

Skoczek
JKP

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

URZĄD GMINY ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

W Miłoradzu

Wpł. dn. 3.02

Nr _____

9
Czencost

centrala: (58)301-86-45, fax: (58)346-25-15

✉ gdansk@rio.gov.pl

Gdańsk, dnia 29 stycznia 2009r.

WK /0804/72/K/25 /16361./08

**Pan
Tadeusz Biliński
Wójt Gminy
Miłoradz**

Sprawa: Wystąpienie pokontrolne

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 30 lipca 2008r. do dnia 5 grudnia 2008r., na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. 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), kontrolę kompleksową Gminy Miłoradz.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 5 grudnia 2008r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli, obejmującej lata 2004 – 2007, było sprawdzenie prawidłowości wykonywania przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Z dokonanych ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była niewłaściwie, z naruszeniem

przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych podczas badania zagadnień będących przedmiotem kontroli należy zaliczyć:

- 1) Nieopracowanie i nieprzedłożenie organowi stanowiącemu projektów uchwał w sprawie statutów jednostek pomocniczych Gminy (sołectw), określających nazwę i obszar jednostki pomocniczej, jak również zakres i formę kontroli oraz nadzoru organów Gminy nad działalnością organów tych jednostek, co jest niezgodne z treścią art. 35 ust. 1 oraz ust. 3 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) – (str. 9 protokołu).

Stosownie do przywołanych przepisów rada gminy odrębnym statutem, po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami gminy, określa organizację i zakres działania jednostki pomocniczej. Statut jednostki pomocniczej powinien określać, między innymi, nazwę i obszar jednostki pomocniczej, zakres i formy kontroli oraz nadzoru organów gminy nad działalnością organów tych jednostek.

Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 przywołanej ustawy, przygotowanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań wójta.

- 2) Nieprzeprowadzenie przez Wójta Gminy w żadnej z podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych Gminy kontroli przestrzegania w 2006r. i 2007r. realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, obejmujących swoim zakresem co najmniej 5% poniesionych wydatków, czym uchybiono art. 187 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – (str. 14 i 15 protokołu).

Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego kontroluje przestrzeganie przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, a kontrola ta winna obejmować w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych.

- 3) Uchybienie w 2007r. postanowieniom załącznika Nr 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. 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.), poprzez niezaprowadzenie do konta 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” ewidencji szczegółowej według jednostek, którym przekazano dotacje – (str. 21 i 77 protokołu).

Zgodnie z opisem kont zawartym w ww. załączniku Nr 2 konto 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych” służy do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych.

Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 224 powinna zapewnić możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji, według jednostek oraz przeznaczenia dotacji.

- 4) Udzielenie w 2007r. Sekretarzowi Gminy pięciu zaliczek na wydatki do rozliczenia, podczas gdy w obowiązującym wówczas, jak i obecnym stanie prawnym, brak było podstaw do udzielania pracownikom samorządowych jednostek budżetowych zaliczek na pokrycie wydatków bieżących związanych z dokonywaniem drobnych zakupów – (str. 25 protokołu).

Obowiązująca do dnia 1 stycznia 2006r. ustawa z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2003r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.) w zakresie określenia sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych nałożyła na Ministra Finansów obowiązek uregulowania tych kwestii w drodze rozporządzenia (art. 32). Wykonaniem powyższej delegacji ustawowej było obowiązujące, z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2005r. do dnia 1 lipca 2006r., rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2005r. 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). Jakkolwiek § 19 tego rozporządzenia stanowił, iż zaliczki na wydatki do rozliczenia mogą być udzielane pracownikom, między innymi, na pokrycie drobnych wydatków, to dotyczył on tylko pracowników państwowych jednostek budżetowych, o czym świadczy umiejscowienie tego paragrafu w Rozdziale 3^o pn. *Tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków państwowych jednostek budżetowych*.

Odmienne regulacje w tym zakresie zawierało uchylone z dniem 1 stycznia 2005r. rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000r. 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), które przewidywało możliwość udzielania zaliczek na pokrycie m.in. drobnych wydatków tak pracownikom państwowych, jak i samorządowych jednostek

budżetowych, o czym świadczyło zamieszczenie traktującego o tym § 17 w rozdziale 3 pn. *Tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków*.

Natomiast obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.), wydane w oparciu o dyspozycję art. 28 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), nie zawiera żadnych postanowień regulujących udzielanie jakichkolwiek zaliczek pracownikom państwowych czy samorządowych jednostek budżetowych. Dodany, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 lutego 2008r., ustęp 4 § 15 tego rozporządzenia zawiera jedynie odesłanie do przepisów odrębnych w zakresie udzielania zaliczek przez państwowe jednostki budżetowe.

