008 r. wystąpiło w rozdziale 75023 §4700 na kwotę 78,00 zł i dotyczyło opłacenia dnia 5.11.2008 r. udziału w szkoleniu pracownika Urzędu. Zarządzeniem Nr 64/2008 z dnia 14.11.2008 r. Burmistrza Nowego plan

wydatków w §4700 został zwiększony w wyniku czego zlikwidowane zostało ww. przekroczenie wydatków.

- b) Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem
Kontrola wykazała, że w Miejsko Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Nowem dokonano wydatków na dzień 26.08.2008 r. w §4300 w wysokości przekraczającej planowane środki o kwotę 813,82 zł. Wydatki te dotyczyły Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który do czasu podpisania umowy z jednostką wdrażającą w dniu 27.08.2008 r. był realizowany przez MGOPS ze środków własnych Gminy. Po podpisaniu umowy Rada Miejska w dniu 28.08.2008 r. wprowadziła do budżetu środki na realizację programu w odpowiedniej wysokości w wyniku czego przekroczenie zostało zlikwidowane.
- c) Samorządowa Administracja Placówek Oświatowych w Nowem
W trakcie kontroli stwierdzono przekroczenia wydatków w stosunku do planu na łączną kwotę 18.764,10 zł, z tego:
- na dzień 13.11.2008 r. o kwotę 71,57 zł
 - na dzień 12.12.2008 r. o kwotę 17.328,33 zł
 - na dzień 24.12.2008 r. o kwotę 1.364,20 zł

Przekroczenia wystąpiły w 11 podziałkach klasyfikacji budżetowej. Zmiany planu finansowego dokonane w dniu 15.12.2008 r. spowodowały likwidację przekroczeń na dzień 13.11.2008r. oraz zmniejszyły przekroczenia występujące na dzień 12.12.2008 r. do kwoty 627,17 zł. Ustalono również, że na dzień 31.12.2008 r. nie wystąpiły przekroczenia, jednakże wydatki na kwotę 1.388,05 zł w dniu 30.12.2008 r. zostały wyksięgowane z właściwej podziałki klasyfikacji budżetowej – rozdział 80104 § 4010 i zaewidencjonowane w celu uniknięcia przekroczenia w innych – niewłaściwych podziałkach, w których znajdowały się wolne środki.

W oparciu o skontrolowane, przy ustalaniu przyczyn przekroczeń planu wydatków, dowody księgowe stwierdzono, że nie były one zatwierdzone przez dyrektorów szkół lecz przez Głównego Księgowego SAPO oraz Panią Ewę Nowak zatrudnioną w SAPO na stanowisku specjalisty ds. administracji. Pracownik posiadał upoważnienie do podpisywania rachunków, czeków i przelewów z dnia 11.03.2003 r. udzielone przez Panią Urszulę Kempieńską-Czerwińską, pełniącą od 10.12.1998 r. do 31.01.2007 r. funkcję Zastępcy Burmistrza, której w zakresie obowiązków przypisano pełnienie bezpośredniego nadzoru i merytoryczną odpowiedzialność za funkcjonowanie SAPO. Od dnia 27.04.2007 r. Pani Urszula Kempieńska-Czerwińska zajmuje stanowisko Głównego Specjalisty ds. Oświaty, Zdrowia Kultury i Sportu w Urzędzie Gminy Nowe. Pani Urszuli Kempieńskiej-Czerwińskiej Burmistrz udzielił w dniu 10.04.2008 r. pełnomocnictwa do reprezentowania i prowadzenia SAPO.

Ponadto na podstawie wydruków „Stany Klasyfikacji Wydatków” z SAPO stwierdzono, że plany wydatków w podziałkach klasyfikacji budżetowej nie zostały rozksięgowane na poszczególne szkoły. W jednej kwocie ujmowano plan, natomiast wykonanie w rozbiciu na placówki. Przedstawiony sposób prowadzenia ewidencji księgowej uniemożliwił ustalenie, w której placówce doszło do przekroczenia planu wydatków.

Opisany sposób działania, w świetle postanowień art. 44 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), naruszał kompetencje dyrektorów placówek oświatowych, jako kierowników jednostek, ponoszących odpowiedzialność za całość gospodarki finansowej.

