

**Kontrola kompleksowa gospodarki finansowej gminy miejskiej Białystok  
przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Białymstoku  
przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**

Ustalenia kontroli zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 października 2004 roku (znak: RIO.I.6011 - 5/04), o treści jak niżej:

**Pan Ryszard Tur  
Prezydent Miasta Białegostoku**

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy miejskiej Białystok, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Białymstoku na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 755 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości opisane w protokole kontroli, którego 1 egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

W trakcie kontroli badaniu poddano elementy organizacji i funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej w Urzędzie Miejskim.

Podstawowym aktem regulującym strukturę organizacyjną Urzędu Miejskiego jest Regulamin Organizacyjny, wprowadzony dnia 27 stycznia 2003 r. zarządzeniem Pana Prezydenta. Określa on m.in. zasady kierowania Urzędem, zadania poszczególnych wydziałów Urzędu oraz ogólne zasady wykonywania kontroli wewnętrznej i audytu. Regulamin Organizacyjny wymienia ponadto szczegółowe zadania Zespołu Kontroli powołanego przy Biurze Prezydenta. Na podstawie wcześniej obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego (przyjętego dnia 25 stycznia 1999 r. przez Radę Miejską) wydany został dnia 13 sierpnia 2001 r. Regulamin wykonywania kontroli przez pracowników Urzędu Miejskiego. Określa on podział systemu kontroli wewnętrznej na kontrolę instytucjonalną (wykonywaną przez poszczególne wydziały Urzędu) i kontrolę funkcjonalną (sprawowaną – jako kontrola ciągła – przez osoby, którym przypisano funkcje w tym zakresie). Stwierdzono, iż postanowienia Regulaminu wykonywania kontroli... nie zostały zaktualizowane

w następstwie zmiany organizacji systemu kontroli wewnętrznej, która wynika z Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego w 2003 roku. Przede wszystkim brak w nim odniesienia do funkcji sprawowanej przez Zespół Kontroli przy Biurze Prezydenta i zasad jego działania. Inaczej niż w praktyce jest to stosowane określa on także rolę poszczególnych wydziałów w zakresie działalności kontrolnej. W dokumencie „Ocena systemu kontroli w Urzędzie Miejskim za rok 2003”, sporządzonym dnia 4 maja 2004 r. przez Kierownika Zespołu Kontroli, wskazano Panu Prezydentowi na konieczność uaktualnienia obowiązującego Regulaminu wykonywania kontroli... - str. 9-13 protokołu kontroli.

Wewnętrzne procedury kontroli finansowej, oprócz wskazanych Regulaminów, określone zostały także w zarządzeniach ustalających szczegółowe zadania wydziałów i referatów. Na przykładzie struktury organizacyjnej pionu finansowo-księgowego zbadano sposób odzwierciedlenia zadań wydziałów i referatów w zakresach czynności pracowników tych komórek. Należy stwierdzić, iż zadania te generalnie znajdują odbicie w zakresach obowiązków. Badając prawidłowość planów i sprawozdań zakładów budżetowych ustalono jednakże, iż sposób określenia w zakresach czynności obowiązków dotyczących analizy przedkładanych planów i sprawozdań nie pozwala na precyzyjne ustalenie osób, którym należy przypisać odpowiedzialność – str. 14-15 i 185-186 protokołu kontroli.

Ogólną praktyką stosowaną w kontrolowanej jednostce jest nieustalenie zakresów czynności naczelników wydziałów, wykonujących zadania z zakresu gospodarki

finansowej. Jest to uzasadnione postanowieniami Regulaminu Organizacyjnego, wskazującymi na ogólną odpowiedzialność naczelników za całość pracy kierowanego wydziału. Stan taki należy uznać za nieprawidłowy w świetle przepisów art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) oraz "Standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych", ogłoszonych Komunikatem Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2003 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 3, poz. 13), które zgodnie z art. 35a ust. 3 ustawy powinny być brane pod uwagę przy organizowaniu systemu kontroli wewnętrznej. Wskazane przepisy określają formę skutecznego przekazania przez kierownika jednostki pracownikom obowiązków i odpowiedzialności w zakresie gospodarki finansowej jednostki, która powinna polegać na pisemnym przyjęciu przez pracownika powierzonych obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności – str. 14-15 protokołu kontroli. Oprócz naczelników wydziałów brak zakresu czynności stwierdzono także u jednego z pracowników Wydziału Administracyjno-Gospodarczego – str. 120 protokołu kontroli.

Postanowienia dotyczące autoryzacji operacji finansowych i gospodarczych zawarte zostały przede wszystkim w Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych.

W wyniku kontroli przestrzegania ustalonych w tej Instrukcji zasad stwierdzono, iż wśród okazanych inspektorom upoważnień do zatwierdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym i do wypłaty jedynie dwa zostały udzielone przez Pana Prezydenta.

W pozostałych przypadkach upoważnień udzielali zastępcy Prezydenta lub naczelnicy wydziałów, którzy jednakże nie zostali umocowani w tym zakresie przez Pana Prezydenta, co jest warunkiem dalszego skutecznego przekazywania upoważnienia. Stwierdzono, iż zastępcy Prezydenta zostali przez Pana umocowani jedynie do składania oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem gminy na podstawie art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Ponadto ustalono, iż niektóre z okazanych upoważnień (pochodzących z połowy lat dziewięćdziesiątych) nie posiadają cech pozwalających stwierdzić, przez kogo i w jakim zakresie zostały udzielone. Widnieją na nich podpisy jedynie osób upoważnianych – str. 17-19 protokołu kontroli. Elementy kontroli wstępnej, przypisane głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych (skarbnikowi) przepisami art. 35 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, wykonywane są, według postanowień Instrukcji, w części przez pracowników Wydziału Księgowo-Rachunkowego, a w części osobiście przez Skarbnika Miasta lub Naczelnika Wydziału Finansów, który został w tym zakresie umocowany stosownym upoważnieniem. Ustalono jednakże, iż pracownicy Wydziału Księgowo-Rachunkowego, wykonujący elementy kontroli z art. 35 ust. 3 ustawy, nie zostali do tych czynności prawidłowo umocowani. Posiadali oni jedynie stosowne zapisy w zakresach czynności, nadanych im przez naczelnika wydziału i kierownika jednego z referatów, tj. osoby, którym Skarbnik nie udzieliła upoważnień do zatwierdzania dowodów pod względem formalnym i rachunkowym, co jest warunkiem dalszego skutecznego przekazywania upoważnienia. W trakcie kontroli Skarbnik Miasta wydała wymagane upoważnienia pracownikom wykonującym kontrolę pod względem formalnym i rachunkowym – str. 15-16 protokołu kontroli.

Wskazania wymaga również, iż przepisy art. 35 ust. 1 w zw. z art. 28a ust. 2 ustawy

o finansach publicznych nakładają na Pana Prezydenta obowiązek formalnego powierzenia głównemu księgowemu (skarbnikowi) obowiązków i odpowiedzialności w zakresie wskazanym w art. 35 ustawy. W trakcie kontroli nie stwierdzono istnienia dokumentu poświadczającego fakt formalnego powierzenia obowiązków i odpowiedzialności Skarbnikowi – str. 14 protokołu kontroli.

W zakresie stosowania procedur wewnętrznej kontroli funkcjonalnej stwierdzono m.in., iż wystąpiły przypadki realizowania płatności zobowiązań zaciągniętych przez osoby nieposiadające kompetencji do zaciągania zobowiązań obciążających budżet miasta (na łączną kwotę 8.052 zł). Ustalono mianowicie, iż Przewodniczący Komisji Rewizyjnej

Rady Miejskiej zlecał kancelarii prawnej wydawanie opinii prawnych na użytek Komisji. Uruchomienie środków na pokrycie wydatków z tego tytułu odbywało się mimo uwidocznienia na dokumentach procedur kontroli operacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Świadczy to o nieprawidłowym funkcjonowaniu kontroli wewnętrznej. Postanowienia Regulaminu Organizacyjnego określały zasady uzyskiwania opinii prawnych na potrzeby Rady Miejskiej, wskazując Zespół Radców Prawnych Urzędu Miejskiego jako właściwy do opracowywania niezbędnych opinii. Jak ustalono w trakcie kontroli, Pan Prezydent podjął odpowiednie działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości – str. 104-105 protokołu kontroli. Przypadek nieprawidłowego funkcjonowania ustanowionych mechanizmów kontroli wewnętrznej stwierdzono także podczas badania Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych. Stwierdzono, iż osoba zatwierdzająca pod względem merytorycznym operację wypłaty pożyczki (Przewodniczący Komisji d/s Socjalnych) nie wniosła zastrzeżeń do tej operacji, mimo iż umowa pożyczki została zawarta bez wymaganej opinii Komisji d/s Socjalnych – str. 117 protokołu kontroli. Nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji stwierdzono także w obrębie gospodarki kasowej – stan środków pieniężnych wykazywany w raportach kasowych przewyższał niejednokrotnie ustaloną przepisami wewnętrznymi (na kwotę 5.000 zł) wysokość pogotowia kasowego – str. 30-31 protokołu kontroli.

Organizacja (a także funkcjonowanie) wewnętrznej kontroli finansowej powinna uwzględniać w pełni wymogi wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych. Zasadą generalną jest odpowiedzialność kierownika jednostki sektora finansów publicznych za całość jej gospodarki finansowej oraz wykonywanie określonych ustawą obowiązków

w zakresie kontroli finansowej (art. 28a ust. 1 ustawy). Kierownik jednostki ustala procedury kontroli finansowej obejmujące szczegółowy sposób, tryb i komórki odpowiedzialne za badanie i porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie:

- pobierania i gromadzenia środków publicznych,
- zaciągania zobowiązań finansowych,
- dokonywania wydatków ze środków publicznych,
- udzielania zamówień publicznych,
- zwrotu środków publicznych (art. 35a ust. 2 ustawy).

Zgodnie z art. 35a ust. 3 ustawy procedury te muszą zostać ustalone w formie pisemnej i obejmować wszystkie podejmowane w jednostce operacje dotyczące gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych oraz gospodarowania mieniem publicznym.