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych pracodawca może, na wniosek pracownika, udzielić zaliczki jedynie na pokrycie kosztów podróży służbowych.

- 5) Nieopracowanie i nieprzedłożenie organowi stanowiącemu, po wejściu w życie art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001r. o zmianie ustawy o bibliotekach (Dz. U. Nr 129, poz. 1440), projektu uchwały w sprawie utworzenia gminnej biblioteki publicznej jako odrębnej instytucji kultury, co stanowi naruszenie postanowień znowelizowanego art. 13 ust. 7 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997r. o bibliotekach (Dz. U. Nr 85, poz. 539 z późn. zm.) oraz art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym – (str. 104 protokołu).

W Gminie Miłoradz funkcjonuje biblioteka w ramach struktur organizacyjnych Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, utworzonego w oparciu o postanowienia uchwały Nr XXVII/147/94 Rady Gminy w Miłoradzu w sprawie utworzenia instytucji kultury na terenie Gminy Miłoradz.

Od dnia 31 grudnia 2001r. weszła w życie ustawa z dnia 27 lipca 2001r. o zmianie ustawy o bibliotekach, którą do art. 13 ustawy o bibliotekach został dodany ust. 7, mówiący, iż biblioteki publiczne nie mogą być łączone z innymi instytucjami oraz z bibliotekami szkolnymi i pedagogicznymi. Ten ustawowy zakaz miał usunąć wątpliwości dotyczące możliwości łączenia bibliotek publicznych z innymi instytucjami. Po wejściu w życie powyższej nowelizacji, biblioteki publiczne muszą funkcjonować w formie odrębnych instytucji kultury (por. np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 21 lutego 2008r. III SA/Lu 11/08).

Zgodnie z art. 19 ust. 2 ww. ustawy, gmina jest zobligowana do organizowania i prowadzenia co najmniej jednej gminnej biblioteki

publicznej, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych, zatem konieczne jest zarówno organizacyjne, jak i finansowe wyodrębnienie gminnej biblioteki publicznej ze struktury Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Miłoradzu.

Stosownie natomiast do przepisu art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym przygotowanie projektów uchwał rady gminy należy do zadań wójta.

- 6) Nieprawidłowe opodatkowanie w 2007r. gruntów wchodzących w skład gospodarstw rolnych, będących współwłasnością osób fizycznych, poprzez zastosowanie stawki podatkowej przewidzianej dla gruntów rolnych nie wchodzących w skład gospodarstw rolnych oraz obciążenie podatkiem rolnym każdego ze współwłaścicieli osobno (jako podstawę opodatkowania uwzględniono powierzchnię fizyczną działki pomnożoną przez udział podatnika w prawie własności), co jest niezgodne z postanowieniami art. 4 ust. 1 pkt 1 oraz art. 3 ust. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.) – (str. 37-38 protokołu).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 tej ustawy podstawę opodatkowania dla gruntów gospodarstw rolnych stanowi liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego.

Stosownie natomiast do postanowień art. 3 ust. 6 ww. ustawy, jeżeli grunty, o których mowa w ust. 5 (a więc grunty stanowiące współwłasność lub znajdujące się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów), stanowią gospodarstwo rolne, obowiązek podatkowy ciąży na tej osobie będącej współwłaścicielem (posiadaczem), która to gospodarstwo prowadzi w całości.

- 7) Wydawanie w 2007r. decyzji w sprawie ulg w zapłacie podatków bez podania uzasadnienia prawnego, co jest niezgodne z art. 210 § 1 pkt 6 oraz § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.) – (str. 41 protokołu).

Zgodnie z art. 210 § 1 pkt 6 ww. ustawy decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne.

Stosownie natomiast do treści § 4 tego artykułu, 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.

Jakkolwiek § 5 art. 210 tej ustawy przewiduje możliwość odstąpienia od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony, ale nie dotyczy to decyzji wydanej na skutek odwołania, bądź na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku.

8) Uchybienie przepisom ustawy z dnia 26 października 1982r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2002r. Nr 147, poz. 1231 z późn. zm. oraz obecnie obowiązujący tekst jednolity: Dz. U. z 2007r. Nr 70, poz. 473 z późn. zm.), poprzez:

- przypadki wydania w 2007r. zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na podstawie wniosków, które nie spełniały wszystkich wymogów określonych w art. 18 ust. 5 i 6 ustawy, poprzez brak adresu punktu składowania napojów alkoholowych lub nieprzedstawienie dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu – (str. 48 protokołu).

