

Fn 23.01.2019

Regionalna Izba Obrachunkowa
15-085 Białystok, ul. J.K. Branickiego 13
tel. 85 748-46-20, fax 85 748-46-30

Białystok, 2019.01.21

RIO.V.6001-4/18



Pan

Artur Gajlewicz

Burmistrz Dąbrowy Białostockiej

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Dąbrowa Białostocka za 2017 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Białostockiej na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Suwałkach, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2018 r. poz. 967, ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Wszystkie stwierdzone nieprawidłowości dotyczą okresu sprawowania funkcji Burmistrza Dąbrowy Białostockiej przez Romualda Gormackiego, który zajmował to stanowisko w okresie objętym kontrolą i do 21 listopada 2018 r.

Jako element dokumentacji związanej z funkcjonowaniem jednostek organizacyjnych gminy okazano kontrolującemu pełnomocnictwo udzielone na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.) dyrektorowi Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Dąbrowie Białostockiej (instytucji kultury). Należy

wskazać, że udzielanie takich pełnomocnictw osobom zarządzającym instytucjami kultury, jako osobami prawnymi – art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983) – jest bezprzedmiotowe. Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków. Przywołany art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się zaś wyłącznie do kierowników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – str. 5-6 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli zagadnień dotyczących prowadzenia audytu wewnętrznego stwierdzono, że jedną z umów z usługodawcą zawarto na okres 9 miesięcy (od 24 marca 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.), mimo iż zgodnie z art. 279 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) umowę z usługodawcą jednostka sektora finansów publicznych zawiera na okres co najmniej roku. Kolejna umowa z usługodawcą została zawarta na okres roku (od 2 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r.) – str. 9 protokołu kontroli.

Badając dokumentację opisującą przyjęte w jednostce zasady rachunkowości, w świetle przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.) oraz obowiązującego w okresie objętym kontrolą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760), zastąpionego od 1 stycznia 2018 r. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911) stwierdzono, że w zakładowym planie kont Urzędu jako jednostki budżetowej zapisano, iż do konta 139 „Inne rachunki bankowe” nie tworzy się kont analitycznych, gdyż w Urzędzie Miejskim występuje jedynie rachunek sum depozytowych. W rzeczywistości w ramach konta 139 ewidencjonowane są dwa rachunki bankowe. Zgodnie z opisem konta 139 zawartym w

załączniku nr 2 do rozporządzenia do konta 139 należy prowadzić szczegółową ewidencję z podziałem na poszczególne wydzielone rachunki bankowe, a także według kontrahentów, z którymi te środki są rozliczane – str. 14 protokołu kontroli. Od 2018 r. prowadzona jest ewidencja analityczna do konta 139.

Badając poprawność prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym dokonywanych w nich zapisów oraz dowodów stanowiących ich podstawę, w świetle ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont..., stwierdzono, że:

a) zapisy księgowe opatrywane były jedną datą, tj. datą dokumentu, co pozostaje w sprzeczności z przepisami art. 23 ust. 2 pkt 1-2 i 4 ustawy, w myśl których zapis księgowy powinien zawierać co najmniej datę dokonania operacji gospodarczej, datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji, a także datę zapisu – str. 15 protokołu kontroli;

b) sporządzano niewynikające z rzeczywistej treści operacji gospodarczej polecenia przelewu mające obrazować rzekomy wydatek z tytułu przekazania dodatku mieszkaniowego i dodatku energetycznego oraz dochód od uprawnionego do dodatku z tytułu rzekomego wpływu czynszu; w rzeczywistości nie następował żaden przelew środków, ponieważ oba świadczenia były ze sobą potrącane – str. 16 protokołu kontroli;

c) podobnie nieprawidłowo, jak w punkcie poprzednim, ewidencjonowano również należności wyegzekwowane przez komornika, przekazywane na rachunek jednostki w wysokości należności głównej wraz z odsetkami i kosztami upomnienia, po potrąceniu kosztów komorniczych (na przelewie wskazywano kwotę potrąconej opłaty komorniczej). Na kwotę potrąconych kosztów komorniczych sporządzano odrębne polecenie przelewu, w którym koszty komornicze zaliczane były w ciężar rachunku jednostki oraz na dobro rachunku jednostki, mimo iż faktycznie jednostka nie otrzymywała ich na rachunek ani nie przekazywała komornikowi z tego rachunku. Szczegółowy opis stosowanych przez jednostkę księgowości oraz sposób księgowania uwzględniający fakt, że gmina nie otrzymuje na rachunek kwoty kosztów komorniczych, zawarto na str. 110-111 protokołu kontroli. Odnośnie stanów faktycznych opisanych w punktach b) i c) należy wskazać, że tworzenie dokumentów bankowych mających obrazować rzekomy wpływ i wypływ środków na rachunku bankowym nie ma uzasadnienia w przypadku tych operacji, ponieważ jest niezgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji, polegającym na rozliczaniu należności i zobowiązań w formie potrącenia. Stosowana praktyka skutkuje zawyżeniem dochodów i wydatków budżetu o

środki, które faktycznie nie wpłynęły na rachunek i nie wypłynęły z rachunku. Sprzeciwia się to zasadzie kasowego ustalania wyniku budżetu, wyrażonej w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych i § 5 rozporządzenia, a także skutkuje odzwierciedleniem w księgach zdarzeń, które w rzeczywistym przebiegu operacji gospodarczej z kontrahentem nie miały miejsca. W oświadczeniu złożonym w tej sprawie Skarbnik Gminy wskazała, że *Przyjęty przez naszą jednostkę sposób dokonywania ewidencji kosztów komorniczych ma na celu wykazanie po stronie wydatków kwot jakie przypadają na zobowiązanie z tytułu kosztów komorniczych. (...) Aby dokonać księgowania zgodnych z treścią ekonomiczną zdarzenia na kwotę potrąconych kosztów komorniczych urząd sporządza notę księgową i dokonuje przelewu tej kwoty z rachunku jednostki na ten sam rachunek (opłata komornicza zaliczana jest w ciężar rachunku jednostki i na dobro rachunku jednostki). W sposobie ewidencji przedstawionym przez Inspektora Kontroli RIO opłaty pobierane przez komornika z tytułu opłaty komorniczej są widoczne w ewidencji jako koszt natomiast nie występują jako wydatek (Wn 761 – Ma 221) – str. 16 i 111-112 protokołu kontroli,*

d) nieprawidłowo ujmowano środki przekazywane przez Kuratorium Oświaty w Białymstoku na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników – na koncie 135 „Rachunek środków funduszy specjalnego przeznaczenia”, zamiast na koncie 139; konto 135 służy do ewidencji środków pieniężnych funduszy specjalnego przeznaczenia, a w szczególności zakładowego funduszu świadczeń socjalnych. Od 2018 r. środki przekazywane przez Kuratorium Oświaty w Białymstoku na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników ujmowane są już na koncie 139 – str. 17 protokołu kontroli;

e) wydatki ponoszone przez Urząd Miejski jako jednostkę budżetową, bezpośrednio z rachunku budżetu, ewidencjonowane były w księgach budżetu bezpodstawnym zapisem Wn 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” – Ma 133 „Rachunek budżetu”, zamiast Wn 902 „Wydatki budżetu” – Ma 133; zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 223, zawartymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia, konto 223 służy do ewidencji rozliczenia zrealizowanych przez jednostki wydatków budżetowych. W przypadku, gdy wydatki urzędu realizowane są bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu, zapisy na koncie 223 nie powinny występować ani w ewidencji budżetu ani w ewidencji urzędu, gdyż nie występują operacje przekazania jednostce budżetowej środków na wydatki oraz ich rozliczenia – str. 19 protokołu kontroli;

f) na koncie 224/3 „Rozrachunki budżetu dochody” zostały ujęte należności od urzędów skarbowych i od Ministerstwa Finansów z tytułu dochodów podatkowych, które zostały przekazane gminie w styczniu 2018 r.; jak wynika z ustaleń kontroli do konta tego nie była prowadzona ewidencja analityczna, podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 2 do

rozporządzenia ewidencja szczegółowa do konta 224 „Rozrachunki budżetu” powinna umożliwić ustalenie stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów oraz według poszczególnych budżetów – str. 19-20 protokołu kontroli;

g) saldo Wn konta 962 „Wynik na pozostałych operacjach” uwidocznione w księgach budżetu na dzień 31 grudnia 2017 r. w wysokości 721,58 zł zostało pod tą datą przeksięgowane na konto 901 „Dochody budżetu” (jak wynika z ustaleń kontroli miało ono dotyczyć rozliczenia różnic kursowych). Zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 962 określonymi załącznikiem nr 2 do rozporządzenia, jego saldo przenosi się na konto 960 „Skumulowane wyniki budżetu” w roku następnym, pod datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu – str. 24 protokołu kontroli,

h) wykazano dwustronne saldo konta syntetycznego 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” – Wn 4.158,47 zł i Ma 293.170,45 zł, które jednakże nie obrazowało rzeczywistej wysokości należności i zobowiązań; ustalono, że konto to winno wykazywać należności po stronie Wn w wysokości 10.516,82 zł i zobowiązania po stronie Ma w wysokości 229.528,80 zł – różnica po obu stronach to kwota 6.358,35 zł, która wynika z rozliczeń ze wspólnotami mieszkaniowymi, które zostały wykazane „per saldo”. W sprawozdawczości za 2017 r. wartość należności i zobowiązań podlegających wykazaniu na tym koncie zaprezentowano prawidłowo – str. 35-36 i 40-41 protokołu kontroli;