W trakcie kontroli poszczególnych zagadnień z zakresu gospodarki finansowej miasta Białystok stwierdzono, iż przebieg niektórych procesów zachodzących w jednostce nie został ujęty w ramy odpowiednich procedur kontroli wewnętrznej, co miało wpływ na występowanie nieprawidłowości w zakresie badanych zagadnień (szczegółowe ustalenia dotyczące niektórych z tych zagadnień znajdują się w dalszej części wystąpienia). Ustalono, iż obowiązujące procedury kontroli wewnętrznej nie regulują następujących kwestii:

- a) zasad i sposobu prowadzenia obrotu gotówkowego poza kasami jednostki – str. 31-32 protokołu kontroli;
- b) zasad sporządzania raportów kasowych dla gotówki za sprzedane znaki skarbowe – str. 32 protokołu kontroli;
- c) rodzaju i obiegu dokumentów stanowiących podstawę zwrotu bądź zaliczenia na poczet ceny wadiów wniesionych przez uczestników przetargów na zbycie nieruchomości – str. 91-92 protokołu kontroli;
- d) zasad wykonywania wewnętrznej kontroli w stosunku do wydatków budżetu realizowanych ze środków postawionych do dyspozycji rad osiedli – str. 123-124 i 139 protokołu kontroli;
- e) dokumentów sporządzanych na okoliczność likwidacji środka trwałego oraz terminów przekazywania ich do odpowiednich komórek finansowo-księgowych – str. 178 protokołu kontroli;

- f) obiegu dokumentów dotyczących zmian planów finansowych zakładów budżetowych i funduszy celowych, zapewniającego zachowanie zgodności tych planów z uchwałą budżetową – str. 185-186 protokołu kontroli;
- g) zasad obiegu dowodów księgowych dotyczących gromadzenia przychodów środka specjalnego z opłat parkingowych (w tym za nieopłacony postój), zasad i terminów ustalania należności i wystawiania upomnień za nieopłacone postoje oraz przekazywania dokumentów dotyczących tych procesów do Wydziału Księgowo-Rachunkowego – str. 196 protokołu kontroli.

Prawidłowo opracowana dokumentacja w zakresie organizacji jednostki powinna w przejrzysty i spójny sposób określać zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych stanowisk pracy i komórek organizacyjnych, a także ustalać drogę obiegu dokumentów związanych ze wszystkimi procesami zachodzącymi w jednostce (standardy Nr 3 i 5 w części A „Środowisko kontroli wewnętrznej” oraz standardy Nr 12-14 w części D „Mechanizmy systemu kontroli finansowej”). Ewentualne przypadki odstępstw od ustalonych procedur kontroli winny być uzasadniane, dokumentowane i zatwierdzone przez kierownika jednostki lub upoważnionego pracownika (standard Nr 17 w części D).

Badanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości jednostki wykazało, iż w zakładowym planie kont zawarto jedynie wykaz kont syntetycznych występujących

w ewidencji budżetu i Urzędu jako jednostki budżetowej. Nie stwierdzono natomiast w jego treści postanowień odnoszących się do wykazu kont ksiąg pomocniczych, którego ujęcie

w zakładowym planie kont wymagane jest przepisami § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 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 153, poz. 1752) - str. 20 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości naruszające zarówno zasady rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych, wynikające z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r., jak i ogólne reguły zawarte w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.). Szczegółowe ustalenia w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim ujmowania operacji gospodarczych w ewidencji niezgodnie z zasadami funkcjonowania kont, określonymi przepisami rozporządzenia z dnia 18 grudnia 2001 r., poprzez:

- a) niezachowanie czystości obrotów na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” – str. 29 protokołu kontroli;
- b) dokonywanie na koncie 133 „Rachunek bieżący budżetu” (w ramach wewnętrznych przeksięgowania) zapisów na podstawie dowodów PK – str. 29 protokołu kontroli;
- c) ujmowanie na koncie 101 „Kasa” innych niż gotówka wartości pieniężnych – str. 30-31 protokołu kontroli;
- d) ewidencjonowanie na kontach 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” w ewidencji budżetu rozliczeń z tytułu środków postawionych do dyspozycji rad osiedli – wskazane konta w ewidencji budżetu służą jedynie do rozliczeń z tytułu dochodów i wydatków zrealizowanych przez jednostki budżetowe – str. 44-45 i 123-124 protokołu kontroli;
- e) stosowanie nieprawidłowych księgowania w zakresie obrotu znakami skarbowymi i gotówką pochodzącą z ich sprzedaży, czego skutkiem było m.in. wykazywanie nieprawidłowego stanu gotówki za sprzedane znaki w raportach kasowych – str. 32-33 protokołu kontroli;
- f) nieujęcie w ewidencji budżetu, (zapisem Wn 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” – Ma 901 „Dochody budżetowe”) niektórych jednostkowych sprawozdań Rb-27S o dochodach jednostki samorządu terytorialnego, w wyniku czego dochody budżetu za 2003 rok zostały zaniżone w ewidencji księgowej o 1.789,45 zł – str. 44 protokołu kontroli;

- g) ewidencjonowanie na kontach 135 „Rachunki środków funduszy specjalnego przeznaczenia” i 853 „Fundusze pozabudżetowe” środków otrzymywanych z PFRON na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. Nr 123, poz. 776 ze zm.), niestanowiących przychodów żadnego z gminnych lub powiatowych funduszy celowych – str. 211-213 protokołu kontroli.

Ponadto w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych stwierdzono nieprawidłowości skutkujące niezgodnością zapisów w księgach z rzeczywistym stanem rozrachunków kontrolowanej jednostki z kontrahentami, co pozostaje w sprzeczności z wymogiem rzetelności ksiąg rachunkowych, sformułowanym w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Nieprawidłowości polegały na:

- a) księgowaniu zapisami Ma 130 – Wn 201 „Rozrachunki z dostawcami” wydatków, co do których nie dokonano wcześniejszego ujęcia zobowiązania na stronie Ma konta 201, w wyniku czego na stronie Wn konta 201 widniała na koniec roku kwota nie istniejących w rzeczywistości należności na sumę 97.794,01 zł (na saldo strony Wn wynoszące na koniec 2003 r. ogółem 110.857,71 zł) – str. 48-49 protokołu kontroli;
- b) ujmowaniu na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wpłat należności nie przypisanych uprzednio na tym koncie, w wyniku czego wykazywało ono po stronie Ma nierealny stan nadpłat; w przyjętej próbie 15 pozycji nadpłat o najwyższej wartości stwierdzono 7 nierealnych na sumę 266.764,81 zł, przy ogólnej kwocie nadpłat wynoszącej 490.934,26 zł – str. 49 protokołu kontroli;
- c) wykazaniu na koncie 202-03 dotyczącym rozrachunków środków specjalnych nierealnych nadpłat na kwotę 50.211,20 zł; w trakcie kontroli dokonano stosownych księgowania urealnijających saldo konta – str. 195 protokołu kontroli;
- d) wykazaniu w księgach rachunkowych odmiennej wysokości należności i zobowiązania z tego samego tytułu – zobowiązanie Urzędu Miejskiego wobec Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z tytułu opłat za wycinkę drzew w trakcie realizacji inwestycji miejskich wynosiło według ewidencji 264.615,24 zł, natomiast należność GFOSiGW od Urzędu z tego samego tytułu - na innym koncie analitycznym - została ujęta w kwocie 987.930,47 zł (różnica – 723.315,23 zł) – str. 49 i 53 protokołu kontroli;
- e) wykazywaniu na koniec okresu sprawozdawczego sald kont syntetycznych rozrachunków per saldo, w wyniku czego salda nie odzwierciedlały rzeczywistego stanu aktywów i pasywów – str. 52 protokołu kontroli;
- f) nieewidencjonowaniu na koncie rozrachunkowym należności środków specjalnych z tytułu nieopłaconych postojów, w wyniku czego należności te nie zostały również wykazane w sprawozdawczości; na podstawie ewidencji pozaksięgowanej ustalono, iż należności te według stanu na 19 czerwca 2004 r. stanowiły kwotę 129.921,52 zł - str. 196-197 protokołu kontroli.

Nieprawidłowości w obszarze rachunkowości jednostki stwierdzono także podczas kontroli inwentaryzacji walorów w kasie, rozrachunków i środków trwałych. Ustalono, iż przeprowadzona na dzień 31 grudnia 2003 r. inwentaryzacja znaków skarbowych i gotówki pochodzącej z ich sprzedaży wykazała faktyczny stan tych walorów inny niż wynikający

z ewidencji księgowej. Mimo tego wyniki inwentaryzacji nie zostały powiązane z odpowiednimi zapisami w księgach rachunkowych poprzez rozliczenie ustalonych różnic, czym naruszono postanowienia art. 27 ustawy o rachunkowości – str. 32-33 protokołu kontroli. Odnośnie inwentaryzacji rozrachunków stwierdzono, iż w wyniku jej przeprowadzenia w drodze weryfikacji zapisów z dokumentami źródłowymi nie zostały ujawnione nierealne należności i nadpłaty, o których była mowa w niniejszym wystąpieniu, co przesądza, iż inwentaryzacja rozrachunków nie była przeprowadzona rzetelnie – str. 54-55 protokołu kontroli. Kontrola prawidłowości przeprowadzenia spisu z natury środków trwałych wykazała natomiast przypadki nieprzestrzegania wymagań obowiązujących

w Urzędzie Instrukcji inwentaryzacyjnej. Niektóre z arkuszy spisu z natury nie zawierały daty spisu oraz terminu, na który przeprowadzana była inwentaryzacja, nie wskazywano

również danych osób materialnie odpowiedzialnych za spisywane składniki majątkowe. Z okazanej kontrolującą dokumentacji spisu nie wynika także, aby przeprowadzona została kontrola prawidłowości spisu. Obowiązki w tym zakresie spoczywały na przewodniczącym stałej komisji inwentaryzacyjnej (Sekretarzu Miasta), który – w myśl postanowień Instrukcji – powinien wyznaczyć kontrolerów. Praca kontrolerów powinna być udokumentowana protokołem z oznaczeniem skontrolowanych arkuszy spisowych – str. 178-179 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli badaniem objęto także prawidłowość wykonywania przez kontrolowaną jednostkę obowiązków sprawozdawczych w stosunku do wybranych sprawozdań. Ustalono, iż w zbiorczych sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za 2003 rok nie wykazano zobowiązań wymagalnych na łączną kwotę 67.586,66 zł. Zobowiązania te powinny być wykazane w jednostkowych sprawozdaniach Urzędu Miejskiego jako jednostki budżetowej. Obowiązek wykazywania zobowiązań wymagalnych w wymienionych sprawozdaniach ustalają przepisy § 8 ust. 1 pkt 5 i § 12 załącznika Nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 24, poz. 279 ze zm.). W związku ze wskazaną nieprawidłowością, kwota zadłużenia miasta Białystok wynikająca ze sprawozdawczości na koniec 2003 roku została zaniżona o 67.586,66 zł – str. 21-22 protokołu kontroli.

