

Poznań, dnia 16 sierpnia 2011r.

WK / 0911/ 22/2011

Pan  
Józef Zuter  
Burmistrz  
Miasta i Gminy Bojanowo

### Wystąpienie pokontrolne

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 ze zm.), informuję o wynikach kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy za rok budżetowy 2010.

Ustalenia kontroli zawarto w protokole, podpisanym w dniu 29 czerwca 2011 roku. Jeden egzemplarz protokołu pozostawiono Panu Burmistrzowi w dniu podpisania. Stwierdzono, że nie powtórzyły się uchybienia z poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej stwierdzone podczas poprzedniej kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu przeprowadzonej w 2007r.

Wyniki zakończonej kontroli ujawniły nieprawidłowości spowodowane naruszeniem przepisów prawa przez pracowników w ramach wykonywanych przez nich obowiązków oraz brakiem nadzoru ze strony kierownictwa a mianowicie:

1. Skarbnikowi Gminy nie powierzono obowiązków i odpowiedzialności w zakresie:
  - a) prowadzenia rachunkowości jednostki,
  - b) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
  - c) dokonywania wstępnej kontroli:
    - zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym,
    - kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Powyższe było niezgodne z przepisami art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) a do 31.12.2010r. z przepisami art. 45 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).

W trakcie kontroli, aneksem do zakresu czynności z dnia 22 czerwca 2011r. Burmistrz powierzył Skarbnikowi wyżej wymienione obowiązki i odpowiedzialność, a Skarbnik je przyjął.

2. W badanej próbie dowodów księgowych stwierdzono, że polecenia księgowania (PK) będące podstawą zapisów w księgach rachunkowych nie spełniały wymogów określonych w ustawie o rachunkowości a mianowicie w dowodzie zbiorczym pojedynczo nie wymieniano dowodów źródłowych. Powyższe jest wymagane przepisami art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

Taki wymóg dokumentowania zapisów w księgach reguluje również Instrukcja obiegu i kontroli dokumentów – część I ogólna stanowiąca załącznik do Zarządzenia Burmistrza Nr 20/02 z dnia 06.11.2002r. Nieprawidłowość ta została skorygowana od 2011r.

3. W Referacie Księgowości Urzędu nie prowadzono ewidencji analitycznej ksiąg inwentarzowych gruntów, do czego zobowiązywały przepisy art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości oraz § 1 pkt 3 i § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 roku 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 z późn. zm.). Z wyjaśnienia Skarbnika złożonego w trakcie kontroli wynika, że analityka wg podziału na poszczególne działki prowadzona jest w programie „Mienie komunalne” przez Referat Gospodarki Gruntami. Od 2011r. program „Mienie komunalne” zostanie przeniesiony do ewidencji księgowości jako analityka szczegółowa do ewidencji gruntów i wszystkie zmiany gruntów będą nanoszone przez osobę obsługującą program „Środki trwałe”.
4. W zakresie dochodów z tytułu podatków lokalnych stwierdzono, że na wydane 13 decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w 1 przypadku stwierdzono, że na pisemny wniosek podatnika (osoba prawna) z dnia 19.05.2010r. w sprawie umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości za III i IV.2010r. Burmistrz wydał dnia 8.06.2010r. decyzję Fn 3103/10/2010 w sprawie umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości w wysokości 13.534 zł wraz z odsetkami w kwocie 184 zł bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co stanowiło naruszenie przepisów art. 122 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.). Dopiero uzupełniona w trakcie kontroli (pismo podatnika z dnia 24.05.2011r.) informacja, pozwoliła ustalić organowi podatkowemu, czy wykazane dane w oświadczeniu majątkowym załączonym do wniosku za ostatnie trzy lata dotyczą dochodu czy straty na działalności. Do pisma dołączono też bilanse jednostki, których organ podatkowy nie posiadał.

Zgodnie z przepisami art. 67a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa zastosowanie ulgi może mieć miejsce jedynie w przypadku ważnego interesu podatnika lub ważnego interesu publicznego. W związku z powyższym organ podatkowy jest zobowiązany, w prowadzonym postępowaniu podatkowym, do podjęcia wszelkich działań mających na celu ustalenie stanu faktycznego (art. 122), przy czym powinno być ono prowadzone w sposób budzący zaufanie (art. 121 § 1) i w granicach prawa (art. 120). Organ podatkowy powinien zebrać wszelkie dowody i informacje, które pozwolą na podjęcie rozstrzygnięcia w toku prowadzonego postępowania i dokonać ich analizy pod kątem udowodnienia stanu faktycznego wskazanego we wniosku. Brak pełnych dokumentów i informacji obrazujących sytuację podatnika uniemożliwia stwierdzenie występowania przesłanek wskazanych w treści art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej. Tym samym organ podatkowy nie ma możliwości zastosowania ulgi i powinien wydać decyzję odmowną.