i) wykazano jednostronne saldo konta syntetycznego 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w wysokości 1.821.356,50 zł, ustalone jako per saldo należności i nadpłat. Konto 221 winno wykazywać saldo dwustronne – po stronie Wn w wysokości 1.835.681,13 zł i po stronie Ma w wysokości 14.324,63 zł. W sprawozdawczości budżetowej i finansowej za 2017 r. wartość należności i nadpłat ujętych na omawianym koncie została wykazana we właściwej wysokości (na podstawie ewidencji analitycznej) – str. 27, 41-42 i 44 protokołu kontroli,

j) Burmistrz Dąbrowy Białostockiej decyzją z dnia 29 grudnia 2010 r. ustalił opłatę adiacencką w wysokości 900 zł, rozkładając ją jednocześnie na 10 rat rocznych, płatnych po 90 zł do 31 grudnia każdego roku (do 2020 r.). W księgach należności zostały ujęte po stronie Wn konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe”; na początek każdego roku rata wymagalna w danym roku była przeksięgowywana na należności krótkoterminowe tj. na konto 221. W księgach 2017 r. dokonano zaś przeksięgowania z konta 226 na konto 221 dwóch rat – przypadającej do spłaty w 2017 r. i w 2018 r. Zgodnie z obowiązującym do końca 2017 r. opisem konta 226, na stronie Ma tego konta należało ujmować przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych w wysokości raty należnej na dany rok,

w korespondencji z kontem 221; należało zatem dokonać przeksięgowania jednej raty, należnej za 2017 r. Zastosowany w jednostce w 2017 r. sposób przeniesienia należności z długoterminowych do krótkoterminowych ma uzasadnienie począwszy od 2018 r. – dla raty należności przypadającej na 2019 r., która stanie się krótkoterminowa na dzień 31 grudnia 2018 r. w związku ze zmianą zasad funkcjonowania konta 226, wynikającą z załącznika nr 3 do rozporządzenia z 13 września 2017 r. Saldo Wn konto 226 zostało na koniec 2017 r. zaniżone o 90 zł a saldo Wn konta 221 zawyżone o tę kwotę; jednocześnie zawyżone zostały należności w sprawozdaniu Rb-27S za 2017 r. – str. 43 protokołu kontroli;

k) w 2017 r. kontrolowana jednostka dokonała sprzedaży 2 lokali mieszkalnych, jednakże nie zmniejszyła wartości księgowej budynków mieszkalnych o wartość wyodrębnionych i sprzedanych lokali, co spowodowało, że na dzień 31 grudnia 2017 r. wartość środków trwałych ujęta na koncie 011 „Środki trwałe” została zawyżona o wartość ewidencyjną lokali wynoszącą 27.036,14 zł. W trakcie kontroli, pod datą 3 grudnia 2018 r., wyksięgowano z konta 011 ustaloną przez badaną jednostkę wartość ewidencyjną sprzedanych lokali. Stwierdzona nieprawidłowość narusza zarówno zasadę rzetelności ksiąg wyrażoną w art. 24 ust. 2 ustawy, jak i zasadę ujmowania w księgach okresu sprawozdawczego wszystkich zdarzeń, które nastąpiły w tym okresie sprawozdawczym, wyrażoną w art. 20 ust. 1 ustawy – str. 198 protokołu kontroli,

l) podstawą wprowadzenia na stan konta 011 środków trwałych sfinansowanych ze środków funduszu sołectkiego były faktury zakupu, które dekretowano zapisem Wn 011 – Ma 201. Jednostka nie sporządzała dokumentów „OT – przyjęcie środka trwałego”, co sprzeciwia się postanowieniom § 3 ust. 7 polityki rachunkowości oraz § 13 ust. 6 instrukcji kontroli i obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Białostockiej – str. 174-175 i 197 protokołu kontroli,

l) kontrolowana jednostka zapisem Wn 011 – Ma 800 „Fundusz jednostki” przyjęła na stan środków trwałych nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 0,8684 ha przejęte pod drogę gminną na podstawie decyzji Starosty Sokólskiego o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz decyzji Starosty Sokólskiego ustalających wypłatę przez gminę Dąbrowa Białostocka odszkodowań na rzecz dotychczasowych właścicieli. Wskazania wymaga, że konto 800 służy do ujmowania operacji nieodpłatnego otrzymania środków trwałych. Natomiast nabycie gruntów za odszkodowaniem stanowi nabycie odpłatne, które należało ująć na koncie 011 w korespondencji z kontem 201 (ewentualnie z rozliczeniem na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” – str. 196 protokołu kontroli.

Kontrola sporządzonej sprawozdawczości w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), zastąpionego od 2018 r. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773), wykazała następujące nieprawidłowości:

a) w zbiorczym sprawozdaniu Rb-27S za 2017 r. w par. 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami” wykazano dane, która nie wynikały – w zakresie tego paragrafu – z jednostkowego sprawozdania Rb-27S sporządzonego przez MOPS. Dochody gminy z tytułu realizacji zadań zleconych w sprawozdaniu jednostkowym MOPS wykazano w podziałkach właściwych dla rodzaju dochodów, tj. m.in. 0980 „Wpływy z tytułu zwrotów wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego...”, zaś w zbiorczym sprawozdaniu kwota tych dochodów została wykazana w par. 2360. Spowodowało to, że niemożliwy do zrealizowania stał się wymóg § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym sprawozdania zbiorcze sporządzane są na podstawie sprawozdań jednostkowych (analogiczny wymóg zawiera rozporządzenie z 9 stycznia 2018 r.). W sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S dochody z zadań zleconych należało ująć w par. 2360; w świetle przepisów rozporządzenia tylko na tej podstawie można bowiem wykazać dochody w tej podziale klasyfikacyjnej w sprawozdaniu zbiorczym. Począwszy od 2018 r. MOPS w jednostkowych sprawozdaniach Rb 27 S powyższe dochody wykazuje w par. 2360 – str. 26 protokołu kontroli;

b) w sprawozdaniu Rb-27S za 2017 r. „należności pozostałe do zapłaty” w kol. 9 zostały zawyżone o kwotę 13.242,16 zł odpowiadającą saldu długoterminowych należności ujętych na koncie 226, czym naruszono § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 39 do rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. (obecnie § 3 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 36 rozporządzenia z dnia 9 stycznia 2018 r.) – str. 27 protokołu kontroli;

c) w sprawozdaniu Rb-27S za 2017 r. jako zaległości netto w kol. 10 nie zostały wykazane odsetki naliczone od nieterminowych wpłat za najem, dzierżawę, wieczyste użytkowanie i inne należności, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej, zaprezentowane w par. 0920 „Wpływy z pozostałych odsetek” – str. 27 protokołu kontroli;

d) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27ZZ sporządzonym za IV kwartał 2017 r. przez Urząd Miejski w kolumnie 8 „dochody przekazane” wykazano kwotę 774,45 zł, zamiast 815,21 zł

(różnica 40,76 zł). Należy wskazać, że zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdania Rb-27ZZ zawartymi w § 6 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 39 do rozporządzenia z 16 stycznia 2014 r. oraz analogicznymi przepisami załącznika nr 36 do rozporządzenia z 9 stycznia 2018 r., w sprawozdaniu jednostkowym w kolumnie „dochody przekazane” jednostka realizująca zadanie wykazuje dochody przekazane na rachunek bieżący j.s.t. (rachunek budżetu). W omawianej kolumnie sprawozdania winna zatem zostać wykazana cała kwota zrealizowanych dochodów z zadań zleconych, która została przekazana na rachunek budżetu, niezależnie od tego czy stanowi część podlegającą odprowadzeniu do PUW czy część stanowiącą dochód budżetu gminy – str. 30 protokołu kontroli,

e) należności wymagalne wykazane w łącznym sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2017 r. nie wykazywały zgodności ze sprawozdaniami jednostkowymi; należności wymagalne wykazane w sprawozdaniu łącznym stanowiły 3.154.201,62 zł, zaś ich suma wynikająca ze sprawozdań jednostkowych – 3.154.601,62 zł. Różnica to kwota 400 zł. Jak wynika z ustaleń kontroli, do sporządzenia łącznego sprawozdania Rb-N została przyjęta kwota zaległości netto wykazana w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S MOPS w wysokości 1.498.582,39 zł, podczas gdy w sprawozdaniu jednostkowym Rb-N MOPS należności wymagalne zostały wykazane w wysokości 1.498.982,39 zł. Sugerowany w wyjaśnieniu Skarbnika sposób sporządzania sprawozdania łącznego Rb-N – przy wykorzystaniu sprawozdań Rb-27S – świadczy o naruszeniu zasady sporządzania łącznego Rb-N na podstawie jednostkowych sprawozdań Rb-N, wynikającej z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych – str. 33-34 protokołu kontroli;

f) we własnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2017 r. w poz. N.5 pozostałe należności wykazano kwotę 13.560,16 zł a należało wykazać kwotę 21.845,74 zł – str. 49 protokołu kontroli.

W sprawozdaniu Rb-ST za 2017 r. w poz. 2 „Środki dotacji i subwencji przekazane w grudniu na styczeń następnego roku” wykazano kwotę 30.336,03 zł. Z danych ksiąg rachunkowych wynika, że saldo konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” wynosiło 520.459 zł i odpowiadało kwocie raty części oświatowej subwencji ogólnej otrzymanej przez gminę w grudniu na styczeń 2018 r. Stan środków posiadany na rachunku budżetu oraz pozostałe dane sprawozdawcze przesądzają o tym, że część wydatków budżetu na 2017 r. w wysokości 381.281,26 zł sfinansowano z otrzymanej w grudniu raty części oświatowej subwencji stanowiącej dochód roku następnego, czym obciążono bezpośrednio budżet 2018 r. Sfinansowane z tych środków wydatki obciążą budżet 2018 r. poprzez brak możliwości

faktycznego przeznaczenia na wydatki zaewidencjonowanych dochodów budżetu 2018 r. z otrzymanej w grudniu 2017 r. raty części oświatowej subwencji, której środki zostały fizycznie rozdysponowane w roku ich wpływu. Na nieprawidłowość tę wskazał Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w uchwale Nr II-00321-94/18 z dnia 30 kwietnia 2018 r. w sprawie wyrażenia opinii o przedłożonym przez Burmistrza Dąbrowy Białostockiej sprawozdaniu z wykonania budżetu za 2017 rok.