Przekroczenia planu wydatków stanowią naruszenie art. 34 ust. 1 pkt 2, art. 35 ust. 1 oraz art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

W myśl tych przepisów dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych

w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Występujące w SAPO przekroczenia wydatków przewyższyły wartość przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku 2007 (2.275,37 zł) w związku z tym stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 14, poz. 114 ze zm.).

Osobą odpowiedzialną za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest Pani Urszula Kempieńska-Czerwińska, której Burmistrz na podstawie pełnomocnictwa z dnia 10.04.2008 r. powierzył reprezentowanie i prowadzenie SAPO.

Niezależnie od wyżej wymienionych nieprawidłowości stwierdzono także inne, do których należą:

1) w zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych

- nieokreślenie w przyjętej polityce rachunkowości:
 - poszczególnych okresów sprawozdawczych, wchodzących w skład roku obrotowego,
 - metody ustalania wyniku finansowego,
 - zasad dokonywania odpisów aktualizujących (str. 5 protokołu kontroli),
- niedostosowanie obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości do obowiązujących przepisów prawa, tj. regulacji wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) (str. 5 protokołu kontroli),
- dokonywanie zapisów na kontach organu i jednostki, które nie zostały uwzględnione w przyjętej w jednostce polityce rachunkowości (str. 5-6 protokołu kontroli),
- nieustalenie zasad klasyfikacji zdarzeń w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761 ze zm.) (str. 6 protokołu kontroli).
Przedstawione powyżej nieprawidłowości dotyczące polityki rachunkowości zostały usunięte w trakcie kontroli. Dnia 28 lipca 2009 r. Burmistrz Nowego wydał zarządzenie Nr 102/09 w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, zawierające regulacje dostosowane do obowiązujących przepisów.
- funkcjonowanie biblioteki publicznej w strukturze innej instytucji kultury zamiast w formie samodzielnej instytucji kultury (str. 123-124 protokołu kontroli),
Działania kontrolne ujawniły, że Gmina Nowe, stosownie do wymogów przewidzianych treścią art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539 ze zm.) prowadziła bibliotekę publiczną. Jednakże biblioteka ta działała w strukturze innej instytucji kultury - Centrum Kultury „Zamek”. Prowadzenie w powyższy sposób biblioteki publicznej narusza zasadę wynikającą z art. 13 ust. 7 ww. ustawy, z której wynika bezwzględny zakaz łączenia bibliotek publicznych z innymi instytucjami oraz bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi.

2) w zakresie rachunkowości jednostki

- nieprawidłowe poprawianie błędów w księgach rachunkowych i dowodach księgowych (str. 16 protokołu kontroli). W czasie kontroli udzielono instruktażu w przedmiotowym zakresie informując, że błędy w dowodach mogą być poprawiane przez skreślenie błędnej treści lub kwoty, z utrzymaniem czytelności skreślonych wyrażen lub liczb, wpisanie treści poprawnej i daty poprawki oraz złożenie podpisu osoby do tego upoważnionej. Zwrócono także uwagę, że niedopuszczalne jest poprawianie pojedynczych liter lub cyfr.
- ewidencjonowanie na koncie 101 „Kasa” operacji gospodarczych w kwotach nie odpowiadających wartościom wynikającym z dowodów źródłowych (str. 16-17 protokołu kontroli).