Analiza danych zawartych w rocznych sprawozdaniach Rb-32 z wykonania planów finansowych środków specjalnych jednostek budżetowych, utworzonych w rozdz. 60015 „Drogi publiczne w miastach na prawach powiatu” i rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne”, na podstawie art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) wykazała, iż należności środków specjalnych wykazano w kwocie pomniejszonej o wynikające z ewidencji księgowej nadpłaty (per saldo). Dokonano tym samym niedopuszczalnej w świetle przepisów art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości kompensaty składników aktywów i pasywów, naruszając jednocześnie postanowienia § 8 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej – str. 193-195 protokołu kontroli.

Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że badana jednostka, jako jednostka otrzymująca sprawozdania, winna bardziej wnikliwie dokonywać kontroli formalno-rachunkowej, a także kontroli merytorycznej otrzymywanych sprawozdań jednostkowych, stosownie do przepisów § 10 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Wniosek taki należy sformułować wobec nieprawidłowości stwierdzonych przez kontrolujących w trakcie badania danych zawartych w jednostkowych sprawozdaniach składanych przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze – str. 39, 185-186 i 188 protokołu kontroli.

Analizując wykonanie budżetu miasta Białystok za 2003 rok stwierdzono, iż część wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetu sfinansowano ze środków pochodzących z kredytu uruchomionego w rachunku budżetu, zaciągniętego – zgodnie z upoważnieniem udzielonym przez Radę Miejską – na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu (Rada Miejska upoważniła organ wykonawczy do zaciągania zobowiązań na ten cel do wysokości 30.000.000 zł). Zgodnie z postanowieniami art. 48 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu, kredyty te podlegają jednakże spłacie w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. W kontrolowanym 2003 roku obowiązek ten nie został przez miasto Białystok dopełniony - środkami kredytu zaciągniętego w oparciu o upoważnienie do zaciągania kredytów krótkoterminowych na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu sfinansowano w rzeczywistości wydatki nie znajdujące pokrycia w dochodach. Zapis w umowie trzyletniej, zawartej z bankiem prowadzącym obsługę budżetu, o bezpośredniej możliwości korzystania z kredytu w rachunku budżetu przez cały czas trwania umowy nie zmienia faktu, iż

powinien on być wykorzystywany zgodnie z przepisami ustawy i przeznaczony na cel wynikający z upoważnienia Rady. Na dzień 31 grudnia 2003 r. zadłużenie w rachunku bieżącym budżetu wyniosło 10.746.462,54 zł – str. 35-36 protokołu kontroli.

Na podstawie analizy posiadanych przez Urząd Miejski jednostkowych sprawozdań Rb-Z sporządzonych przez jednostki podległe i nadzorowane stwierdzono, iż zadłużenie z tytułu kredytów w wysokości 108.241 zł wykazało na dzień 31 grudnia 2003 r. Gospodarstwo Pomocnicze Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku. Jak ustalono, Gospodarstwo Pomocnicze w okresie objętym kontrolą i wcześniej zaciągało kredyty obrotowe. Z przedłożonych kontrolującym umów zawartych z bankami wynika, iż Gospodarstwo Pomocnicze w okresie objętym kontrolą zaciągnęło kredyt preferencyjny obrotowy na zakup rzeczowych środków do produkcji rolnej w Banku Spółdzielczym w Zabłudowie na kwotę 82.000,- zł, a także kredyt w 2000 r. w Banku Gospodarki Żywnościowej S.A. Oddział w Białymstoku na kwotę 44.985,- zł. Pełnomocnictwa do zaciągnięcia kredytu udzielił Kierownikowi i St. Księgowej Gospodarstwa Pomocniczego Dyrektor Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku. Stosownie do art. 133 ustawy o finansach publicznych czynności prawnych polegających m.in. na zaciąganiu kredytów i pożyczek (o których mowa w art. 48 ustawy) dokonuje w gminie wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ponadto do ważności takich czynności konieczna jest kontrasygnata skarbnika gminy. Zatem zarówno kierownik jednostki budżetowej, jak i kierownik gospodarstwa pomocniczego nie posiadali umocowania do zawierania umów kredytowych – str. 39 protokołu kontroli.

Według danych zbiorczego sprawozdania Rb-27S o dochodach budżetowych miasto Białystok zrealizowało w 2003 roku dochody w wysokości 487.618.054 zł, co stanowi 100,4% planu po zmianach. Ustalono, iż wykazane w sprawozdaniu dochody budżetu zostały zaniżone o kwotę 2.589,45 zł, z racji nie ujęcia w ewidencji budżetu niektórych sprawozdań jednostkowych o dochodach budżetowych (str. 44 protokołu kontroli) oraz nie przekazania na rachunek dochodów kwoty wadiów (800 zł), wniesionych przez uczestników przetargu na zbycie nieruchomości, które powinny być zaliczone na poczet ceny za zbyte nieruchomości – str. 91-92 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości procedury opracowywania planów finansowych zakładów budżetowych stwierdzono, iż pismem Skarbnika Miasta z dnia 12 grudnia 2002 r. zalecono zakładom budżetowym złożenie projektów planów finansowych do dnia 31 grudnia 2002 r. Termin przekazania projektów planów zalecony w wymienionym piśmie pozostawał

w sprzeczności z przepisem § 30 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333), nakazującym opracowanie i przekazanie projektów planów finansowych przez samorządowe zakłady budżetowe nie później niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Stosując się do terminu wskazanego w piśmie Zarząd Mienia Komunalnego przekazał projekt planu dnia 31 grudnia 2002 r. – str. 181 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli badaniu poddano także prawidłowość prowadzenia gospodarki finansowej w formie środków specjalnych i funduszy celowych, a także – w aspekcie formalnym - prawidłowość rozliczeń między budżetem a zakładami budżetowymi, opierając się na planach finansowych i sprawozdaniach tych zakładów.

Stosunkowo najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzono podczas analizy dokumentacji dotyczącej Zarządu Mienia Komunalnego. W projekcie planu finansowego ZMK na 2003 r. stwierdzono błędnie obliczoną wysokość planowanej wpłaty do budżetu, która wynosiła 200.000 zł. Z dokonanego przez kontrolujących obliczenia – zgodnie z zasadami wskazanymi przepisami § 34 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. - wynika, iż wpłata do budżetu winna być zaplanowana w wysokości

90.000 zł. Założenia projektu w zakresie planowanej wpłaty były nieprawidłowe, ponieważ przy ustalaniu jej wysokości nie uwzględniono wydatków majątkowych w wysokości 110.000 zł, co nie znajduje uzasadnienia w przepisach przywołanego § 34 ust. 1 rozporządzenia – str. 181-182 protokołu kontroli. W dniu 8 kwietnia 2003 r. Dyrektor ZMK przedłożył plan finansowy „dostosowany do wielkości zapisanych w budżecie miasta na 2003 rok”. Plan ten nie został zmieniony (w stosunku do projektu) w zakresie ogólnych wartości mających wpływ na rozliczenia z budżetem. Z analizy zapisów uchwały budżetowej (w jej pierwotnej wersji) wynika, iż zaplanowane w rozdz. 70001 „Zakłady gospodarki mieszkaniowej” dochody z tytułu wpłaty nadwyżki środków obrotowych przez ZMK wynosiły 494.000 zł, co nie znajdowało odzwierciedlenia w planie finansowym ZMK, wskazującym planowaną wpłatę w dalszym ciągu w wysokości 200.000 zł (błędnie obliczonej). Natomiast według danych załącznika Nr 4 do uchwały budżetowej „Przychody i koszty zakładów budżetowych” wpłata nie była w ogóle planowana. Istniały zatem niezgodności wynikające zarówno z wewnętrznej sprzeczności w uchwale budżetowej między załącznikiem ustalającym plan dochodów

a załącznikiem Nr 4, jak również z niedostosowania przez Dyrektora ZMK planu finansowego do postanowień uchwały budżetowej w zakresie wysokości planowanej wpłaty, co wskazuje na naruszenie przez Dyrektora przepisów § 30 ust. 5 rozporządzenia z 29 grudnia 2000 r. – str. 182 protokołu kontroli (należy dodać, iż nieprawidłowości między danymi uchwały budżetowej a planami finansowymi stwierdzono także w trakcie kontroli funduszy celowych – str. 199-200 protokołu kontroli). Stan ten nie wpłynął na podjęcie działań ze strony Urzędu zmierzających do usunięcia niezgodności. W trakcie roku zmiany dotyczące rozliczeń ZMK z budżetem z tytułu wpłaty były wprowadzane zarówno w budżecie (zwiększenie dochodów z tytułu wpłaty), jak i planie finansowym ZMK, w którym ostatecznie w ogóle nie planowano wpłaty – str. 183-184 protokołu kontroli. Korekty planów ZMK dokonywane przez Dyrektora nie były zatem skorelowane z odpowiednimi zmianami w uchwale budżetowej (ostatecznie planowany dochód z wpłaty – 894.000 zł), co wskazuje na naruszenie przez Dyrektora ZMK kompetencji do wprowadzania zmian w planie finansowym, wynikającej z § 31 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2000 r. w zw. z art. 19 ust. 13 ustawy o finansach publicznych.