W zakresie gospodarki pieniężnej ustalono, że kasjer jest osobą, która sama wydaje sobie czeki gotówkowe a także prowadzi ewidencję wydania i rozliczenia tych druków. Poczynione ustalenia wskazują na wadliwość przyjętej organizacji gospodarki drukami ścisłego zarachowania, jako niezapewniającej należytej kontroli tych procesów – str. 40 protokołu kontroli.

Kontrola windykacji należności niepodatkowych wykazała, że w księgach ujęte są należności:

- a) z tytułu opłaty adiacenckiej od 5 kontrahentów w łącznej kwocie 6.294,38 zł (pochodzące z 2007, 2010 i 2011 r.), w tym należności przedawnione od 3 kontrahentów, których termin płatności minął w 2007 r., na kwotę 3.900,52 zł. W zakresie pozostałych 2 dłużników jedna należność – z 2010 r. – została rozłożona na raty, a termin płatności drugiej upłynął 31 stycznia 2011 r. (brak jakichkolwiek działań zmierzających do wyegzekwowania należności). Prowadzenie ewidencji analitycznej do konta 221 w zakresie m.in. opłaty adiacenckiej, opłaty planistycznej i opłat za zajęcie pasa drogowego oraz wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych na zaległości w opłatach wyżej wymienionych zostało przypisane wskazanemu w protokole kontroli referentowi Urzędu Miejskiego zakresem czynności z dnia 1 stycznia 2016 r. Według złożonego w tej sprawie wyjaśnienia Skarbnika, w zakresie dochodzenia zaległości z tytułu opłat adiacenckich były podejmowane działania polegające na wysyłaniu upomnień: w 2016 r. wysłano 5 wezwań do zapłaty (brak reakcji ze strony dłużników) a w 2017 r. 4 wezwania do zapłaty – 2 z nich nie zostały podjęte przez adresatów, ze strony 2 dłużników brak reakcji. Jeden dłużnik zmarł w trakcie roku, w związku z czym zaprzestano wysyłania wezwania – str. 42-44 protokołu kontroli;
- b) za wykonanie przyłączy od 2 kontrahentów w łącznej kwocie 2.231,24 zł – należność główna pochodząca z 2012 i 2013 r.; jednostka nie naliczała i nie ujmowała w księgach odsetek od zaległości, co stanowiło naruszenie § 8 ust. 5 rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości (obecnie § 11 rozporządzenia z dnia 13

września 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości...). Jak wynika z ustaleń kontroli, gmina kilkakrotnie wzywała do uregulowania należności. Nie stwierdzono, aby działania egzekucyjne w zakresie tego rodzaju należności zostały przypisane któremuś z pracowników. Według wyjaśnienia Skarbnika *W zakresie egzekucji opłat za przyłącza wodociągowe prowadzone były działania polegające na wzywaniu osób zalegających do uiszczania opłat. Jeden z dłużników występował z wnioskiem o rozłożenie opłaty na raty ale opłat nie uiszczał, ze strony drugiego dłużnika nie było reakcji na wezwania* – str. 47-48 protokołu kontroli.

Podsumowując, w omawianym obszarze stwierdzono brak należytych działań windykacyjnych w stosunku do zaległości z tytułu opłat adiacenckich i opłat za przyłącza. Z ustaleń kontroli wynika, że podejmowane działania ograniczały się do wysyłania wezwań do zapłaty, co w świetle przepisów art. 123 k.c. nie przerywa biegu terminu przedawnienia. Upływ terminu przedawnienia miał zaś miejsce w odniesieniu do części należności z opłaty adiacenckiej i – w przypadku niepodejmowania w dalszym ciągu prawem przepisanych działań windykacyjnych – będzie następował w stosunku do kolejnych zaległości. Zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

Sprawdzenie terminowości wpłat czynszu najmu lokali mieszkalnych i użytkowych oraz opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości również wykazało, że w przypadku dokonywania płatności po terminie nie naliczano i nie ujmowano w księgach należnych gminie odsetek. Ponadto stwierdzono, że kilku najemców lokali użytkowych zobowiązanych było – zgodnie z treścią zawartych umów – do opłacania czynszu najmu w terminie 14 dni od dnia otrzymania faktury. Kontrolowana jednostka wysyła faktury listem zwykłym, co uniemożliwia rzetelne naliczenie ewentualnych odsetek od nieterminowych wpłat przy uwzględnieniu umownego terminu płatności (brak możliwości stwierdzenia dnia otrzymania faktury). W kilku przypadkach stwierdzono również niezgodność między terminem płatności wskazanym w umowie a terminem płatności na fakturze (do 20. dnia miesiąca, w którym faktura została wystawiona) – str. 129, 131-133 i 143-144 protokołu kontroli.

Przedmiotem kontroli były również zagadnienia dotyczące inwentaryzacja środków pieniężnych i rozrachunków na dzień 31 grudnia 2017 r. Stwierdzono różnice między danymi wykazanymi w protokołach weryfikacji sald a danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych

(zestawień obrotów i sald). Rozbieżności dotyczyły kont: 201, 221-1, 221-2, 221-4 i 221-5. W zestawieniach obrotów i sald konto 221 wykazuje saldo tylko po stronie Wn i jest to „per saldo”, zaś w protokołach wykazano prawidłowe saldo dwustronne. Z kolei w protokole weryfikacji konta 201 zapisano, że konto to wykazuje saldo po stronie Wn w wysokości 10.516,82 z i saldo po stronie Ma w wysokości 299.528,80 zł (czyli tyle, ile powinno wynosić), zaś w zestawieniu obrotów i sald konto to wykazywało saldo po stronie Wn w wysokości 4.158,47 i po stronie Ma w wysokości 293.170,45 zł. W protokołach weryfikacji sald zapisano, że wynikają one z zapisów prawidłowo udokumentowanych sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami, są one realne i poprawnie ustalone. Protokoły weryfikacji zostały podpisane przez zespół weryfikacyjny, Skarbnika i Burmistrza – str. 51-52 protokołu kontroli.

Ocena realności i zgodności z posiadaną dokumentacją założeń prognozowanych w treści wieloletniej prognozy finansowej (WPF) gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019-2030, przeprowadzona podczas kontroli według wersji wynikającej z zarządzenia Nr 99/18 Burmistrza Dąbrowy Białostockiej z dnia 15 listopada 2018 r. w sprawie projektu wieloletniej prognozy finansowej na lata 2019-2030, wykazała, że kwoty spłaty rat kapitałowych kredytu i wykupu obligacji wykazane w badanej wersji WPF w poszczególnych latach nie wynikają z obowiązujących umów z bankami – są niezgodne z harmonogramem spłat kredytu i z harmonogramem wykupu obligacji, co pozostaje w sprzeczności z postulatem realistyczności WPF wyrażonym w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Z harmonogramu spłaty kredytu wynika, że ostatnia rata spłaty przypada w 2021 r. a z zawartych umów dotyczących emisji obligacji wynika, że ostateczny wykup obligacji ma nastąpić w 2028 r. Natomiast projekt WPF został opracowany na lata 2019-2030. Różnice między danymi projektu WPF a harmonogramami spłat wynikającymi z obowiązujących na dzień jej opracowania umów obrazuje poniższa tabela:

Rok	Spłata rat wykazana w WPF	Spłata rat wynikająca z umów (harmonogramu)	Różnica w WPF względem umów
2019	1.329.000	1.329.000	0
2020	895.000	1.213.000	(-) 318.000
2021	979.000	1.279.000	(-) 300.000
2022	1.150.000	1.350.000	(-) 200.000

2023	1.450.000	1.566.000	(-) 116.000
2024	1.500.000	1.500.000	0
2025	1.500.000	1.900.000	(-) 400.000
2026	1.800.000	2.200.000	(-) 400.000
2027	1.500.000	1.750.000	(-) 250.000
2028	1.500.000	1.650.000	(-) 150.000
2029	1.434.000	-	(+) 1.434.000
2030	700.000	-	(+) 700.000

W efekcie planowane nadwyżki budżetu gminy (poza 2019 i 2024 rokiem) nie zabezpieczają rzeczywistych potrzeb w zakresie finansowania rozchodów budżetu z tytułu spłat rat kredytu wynikających z obowiązujących harmonogramów spłat i wykupu obligacji. Zaprezentowana nierzetelność danych projektu WPF w zakresie wymagalnych spłat rat kredytów i wykupu obligacji ma wpływ na spełnianie przez gminę wskaźnika z art. 243 ustawy o finansach publicznych.

W objaśnieniach do projektu WPF podano, że „Wysokość kwot przeznaczonych na spłatę rat kapitałowych kredytów i wykup obligacji przyjęto na podstawie aktualnie obowiązujących umów”, co nie było prawdą w świetle ustaleń kontroli. Dalej wskazano, że „W celu wygoszpodarowania nadwyżki w budżecie na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i wyemitowanych obligacji planuje się przesunięcie zaplanowanego wcześniej wykupu obligacji w następujący sposób:

- planowany wykup w 2020 roku w kwocie 834.000 zł przesunięto na 2029 rok,
- planowany wykup w 2021 roku w kwocie 700.000 zł przesunięto na 2030 rok,
- planowany wykup w 2022 roku w kwocie 600.000 zł przesunięto na 2029 rok.