5. W toku kontroli dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 1 przypadku stwierdzono, iż zezwolenia wydane dla GS „SCH” w Bojanowie zostały wydane przed datą zaopiniowania wniosku o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5 %, od 4,5 % do 18 % i powyżej 18 % przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bojanowie, co było sprzeczne z przepisami art. 18 ust. 3 a ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007r. Nr 70 poz. 473 ze zm.) stanowiącym, iż „zezwolenia, o których mowa w ust. 3, organ zezwalający wydaje po uzyskaniu pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów

*alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy, o których mowa w art. 12 ust. 1 i 2”.*

6. W trakcie realizacji wydatków stwierdzono przypadki naruszenia zasad dokonywania wydatków, a mianowicie w 2010 roku wystąpiły przypadki dokonania wydatków ponad limit określony w planie finansowym Urzędu Miejskiego. Analiza wykonania wydatków na podstawie ewidencji księgowej wykazała w trakcie roku przekroczenia wydatków na łączną kwotę 40.832,04 zł, co szczegółowo zostało opisane w protokole kontroli. Dokonywanie wydatków ponad limity ustalone w budżecie i planie finansowym jednostki stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków określonych w przepisach art. 52 ust. 1 pkt. 2 i art. 254 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.). Analiza przekroczeń wykazała, że zmiany w planie finansowym były wprowadzane następczo tj. po dokonaniu wydatków. Według stanu na 31.12.2010r. przekroczenia nie wystąpiły.
7. W zakresie stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 roku Nr 223, poz. 1665 z późn. zm.) kontrolą objęto następujące postępowania o udzielenie zamówienia publicznego:
  1. Przebudowa drogi gminnej w Sułowie Małym – wszczęte w dniu 14 czerwca 2010r. zakończone podpisaniem umowy w dniu 14 lipca 2010r.. Wartość szacunkowa zamówienia 289.523,02 zł brutto tj. równowartość kwoty 61.816,64 Euro ;
  2. Przebudowa drogi gminnej w Gołaszynie (przy świetlicy) – wszczęte w dniu 14 czerwca 2010r. zakończone podpisaniem umowy w dniu 12 lipca 2010 roku . Wartość szacunkowa zamówienia 204.837,19 zł, tj. równowartość kwoty 53.356,91 Euro.

Kontrola dokumentacji obu postępowań wykazała, że w SIWZ w części „Instrukcja dla wykonawców” pkt. 8 „termin związania ofertą” podano, że: *„w uzasadnionych przypadkach na co najmniej 7 dni przed upływem terminu związania ofertą Zamawiający może tylko raz zwrócić się do Wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o oznaczony czas, nie dłuższy niż 30 dni”.* Powyższy zapis był sprzeczny z przepisami art. 85 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, stanowiącym, że *„Wykonawca samodzielnie lub na wniosek zamawiającego może przedłużyć termin związania ofertą, z tym że zamawiający może tylko raz, co najmniej na 3 dni przed upływem terminu związania ofertą, zwrócić się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o oznaczony okres, nie dłuższy jednak niż 60 dni”.*

8. Kontrola sprzedaży nieruchomości gminnych wykazała, że członkowie komisji przetargowych, powołanej do zbycia mienia nie składali oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności wymienionych w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U Nr 207, poz. 2108 ze zm.). Z przepisów § 9 rozporządzenia wynika, że w przetargu nie mogą uczestniczyć osoby wchodzące w skład komisji przetargowej oraz osoby bliskie tym osobom, a także osoby, które pozostają z członkami komisji przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może budzić to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komisji przetargowej. W wyjaśnieniu złożonym w trakcie kontroli Zastępca Burmistrza, pełniący funkcję Przewodniczącego Komisji Przetargowej zobowiązał się, że od miesiąca czerwca 2011r. składane będą przez członków komisji stosowne oświadczenia, którego wzór został załączony do wyjaśnienia.