Analizując formalne podstawy rozliczeń między budżetem miasta a ZMK należy ponadto wskazać, iż w trakcie roku budżetowego zmieniana była w planie finansowym kwota w pozycji „Stan środków na początek roku”, co poddaje w wątpliwość rzetelność danych przyjętych przy obliczaniu planowanej wpłaty – str. 184-185 protokołu kontroli. (Zmiany stanu środków w trakcie roku stwierdzono także w odniesieniu do planów finansowych środków specjalnych – str. 193 protokołu kontroli). Praktyką było także ujmowanie

w projektach planów ZMK planowanego stanu środków na początek roku budżetowego w wysokości innej niż planowany do zrealizowania na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy – str. 186-187 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości gospodarki finansowej ZMK stwierdzono – w oparciu o analizę planu finansowego – również inne uchybienia. W okresie objętym kontrolą ZMK ponosił wydatki inwestycyjne finansowane ze środków własnych. Stosownie do § 33 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., zakres planowanych do finansowania ze środków własnych kosztów realizacji inwestycji zakładu budżetowego podlega akceptacji przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Ustalono, iż wydatki planowane do pokrycia własnych kosztów realizacji inwestycji nie zostały formalnie zaakceptowane przez Pana Prezydenta. Ze złożonego kontrolującym wyjaśnienia wynika jedynie, iż „Kolegium Prezydenta pozytywnie zaopiniowało plan ZMK”. Brak zatwierdzenia zakresu wydatków inwestycyjnych ze środków własnych przez Pana lub osobę przez Pana upoważnioną oznacza, iż Dyrektor ZMK nie posiadał upoważnienia do dokonywania wydatków i zaciągania zobowiązań na poczet działalności inwestycyjnej – str. 184 protokołu kontroli. Ponadto ustalono, iż wysokość zaplanowanego stanu środków obrotowych na koniec 2003 roku, wynikająca z korekty



planu z dnia 3 grudnia 2003 r. i wykazana w sprawozdaniu Rb-30, narusza przepis § 33 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r., zakazujący planowania stanu środków obrotowych w kwocie wyższej niż 1/6 rocznych, planowych na rok następny, kosztów wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń. Według ostatecznej wersji projektu planu ZMK na 2004 r., planowane środki na wynagrodzenia z pochodnymi wynosiły 4.931.791 zł (w tej wysokości zostały również ujęte w planie). Zatem 1/6 planowanych środków stanowiła kwotę 821.965,16 zł i tej wysokości nie powinien przekraczać stan środków planowany na 31 grudnia 2003 r. Został on więc zawyżony w planie o kwotę 646.928,84 zł – str. 184-185 protokołu kontroli.

Bezpośredni nadzór nad Zarządem Mienia Komunalnego przekazany został przez Pana Prezydenta z-cy Prezydenta p. Józefowi Klimowi. Zgodnie z § 21 ust. 1 pkt 2 lit. a) Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Białymstoku do zadań Wydziału Finansów w zakresie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi należy kontrola prawidłowości opracowywania i zatwierdzania planów finansowych jednostek organizacyjnych miasta. Jak jednakże ustalono, pracownik posiadający w zakresie czynności zapisy o tej treści wykonuje kontrolę jedynie w odniesieniu do planów finansowych jednostek budżetowych i tylko na etapie przed uchwaleniem budżetu. Zadania związane z nadzorem nad funkcjonowaniem ZMK zostały przypisane także Wydziałowi Mienia, jednakże sposób ich sformułowania nie pozwala stwierdzić w jakim zakresie (i czy w ogóle) nadzór ten obejmuje sprawy finansów ZMK i jego rozliczeń z budżetem. W praktyce jedynie część zmian planu finansowego ZMK trafia do Wydziału Finansów, co nie daje pracownikom finansowo-księgowym podstaw do kwestionowania danych zawartych w otrzymanych zmianach planu – str. 185-186 protokołu kontroli.

Analiza rocznego sprawozdania Rb-30 zakładu budżetowego Cmentarz Miejski wykazała, iż nie zostały w nim uwidocznione zobowiązania wobec inwestycji finansowanych ze środków własnych w kwocie 170.000 zł. Kwotę wpłaty do budżetu faktycznej nadwyżki środków obrotowych ustalono – mimo tego uchybienia - w prawidłowej wysokości, w oparciu o wyliczenia załączone do sprawozdania. Należy jednakże zwrócić uwagę, iż nie uwidocznienie tych zobowiązań w sprawozdaniu zniekształciło stan środków obrotowych na koniec roku, został on bowiem zawyżony o kwotę niewykazanych zobowiązań – str. 187 protokołu kontroli.

Zakład Obsługi Komunikacji Miejskiej wpłacił do budżetu w 2003 roku kwotę 45.389 zł jako faktyczną nadwyżkę środków obrotowych za rok 2002. Na podstawie sprawozdania Rb-30 za 2002 r. ustalono, iż wpłacona kwota była o 29.281,06 zł wyższa niż powinna według danych sprawozdania. Przy obliczeniu faktycznej nadwyżki środków obrotowych nie uwzględniono bowiem zobowiązań wobec inwestycji finansowanych ze środków własnych, czym naruszono § 33 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000 r. Oprócz tego, dokonanie fizycznej wpłaty do budżetu kwoty faktycznej nadwyżki środków obrotowych przez zakład budżetowy korzystający z dotacji pozostaje w sprzeczności

z przepisami § 36 ust. 1 rozporządzenia z dnia 29 grudnia 2000 r., z którego wynika, iż rozliczenie nadwyżki z budżetem powinno nastąpić poprzez zmniejszenie o odpowiednią kwotę dotacji na rok 2003 – str. 188 protokołu kontroli. W okresie objętym kontrolą ZOKM otrzymywał z budżetu dotację przedmiotową, ustaloną na podstawie postanowień uchwały Rady Miejskiej z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie ustalenia stawek dotacji przedmiotowych dla zakładów budżetowych na 2003 rok. Wysokość dotacji obliczono przyjmując jako jednostkę kalkulacyjną koszt 1.000 wozokilometrów. Na podstawie porównania danych zawartych w sprawozdaniu z działalności ZOKM z kwotą przekazanej dotacji ustalono, iż przekazana w 2003 roku dotacja została zawyżona o 126.955 zł (co obliczono poprzez odniesienie faktycznej ilości wozokilometrów do kwoty stawki dotacji). W łącznej kwocie przekazanej ZOKM dotacji znajdowały się także środki w wysokości 265.483 zł jako „dotacja celowa na pokrycie kosztów funkcjonowania komunikacji nocnej”. Do pism w sprawie uruchomienia środków dołączany był wykaz kosztów funkcjonowania komunikacji nocnej za dany okres, na które składały się koszty usług przewozu, ochrony, kontroli, druku i wymiany rozkładów jazdy. Jak wynika z przedkładanych pism i zestawień kosztów, koszty funkcjonowania komunikacji nocnej zostały w całości sfinansowane z budżetu miasta. Środki pochodziły z rezerwy celowej

ujętej w budżecie z przeznaczeniem na pokrycie kosztów komunikacji nocnej w wysokości 600.000 zł. Nie stwierdzono, aby kwota dotacji przeznaczonej na finansowanie kosztów komunikacji nocnej ustalana była w oparciu o przyjętą na 2003 rok kalkulację stawek dotacji przedmiotowej dla ZOKM. Nie została również podjęta odrębna uchwała ustalająca jednostkową stawkę dopłaty do kosztów funkcjonowania komunikacji nocnej. W świetle przepisów art. 19 ust. 7-9 w zw. z art. 117 ustawy o finansach publicznych przyjęty sposób ustalenia dla zakładu budżetowego wysokości dotacji na finansowanie komunikacji nocnej – jako sfinansowanie pełnej kwoty jej kosztów - należy uznać za nieprawidłowy – str. 187-189 protokołu kontroli. Analiza dotacji przekazanych innym zakładom budżetowym wskazuje na powszechną praktykę kalkulowania według stawek jednostkowych jedynie kwoty dotacji w pierwotnie ustalonej wysokości.

W przypadku zwiększenia kwoty dotacji w trakcie roku, dodatkowo przyznane środki nie mają już oparcia w kalkulacji i tracą cechy dotacji przedmiotowej na rzecz dotacji celowej, co ustalono w odniesieniu do Izby Wytrzeźwień i Schroniska dla Zwierząt – str. 189-191 protokołu kontroli. Zakłady budżetowe otrzymywały także dotacje z rozdz. 85154, tj. ze środków przeznaczonych na zadania z zakresu profilaktyki i przeciwdziałania alkoholizmowi. Przekazywanie zakładom budżetowym środków o ściśle określonym przeznaczeniu, a zatem posiadających cechy dotacji celowej (przeznaczonych na cele inne niż inwestycyjne) pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 19 ust. 7-9 ustawy o finansach publicznych – str. 190-192 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli wydatkowania środków specjalnych utworzonych na podstawie art. 40a ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838 ze zm.) stwierdzono, iż ze środków tych pokrywano m.in. wydatki na wynagrodzenia

i pochodne pracowników Biura Strefy Płatnego Parkowania, które w 2003 r. stanowiły kwotę 555.504 zł. Wydatki na ten cel znalazły się również w planie środka na 2004 rok. Art. 40a ust. 1 ustawy o drogach publicznych precyzuje zakres wydatków, które mogą być realizowane

z przychodów środka specjalnego, tj.: budowa, przebudowa, remont, utrzymanie i ochrona dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich i przepraw promowych. Przepisy ustawy

o drogach publicznych zawierają w art. 4 pkt 17-21 definicje legalne zwrotów określających przeznaczenie omawianych środków specjalnych. Wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przy pobieraniu opłat stanowiących jeden z przychodów środka specjalnego nie mieszczą się w pojęciu żadnego z celów wskazanych

w art. 40a ust. 1 ustawy. W trakcie kontroli, uchwałą Nr XXVII/255/04 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 28 czerwca 2004 r. w sprawie zmiany budżetu Miasta na 2004 rok, zwiększono plan wydatków budżetowych o kwotę wypłaconych dotychczas ze środka specjalnego wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń pracowników Biura Strefy Płatnego Parkowania oraz usunięto te wydatki z planu środka specjalnego na 2004 rok. Ponadto w dniu 30 czerwca 2004 r. dokonano przelewu środków pieniężnych, które wykorzystano na wydatki osobowe w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2004 r. w kwocie 293.393,86 zł z rachunku bankowego Urzędu na rachunek bankowy środków specjalnych – str. 194 protokołu kontroli.

W oparciu o ewidencję analityczną omawianych środków specjalnych stwierdzono, iż zawiera ona należności na kwotę 72.124,86 zł, które zostały uwidocznione w ewidencji pod datą 1 stycznia 2001 r. poprzez przeniesienie z wcześniej wykorzystywanego programu komputerowego. Realności tych należności pracownicy Wydziału Księgowo-Rachunkowego prowadzący ewidencję środków specjalnych nie potrafili wykazać kontrolującym – str. 195 protokołu kontroli.