Powyższe zmiany zostaną wprowadzone do uchwały w sprawie emisji obligacji na najbliższej sesji rady miejskiej” – str. 61-63 protokołu kontroli.

Z treści posiadanej przez Izbę uchwały Nr IV/32/18 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 28 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Dąbrowa Białostocka na lata 2019-2030 wynikają takie same kwoty rozchodów co z projektu z dnia 15 listopada 2018 r. Objasnienia do WPF zawierają ponownie takie same nieprawdziwe stwierdzenia, jak w przypadku projektu z 15 listopada 2018 r., wskazujące na przyjęcie spłat rat kapitałowych kredytu i wykupu obligacji na podstawie aktualnie obowiązujących umów (protokół kontroli podpisany został w dniu 29 grudnia 2018

r., dzień po uchwaleniu WPF). Ponownie też zamieszczono w objaśnieniach sformułowanie, że zakładane zmiany w terminach wykupu obligacji „zostaną wprowadzone do uchwały w sprawie emisji obligacji na najbliższej sesji rady miejskiej”, mimo że według objaśnień do projektu WPF miały zostać wprowadzone właśnie na sesji, na której uchwalono WPF, tj. 29 grudnia 2018 r.

W zakresie podstaw gospodarowania nieruchomościami stwierdzono, że od 2017 r. gmina nie posiada opracowanego planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Obowiązek sporządzenia przez Burmistrza stosownego planu wynika z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.). Plan wykorzystania zasobu powinien być opracowany na okres 3 lat i zawierać dane wskazane w art. 25 ust. 2a ustawy – str. 123 protokołu kontroli.

W programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2017-2022 przyjętym uchwałą Nr XXXIV/199/17 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 31 października 2017 r. wskazano, że w skład mieszkaniowego zasobu gminy wchodzi 107 lokali, podczas gdy z informacji o stanie mienia komunalnego (stanowiącej załącznik nr 10 do zarządzenia Nr 26/18 Burmistrza Dąbrowy Białostockiej z dnia 30 marca 2018 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z przebiegu wykonania budżetu gminy za 2017 rok) wynika, że w mieszkaniowym zasobie gminy znajduje się 114 lokali mieszkalnych. Jak ustaliła kontrola, różnica dotyczy 7 lokali położonych w trzech budynkach otrzymanych od PKP:

- 4 lokali położonych w budynku Kamienna Nowa 37, który spłonął w 2015 r.,
- 2 lokali położonych w budynku Kamienna Nowa 39 (jeden lokal jest zamieszkały, a drugi wymaga gruntownego remontu. Podjęcie prac remontowych i wynajęcie tego lokalu najemcy planowane jest na 2019 r.),
- 1 lokalu położonego w budynku Kamienna Nowa 40 (lokal zamieszkały przez najemcę).

Wynika stąd, że w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2017-2022 pominięto 2 wynajęte lokale mieszkalne oraz 1 lokal przeznaczony do remontu i wynajęcia. Natomiast w odniesieniu do 4 lokali położonych w budynku mieszkalnym w Kamiennej Nowej 37 stwierdzono, że lokale te nie zostały zdjęte z ewidencji środków trwałych i są wykazywane jako mienie gminy. Skarbnik wyjaśniła, że: *W związku z pożarem budynku nr 37, który miał miejsce 12.12.2015 r. Burmistrz Dąbrowy Białostockiej dokonał zgłoszenia rozbiórki do Starosty Sokólskiego w dniu 18.10.2016 r. W piśmie z dnia 15.11.2016 r. Starosta Sokólski poinformował, „że nie wnosi sprzeciwu do ww. zgłoszenia i*

legalne rozpoczęcie robót może nastąpić w dniu otrzymania niniejszego pisma, co oznacza, że może to nastąpić przed upływem 30-dniowego okresu wskazanego w zgłoszeniu." Prac rozbiórkowych nie rozpoczęto ani nie podjęto innych działań w celu wykreślenie tego budynku z ewidencji gruntów i budynków prowadzonej przez Starostwo Powiatowe w Sokółce. W związku z tym nie sporządzono dokumentu LT, który byłby podstawą do zdjęcia tego budynku z ewidencji środków trwałych tutejszego urzędu i dokonania zapisów na konie 011 – str. 191-192 protokołu kontroli.

W zakresie dochodów z najmu lokali mieszkalnych stwierdzono, że zarządzeniem Nr 39/11 z dnia 27 września 2011 r. ówczesny Burmistrz Tadeusz Ciszkowski ustalił dwie, stosowane do czasu kontroli, stawki bazowe czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – na poziomie 3,13 zł/m² dla lokali mieszkalnych położonych w Dąbrowie Białostockiej oraz 2 zł/m² dla lokali mieszkalnych położonych w Różanymstoku i lokali mieszkalnych w „Domach Nauczyciela”. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1234, ze zm.) położenie budynku powinno być jednym z czynników podwyższających lub obniżających stawkę czynszu, a nie okolicznością uzasadniającą ustalenie dwóch różnych stawek bazowych. W treści zasad polityki czynszowej (określonych przez Radę Miejską uchwałą z dnia 31 października 2017 r., którą przyjęto program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2017-2022) Rada uwzględniła położenie budynku jako jeden z czynników obniżających stawkę czynszu: „położenie budynku poza granicami administracyjnymi miasta – obniżka o 10%” (zarządzenie Burmistrza Nr 39/11 z dnia 27 września 2011 r. zawierało taki sam zapis). Należy stwierdzić, że Burmistrz nie posiada upoważnienia do różnicowania stawki bazowej czynszu ze względu na okoliczności stanowiące według ustawy o ochronie praw lokatorów... czynniki podwyższające lub obniżające stawkę bazową, których wpływ na wysokość czynszu dla najemcy został już określony w uchwalonych przez Radę zasadach polityki czynszowej – str. 125 protokołu kontroli.

Dalsza analiza prawidłowości uzyskiwania dochodów z najmu lokali mieszkalnych wykazała stosowanie niewłaściwych stawek czynszu za najem lokali socjalnych, w świetle art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów... Zgodnie z przywołanym przepisem, stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Analogiczne postanowienia zostały zawarte w zasadach polityki czynszowej oraz w zarządzeniu Burmistrza z 27 września 2011 r.

Najniższa stawka czynszu obowiązująca w zasobie mieszkaniowym gminy Dąbrowa Białostocka wynosiła 1,30 zł/m² (mieszkanie w budynku szkoły w Kamiennej Nowej), a zatem stawka czynszu za lokal socjalny nie powinna przekraczać 0,65 zł/m². Kontrola wykazała zaś, że w przypadku 3 lokali socjalnych zastosowano stawkę w wysokości 0,95 zł/m². Z obliczeń dokonanych przez kontrolujących wynika, że łączna suma nadpłaconego czynszu za najem lokali socjalnych stanowiła w latach 2016-2018 kwotę 1.459,44 zł. Z wyjaśnienia złożonego przez Pana Burmistrza w tej sprawie wynika, że mieszkanie, w którym obowiązuje najniższa stawka czynszu zostało przejęte przez gminę od szkoły; (...) *Ustalając znacznie wcześniej stawkę dla lokali socjalnych nie wzięliśmy go pod uwagę, bo wtedy lokal nie był jeszcze w naszym administrowaniu. A na podstawie lokali w naszym administrowaniu stawka czynszu socjalnego wynosi 0,95 zł/m². Po przejściu tego lokalu nie analizowaliśmy na nowo stawek czynszu ponieważ Zarządzenie Burmistrza w sprawie ustalenia stawki czynszu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy pozostawało nie zmienione* – str. 127-128 protokołu kontroli.

W wyniku badania prawidłowości zawierania umów najmu lokali mieszkalnych stwierdzono, że w jednym przypadku gmina zawierała z lokatorem umowy na czas określony przy braku udokumentowania żądania lokatora zawarcia tych umów na czas oznaczony. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów... umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator – str. 126-127 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli ustalono, że w ramach dochodów z czynszu najmu sklasyfikowanych w par. 0750 „Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze” nieprawidłowo ujmowano wnoszone przez najemców lokali mieszkalnych wpłaty za wodę, kanalizację, centralne ogrzewanie i opłatę „za wywóz nieczystości stałych”. Należy wskazać, że czynsz najmu lokalu mieszkalnego stanowi należność odrębną od opłat niezależnych od właściciela (tj. opłat za dostawę do lokalu energii, gazu, wody, odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych), dlatego też niepoprawne jest stosowanie jednakowej podziałki klasyfikacji budżetowej dochodów dla wszystkich tych należności. Wpływy z opłacanych należności za media nie powinny być zaliczane do dochodów budżetu z czynszu, lecz ujęte jako zwrot (wznowienie) wydatków w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej wydatków lub

(ewentualnie) jako dochody z usług (w rozdziale odpowiednim do ich rodzaju) – w zależności od daty wpływu środków lub przyjętego sposobu rozliczeń – str. 129 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów osiąganych z tytułu dzierżawy gruntów wykazała, że z jednym z dzierżawców zawarto umowę na okres 10 lat (od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2023 r.), nie poprzedzając jej zawarcia przeprowadzeniem przetargu albo uzyskaniem zgody Rady Miejskiej na odstąpienie od przetargowego trybu zawarcia umowy. Z ustaleń kontroli wynika, że wcześniejsze umowy z tym samym dzierżawcą zawierane były na okresy do 3 lat. Z postanowień uchwały Nr VIII/61/11 Rady Miejskiej w Dąbrowie Białostockiej z dnia 28 czerwca 2011 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości stanowiących własność Gminy Dąbrowa Białostocka oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony wynika, że Burmistrz upoważniony jest do bezprzetargowego wydzierżawiania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony nieruchomości na rzecz osoby, która ostatnio korzystała z nieruchomości na podstawie umowy (na zasadzie kontynuacji) – § 9 ust. 1 pkt 7 uchwały. Zapis ten należy jednak odnosić do osób, które dotychczas korzystały z nieruchomości na podstawie umowy zawartej na okres dłuższy niż 3 lata. Należy bowiem wskazać, że bezprzetargowe zawarcie kolejnej umowy na okres przekraczający 3 lata w sytuacji, gdy zawarcie poprzednich umów dzierżawy nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem przetargu lub wyrażeniem przez Radę Miejską zgody na odstąpienie od trybu przetargowego, prowadzi do obejścia przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami ustanawiających zasadę zawierania umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony w drodze przetargu – str. 135-136 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów z najmu lokali użytkowych oraz dzierżawy gruntów stwierdzono, że nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem i dzierżawę, do czego obliguje art. 35 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 136 protokołu kontroli.