W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że w 2008 r. w sytuacjach dokonywania bezpośrednio z kasy Urzędu zwrotów nadpłaconego podatku i opłaty skarbowej treść ekonomiczna dowodów źródłowych wskazywała na to, że pobrane dochody zostały przez kasjera w całości odprowadzone na rachunek bankowy jednostki. Z ewidencji księgowej konta 101 wynikało, że dochody odprowadzone zostały w wysokości pomniejszonej o dokonane zwroty. Powyższym działaniem naruszone zostały przepisy art. 20 ust. 2 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. z 2002 r. Dz. U. Nr 76, poz. 694 ze zm.) w świetle których podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej.
- nieprawidłowe ujmowanie na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” należności z tytułu czynszów dzierżawnych, opłat rocznych za wieczyste użytkowanie gruntów i zaliczek na poczet ceny nabycia mieszkań komunalnych (str. 20-21 protokołu kontroli). Powyższy sposób księgowania stosowany był przez badaną jednostkę do końca 2008 r. Od 01.01.2009 r. należności budżetu księgowane są prawidłowo na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.
- wykazanie w 2008 r. w zestawieniu obrotów i sald na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” jednostronnego salda (tzw. per salda), pomimo, że w podatkowych urządzeniach księgowych zaewidencjonowane były zarówno kwoty zobowiązań jak i należności (str. 22 protokołu),
- niezgodność stanu salda i zapisów dokonywanych na koncie syntetycznym 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” z ewidencją analityczną (str. 22 protokołu kontroli),
- nie prowadzenie do konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” ewidencji analitycznej zapewniającej możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji z uwzględnieniem jednostek oraz przeznaczenia dotacji (str. 23 protokołu kontroli),
- niebieżące księgowanie na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” rozliczenia dotacji udzielonych podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych (str. 23 protokołu kontroli),
- nie prowadzenie do konta 901 „Dochody budżetu” ewidencji szczegółowej pozwalającej na ustalenie stanu poszczególnych dochodów budżetu według podziałek klasyfikacji budżetowej (str. 39 protokołu kontroli),
- nieprawidłowe ewidencjonowanie w 2008 r. odsetek od zaciągniętego kredytu na koncie 400 „Koszty według rodzajów” zamiast na koncie 750 „Przychody i koszty finansowe” (str. 29 protokołu kontroli). W przedmiocie prawidłowego ewidencjonowania odsetek udzielono instruktażu.

3) w zakresie sprawozdawczości budżetowej

- wykazanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonych za rok 2008 danych niezgodnych z danymi wynikającymi z dokumentacji podatkowej (str. 56-58 protokołu kontroli, akta kontroli od nr 33/09/IV.1.2./2 do nr 33/09/IV.1.2./5).

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- zawyżeniu o kwotę 8.226,00 zł skutków obniżenia górnych stawek podatków obliczonych za okres sprawozdawczy w podatku od środków transportowych od osób fizycznych (wiersz A7/kolumna 3 sprawozdania Rb-PDP oraz kolumna 12 Rb-27S),
- niewykazanie skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa (rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności), obliczone za okres sprawozdawczy w podatku od nieruchomości od osób fizycznych w kwocie 9.721,00 zł i w podatku rolnym od osób fizycznych w kwocie 2.345,00 zł (kolumna 6 sprawozdania Rb-PDP oraz kolumna 15 Rb-27S),

Wykazanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP i Rb-27S za 2008 rok wielkości skutków udzielonych ulg, zwolnień i obniżenia stawek podatkowych niezgodnie z dokumentacją podatkową stanowi naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115 poz.781ze zm.) oraz § 3 ust. 1 pkt 9, 11 i § 7 ust. 3 załącznika Nr 34 do powyższego rozporządzenia Ministra Finansów.

Kontrola wykazała, iż przyczyną wyżej wskazanych nieprawidłowości było omyłkowe odczytanie danych wynikających ze sporządzanych zestawień niezbędnych do naliczenia skutków obniżenia górnych stawek podatkowych oraz pominięcie wartości skutków decyzji udzielonych w zakresie rozłożenia na raty i droczenia terminu płatności w trakcie nanoszenia tych danych na sprawozdanie Rb-27S za 2008 r. z dokumentu przygotowanego przez pracowników prowadzących postępowania podatkowe.

W trakcie kontroli, stosownie do przepisu § 27 ust. 2 załącznika Nr 34 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kontrolowana jednostka dokonała korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP i Rb-27S za 2008 rok (Rb PDP – oznaczenie korekty CF94825D4224330B, Rb 27S - oznaczenie korekty 97842C2EAE3F9DBB) i skorygowane sprawozdania w dniu 26.06.2009 r. przekazała drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

- nieprawidłowe ujęcie w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2008 r. dochodów uzyskanych w ramach subwencji oświatowej (str. 39 protokołu kontroli),