Analiza zasad ustalania należności środków specjalnych z tytułu opłat za nieopłacone postoje wykazała, iż dokumentem stanowiącym podstawę ujmowania w księgach rachunkowych należności powinno być upomnienie. Upomnienie zawiera imię i

nazwisko, adres kierowcy, nr rejestracyjny pojazdu, wykaz ulic, przy których parkowany był pojazd oraz godzinę postoj, a tym samym umożliwia wszczęcie czynności egzekucyjnych. Wystawiane jest ono na podstawie wezwania-raportu sporządzanego przez pracownika kontrolującego strefę płatnego parkowania (w wezwaniu-raporcie zawarte są ogólne dane dotyczące stwierdzenia nieopłaconego postoj). Na podstawie danych przekazanych przez Biuro Strefy Płatnego Parkowania ustalono, iż w 2003 roku kontrolerzy strefy płatnego parkowania wystawili 32.118 wezwań-raportów, na podstawie których wystawiono jedynie 1.553 upomnienia, zatem za okres objęty kontrolą Izby Obrachunkowej nie ustalono należności w odniesieniu do 30.565 wezwań-raportów. Jak wynika z wyjaśnień złożonych podczas kontroli, 23.420 spraw jest obecnie w toku załatwiania, zaś w stosunku do 7.145 nie podjęto żadnych czynności. Pomnożenie ilości nie wystawionych upomnień przez 50 zł (kara za nieopłacony postój obowiązująca w okresie objętym kontrolą - do 18 grudnia 2003 r.), może oznaczać, że nie ustalono do czasu kontroli należności na kwotę około 1.500.000,- zł (jest to kwota maksymalna, bowiem nieopłacone postoje wpisane w wezwaniach-raportach mogły dotyczyć również sytuacji, co do których nie powinna być ustalana należność za nieopłacony postój). Z kolei za okres 2000-2002 wystawiono 147.293 wezwań-raportów, z czego 55.932 (38%) to sprawy w dalszym ciągu nie załatwione (w toku), a w stosunku do 77.506 wezwań raportów (52,6% wystawionych w latach 2000-2002) nie podjęto żadnych czynności - str. 197-198 protokołu kontroli. Zakres stwierdzonych opóźnień w ustalaniu należności za nieopłacone postoje wymaga podjęcia zdecydowanych działań, skierowanych na usprawnienie poboru tej należności, m.in. poprzez - jak wcześniej wskazano - objęcie procesu poboru omawianej należności właściwymi procedurami kontroli wewnętrznej.

W planie finansowym Powiatowego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym na 2003 r. (Dział 710, rozdział 71030), podpisanym z datą 8 kwietnia 2003 roku, nie uwzględniono danych wynikającymi z ewidencji księgowej w zakresie stanu Funduszu na początek 2003 r. (w planie został on zaniżony 278.285,45 zł). Faktycznego stanu Funduszu nie uwzględniono także w uchwale budżetowej. Zgodnie z przepisami § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 listopada 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Gospodarki Finansowej Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym (Dz. U. Nr 207, poz. 1759) w rocznym planie finansowym Funduszu (którego częścią składową jest fundusz powiatowy) wykazuje się stan Funduszu na początek roku, obejmujący środki finansowe, należności i zobowiązania. Z kolei w jedynej zmianie planu dokonanej z datą 30 grudnia 2003 r. stan Funduszu na początek roku zmieniono i wykazano go w jeszcze niższej (w sumie o 305.000 zł) kwocie, niż wynikająca z ewidencji na początek 2003 roku - str. 208-209 protokołu kontroli.

W zakresie gospodarowania Gminnym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej ustalono, iż kontrolowana jednostka sporządza dokument pod nazwą „Roczne zestawienie przychodów i wydatków GFOŚiGW” jako roczne sprawozdanie z działalności Funduszu. „Zestawienie” za 2003 rok zostało zatwierdzone uchwałą Nr XXVI/244/04 Rady Miejskiej z 31 maja 2004 r. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zm.) w art. 420 postanawia, że zarząd powiatu lub wójt (prezydent miasta) do dnia 15 stycznia przedstawiają do zatwierdzenia radzie powiatu lub radzie gminy projekt zestawienia przychodów i wydatków na dany rok odpowiednio powiatowego lub gminnego funduszu, a w art. 421 ust. 5, że starostowie, wójtowie lub prezydenci miast zatwierdzone zestawienie przychodów i wydatków odpowiednio powiatowego, gminnego Funduszu podają do publicznej wiadomości. Projekt zestawienia przychodów i wydatków należy zatem rozumieć jako zakładane na dany rok przychody i wydatki, a nie jako sprawozdanie z już zrealizowanych - w roku poprzednim - przychodów i wydatków Funduszu. Czas sporządzania dokumentu oraz jego treść przesądzają, iż nie można go traktować jako sporządzonego w wykonaniu przepisów art. 420 ustawy - Prawo ochrony środowiska - str. 201 protokołu kontroli.

Kontroli poddano wydatkowanie środków wyodrębnionych w budżecie miasta do dyspozycji rad osiedli. Stwierdzono, iż środki te przekazywane były z rachunku budżetu

bezpośrednio na rachunki bankowe osiedli i ujmowane w ewidencji budżetu zapisem Ma 133 – Wn 223. Z wykorzystania środków osiedla składały sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych (za II i III kwartał oraz za 2003 rok; w I kwartale jednostki pomocnicze nie otrzymały żadnych środków z budżetu), na podstawie których wydatkowane przez osiedla środki zachowywano jako wydatki budżetu (zapisem Ma 223 – Wn 902). Analiza tych sprawozdań została przypisana zakresem czynności jednemu z pracowników Referatu Planowania i Realizacji Budżetu. Nie były natomiast przedkładane sprawozdania rzeczowo-finansowe według wzoru załączonego do statutów osiedli przyjętych przez organ stanowiący. Sposób rozliczania środków budżetu postawionych do dyspozycji rad osiedli oparto zatem na zasadach właściwych jednostkom budżetowym – str. 121–123 protokołu kontroli.

Ustalono, że organy osiedli dysponowały przekazanymi im środkami bez zachowania zasad wewnętrznej kontroli finansowej (dotyczy to całości zbadanych środków). Wydatkowanie środków publicznych (środków budżetu) powinno być poddane stosownym procedurom, w tym kontroli wykonywanej przez głównego księgowego jednostki sektora finansów publicznych (skarbnika) w trybie art. 35 ustawy o finansach publicznych. Teza ta znajduje potwierdzenie w art. 51 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym i 124 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, z których wynika uprawnienie jednostek pomocniczych do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Przesądza to, iż wydatki na działalność jednostek pomocniczych powinny być dokonywane na takich samych zasadach jak pozostałe wydatki budżetu. Tym samym zasadne jest ujęcie ich w planie wydatków jednej z jednostek budżetowych gminy – w praktyce przede wszystkim Urzędu Miejskiego – co wynika z art. 126 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Operacje powodujące uruchomienie wydatków nie mogą odbywać się z pominięciem udziału pracowników jednostki sektora finansów publicznych (Urzędu) i procedur kontroli wewnętrznej, które powinny w swej treści regulować mechanizmy kontrolne w stosunku do środków postawionych do dyspozycji rad osiedli – str. 123-124 protokołu kontroli. Samodzielne realizowanie wydatków przez organy jednostek pomocniczych nie miało zatem umocowania w obowiązujących przepisach i było podstawową przyczyną powstania nieprawidłowości w gospodarce finansowej prowadzonej przez osiedla.

Wysuwanie propozycji co do wysokości przyznawanych jednostkom pomocniczym środków przypisano w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu do zadań Biura Rady Miejskiej (faktycznie Kierownik Biura wydawał również dyspozycje do komórki finansowo-księgowej, dotyczące przelania środków na rachunki bankowe rad osiedli). W 2003 roku do dyspozycji rad osiedli postawiono (poprzez przelewy na ich rachunki bankowe) kwotę 226.879 zł. Izba Obrachunkowa przeprowadziła kontrolę gospodarowania środkami na próbie 8 spośród 26 funkcjonujących w okresie objętym kontrolą rad osiedli, obejmując badaniem wydatki na kwotę 81.160 zł, stanowiące 35,8% ogółu środków postawionych w 2003 roku do dyspozycji rad. Urząd Miejski nie dysponował dokumentacją wydatków budżetu ponoszonych za pośrednictwem rad osiedli – została ona dostarczona na żądanie kontrolujących. Szczegółowe badanie okazanej przez rady osiedli dokumentacji (str. 126-139 protokołu kontroli) pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

- mimo wskazywania przeznaczenia środków postawionych do dyspozycji rad osiedli (tzw. „zadania dodatkowe”), w wielu przypadkach przeznaczane były one na inne cele niż to wynikało z wniosku o ich przyznanie, co powodowało, iż w praktyce przekazywanie dodatkowych środków sprowadzało się często do zasilenia finansowego ogólnej działalności rad osiedli, a nie służyło wykonaniu konkretnego działania; zjawisku temu sprzyjało nieegzekwowanie składania sprawozdań rzeczowych z realizacji „zadań dodatkowych”, których obowiązek składania wynikał z przyjętych zasad przyznawania tych środków; stwierdzono, iż środki na „zadania dodatkowe” w kwocie 14.500 zł zostały wydane na inne cele niż zostały przyznane;

- sposób dokumentowania przez rady osiedli poniesionych wydatków w wielu przypadkach nie odpowiadał wymogom stawianym dowodom księgowym przez ustawę o rachunkowości, a także uniemożliwiał sprawdzenie rzeczywistego przeznaczenia dokonywanych zakupów towarów i usług (np. zakup bonów towarowych, których przeznaczenia nie można było ustalić na podstawie dokumentacji); dowody poniesienia

wydatków były także niejednokrotnie opatrzone podpisami osób postronnych w stosunku do organów jednostek pomocniczych (niebędących członkami rad osiedli); stwierdzono także przypadki wydatków nieudokumentowanych; łącznie istotne wady co do udokumentowania dotyczyły wydatków na kwotę 26.877 zł;

- działalność rad osiedli związana była bardzo często z „przyznawaniem” środków postawionych do ich dyspozycji innym podmiotom (osobom fizycznym, radom rodziców, stowarzyszeniom, kościołom), co uniemożliwiało sprawdzenie rzeczywistego przeznaczenia środków budżetu oraz stanowiło jednocześnie obejście przepisów regulujących udzielanie dotacji celowych z budżetu, ustalonych przepisami art. 118 ustawy o finansach publicznych, a obecnie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.); z otrzymanych środków zbadane osiedla przekazały innym podmiotom kwotę 8.900 zł;

- środki postawione do dyspozycji rad osiedli wykorzystywane były niejednokrotnie na cele nie mieszczące się w katalogu zadań gminy; zarzut tej treści należy postawić wydatkom na kwotę 5.748 zł.