Kontrola opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości wykazała, że w odniesieniu do większości nieruchomości aktualizacji wysokości opłat nie dokonywano od 2006 r. Stosownie do postanowień art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego może być aktualizowana nie częściej niż raz

na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z uwagi na odległy czas od ostatniej aktualizacji, podjęcie działań w tym względzie jest zasadne w świetle art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zobowiązującego właściwe organy do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki – str. 142 protokołu kontroli.

Analiza treści pism wypowiedających wysokość opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego i ustalających nowe opłaty od 2006 r. wykazała przypadki bezpodstawnego zaokrąglania wysokości ustalanych opłat do pełnych dziesiątek groszy względem kwot wynikających z podstawienia stawki do wartości nieruchomości – str. 142-143 protokołu kontroli.

Badając zagadnienia dotyczące sprzedaży lokali mieszkalnych z bonifikatą stwierdzono, że kontrolowana jednostka nie posiada wewnętrznych procedur regulujących działania zmierzające do ustalenia podstaw ewentualnego zwrotu udzielonych bonifikat i jego wyegzekwowania. W szczególności zadań w tej kwestii nie powierzono żadnemu z pracowników Urzędu zakresem czynności – str. 141 protokołu kontroli.

Badaniu poddano także dochody z tytułu opłat za wydane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że jednostka nie ujęła w księgach rachunkowych 2017 r. (także 2018 r.) i nie wykazała w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-N zaległości z tytułu tej opłaty na kwotę 175,48 zł. Dotyczyła ona korzystania w okresie maj-czerwiec 2017 r. z zezwoleń wygaszonych przez Burmistrza z dniem 1 lipca 2017 r., w związku z czym Burmistrz wydał decyzję określającą wysokość opłaty w przedstawionej wysokości. Egzekucji należności wynikającej z decyzji nie prowadzono (jedynie 30 listopada 2017 r. wystawiono upomnienie). Dopiero w wyniku kontroli gmina podjęła należyte działania egzekucyjne, w wyniku których w dniu 30 października 2018 r. dłużnik uregulował zaległość wraz z odsetkami i kosztami upomnienia (łącznie 196,60 zł) – str. 144 i 147 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetu gminy badaniu poddano także dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, ze zm.), jest Pan Burmistrz. Kontrola prowadzona była w szczególności pod kątem prawidłowości i powszechności poboru dochodów, windykacji zaległości podatkowych oraz

rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

W wyniku analizy regulacji wewnętrznych jednostki stwierdzono brak unormowań w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej podatków i opłat lokalnych. Zarządzeniem Nr 78/16 Burmistrza Dąbrowy Białostockiej z 30 grudnia 2016 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości wskazano wszystkie konta bilansowe i pozabilansowe ale ograniczono się wyłącznie do opisu ich funkcji. Nie określono podstawowych zadań komórki wymiaru i rachunkowości podatkowej, dokumentów stosowanych do udokumentowania wpłat, zwrotów, zasad prowadzenia czynności sprawdzających i kontrolnych. Regulacje wewnętrzne nie są więc zgodne z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375) – str. 115-116 protokołu kontroli.

Stwierdzono także, że organ podatkowy nie opracował procedur przeprowadzania kontroli podatkowych, a także w ostatnich kilku latach nie ustalał planu kontroli podatkowych ani też ich nie przeprowadzał. W związku z brzmieniem art. 281 § 1 Ordynacji podatkowej organy podatkowe są zobligowane do weryfikowania, jak podatnicy wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów materialnego prawa podatkowego. Przywołany przepis nadaje organowi podatkowemu uprawnienia oraz jednocześnie zobowiązuje go do określonego zachowania, ponieważ zgodnie z jego brzmieniem organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem § 3, przeprowadzają kontrolę podatkową u podatników, płatników, inkasentów oraz następców prawnych. Posiadana przez organ podatkowy baza danych, zawierająca parametry budynków i wartości budowli ma ograniczony zasięg poznawczy i dowodowy. Jest to związane z tym, że ewidencja gruntów i budynków prowadzona przez Starostwo Powiatowe nie zawiera bazy danych dotyczących przedmiotów opodatkowania tego rodzaju, w przypadku budynków oddanych do użytkowania w minionych latach. W tym kontekście dokumentacja zebrana w toku prowadzonych kontroli podatkowych stanowiłaby istotne źródło wiedzy o poszczególnych przedmiotach opodatkowania, niezbędne w trakcie czynności sprawdzających, których obowiązek prowadzenia wynika z art. 272 Ordynacji podatkowej – str. 121 protokołu kontroli.

Badanie dokonane w zakresie powszechności doręczania decyzji wymiarowych ujawniło 18 przypadków braku postępowania wyjaśniającego dotyczącego niedoręczonych decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego. Z ustaleń kontroli wynika, że w 17 przypadkach dotyczyło to podatników nieżyjących (spadkobierców do dnia kontroli nie ustalono), zaś w 1 przypadku nie ustalono miejsca pobytu podatnika. Brak możliwości

skutecznego ustalenia miejsca zamieszkania podatnika może być podstawą do ustanowienia kuratora do doręczeń dla osoby nieznannej z miejsca pobytu (art. 138 § 1 Ordynacji). W związku z powyższym organ podatkowy, jako strona zainteresowana, winien skierować wniosek do sądu opiekuńczego miejsca ostatniego zamieszkania osoby nieobecnej. Natomiast w sprawie niecierpiącej zwłoki organ podatkowy wyznacza dla osoby nieobecnej tymczasowego pełnomocnika szczególnego, upoważnionego do działania do czasu wyznaczenia przez sąd kuratora dla osoby nieobecnej (art. 138l § 1 Ordynacji). W przypadku podatników nieżyjących organ podatkowy powinien wydać decyzję o odpowiedzialności spadkobierców za zobowiązania podatkowe spadkodawcy, stosownie do przepisów art. 100 w zw. z art. 102 Ordynacji. Jest to możliwe po ustaleniu spadkobierców, między innymi poprzez wystąpienie do sądu, w związku z treścią art. 1025 Kodeksu cywilnego, z wnioskiem o przeprowadzenie postępowania w celu wydania postanowienia w sprawie stwierdzenia nabycia spadku. Brak szybkich i efektywnych działań mających na celu doręczenie nakazów płatniczych powoduje, że zobowiązanie podatkowe nie powstaje – art. 21 § 1 i 2 Ordynacji. Natomiast jeżeli decyzja ustalająca to zobowiązanie zostanie doręczona po upływie 3 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym powstał obowiązek podatkowy, ulega on przedawnieniu stosownie do przepisów art. 68 § 1 Ordynacji. Z tego tytułu w 2017 r. nie powstało zobowiązanie podatkowe w kwocie 2.886 zł – str. 116-117 protokołu kontroli.

Badając prawidłowość realizacji dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły:

- a) braku dokumentacji źródłowej w zakresie wartości budowli w przypadku 4 podmiotów oraz w zakresie powierzchni budynków związanych z działalnością gospodarczą, w przypadku 2 podmiotów – str. 80 protokołu kontroli;
- b) zawyżeniu w deklaracji gminy powierzchni gruntów ustawowo zwolnionych od podatku o 604.877,90 m² – str. 82 protokołu kontroli;
- c) złożeniu dwóch korekt deklaracji gminy ze znacznym opóźnieniem, wynoszącym w pierwszym przypadku 168 dni, zaś w drugim 137 dni – str. 80 protokołu kontroli.

Nieprawidłowości te były pochodną braku systematycznego prowadzenia przez organ podatkowy czynności sprawdzających nakazanych treścią art. 272 Ordynacji podatkowej z wykorzystaniem procedur zawartych w dziale V ustawy, a w przypadku składania deklaracji po terminie stanowiły naruszenie przepisów art. 6 ust. 9 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, ze zm.), gdyż osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki

organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane składać, w terminie do dnia 30 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracji na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku – str. 80 protokołu kontroli.