4) w zakresie realizacji dochodów podatkowych

- nie wyegzekwowanie w 2008 i 2009 r. od podatników korzystających ze zwolnień ustawowych, będących jednostkami organizacyjnymi gminy, deklaracji na podatek od nieruchomości (strona 57-58 protokołu kontroli). Na okoliczność obowiązku egzekwowania od placówek oświatowych deklaracji na podatek od nieruchomości kontrolujący udzielili instruktażu.
- nieprawidłowe ustalenie w 2008 r. okresu zastosowania ulgi żołnierskiej w decyzji przyznającej tę ulgę (strony 59-60 protokołu kontroli),
- wydawanie przez organ podatkowy w 2008 r. decyzji na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w przedmiocie stosowania ulg podatkowych (umorzeń, odroczeń i rozkładania na raty) bez zebrania materiału dowodowego wskazującego na ważny interes podatnika (str. 60-62 protokołu kontroli),
- wydawanie przez organ podatkowy w 2008 r. decyzji przyznających ulgi podatkowe bez uzasadnienia tychże decyzji (str. 61 protokołu kontroli)

Kontrola wykazała, że objęte kontrolą decyzje podatkowe wydane w 2008 roku przyznające ulgi w zapłacie podatków skutkujące odroczeniem terminu płatności nie zawierały uzasadnienia tych decyzji. Organ podatkowy w wydawanych decyzjach powoływał się na dyspozycję art. 210 § 5 Ordynacji podatkowej uznając, że okoliczność uwzględnienia w całości żądania strony pozwalała na odstępianie od szczegółowego uzasadnienia decyzji. Zasada ta, zgodnie z treścią zdania drugiego ww. przepisu, nie ma zastosowania do decyzji, na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku – a taką

w rozumieniu przepisów Ordynacji podatkowej jest umorzenie zaległości podatkowych i odsetek za zwłokę, odroczenie terminu płatności oraz rozłożenie na raty podatku i zaległości podatkowej.

- prowadzenie w 2008 r. postępowań podatkowych bez zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania (str. 62 protokołu kontroli),
- nie powoływanie w podstawie prawnej decyzji przyznających ulgę w zapłacie podatków – umarzanie zaległości podatkowych - wszystkich przepisów prawa, które stanowiły podstawę wydania decyzji (str. 63 protokołu kontroli). W trakcie kontroli udzielono instruktażu w zakresie obowiązku przytaczania przepisów prawa, w oparciu o które organ podatkowy rozstrzyga w sprawie.

5) w zakresie dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych

W wyniku kontroli dotacji udzielonych w 2008 roku na realizację zadań gminy w zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nie ujęcie w ogłoszeniu w sprawie otwartego konkursu ofert wszystkich informacji wymaganych przepisami art. 13 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznym i o wolontariacie (str. 79 protokołu kontroli). W wyniku kontroli ustalono, że w ogłoszeniu w sprawie otwartego konkursu ofert nie zostały zawarte informacje o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztami, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym, podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3, oraz jednostkom organizacyjnym podległym organom administracji publicznej lub przez nie nadzorowanym.
- określenie w zawartych umowach o wsparcie realizacji zadania publicznego terminu zwrotu niewykorzystanych środków dotacji niezgodnie z art. 131 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (str. 80 protokołu kontroli),
- przekazywanie transz dotacji beneficjentowi na wsparcie realizacji zadania publicznego niezgodnie z zawartą umową (str. 80 protokołu kontroli),
- niewyegzekwowanie od beneficjentów dotacji sprawozdań częściowych z realizacji dotowanych zadań (str. 81 protokołu kontroli),
- nie udokumentowanie wpływu sprawozdań końcowych złożonych przez beneficjentów dotacji (str. 81 protokołu kontroli),

6) w zakresie wydatków budżetowych

- nieterminowe przekazanie do Urzędu Skarbowego należnej zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych za kwiecień 2008 r. (str. 77 protokołu kontroli),

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że dnia 21.05.2008 r., tj. 1 dzień po terminie płatności, przekazana została do Urzędu Skarbowego w Świeciu zaliczka na podatek dochodowy od osób fizycznych w kwocie 12.485,00 zł. W związku z powyższym jednostka utraciła prawo do potrącenia zryczałtowanego wynagrodzenia z tytułu terminowego opłacenia podatku. Opóźnienie przy przekazaniu zaliczki na podatek dochodowy nie spowodowało zapłaty odsetek karnych.