Zgodnie z przywołanymi przepisami wniosek o wydanie zezwolenia winien zawierać: oznaczenie rodzaju zezwolenia, oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imiona, nazwiska i adres zamieszkania, numer w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, przedmiot działalności gospodarczej, adres punktu sprzedaży oraz adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego). Ponadto do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć, między innymi, dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych,

- niewydanie przez Wójta Gminy decyzji stwierdzających wygaśnięcie trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w przypadku zaistnienia okoliczności określonych w art. 18 ust. 12 ww. ustawy – (str. 48-49 protokołu).

Zgodnie z przywołanym przepisem zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych wygasa w przypadku: likwidacji punktu sprzedaży, upływu terminu ważności zezwolenia, zmiany rodzaju działalności punktu sprzedaży, zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej, niezłożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 11¹ ust. 4, lub niedokonania opłaty w wysokości określonej w art. 11¹ ust. 2 i 5 w terminach, o których mowa w art. 11¹ ust. 7 tej ustawy.

Powyższe stanowi naruszenie art. 162 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zgodnie z którym organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a

stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony.

Z treści art. 162 § 3 przywołanej ustawy wynika natomiast, że organ stwierdza wygaśnięcie decyzji na podstawie przepisów § 1 w drodze decyzji.

- 9) Uchybienie przepisom ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108), poprzez:

- podawanie w 2007r. do publicznej wiadomości ogłoszeń o przetargach na zbycie nieruchomości w terminie krótszym niż 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu (dotyczyło to działek nr: 146, 13/9, 13/11 i 63/4), co jest niezgodne z § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia – (str. 53 protokołu).

Zgodnie z ww. przepisem właściwy organ podaje do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu (z zastrzeżeniem ust. 5 tego paragrafu).

- niepodawanie w protokołach sporządzanych z przeprowadzonych w 2007r. przetargów informacji o obciążeniach nieruchomości, czym uchybiono § 10 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia – (str. 53 protokołu).

Zgodnie z ww. przepisem przewodniczący komisji przetargowej sporządza protokół przeprowadzonego przetargu. Protokół powinien zawierać informacje o obciążeniach nieruchomości.

- niepodanie do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz niesporządzenie i niepodanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w 2007r., czym uchybiono art. 35 ust. 1 ww. ustawy – (str. 52 i 55 protokołu).

Zgodnie z przywołanym przepisem właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także (w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 października 2007r.) na stronach internetowych właściwego urzędu.

Podając powyższe do wiadomości Pana Wójta, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości i uchybień, poprzez podjęcie następujących działań:

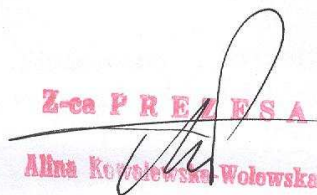
1. Opracować i przedłożyć Radzie Gminy projekty uchwał w sprawie statutów jednostek pomocniczych zawierających wszystkie wymagane przepisami ustawy o samorządzie gminnym elementy.
2. Przeprowadzać kontrole przestrzegania przez wszystkie podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne Gminy realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, obejmujące w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych.
3. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych, w szczególności poprzez zaprowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 224 – „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”.
4. Zaprzestać udzielania pracownikom Urzędu Gminy zaliczek na pokrycie wydatków związanych z drobnymi zakupami, z uwagi na brak podstaw prawnych do takiego działania.
5. Przygotować i przedłożyć organowi stanowiącemu projekt uchwały w sprawie utworzenia gminnej biblioteki publicznej jako odrębnej instytucji kultury.
6. Opodatkowywać grunty gospodarstw rolnych zgodnie z wymogami ustawy o podatku rolnym.
7. Wydawać decyzje w sprawie ulg podatkowych spełniające wymogi formalne określone przepisami ustawy Ordynacja podatkowa.
8. Przestrzegać przepisów ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przy wydawaniu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
9. Przestrzegać obowiązujących przepisów przy sprzedaży, oddawaniu w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę nieruchomości stanowiących własność Gminy.

Proszę również o wyeliminowanie wszystkich pozostałych uchybień i nieprawidłowości wyszczególnionych w protokóle kontroli.

Jednocześnie przypominam, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia zawiadomić izbę o wykonaniu wniosków lub przyczynach niewykonania wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

Wykonanie powyższych zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą zgodnie z art. 7a ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu przysługuje prawo złożenia zastrzeżeń, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Z-ca PREZESA

Alina Kotolewska-Wolowska

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady
Gminy Miłoradz.