9. Kontrola naliczania i egzekucji udzielonych bonifikat na podstawie art. 68 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004r., Nr 261, poz. 2603 ze zm.) wykazała, że sprzedaży lokali dokonywano w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.) oraz uchwał Rady podejmowanych każdorazowo indywidualnie w przypadku zbycia danego lokalu. Spełnianie obowiązku wynikającego z przepisu art. 68 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami realizowane jest poprzez bieżące monitorowanie aktów notarialnych przekazywanych przez Kancelarie Notarialne. Do chwili obecnej żaden lokal nie został zbyty przed terminem zobowiązującym do zwrotu bonifikaty, nie stwierdzono także przypadku użytkowania lokalu mieszkalnego niezgodnie z przeznaczeniem. Spośród 81 najemców, którzy zakupili w latach 2007-2010 lokale mieszkalne z bonifikatą, jeden z nich od daty zakupu w 2010r. do dnia kontroli nie złożył informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, pomimo iż organ podatkowy w roku 2010 i 2011 wysyłał wezwania. Powyższe naruszało przepisy art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych. U pozostałych osób, które zakupiły lokale z bonifikatą nie odnotowano zaległości podatkowych.
10. Przedmiotem kontroli kompleksowej było również osiąganie przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3, z uwzględnieniem art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982r. Karta Nauczyciela (Dz.U. Z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.). Sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego za 2010r. zostało sporządzone z datą 25.01.2011r. i przesłane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu w formie elektronicznej i papierowej dnia 3.02.2011r. tj. w terminie wynikającym z przepisów art. 30a ust. 4 i 5 ustawy Karta Nauczyciela. Ze sprawozdania wynika, że wysokość średnich wynagrodzeń, o których mowa w art. 30 ust. 3, w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 ustawy osiągnęli nauczyciele na poszczególnych stopniach awansu zawodowego. W związku z powyższym nie dokonywano wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających.

Odpowiedzialnymi za powstałe nieprawidłowości są pracownicy w zakresie wykonywanych przez nich czynności, Burmistrz, pełniący funkcję w okresie kontrolowanym, oraz Skarbnik poprzez nienależyte wypełnianie obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Przedstawiając Panu Burmistrzowi ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu wnosi o ich wykorzystanie w celu usunięcia (poza już podjętymi w trakcie kontroli czynnościami naprawczymi) stwierdzonych nieprawidłowości oraz podjęcie skutecznych działań dla ich wyeliminowania w dalszej działalności poprzez realizację następujących wniosków pokontrolnych:

1. Zapewnić prowadzenie rachunkowości zgodnie z zasadami określonymi przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009r. Nr 152, poz. 1223, z późn. zm.) 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

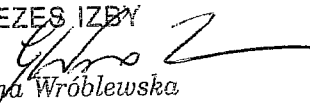
- budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 128, poz. 861).
2. W postępowaniu poprzedzającym wydanie decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych, zebrać materiał dowodowy wskazujący na ważny interes podatnika lub interes publiczny, uzasadniając umorzenie, stosownie do art. 67a § 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Właściwa ocena występowania, bądź braku występowania ustawowych przesłanek do zastosowania umorzenia, może być dokonana po wszechstronnym i wnikliwym rozważeniu dowodów i okoliczności występujących w sprawie, poprzedzać zaś ją powinno wyczerpujące zebranie materiału dowodowego oraz dokładne wyjaśnienie wszystkich okoliczności faktycznych. Umorzenie jest instytucją nadzwyczajną i może mieć miejsce jedynie w przypadkach przewidzianych ustawą jako odstępstwo od zasady płacenia podatków.
  3. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wydawać po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bojanowie.
  4. Przestrzegać zasad dokonywania wydatków publicznych określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, a mianowicie wydatki ponosić na cele i wysokościach ustalonych w uchwale budżetowej i planie finansowym. Ujęte w budżecie i w planach finansowych wydatki, stanowią nieprzekraczalny limit. Wdrożyć procedury kontroli w zakresie dokonywania wydatków publicznych.
  5. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759, z późn. zm.), w tym dotyczących terminu związania ofertą a w szczególności w specyfikacji istotnych warunków zamówienia zamieszczać postanowienia zgodne z przepisami ustawy. Zgodnie z przepisami art. 85 ust. 2 ustawy wykonawca samodzielnie lub na wniosek Zamawiającego może przedłużyć termin związania ofertą, z tym że zamawiający może tylko raz, co najmniej na 3 dni przed upływem terminu związania ofertą, zwrócić się do wykonawców o wyrażenie zgody na przedłużenie tego terminu o oznaczony okres, nie dłuższy jednak niż 60 dni.
  6. Zobowiązać członków komisji przetargowych powoływanych do zbycia mienia, do sporządzania oświadczeń, o których mowa w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207 poz. 2108). Stosownie do tych przepisów w przetargu nie mogą uczestniczyć osoby wchodzące w skład komisji przetargowej oraz osoby bliskie tym osobom, a także osoby, które pozostają z członkami Komisji Przetargowej w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może budzić to uzasadnione wątpliwości co do bezstronności Komisji Przetargowej.
  7. Egzekwować od osób fizycznych obowiązek terminowego składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych zgodnie z przepisami art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych. Stosownie do przepisów art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej żądać wyjaśnień w sprawie przyczyn nie złożenia deklaracji podatkowych oraz wzywać do ich złożenia.

O sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania należy zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym

przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżeń w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniami.

Otrzymuje do wiadomości:  
Rada Miejska Bojanowa

PREZES IZBY  
  
Grażyna Wróblewska