Podczas kontroli udzielono instruktażu w zakresie obowiązku terminowego przekazywania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

7) w zakresie zamówień publicznych

- oszacowanie wartości zamówienia publicznego niezgodnie z treścią art. 33 ustawy Prawo zamówień publicznych (str. 90 protokołu kontroli),
- nieprawidłowe określenie w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia, przekazywanym do Urzędu Zamówień Publicznych, daty udzielenia zamówienia (str. 90 protokołu kontroli). Podczas kontroli udzielono instruktażu w zakresie prawidłowego wypełniania ogłoszenia

o udzieleniu zamówienia publicznego.

8) w zakresie rozliczeń finansowych z gminnymi jednostkami organizacyjnymi

- finansowanie w 2008 r. bezpośrednio z budżetu Gminy Nowe zadań oświatowych realizowanych przez zakład budżetowy - Przedszkole Nr 2 w Nowem - na kwotę 132.168,89 zł, zamiast w formie dotacji (str. 122 protokołu kontroli),

W wyniku kontroli ustalono, że Gmina Nowe w 2008 r. przekazała za pośrednictwem Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Nowem środki finansowe dla zakładu budżetowego - Przedszkola Nr 2 w Nowem - z przeznaczeniem na realizację zadań oświatowych w klasie „0”. Taki sposób finansowania zakładu budżetowego stanowi naruszenie przepisów art. 24 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz art. 79 ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j. t. z 2004 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), zgodnie z którymi szkoła publiczna, przedszkole publiczne i placówka publiczna prowadzone przez jednostkę samorządu terytorialnego, będące zakładem budżetowym, pokrywają koszty swojej działalności z przychodów własnych oraz z dotacji przewidzianej w budżecie tej jednostki na zadania oświatowe.

- nie powołanie Dyrektora Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Nowem (str. 120-121 protokołu kontroli),

Podczas kontroli ustalono, że w jednostce budżetowej – SAPO – nie został powołany kierownik. Zadania polegające na prowadzeniu i reprezentowaniu SAPO powierzone zostały pracownikowi Urzędu Gminy w Nowem. Udzielenie pełnomocnictwa ogólnego do zarządzania jednostką budżetową naruszało zapis § 7 ust. 1 Statutu Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych, w myśl którego „*działalnością Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Nowem kieruje dyrektor powołany przez Burmistrza*”. Ponadto przyjęta konstrukcja prawna naruszała normy wskazane w art. 44 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 5 i art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).

- nie wyegzekwowanie sporządzenia przez podległą jednostkę budżetową gminy - Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej planu finansowego na 2008 rok w wymaganej szczegółowości dział, rozdział i paragraf, a jedynie w formie planu rzeczowego wydatków (str. 117 protokołu kontroli),
- nie wyegzekwowanie sporządzenia w 2009 r. przez Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem planu finansowego dochodów (str. 117 protokołu kontroli),
- nie egzekwowanie w 2008 r. od podległych gminie jednostek budżetowych sporządzania miesięcznych sprawozdań jednostkowych Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych j.s.t. i kwartalnych sprawozdań jednostkowych Rb-Z o stanie zobowiązań oraz Rb-N o stanie należności, dla których obsługę księgową prowadzi Samorządowa Administracja Placówek Oświatowych w Nowem (str. 120 protokołu kontroli),
- prowadzenie obsługi finansowo-księgowej jednostek oświatowych w Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Nowem w sposób naruszający i ograniczający kompetencje dyrektorów placówek oświatowych, poprzez zatwierdzanie dowodów księgowych tychże jednostek przez pracownika SAPO (str. 71-72 protokołu kontroli).

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte do dnia zakończenia kontroli, proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań, które wyeliminują wszystkie nieprawidłowości z prac podległych służb, usprawnią ich działalność oraz zapobiegną ich powstawaniu w przyszłości.