Stwierdzono ponadto, że deklaracje z opóźnieniem złożyło:

- 2 podatników podatku rolnego, śr. 54 dni po terminie wskazanym w art. 6a ust. 8 pkt. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1892, ze zm.) – str. 73 protokołu kontroli;
- 2 podatników podatku od środków transportowych od osób fizycznych, śr. 55 dni po terminie wskazanym w art. 9 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; na właścicielach środków transportowych oraz podmiotach traktowanych zgodnie z ustawą jak właściciel (wymienionych w art. 9 ust. 1) spoczywa bezwarunkowy obowiązek złożenia w terminie do dnia 15 lutego właściwemu organowi podatkowemu, deklaracji na podatek od środków transportowych na dany rok podatkowy, sporządzonej na formularzu według ustalonego wzoru. Natomiast w razie zaistnienia okoliczności mających wpływ na powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego lub zmianę miejsca zamieszkania, lub siedziby – termin ten wynosi 14 dni od dnia zaistnienia tych okoliczności – str. 85 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli prawidłowości pozyskiwania dochodów z tytułu podatków lokalnych, w grupie podatników będących osobami fizycznymi, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) brak prowadzenia przez organ podatkowy rzetelnej ewidencji posiadanych gruntów u poszczególnych podatników (grunty nie są wprowadzane do systemu w rozbiciu na poszczególne klasy i działki a wyłącznie na poszczególne klasy ogółem). Organ nie posiada również kompletnych danych geodezyjnych w wersji papierowej, zaś posiadany przez jednostkę program do ewidencji podatków nie jest kompatybilny z ewidencją prowadzoną przez Starostwo Powiatowe w Sokółce Filia w Dąbrowie Białostockiej. W związku z powyższym kontrolujący nie miał możliwości porównania poszczególnych klas użytków rolnych wynikających ze złożonych informacji i stanów posiadania ze stanem faktycznym. Nie było również możliwe sprawdzenie prawidłowości opodatkowania gruntów. W złożonym wyjaśnieniu pracownica odpowiedzialna za wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego

wskazała, iż: (...) *brak wprowadzania do systemu komputerowego gruntów w rozbiciu na poszczególne działki spowodowane było nadmiarem obowiązków w ogóle a szczególnie w badanym okresie, gdyż Starostwo Powiatowe, w wielu miejscowościach na terenie gminy, przeprowadzało modernizację gruntów w związku z tym splaywała na stanowisko bardzo duża ilość zmian geodezyjnych (...)* – str. 67 protokołu kontroli.

Działania kontrolne przeprowadzone w zakresie prawidłowości wymiaru podatku rolnego obejmowały m.in. zagadnienia dotyczące przyznawania ulg i zwolnień w omawianej należności. Analizując zgromadzony materiał (decyzja Fn.3121.3.1.2016 z 24 kwietnia 2016 roku na kwotę 1.191 zł) ustalono, iż w aktach sprawy brak wskazania, z jakich funduszy korzystał podatnik przy realizacji inwestycji. Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku rolnym podatnikom podatku rolnego przysługuje ulga inwestycyjna z tytułu wydatków poniesionych na budowę lub modernizację budynków inwentarskich służących do chowu, hodowli i utrzymywania zwierząt gospodarskich oraz obiektów służących ochronie środowiska, jeżeli wydatki te nie zostały sfinansowane w całości lub w części z udziałem środków publicznych. W tej sytuacji należy uznać za nieprawidłowe wydanie decyzji pozytywnej – str. 70 protokołu kontroli.

Z kolei badanie przeprowadzone w zakresie prawidłowości pozyskiwania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wykazało występowanie różnorodnych rodzajowo nieprawidłowości. Polegały one na:

- a) braku identyfikacji wszystkich podmiotów z terenu gminy w związku z brakiem prowadzenia ewidencji właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, których gmina nie objęła systemem gospodarowania odpadami komunalnymi a także brakiem ewidencji umów zawartych pomiędzy właścicielami nieruchomości niezamieszkałych a odbiorcą odpadów komunalnych – str. 90 protokołu kontroli. Taki sposób prowadzenia ewidencji nie zapewnia szczelności systemu odbioru odpadów komunalnych, nie zapewnia również rzetelności przestrzegania przepisów ustawy dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.);
- b) braku rzetelnej weryfikacji danych zawartych w złożonych deklaracjach ze stanem faktycznym, co było pochodną braku kontroli przeprowadzonej u właścicieli (posiadaczy) nieruchomości zamieszkałych, podmiotów nieobjętych systemem gospodarowania odpadami komunalnymi, ani też punktu zbiórki odpadów komunalnych – str. 92-93 protokołu kontroli;

- c) nieprzestrzeganiu przepisów art. 165 Ordynacji podatkowej poprzez załatwienie sprawy w formie odpowiedzi na wniosek (pismo) podatnika o udzielenie ulgi w zapłacie opłaty, iż „nie jest możliwe jego merytoryczne załatwienie”. Organ podatkowy winien wydać postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania na mocy cytowanych wyżej przepisów, które stanowią: „Gdy żądanie, o którym mowa w art. 165, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania” – str. 95 i 98 protokołu kontroli;
- d) błędnym wprowadzeniu do systemu sposobu gromadzenia odpadów komunalnych w przypadku właściciela nieruchomości o nr ewid. 3040008 (jest: odpady zbierane w sposób selektywny, winno być: odpady niezbiane w sposób selektywny), co skutkowało zaniżeniem kwoty opłaty za lata 2013-2018 o 798 zł (w trakcie kontroli nieprawidłowość wyeliminowano, zaś zaległość została uregulowana wraz z odsetkami za zwłokę) – str. 92 protokołu kontroli;
- e) nieterminowym składaniu deklaracji przez dwóch właścicieli nieruchomości (3180005, 3180009) w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty, co skutkowało nieprzypisaniem i jednocześnie zaniżeniem kwoty opłaty w 2017 r. o 32 zł oraz przez kolejnych 3 właścicieli nieruchomości (o nr ewid. 318001, 3180005 oraz 9090011) którzy złożyli nowe deklaracje odpowiednio 344, 92 i 92 dni po terminie przewidzianym w art. 6m ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi, że w przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie 14 dni od wystąpienia zmiany – str. 93 protokołu kontroli;
- f) braku pieczętki określającej datę wpływu deklaracji do Urzędu Miejskiego na 9 deklaracjach (spośród 101 przyjętych do kontroli). Z treści § 40 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67) wynika, że punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające, tj. umieszcza w dowolnej kolejności w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej daty wpływu przesyłki do Urzędu – str. 93 protokołu kontroli;
- g) nieterminowym wnoszeniu należnej opłaty przez 32 właścicieli nieruchomości. Uporczywe (wielokrotne, powtarzające się) nieuiszczanie podatku w terminie naraża na uszczuplenie

należności publicznoprawne i jest czynem zabronionym, który zgodnie z art. 57 § 1 k.k.s. podlega karze grzywny, jako wykroczenie skarbowe. Wobec powyższego, w celu zdyscyplinowania podatników do terminowego wywiązywania się z obowiązku zapłaty zobowiązań podatkowych, organ podatkowy ma możliwość wystąpienia do urzędu skarbowego o wymierzenie podatnikom grzywny w postaci mandatu – str. 100 protokołu kontroli.

Ponadto uiszczanie należności podatkowych po terminie stwierdzono w niżej wymienionych należnościach:

- podatek od nieruchomości od osób prawnych – 1 podatnik dokonał wpłat 9 rat w wysokości 7.161 zł po terminie – str. 82 protokołu kontroli;
- podatek od środków transportowych od osób fizycznych – 3 podatników dokonywało wpłat rat w wysokości 7.748 zł po terminie – str. 86 protokołu kontroli;
- podatek rolny, leśny od nieruchomości od osób fizycznych – 12 podatników dokonywało wpłat rat w wysokości 3.890 zł po terminie – str. 118-119 protokołu kontroli.

Następnym obszarem w obrębie, którego stwierdzono nieprawidłowości, były czynności windykacyjne, w zakresie których stwierdzono ich niepodjęcie lub prowadzenie zbyt opieszale w stosunku do zaległości występujących w łącznym zobowiązaniu pieniężnym – w 2017 r. postępowaniem egzekucyjnym nie objęto kwoty 10.235,87 zł – str. 118-119 protokołu kontroli.

Z uregulowań wewnętrznych zawartych w załączniku do zarządzenia Nr 21/15 Burmistrza Dąbrowy Białostockiej z dnia 21 lutego 2015 r. w sprawie instrukcji dotyczącej windykacji podatków i opłat lokalnych oraz opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w Urzędzie Miejskim w Dąbrowie Białostockiej wynika, że upomnienia dla podatników łącznego zobowiązania pieniężnego wystawiane są dwa razy do roku (I i II rata nie później niż do 30 czerwca, III i IV rata nie później niż do 31 grudnia) natomiast tytuły wykonawcze po upływie terminu zapłaty określonego w upomnieniu nie później niż do 31 grudnia roku budżetowego. Powyższe uregulowania stanowią naruszenie § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1483, ze zm.). Wierzyciel przesyła zobowiązanemu (podatnikowi) upomnienie niezwłocznie w każdym przypadku, jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne lub z podjętych działań wynika, iż obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany, a w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy

dziesięciokrotność kosztów upomnienia. Jeżeli jednak działania informacyjne zostały podjęte, a z nich wynika, iż obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany, organ podatkowy powinien przesłać zobowiązanemu upomnienie nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne. W wyniku braku prowadzenia dokumentacji potwierdzającej podejmowanie działań informacyjnych, do czego zobowiązuje § 4 rozporządzenia, nie ma pewności, czy takie działania były rzeczywiście podejmowane. Analizując pojęcie „niezwłocznie”, które nie jest zdefiniowane w obowiązującym stanie prawnym, w jego interpretacji zasadne jest odwołanie się do poglądów doktryny i orzecznictwa, gdzie wskazywane jest, iż jest to podjęcie działań bez zbędnej zwłoki, w najkrótszym możliwym terminie. Dalej ustalono nieprawidłowości dotyczące terminowości lub braku wystawiania tytułów wykonawczych. Należy wskazać, iż po upływie terminu 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, organ podatkowy ma możliwość wystawienia tytułu wykonawczego i skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.), w związku z realizowaniem obowiązku wyrażonego w art. 6 ustawy, dotyczącego podejmowania przez wierzyciela czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku. W przypadku kontrolowanej jednostki stosowanie zasady polegającej na wystawianiu tytułów wykonawczych dwa razy w roku oznacza systemową zwłokę wierzyciela w podejmowaniu działań oraz skraca czas pozostający na skuteczne dochodzenie należności. Opieszałość w wystawianiu tytułów wykonawczych ma istotny wpływ na obniżenie skuteczności egzekucji. Znaczny upływ czasu między terminem zapłaty należności a wystawieniem upomnienia lub tytułu wykonawczego umożliwia, bowiem dłużnikowi m.in. wyzbywanie się składników majątkowych mogących stanowić przedmiot egzekucji. Opieszałość w podejmowaniu działań egzekucyjnych utwierdza u dłużników przeświadczenie o niskiej efektywności windykacji, a także o realnej możliwości jej uniknięcia. Należy zaznaczyć, iż wskutek zastosowania środka egzekucyjnego, o którym dłużnik został powiadomiony, bieg terminu przedawnienia zostaje przerwany i biegnie na nowo od dnia następującego po dniu, w którym zastosowano środek egzekucyjny (art. 70 § 4 Ordynacji podatkowej). Z dniem 1 stycznia 2018 r., ze względu na brak przerwania biegu terminu przedawnienia (komornik nie zastosował środka egzekucyjnego, o którym podatnik zostałby zawiadomiony – nie wpłynęła żadna kwota od komornika) przedawnieniu uległy zaległości na kwotę ogółem 17.136 zł:

- w łącznym zobowiązaniu pieniężnym w kwocie 1.888 zł – str. 118-119 protokołu kontroli,

- w podatku od nieruchomości od osób prawnych w kwocie 9.928 zł – str. 82 protokołu kontroli,
- w podatku od środków transportowych od osób fizycznych w kwocie 5.320 zł – str. 86 protokołu kontroli.

Organ podatkowy nie zabezpieczył zaległości podatkowych hipoteką lub zastawem skarbowym; mimo upływu terminu przedawnienia, w oparciu o art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej należności mogłyby być egzekwowane z przedmiotu hipoteki lub zastawu.

W obrębie poprawności stosowania przepisów Ordynacji podatkowej stwierdzono też pojedynczy przypadek dotyczący nieegzekwowania odsetek za zwłokę w przypadku wpłat dokonywanych po upływie ustawowego terminu płatności. Nieegzekwowanie należnych odsetek narusza przepis art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym od zaległości podatkowych nalicza się odsetki za zwłokę według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach (Dz. U. Nr 165, poz. 1373 ze zm.). W przypadku gdy dokonana przez podatnika wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę należy zaliczyć proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości oraz kwoty odsetek za zwłokę stosownie do przepisów art. 55 § 2 Ordynacji. Nie pobrana i nie przerachowana kwota odsetek wynosiła 20 zł – str. 82 protokołu kontroli.

W zakresie wydatków budżetowych sprawdzeniu poddano m.in. wydatki na wynagrodzenia pracowników Urzędu. Ustalono, że z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań pracownikom nie przyznawano dodatków specjalnych, lecz premię (pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku sprzątaczkii) lub nagrody (pracownikom zatrudnionym w Referacie Finansowym). Zgodnie z obowiązującym w jednostce regulaminem wynagradzania pracowników przesłanką przyznania premii jest wykonywanie przez pracownika obowiązków służbowych w sposób prawidłowy i przejawianie zaangażowania w wykonywaną pracę, natomiast nagroda z funduszu nagród może być przyznana pracownikowi za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań pracownikowi może być zaś przyznany dodatek specjalny – zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260, ze zm.) oraz § 8 regulaminu wynagradzania, z zastrzeżeniem, że dodatek ten nie może być przyznany za

wykonywanie zadań powierzonych pracownikowi w zakresie czynności – str. 157-158 protokołu kontroli.

W zakresie delegowania i rozliczania kosztów zagranicznych podróży służbowych (opis na str. 160-162 protokołu kontroli) stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

a) zaniechaniu wypłacania delegowanym zaliczki, o której mowa w § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167). Zgodnie z brzmieniem tego przepisu, pracownik otrzymuje zaliczkę w walucie obcej na niezbędne koszty podróży zagranicznej. Oznacza to, że pracodawca jest zobligowany do jej wypłaty niezależnie od tego czy pracownik wystąpi z wnioskiem o jej wypłatę czy też nie. Za zgodą pracownika zaliczka może być wypłacona w walucie polskiej, w wysokości stanowiącej równowartość przysługującej pracownikowi zaliczki w walucie obcej. Przepisy nie wskazują, w jakiej wysokości zaliczka powinna zostać wypłacona. Kwota ta powinna być jednak wystarczająca na „niezbędne koszty podróży”. Zaniechanie wypłacania zaliczek skutkowało rozliczeniem kosztów podróży w walucie obcej według średniego kursu z dnia, w którym odbyła się podróż, co nie miało uzasadnienia w świetle postanowień § 20 ust. 3 rozporządzenia. Według przywołanej regulacji rozliczenie kosztów podróży zagranicznej jest dokonywane w walucie otrzymanej zaliczki (w walucie wymiennej albo w walucie polskiej) według średniego kursu z dnia jej wypłacenia,

b) wskazywaniu na druku polecenia wyjazdu zagranicznego jedynie miejsca docelowego za granicą, z pominięciem miejscowości na terenie kraju, od której rozpoczyna się i kończy podróż zagraniczna (tj. następuje: przekroczenie granicy państwowej w przypadku podróży lądowej, start samolotu w drodze za granicę lub lądowanie w drodze powrotnej w przypadku podróży lotniczej oraz wyjście statku z portu polskiego w drodze za granicę i jego wejście do tego portu w drodze powrotnej w przypadku podróży morskiej). Zgodnie z § 21 rozporządzenia, w przypadku odbywania podróży zagranicznej w połączeniu z przejazdem na obszarze kraju, stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 2 „Podróż krajowa”. Stosownie zaś do § 6 rozporządzenia pracodawca określa miejscowość rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Na gruncie przywołanych przepisów krajowe odcinki podróży, mimo iż są integralnie związane z podróżą zagraniczną, podlegają przepisom regulującym podróże krajowe. Z tego wynika, że należy oddzielnie traktować krajową część podróży zagranicznej, co wiąże się m.in. z obowiązkiem określania miejscowości jej rozpoczęcia i zakończenia,

mającej zasadnicze znaczenie dla miejsca rozpoczęcia i zakończenia podróży zagranicznej (miejsca przekroczenia granicy, startu lub lądowania samolotu, wyjścia lub wejścia statku).

Analiza wydatków na koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami wykazała, że w rozdziale 90002 „Gospodarka odpadami” klasyfikowano całość wynagrodzenia referenta, któremu zakresem czynności przypisano jedynie częściowo zadania dotyczące gospodarki odpadami, powierzając oprócz tego szereg innych obowiązków, niezwiązanych z tym zagadnieniem. W rozdziale 90002 nie ujęto natomiast żadnej części wydatków na wynagrodzenie podinspektora, któremu przypisano niektóre zadania związane z gospodarką odpadami (prowadzenie ewidencji księgowej opłaty oraz egzekucję należności). Należy wskazać, że wynagrodzenia pracowników zajmujących się sprawami z zakresu gospodarki odpadami są zaliczane do kosztów funkcjonowania systemu, a zatem ich pominięcie lub nieuzasadnione zawyżenie stanowi naruszenie zasad kwalifikowania wydatków w rozdziale 90002 określonych załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.) – str. 109 protokołu kontroli.

Z innych ustaleń kontroli w zakresie prawidłowości stosowania klasyfikacji budżetowej, określonej przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków..., wynika błędne zaliczenie:

- do par. 4510 „Opłaty na rzecz budżetu państwa” wydatków w wysokości 280 zł poniesionych na opłaty sądowe od wniosków o wszczęcie postępowania o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, które powinny zostać ujęte w par. 4610 „Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego” – str. 152 protokołu kontroli,
- do par. 4590 „Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych” oraz do par. 4600 „Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych” wydatków z tytułu wypłaty odszkodowań właścicielom gruntów przejętych pod drogę gminną. Należy wskazać, że wydatki na wypłatę odszkodowań były związane z nabyciem własności środków trwałych, a zatem powinny stanowić wydatki majątkowe – str. 196 protokołu kontroli.

W zakresie wydatków majątkowych i ich ewidencji (opis na str. 163-165 protokołu kontroli) stwierdzono, że na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” figurują koszty poniesione na zadania, których:

a) realizacji zaniechano:

- w kwocie 18.910 zł obejmującej nakłady poniesione w 2010 r. na opracowanie projektu przepustu na rzece Kamienna w Dąbrowie B. wraz z dojazdami,
- w kwocie 779,99 zł obejmującej nakłady poniesione w 2011 r. na budowę budynku M-GOK w Dąbrowie Białostockiej,
- w kwocie 5.000 zł obejmującej nakłady poniesione w 2013 r. na przebudowę ul. Przytorowej w Dąbrowie Białostockiej,
- w kwocie 14.760 zł obejmującej nakłady poniesione w 2016 r. na wykonanie dokumentacji dotyczącej budowy boiska w Reszkowcach,

b) realizację zakończono:

- w kwocie 5.732,50 zł obejmującej nakłady poniesione na budowę chodnika we wsi Kamienna Stara. Protokolarny odbiór robót miał miejsce w dniu 10 lutego 2017 r., jednakże do czasu przeprowadzenia kontroli zakończona budowa nie została przyjęta na stan środków trwałych. W wyjaśnieniu Skarbnik wy tłumaczyła, że *Inwestycja pn. „Budowy chodnika we wsi Kamienna Stara” na kwotę 5.732,50 zł nie została przeniesiona do ewidencji środków trwałych w 2017 roku, ponieważ nie został wystawiony dokument OT, który jest podstawą do wprowadzenia środka trwałego do ewidencji. Na koniec roku 2017 dokonując weryfikacji konta 080 nikt z pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za inwestycje nie zgłosił wniosku o tym, że inwestycja została zakończona ani wniosku o zdjęcie z ewidencji inwestycji, które w przeszłości nie będą realizowane. W wyniku kontroli jednostka dokonała przeksięgowania zakończonej inwestycji na konto 011 „Środki trwałe”.*

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... (od 2018 r. załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont...) konto 080 służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. Wartość zakończonych inwestycji powinna zostać przeniesiona na stan środków trwałych (przeksięgowana na konto 011) w roku przyjęcia do używania wytworzonych środków trwałych – art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Natomiast koszty zadań, których dalsza realizacja z różnych względów nie dojdzie do skutku, jako koszty poniesione bez efektu gospodarczego, powinny być przerachowane na zmniejszenie funduszu jednostki. Z wyjaśnień złożonych w tej kwestii przez Skarbnika wynika, że: *Zostało przygotowane pismo do Kierownika referatu BRG z prośbą o przeanalizowanie niezakończonych inwestycji, które są zaewidencjonowane na koncie 080 i*

przygotowanie zestawienia tych które nie będą w przyszłości realizowane. Po otrzymaniu zestawienia zaakceptowanego przez Burmistrza ewidencja konta 080 zostanie zaktualizowana.