W wyniku kontroli terminowości realizacji należności podatkowych stwierdzono, iż w latach 2002 - 2003 do podatników zalegających z zapłatą pierwsze upomnienia były wysyłane na początku II półrocza danego roku. Za 2003 rok większość upomnień została z kolei wystawiona w marcu 2004 r. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.), wierzyciel zobowiązany jest do systematycznej kontroli zapłaty zobowiązań pieniężnych.

W przypadku zalegania z płatnością należności w terminach wynikających z decyzji bądź przepisów prawa, wierzyciel wysyła upomnienie z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia (§ 3 ust. 1 rozporządzenia). Wskazane w złożonym wyjaśnieniu (załącznik Nr 12 do protokołu kontroli) przyczyny takiego stanu rzeczy mają niewątpliwie swoją wagę, jednakże należy zauważyć, iż wskazana w przywołanych przepisach rozporządzenia systematyczność działań winna być wiązana wprost z obowiązującymi terminami płatności poszczególnych podatków. Wynika z tego, że właściwe jest podejmowanie działań upominawczych po upływie poszczególnych terminów płatności. Ponadto § 7 ust. 4 rozporządzenia nakazuje przesyłanie tytułów wykonawczych do organu egzekucyjnego systematycznie i bez zwłoki. Ustalono natomiast, że w 2002 roku pierwsze tytuły wykonawcze wysłane zostały w miesiącu wrześniu, czyli około dwóch miesięcy od wysłania upomnienia – str. 84-86 protokołu kontroli.

Podczas kontroli prawidłowości realizacji dochodów z tytułu podatku od posiadania psów stwierdzono, iż w przypadku dokonywania wpłat w wysokości innej aniżeli wynikało to z uchwał Rady Miejskiej w Białymstoku: Nr XXII/283/99 z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie podatku od posiadania psów, Nr VII/44/03 z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie podatku od posiadania psów oraz uchwały Nr XII/104/03 z dnia 25 sierpnia 2003 r. zmieniającej uchwałę w sprawie podatku od posiadania psów, organ podatkowy nie prowadził kont podatników, na których ewidencjonowane byłyby rozrachunki z tytułu przedmiotowego podatku. Naruszono w ten sposób § 9 pkt 5 ppkt 1 lit. a) rozporządzenia Ministra Finansów sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 50, poz. 511 ze zm.). Przepis ten obowiązuje organy podatkowe do ewidencjonowania rozrachunków z podatnikami z tytułu płaconych przez nich podatków. Tym samym ewidencja podatkowa nie odzwierciedlała rzeczywistego stopnia realizacji dochodów z badanego tytułu.

W trakcie kontroli zagadnień z zakresu prawidłowości poboru podatku od posiadania psów stwierdzono również uchybienie w sposobie realizacji dochodów z tego tytułu przez inkasentów. Nieprawidłowości te charakteryzowały się tym, iż inkasenci dokonywali poboru podatku na własnych dowodach księgowych, które nie były ewidencjonowane w Urzędzie Miejskim. Taki stan rzeczy naruszał przepisy § 4 ust. 2 pkt

1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w którym wymienione są dokumenty księgowe służące do udokumentowania wpłat podatków, w tym między innymi u inkasentów. Należy zauważyć, iż stosowanie przez inkasentów niestandardowych dowodów przychodowych (nie objętych ewidencją druków ścisłego zarachowania) uniemożliwia zweryfikowanie prawidłowości kwot odprowadzanych przez inkasentów na rachunek dochodów – str. 67-69 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości i powszechności poboru opłaty administracyjnej przeprowadzona kontrola wskazała na przypadki dokonania czynności urzędowych objętych tą opłatą przed dokonaniem wpłaty przez interesanta, na rachunek bankowy Urzędu Miejskiego, opłaty administracyjnej za tą czynność. Stanowi to naruszenie § 3 uchwały Rady Miejskiej Białegostoku Nr XXXV/449/2000 z dnia 29 grudnia 2000 r. w sprawie opłaty administracyjnej, który to nakazuje dokonanie opłaty za czynności wymienione w § 1 tej uchwały przed ich dokonaniem – strona 71 i 72 protokołu kontroli.

Przeprowadzona kontrola wykazała także nieprawidłowości w zakresie powszechności poboru opłaty targowej (str. 72-74 protokołu kontroli). Polegały one na ograniczeniu - do dziewięciu - miejsc, w których pobiera się tą opłatę w drodze inkasa. Wynikające z umów zawartych z inkasentami ograniczenie poboru opłaty targowej do wybranych miejsc stanowi naruszenie postanowień uchwały Rady Miejskiej z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie stawek opłaty targowej, zasad ustalania, poboru oraz terminów płatności, a także art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wskazuje, iż opłatę targową pobiera się w każdym przypadku dokonywania sprzedaży na targowisku (w rozumieniu ust. 2 art. 15 ustawy) przez osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej. W treści przywołanej uchwały Rada Miejska – korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - wskazała inkasentów mających dokonywać poboru opłaty targowej. Z postanowień uchwały nie wynika jednakże, aby wolą organu stanowiącego było zarządzenie poboru w drodze inkasa tylko w wybranych miejscach. Zatem zawarcie z inkasentami umów, na podstawie których pobór opłaty w drodze inkasa nie jest wykonywany na terenie całego miasta stanowi naruszenie § 3 uchwały.

W zakresie rachunkowości podatków i opłat stwierdzono, iż kontrolowana jednostka prowadząc rachunkowość podatków za pomocą systemu komputerowego, nie posiadała dokumentacji wymaganej przez art. 10 ust.1 pkt 3 lit. b) oraz c) ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r Nr 76, poz. 694 ze zm.). Wymienione przepisy stwierdzają jednoznacznie, iż jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykaz zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych; opis systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opis systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. W trakcie trwania czynności kontrolnych badana jednostka podjęła działania zmierzające do wyeliminowania tej nieprawidłowości – strona 81-82 protokołu kontroli.

Przeprowadzona kontrola wykazała także, że stosowano praktykę dokonywania z urzędu, na początku okresów rozrachunkowych objętych kontrolą, odpisów zaległości podatkowych do 5 zł oraz przypisów nadpłat podatku do 5 zł na kontach podatkowych osób prawnych oraz fizycznych w podatku od nieruchomości, bez uprzedniego wydania decyzji podatkowych. Stosowanie powyższej praktyki stanowi naruszenie § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 roku w sprawie zasad

rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, który enumeratywnie wskazuje sposób dokumentowania przypisów i odpisów.

Wskazać należy także, że o ile przepisy art. 67 § 4 Ordynacji podatkowej dają organowi podatkowemu możliwość dokonania z urzędu umorzenia zaległości podatkowych, według wskazanych kryteriów i poprzez wydanie decyzji, o tyle brak jest uregulowań w zakresie dokonywania z urzędu przypisów niwelujących powstałe nadpłaty. Zachowanie organu podatkowego w przypadku nadpłat regulują przepisy zamieszczone w rozdziale 9 „Nadpłata” Ordynacji podatkowej – strony 81-84 protokołu kontroli.

Badanie prawidłowości prowadzenia postępowań na zbycie nieruchomości komunalnych wykazało uchybienia w zakresie kompletności informacji podawanych w wykazach nieruchomości, sporządzanych na podstawie art. 35 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.). Nie zawierały one mianowicie informacji o terminach do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy, wymaganej przepisem art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy. Zgodnie z przywołanymi przepisami termin złożenia takiego wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu. Należy ponadto zauważyć, iż upływ wskazanych terminów

pozostaje w związku z terminem ogłoszenia o przetargu. Na mocy normy zawartej w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami istnieje bowiem wymóg, aby ogłoszenie o przetargu podawane było do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie tych terminów. Przed ogłoszeniem o przetargu należy zaś rozpatrywać wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej, tj. m.in. tych, którym przysługuje pierwszeństwo

w jej nabyciu. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, informacji o nieruchomości, której on dotyczył, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu – str. 88-89 protokołu kontroli. Pośród badanych postępowań na zbycie nieruchomości stwierdzono jeden przypadek uchybienia terminowi określonemu w art. 38 ust. 2 ustawy – wywieszenie wykazu nastąpiło 14 sierpnia 2003 r., natomiast ogłoszenie o przetargu podano do publicznej wiadomości 9 września 2003 r. (zatem w niespełna 4 tygodnie po upublicznieniu wykazu) – str. 89 protokołu kontroli.

Stwierdzono, iż czynności przetargowe przeprowadzane były przez komisje przetargowe powoływane w składzie 5 osób. Zgodnie z brzmieniem obowiązującego w okresie objętym kontrolą § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. Nr 9, poz. 30 ze zm.) przewodniczącego oraz członków komisji przetargowej wyznacza właściwy organ, przez który rozumie się organ wykonawczy gminy, jeżeli przetarg dotyczy nieruchomości stanowiących własność gminy (§ 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w brzmieniu obowiązującym od dnia 7 lutego 2003 r.). W dokumentacji z przeprowadzonych przetargów zawarte były informacje dotyczące powołania komisji przetargowej z wyznaczeniem jej składu, na których znajdowały się podpisy z-cy Prezydenta p. J. P. Klima. W przywołanych pismach dotyczących powołania komisji przetargowych stwierdzono brak postanowień dotyczących wyznaczenia ich przewodniczących, czego wymagał przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia. Należy zauważyć, iż do kompetencji przewodniczących należało m.in. sporządzanie protokołu przeprowadzonego przetargu oraz decydujący głos w przypadku równej liczby głosów w głosowaniu (§ 8 ust. 4, § 9 ust. 1 tego aktu) – str. 89-90 protokołu kontroli. W obecnym stanie prawnym, analogicznie do przywołanych wcześniej przepisów, sposób powoływania przewodniczącego komisji i zakres jego zadań określają postanowienia § 8 ust. 2 i 4 oraz § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz. 2108).