Wobec powyższego proszę o:

1. Udzielanie zamówień publicznych, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane wyłącznie wykonawcom wybranym na zasadach określonych w ustawie

z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, stosownie do przepisu art. 7 ust. 3 w związku z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

2. Dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z zasadami gospodarki finansowej określonymi w art. 34 ust. 1 pkt 2, art. 35 ust.1 oraz art. 138 pkt 3 w związku z art. 189 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Podjęcie działań mających na celu powołanie biblioteki publicznej jako odrębnej jednostki organizacyjnej działającej w formie instytucji kultury, stosownie do przepisów art. 13 ust. 7, art. 18 ust. 2 i art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (Dz. U. z 1997 r. Nr 85, poz. 539 ze zm.).
Jednocześnie wskazujemy, że zgodnie z art. 11-14 ustawy z dnia 25.10.1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123 ze zm.) instytucje kultury powstają na podstawie aktu o utworzeniu instytucji kultury, działają na podstawie statutu nadanego przez organizatora, a osobowość prawną uzyskują z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.
Zgodnie z zasadami gospodarki finansowej określonymi w rozdziale 3 wyżej wymienionej ustawy instytucja kultury działa na podstawie planu działalności instytucji zatwierdzonego przez dyrektora z zachowaniem wysokości dotacji organizatora.
4. Ewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu Gminy operacji gospodarczych zgodnie z wartością i treścią ekonomiczną wynikającą z dowodów źródłowych stanowiących podstawę zapisów w księgach rachunkowych, respektując zasady wskazane w art. 20 ust. 2 i art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (j.t. z 2002 r. Dz. U. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
5. Zaprzestanie wykazywania na koncie księgowym 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” stanu tego konta tzw. „per saldum” i wykazywanie salda zgodnie z zasadami prowadzenia tego konta określonymi w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).
6. Uzgadnianie sald i zapisów dokonywanych na koncie syntetycznym 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” z saldami i zapisami ksiąg pomocniczych prowadzonych do tego konta, zgodnie z przepisami art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (j.t. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.).
7. Prowadzenie ewidencji analitycznej do konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” zapewniającej możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji z uwzględnieniem jednostek oraz przeznaczenia dotacji, stosownie do uregulowań zawartych w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).
8. Bieżące ewidencjonowanie na koncie 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” operacji rozliczenia dotacji udzielonych podmiotom nie zaliczanym do sektora finansów publicznych t.j. w okresach sprawozdawczych, w których ww. podmioty dokonały rozliczenia, zgodnie z przepisami art. 20 ust. 1, art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

9. Przestrzeganie obowiązku prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 901 „Dochody budżetu” pozwalającej na ustalenie stanu poszczególnych dochodów budżetu według podziałek klasyfikacji stosownie do zasad prowadzenia tego konta wskazanych w załączniku Nr 1 do cytowanego powyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (...).
10. Rzetelne i staranne sporządzanie sprawozdania budżetowego Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy w zakresie:
 - skutków obniżenia górnych stawek podatków,
 - skutków udzielonych ulg w podatkach i obniżek stawek podatkowych,oraz sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych w zakresie:
 - skutków obniżenia górnych stawek podatków,
 - skutków udzielonych ulg w podatkach i obniżek stawek podatkowych,
 - subwencji oświatowejpoprzez przestrzeganie obowiązku wykazywania w sprawozdaniach danych zgodnych z danymi wynikających z księgowości i dokumentacji podatkowej, z jednoczesnym uwzględnieniem sposobu ich ujęcia przewidzianym przez przepisy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz przepisów § 3 ust. 1 pkt 9 i 11, ust. 4 pkt 2 i 3 oraz § 7 ust. 3 instrukcji stanowiącej załącznik Nr 34 do powyższego rozporządzenia (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).
11. Stosowanie ulg żołnierskich od pierwszego dnia miesiąca, następującego po miesiącu, w którym złożono wnioski, stosownie do przepisów art. 13d ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. z 2006 r. Dz. U. Nr 136, poz. 969 ze zm.).
12. Wydawanie decyzji przyznających ulgi podatkowe po uprzednim przeprowadzeniu przez organ podatkowy wnikliwego postępowania wyjaśniającego, popartego zebraniem materiału dowodowego, z którego wynika, że zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji, zgodnie z przepisami art. 67a § 1 i 67b § 1, art. 122, art. 187 § 1 oraz art. 191 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. z 2005 r. Dz. U. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
13. Zamieszczanie w decyzjach przyznających ulgi w zapłacie podatków uzasadnienia zawierającego ocenę dowodów, w oparciu o które podjęto decyzję, stosownie do postanowień art. 210 § 1 pkt 6 w związku z art. 210 § 5 zdanie drugie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (j. t. z 2005 r. Dz. U. Nr 8, poz. 60 ze zm.).
14. Przestrzeganie obowiązku zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania podatkowego, przed wydaniem decyzji poprzez wyznaczenie stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, zgodnie z przepisem art. 123 § 1 i 2 w związku z art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej.
15. Przy udzielaniu dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych na realizację zadań publicznych określonych w przepisach art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873 ze zm.) przestrzeganie przepisów ww. ustawy oraz przepisów wykonawczych określonych dla tej ustawy zawartych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 grudnia 2005 r. w sprawie wzoru oferty realizacji zadania

publicznego, ramowego wzoru umowy o wykonanie zadania publicznego i wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. Nr 264, poz. 2207), poprzez:

- a) ujmowanie w ogłoszeniu w sprawie otwartego konkursu ofert wszystkich informacji wymaganych przepisami art. 13 ust. 2 ww. ustawy,
- b) prawidłowe wyznaczanie terminu zwrotu niewykorzystanych dotacji uwzględniające regulację przewidzianą w art. 131 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych,
- c) przekazywanie podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych dotacji na realizację zadań publicznych w kwotach i terminach wynikających z zawieranych umów,
- d) egzekwowanie składania przez beneficjentów dotacji sprawozdań częściowych w przypadku nałożenia takiego obowiązku treścią zawieranych umów,
- e) poświadczanie złożenia sprawozdań końcowych przez beneficjentów dotacji z wykonania zadań publicznych, zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia,

16. Przestrzeganie zasady należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień na roboty budowlane, zgodnie z wymogami art. 32 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

17. Zaprzestanie finansowania bezpośrednio z budżetu gminy zadań oświatowych realizowanych przez zakład budżetowy. Sposób finansowania takich zadań - poprzez dotację podmiotową - wskazany został w art. 24 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.) oraz art. 79 ust. 1a ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (j.t. z 2004 r. Dz. U. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).

18. Powołanie Dyrektora Samorządowej Administracji Placówek Oświatowych w Nowem stosownie do uregulowań zawartych w § 7 ust. 1 Statutu tej jednostki wprowadzonego uchwałą Nr XLI/251/06 Rady Miejskiej w Nowem z dnia 29 czerwca 2006 r.

19. Egzekwowanie od kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Nowem, funkcjonującego w formie jednostki budżetowej, obowiązku sporządzania planu finansowego w zakresie dochodów i wydatków oraz w wymaganej szczegółowości: dział, rozdział i paragraf klasyfikacji budżetowej, zgodnie z przepisami §4 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 roku w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształceniu w inną formę organizacyjno – prawną (Dz.U. Nr 116, poz. 783 ze zm.).

20. Egzekwowanie obowiązku sporządzania i przedkładania wszystkich jednostkowych sprawozdań budżetowych przez podległe jednostki organizacyjne, dla których obsługę księgową prowadzi SAPO w Nowem, zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 2 lit. b w związku z § 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.).

21. Zaprzestanie zatwierdzania dowodów księgowych jednostek oświatowych, których obsługa finansowo-księgową prowadzona jest w SAPO przez pracowników tej jednostki. Autoryzacja tych dowodów należy do obowiązków kierowników jednostek oświatowych, którzy jednoosobowo odpowiadają za całość gospodarki finansowej kierowanej przez siebie jednostki, w tym za prowadzenie rachunkowości, zgodnie z przepisami art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości.

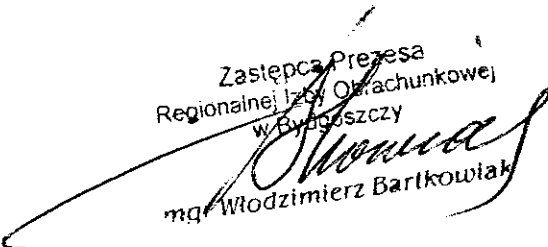
Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy uprzejmię proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od dnia doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych od niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy


mgr Włodzimierz Bartkowiak

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Nowem