W zakresie prawidłowości ustalania wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego stwierdzono, iż dodatek funkcyjny jednego z zastępców Prezydenta ustalony został (pismem Pana Prezydenta z dnia 4 grudnia 2002 r.) tylko w wysokości kwotowej - bez podania stawki procentowej dodatku, wynikającej z załącznika Nr 2 do obowiązującego ówczasie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania

i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 61, poz. 707 ze zm.). Przyznana kwota dodatku (1.420 zł), jak należy wnioskować, odpowiadała stawce procentowej dodatku funkcyjnego wynoszącej 200% najniższego wynagrodzenia zasadniczego (710 zł). Kwota ustalonego w ten sposób dodatku funkcyjnego nie była zmieniona w związku z wejściem w życie z dniem 1 stycznia 2003 r. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264). Należy wskazać, że określanie kwotowej stawki dodatku funkcyjnego zostało przewidziane w obu aktach prawnych jedynie w stosunku do wójtów (burmistrzów, prezydentów miast). W odniesieniu do pozostałych uprawnionych do otrzymywania dodatku funkcyjnego, przepisy rozporządzenia wskazują stawki procentowe, które powinny być uwidoczniane w dokumentach ustalających wynagrodzenie. Przyznanie z-cy Prezydenta dodatku funkcyjnego zgodnie z zasadami rozporządzenia, tj. w oparciu o stawkę procentową najniższego wynagrodzenia, skutkowałoby zmianą wysokości wypłacanego dodatku każdorazowo przy zmianie wysokości najniższego wynagrodzenia.

Kontrola wynagrodzeń wykazała także nieprawidłowe ustalenie wynagrodzenia ryczałtowego kierowcy Urzędu Miejskiego. W myśl postanowień § 17 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin..., kierowcy samochodu osobowego może być przyznane, za jego zgodą, wynagrodzenie ryczałtowe. Wynagrodzenie ryczałtowe obejmuje poszczególne składniki wynagrodzenia

(w szczególności wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych oraz dodatkowe wynagrodzenie za pracę w porze nocnej) i uwzględnia liczbę godzin przypadających do przepracowania w okresie jednego miesiąca. Z wyliczenia wynagrodzenia wynika, że na kwotę ryczałtu składały się: płaca zasadnicza (obliczona przy uwzględnieniu liczby godzin przypadających do przepracowania w okresie miesiąca), dodatek za godziny nadliczbowe, dodatek za godziny nocne, a ponadto: „ekwiwalent za wykonanie obsługi codziennej (OC)” i „dodatek za wykonywanie zadań zleconych przez Naczelnika Wydziału Administracyjno-Gospodarczego”, które nie były ustalone przy uwzględnieniu przypadającej do przepracowania w jednym miesiącu liczby godzin.

Dodatki za obsługę codzienną i wykonywanie zadań zleconych przez przełożonego nie są składnikami wynagrodzenia przewidzianymi przez prawo. Ponadto wykonywanie obsługi codziennej oraz zadań wskazanych przez przełożonego zostało przypisane kierowcy zakresem czynności, nieuzasadnione zatem jest nadawanie im „dodatkowego” charakteru, uzasadniającego tworzenie dodatkowych składników wynagrodzenia. Należy nadmienić, że możliwość przyznania dodatku, w wysokości nie przekraczającej 60% najniższego wynagrodzenia zasadniczego, za powierzenie kierowcy dodatkowych czynności, nie wchodzących w zakres jego normalnych obowiązków, przewidziane w postanowieniach § 17 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r., nie dotyczy kierowców samochodu osobowego, co wyraźnie wskazano w tym przepisie. Stwierdzono, iż Urząd Miejski nie dysponuje innymi samochodami niż osobowe – str. 110-112 protokołu kontroli.

Kontrolą objęto również prawidłowość ustalania wysokości odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych oraz wydatkowania środków Funduszu. Stwierdzono, iż odpis naliczony na 2003 rok nie został poddany korekcie w końcu roku, wymaganej przepisami



§ 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 168 ze zm.). Skutkiem tego było zawyżenie wysokości odpisu na 2003 rok o kwotę 1.352,96 zł – str. 114-115 protokołu kontroli. W zakresie wydatkowania środków Funduszu stwierdzono, iż podstawę gospodarowania jego środkami stanowić powinien m.in. roczny plan rzeczowo-finansowy ustalony przez Prezydenta, którego projekt opracowują wyznaczeni pracownicy zatrudnieni

w Wydziale Administracyjno-Gospodarczym przy współdziałaniu Wydziału Księgowo-Rachunkowego. Kontrolującym nie okazano takiego planu na 2003 rok. Obowiązek sporządzania planu wynika z § 3 pkt 1 Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w Urzędzie Miejskim w Białymstoku – str. 115-116 protokołu kontroli. Kontrola dokumentacji dotyczącej przyznawania pracownikom świadczeń ze środków Funduszu wykazała pojedyncze przypadki naruszenia postanowień Regulaminu. Jednej z pożyczek

z Funduszu udzielono pomimo braku opinii Komisji do Spraw Socjalnych, natomiast jeden z wniosków o pożyczkę (na podstawie którego pożyczki udzielono) nie zawierał dokumentów, których analiza – zgodnie z Regulaminem – powinna stanowić podstawę decyzji o przyznaniu pomocy w formie pożyczki – str. 117 protokołu kontroli. Kontrola prawidłowości rozdysponowania bonów towarowych, zakupionych ze środków Funduszu pracownikom Urzędu Miejskiego, wykazała, iż nie został udokumentowany rozchód bonów na kwotę 100 zł. Czynności związane z rozchodowaniem bonów wykonywane są przez pracownika Wydziału Administracyjno – Gospodarczego, któremu nie został nadany zakres czynności. Ze złożonego kontrolującym wyjaśnienia wynika, że przyczyną niezgodności mógł być błąd w ilości wydanych bonów – str. 119-120 protokołu kontroli. Prowadzenie spraw

z zakresu funduszu socjalnego przypisane zostało z-cy Prezydenta K. Sawickiemu.

W zakresie prawidłowości udzielania zamówień publicznych w okresie objętym kontrolą stwierdzono nieliczne występujące uchybienia. Niektóre z ustaleń dotyczyły kwestii, które w obecnie obowiązującej ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) zostały przez ustawodawcę pominięte – str. 150-151 i 153-154 i 166 protokołu kontroli.

W trakcie realizacji zamówienia na uzbrojenie ulic Tęczowej, Zdrojowej i Pogodnej zamawiający zlecił wykonawcy roboty dodatkowe, których wykonanie zostało potwierdzone protokołem konieczności. Stwierdzono, iż zlecenie robót dodatkowych nie zostało udokumentowane dokumentacją podstawowych czynności, o której była mowa w art. 26 ust. 1 ówczesnie obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych. W myśl § 4 ust. 3 umowy podstawowej zawartej w dniu 26 września 2003 r., w sytuacji wystąpienia w toku realizacji robót konieczności wykonania robót dodatkowych, których wartość nie przekroczy 20% uprzedniego zamówienia, wykonawca zobowiązany był wykonać te roboty na dodatkowe zamówienie zamawiającego udzielone w trybie z wolnej ręki. Z wyjaśnienia złożonego przez Naczelnika Wydziału Budownictwa wynika, iż zlecenia tych robót dokonano w oparciu o przepisy art. 76 ówczesnie obowiązującej ustawy o zamówieniach publicznych. Należy wskazać, iż mimo zbieżności, jaka zachodziła w tym przypadku między przesłankami udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 5 i zmiany umowy na podstawie art. 76, interpretacja dopuszczalności stosowania art. 76 powinna być dokonywana przez pryzmat naczelnej zasady powszechności stosowania procedur zamówień publicznych. Zarówno wskazane przepisy art. 26 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych z dnia 10 czerwca 1994 r., jak i art. 96 obecnie obowiązującego Prawa zamówień publicznych nakazują sporządzanie dokumentacji postępowania również w odniesieniu do zamówień udzielanych w trybie z wolnej ręki – str. 160-161 protokołu kontroli.

Ponadto z dokumentacji postępowania na konserwatorski remont elewacji Bramy Wielkiej Pałacu Branickich wynika, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy, które zgodnie z postanowieniami umowy miało być wniesione przed jej podpisaniem, zostało

faktycznie utworzone po dacie jej zawarcia. Umowa opatrzona jest datą 10 lipca 2003 r., podczas gdy gwarancja ubezpieczeniowa wniesiona na poczet zabezpieczenia obowiązywała od 15 lipca 2003 r. Jak wynika ze złożonych wyjaśnień, sytuacja ta spowodowana była błędnym wskazaniem w treści umowy daty jej zawarcia, które nastąpiło w rzeczywistości 15 lipca (tj. w dniu, w którym zamawiający przekazał wykonawcy - zgodnie z umową - plac budowy) – str. 153 protokołu kontroli.

Nadzór nad prawidłowością udzielania zamówień publicznych należy do zadań Zespołu ds. Zamówień Publicznych działającego w ramach Biura Prezydenta Miasta.

Stwierdzone podczas kontroli nieprawidłowości były wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji obowiązujących przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości w jednostkach samorządu terytorialnego oraz podatków i opłat lokalnych, a także niewłaściwego funkcjonowania lub braku mechanizmów kontrolnych, dotyczących zapewnienia prawidłowości w gromadzeniu i rozdysponowywaniu środków publicznych.

Organem wykonawczym miasta na prawach powiatu jest prezydent, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2 i art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Prezydent jako organ wykonawczy miasta wykonuje zadania miasta przy pomocy urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy) oraz powołanych zastępców. Poszczególne zadania wykonywane są przez właściwe wydziały Urzędu Miejskiego, stosownie do przyjętej struktury organizacyjnej. Odpowiedzialność za gospodarkę finansową jednostki sektora finansów publicznych (urzędu), w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na kierowniku jednostki (prezydencie) zgodnie z art. 28a ustawy o finansach publicznych, a także na pracownikach Urzędu, którym powierzono obowiązki w tym zakresie.

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

Wykonywanie obowiązków w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonych ustawą o rachunkowości, należy do Skarbnika Miasta. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 35 ustawy o finansach publicznych. Realizacja zadań Skarbnika wykonywana jest przy pomocy wydziałów Urzędu Miejskiego.

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

1. Uwzględnienie w Regulaminie wykonywania kontroli... postanowień obecnie obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w kwestii funkcjonowania Zespołu Kontroli przy Biurze Prezydenta i roli poszczególnych wydziałów w zakresie zadań kontrolnych.

2. W odniesieniu do określenia zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych pracowników:

a) spowodowanie przyjęcia zakresów czynności przez naczelników wydziałów wykonujących zadania z zakresu gospodarki finansowej oraz innych pracowników Urzędu, którzy ich nie posiadają;

b) przeanalizowanie upoważnień do zatwierdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym i do wypłaty w celu ustalenia, czy zostały udzielone przez osoby posiadające umocowanie, w szczególności udzielenie upoważnień we wskazanym zakresie zastępcom Pana Prezydenta, w celu stworzenia możliwości skutecznego przekazywania przez nich upoważnień pozostałym pracownikom;

c) formalne powierzenie Skarbnikowi Miasta obowiązków i odpowiedzialności, jak tego wymaga przepis art. 35 ust. 1 ustawy o finansach publicznych;

d) zobowiązanie Naczelnika Wydziału Finansów do przeanalizowania zakresów czynności pracowników mu podległych w celu dostosowania ich treści do faktycznie wykonywanych

czynności oraz precyzyjnego i kompletnego odzwierciedlenia w nich zadań Wydziału; rozważenie potrzeby nałożenia takiej powinności na szefów pozostałych komórek organizacyjnych Urzędu.

3. Zapewnienie przestrzegania ustanowionych procedur kontroli wewnętrznej, w tym wyeliminowania przypadków zaciągania zobowiązań przez osoby nieupoważnione.

4. Ujęcie w ramy pisemnych procedur wewnętrznej kontroli finansowej procesów wskazanych w części opisowej wystąpienia.

5. Uzupełnienie zakładowego planu kont o wykaz ksiąg pomocniczych.

6. Spowodowanie wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie ujmowania operacji gospodarczych w księgach rachunkowych, poprzez:

- a) zachowywanie czystości obrotów na koncie 130,
- b) dokonywanie zapisów na koncie 133 wyłącznie na podstawie wyciągów bankowych,
- c) ujmowanie na koncie 101 wyłącznie wartości gotówki przechowywanej w kasie,
- d) zaniechanie ujmowania na kontach 222 i 223 w ewidencji budżetu przelewów środków postawionych do dyspozycji rad osiedli,
- e) ewidencjonowanie obrotu znakami skarbowymi i gotówką pochodzącą z ich sprzedaży w sposób wskazany w protokole kontroli,
- f) ewidencjonowanie na koncie 901 wszystkich złożonych sprawozdań jednostkowych o dochodach budżetowych,
- g) zaniechanie ujmowania na kontach 135 i 853 środków otrzymywanych z PFRON.

7. Spowodowanie wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, w celu zapewnienia odzwierciedlenia w nich stanu rzeczywistego, poprzez:

- a) wyksięgowanie nierealnych należności z konta 201,
- b) księgowanie na koncie 221 wpłat tylko tych należności, które zostały na tym koncie uprzednio przypisane; wyksięgowanie z konta 221 nierealnych nadpłat będących skutkiem wadliwego księgowania,
- c) doprowadzenie do zgodności między zobowiązaniami Urzędu Miejskiego i należnościami GFOŚiGW z tytułu opłat za wycięcie drzew,
- d) zaniechanie wykazywania per saldo stanu kont syntetycznych, które na koniec okresu sprawozdawczego posiadają saldo dwustronne,
- e) prowadzenie na koncie 201 ewidencji należności środków specjalnych z tytułu należności za nieopłacone postoje.

8. Zapewnienie wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie inwentaryzacji, w tym celu:

- a) wykonywanie obowiązku z art. 27 ustawy o rachunkowości, nakazującego powiązanie wyników inwentaryzacji z odpowiednimi zapisami w księgach rachunkowych,
- b) rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji rozrachunków,
- c) przestrzeganie postanowień instrukcji inwentaryzacyjnej przy przeprowadzaniu spisu z natury.

9. W zakresie sprawozdawczości budżetowej:

- a) wykazywanie w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-Z pełnego stanu zobowiązań wymagalnych;
- b) zaniechanie kompensowania stanu należności i nadpłat środków specjalnych w sprawozdaniach Rb-32;
- c) zapewnienie wnikliwej kontroli – pod względem formalnym i merytorycznym - sprawozdań składanych przez jednostki organizacyjne miasta, w tym zwłaszcza przez zakłady budżetowe w zakresie wysokości wykazywanej wpłaty do budżetu i stanu środków obrotowych.

10. Zaprzestanie finansowania wydatków nie znajdujących pokrycia w dochodach budżetu kredytem w rachunku budżetu, zaciągniętym, stosownie do upoważnienia, na sfinansowanie występującego w trakcie roku niedoboru.

11. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego dotyczącego przekroczenia upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet, wynikającego z zaciągania kredytów przez Gospodarstwo Pomocnicze Zespołu Szkół Rolniczych Centrum Kształcenia Praktycznego w Białymstoku i ewentualne skierowanie zawiadomienia do właściwego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

12. Zapewnienie, aby zaprzestano przekazywania jednostkom organizacyjnym informacji zawierających niezgodne z prawem zalecenia dotyczące terminów przekazywania projektów planów finansowych.

13. Zapewnienie wnikliwej analizy planów finansowych zakładów budżetowych, środków specjalnych i funduszy celowych oraz wprowadzanych w ich treści zmian w celu bieżącego usuwania ich niezgodności z uchwałą budżetową oraz stanem wynikającym z ewidencji księgowej. Eliminowanie na etapie analizy planów nieprawidłowości polegających na planowaniu nadmiernego stanu środków obrotowych na koniec roku oraz planowania i ponoszenia wydatków inwestycyjnych ze środków własnych w zakresie wykraczającym poza decyzję organu wykonawczego zatwierdzającą te wydatki.

14. Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego w Zarządzie Mienia Komunalnego w celu ustalenia okoliczności zdarzeń, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych poprzez:

- a) przekroczenie upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych (art. 138 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych),
- b) przekroczenie upoważnienia do dokonywania zmian w planie finansowym zakładu budżetowego (art. 138 ust. 1 pkt 3),
- c) przekroczenie upoważnienia do zaciągania zobowiązań obciążających budżet (art. 138 ust. 1 pkt 7) i ewentualne złożenie stosownego zawiadomienia do właściwego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.

15. Zachowywanie konsekwencji w kalkulowaniu i przekazywaniu dotacji dla zakładów budżetowych według stawek jednostkowych w całym roku budżetowym. Zaniechanie przekazywania dotacji o cechach dotacji celowej, przeznaczonej na wydatki bieżące.

16. Zweryfikowanie, pochodzących sprzed 2001 roku, należności środków specjalnych utworzonych na podstawie ustawy o drogach publicznych, wykazanych w ewidencji w kwocie 72.124,86 zł.

17. Podjęcie niezwłocznych działań zmierzających do usprawnienia systemu ustalania należności za nieopłacone postoje, w tym załatwienie spraw (ustalenie należności lub stwierdzenie braku podstaw do ich ustalania) pochodzących z lat poprzednich, mając na uwadze okresy przedawnienia.

18. Wypełnianie procedury ustanowionej przepisami art. 420 i 421 ust. 5 Prawa ochrony środowiska w zakresie opracowywania zestawienia przychodów i wydatków GFOŚIGW na dany rok budżetowy.

19. Zmianę systemu wydatkowania środków postawionych do dyspozycji rad osiedli, w szczególności poprzez wprowadzenie procedur kontroli wewnętrznej dotyczących tych operacji, zapewniających wstępną kontrolę Skarbnika Miasta i pracownika właściwego merytorycznie.

20. Przeprowadzenie kontroli wydatkowania środków postawionych do dyspozycji rad osiedli. Podjęcie czynności zmierzających do rozliczenia środków przeznaczonych przez organy osiedli na cele niezwiązane z zadaniami miasta.

21. Dokonywanie systematycznej kontroli realizacji zobowiązań pieniężnych i podejmowanie działań windykacyjnych na zasadach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

22. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego dotyczących sposobu prowadzenia ewidencji księgowej oraz realizacji dochodów z podatku od posiadania psów.

23. Rozszerzenie poboru opłaty targowej w drodze inkasa na teren całego miasta, jak to wynika z uchwały Rady Miejskiej.

24. Zachowanie powszechności poboru opłaty targowej, zgodnie z przepisami przytoczonymi w treści protokołu kontroli, z uwzględnieniem wskazań zawartych w części opisowej tego wystąpienia.

25. Zaniechanie dokonywania z urzędu odpisów zaległości podatkowych oraz przypisów bez uprzedniego zastosowania zasad wynikających z przepisów Ordynacji podatkowej.

26. W zakresie procedury sprzedaży nieruchomości:

- a) zobowiązanie właściwych pracowników do sporządzania wykazów nieruchomości zawierających wszystkie elementy wymagane w art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- b) zapewnienie przestrzegania terminów ogłaszania przetargów na zbycie nieruchomości;
- c) wyznaczanie przewodniczącego komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia postępowania na zbycie nieruchomości.

27. W odniesieniu do wynagrodzeń pracowników:

- a) ustalenie procentowych stawek dodatku funkcyjnego zastępcom Prezydenta, jak to przewidują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r;
- b) ustalenie wynagrodzenia kierowcy zgodnie z obowiązującymi przepisami.

28. Spowodowanie, aby dokonywana była w końcu roku korekta wysokości odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Zmniejszenie odpisu na rok bieżący o kwotę 1.352,96 zł, o którą zawyżono odpis na 2003 rok.

29. W zakresie gospodarowania środkami ZFŚS:

- a) sporządzanie rocznego planu rzeczowo-finansowego stanowiącego podstawę gospodarowania środkami funduszu socjalnego;
- b) wyjaśnienie rozbieżności między wartością wydanych bonów towarowych a udokumentowaniem ich rozchodu.

30. Zaniechanie niedozwolonego rozszerzania przedmiotu zamówienia w oparciu o przepisy art. 144 Prawa zamówień publicznych.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku 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*