W wyniku kontroli zagadnień dotyczących funduszu sołectkiego, regulowanego przepisami ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.) stwierdzono, że:

- a) przy naliczeniu funduszu sołectkiego pominięto sołectwo Dąbrowa Białostocka, którego obszar obejmuje część miasta Dąbrowa Białostocka. W wyjaśnieniu złożonym w tej sprawie Skarbnik wskazała, że: *Na terenie miasta Dąbrowa Białostocka funkcjonuje pięć sołectw: Sołectwo Dąbrowa Białostocka, Sołectwo Małyszówka, Sołectwo Małyszówka Kolonia, Sołectwo Jasionówka, Sołectwo Jasionówka Kolonia. Wysokość środków przypadających na dane sołectwo obliczana jest między innymi na podstawie liczby mieszkańców sołectwa według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy, określoną na podstawie prowadzonego przez gminę rejestru mieszkańców (...). W ewidencji ludności mieszkańcy sołectwa Małyszówka przypisani są do ul. Małyszówka, Sołectwa Małyszówka Kolonia do ulicy Małyszówka Kolonia, Sołectwa Jasionówka do ul. Jasionówka, Sołectwa Jasionówka Kolonia do ul. Jasionówka Kolonia. Natomiast Sołectwo Dąbrowa Białostocka nie zostało przypisane do konkretnych ulic ani obszaru. Dodatkowo na terenie miasta Dąbrowa Białostocka funkcjonuje jednostka pomocnicza – Osiedle Mieszkań Komunalnych w Dąbrowie Białostockiej. W związku z powyższym trudno jest przypisać konkretnych mieszkańców miasta do Sołectwa Dąbrowa Białostocka i dlatego nie naliczono funduszu sołectkiego dla sołectwa Dąbrowa Białostocka – str. 168-170 protokołu kontroli,*
- b) żadnemu pracownikowi Urzędu nie powierzono pisemnie obowiązków związanych z realizacją zadań gminy wynikających z ustawy o funduszu sołectkim (w szczególności obliczania wysokości funduszu czy przyjmowania i oceny zgodności z ustawą składanych przez sołtysów wniosków) – str. 168 i 171 protokołu kontroli,
- c) przyjęto do realizacji wnioski sołectwa Wiązówka zawierający jako uzasadnienie przyjęcia przedsięwzięć – polegających na montażu tabliczek kierunkowych i montażu przepustu z remontem drogi – zwrot „chaos we wsi”. Następnie w zmienionym przez sołectwo wniosku uzasadniono jedynie przedsięwzięcie polegające na naprawie drogi (wskazując „zły stan drogi”), natomiast nie odniesiono się do przedsięwzięcia polegającego na montażu tabliczek kierunkowych – str. 171 protokołu kontroli,

d) we wnioskach 4 sołectw (Reszkowce, Sadowo, Nowinka i Bity Kamień) wskazano przedsięwzięcie polegające na udziale mieszkańców w dożynkach gminnych we wsi Reszkowce („przygotowanie poczęstunku”, „zakup żywności”). Realizacja wniosków polegała na zakupie usługi gastronomicznej za kwotę 7.800 zł. Przewidziane we wnioskach przedsięwzięcia nie wykazywały należytego związku z realizacją zadań własnych gminy (w kontekście uzasadnień wniosków przedstawionych przez sołectwa). Wskazania wymaga, iż na gruncie postanowień art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które są zadaniami własnymi gminy, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy, przy czym przesłanki te muszą być spełnione łącznie. Z treści wniosków nie wynika, jakie zadanie własne gminy miało być realizowane za pośrednictwem tego rodzaju przedsięwzięcia – str. 171 i 175 protokołu kontroli,

e) przyjęto zmieniony wniosek sołectwa Małyszówka, który został złożony po terminie przewidzianym w art. 7 ust. 1 ustawy, tj. po 31 października roku budżetowego. Wniosek wpłynął 28 listopada 2017 r. Jak wynika z ustaleń kontroli, jego postanowienia nie wprowadzały nowych zadań, nie usuwały żadnych zadań, ani nie dotyczyły innych istotnych postanowień, o zmianie których powinno decydować sołectwo, można więc uznać go w praktyce za bezprzedmiotowy (dotyczył on „przesunięcia” szacunkowych kosztów zadania „z działu zakup materiałów na dział robocizna”). Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o funduszu sołeckim wniosek o zmianę przedsięwzięć lub ich zakresu złożony z naruszeniem terminu podlega odrzuceniu – str. 173 protokołu kontroli.

Kontroli poddano również stosowanie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.). Weryfikacja dokumentacji zamówienia udzielonego z wolnej ręki (w tzw. trybie „in-house”) na odbieranie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych w gminie Dąbrowa Białostocka wykazała, że zamawiający uchybił dyspozycji art. 95 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem zamawiający zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia. Umowa z wykonawcą została zawarta w dniu 29 czerwca 2017 r., a zatem ogłoszenie o udzieleniu zamówienia powinno zostać opublikowane w BZP do dnia 29 lipca 2017 r. Tymczasem zamawiający opublikował ogłoszenie w BZP w dniu 10 sierpnia 2017 r. – str. 183-184 protokołu kontroli.

Sprawdzeniem objęto również postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na budowę ul. Wierzbowej i Świerkowej oraz kanalizacji deszczowej w ul. Wierzbowej, Świerkowej, Kasztanowej i Sienkiewicza w Dąbrowie Białostockiej. Kontrola tego zamówienia wykazała następujące nieprawidłowości:

a) pismem z dnia 18 kwietnia 2017 r. zamawiający wezwał wykonawcę do złożenia aktualnych na dzień złożenia oferty oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 Prawa zamówień publicznych – w terminie do 21 kwietnia 2017 r. Należy wskazać, że zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy termin na złożenie przez wykonawcę tych dokumentów nie może być krótszy niż 5 dni. Zamawiający powinien ustalić termin na dostarczenie dokumentów najwcześniej na 23 kwietnia 2017 r. – str. 186 protokołu kontroli,

b) ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych dopiero po upływie 90 dni od zawarcia umowy, czym uchybiono przedstawionym już wyżej postanowieniom art. 95 ust. 1 Prawa zamówień publicznych – str. 187 protokołu kontroli,

c) podpisanie umowy z wykonawcą oraz wniesienie zabezpieczenia należytego wykonania umowy miały miejsce w dniu 28 kwietnia 2017 r., natomiast wadium wniesione przez wykonawcę zostało zwrócone wraz z odsetkami w dniu 31 sierpnia 2017 r., tj. po upływie ponad 4 miesięcy. Tymczasem zgodnie z art. 46 ust. 1a Prawa zamówień publicznych zamawiający zwraca wadium wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano – str. 187-188 protokołu kontroli,

d) w aneksie nr 2 do umowy postanowiono, że wykonawca zleci część zamówienia 2 podwykonawcom. Zgodnie z art. 36ba ust. 1 ustawy, jeżeli powierzenie podwykonawcy wykonania części zamówienia na roboty budowlane lub usługi następuje w trakcie jego realizacji, wykonawca na żądanie zamawiającego przedstawia oświadczenie, o którym mowa w art. 25a ust. 1, lub oświadczenia lub dokumenty potwierdzające brak podstaw wykluczenia wobec tego podwykonawcy. Kontrola wykazała, że zamawiający nie żądał od wykonawcy przedłożenia tych dokumentów. W wyjaśnieniu złożonym w tej sprawie Pan Burmistrz wskazał, że dokumentów nie żądano ze względu na fakt, iż podwykonawcy zostali (...) *zgłoszeni w trakcie realizacji zamówienia a nie na etapie składania ofert. W związku z określonym w Umowie terminem wykonania zamówienia oraz naszym zdaniem zwłoką w zakresie wykonania rzeczowego, każde kolejne żądanie byłoby pretekstem do przedłużenia*

wykonania umowy. Powyższe nie wpłynęło na wynik postępowania przetargowego – str. 188-189 protokołu kontroli.

W ramach kontroli prawidłowości stosowania własnych procedur wyłaniania wykonawców zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 30.000 euro, badaniu poddano zamówienie na dostawę paliwa i akcesoriów samochodowych. Kontrola realizacji zamówienia wykazała, że dostawy paliwa następowały według zmiennych cen, innych niż ceny jednostkowe przedstawione przez wykonawcę w ofercie. Niezmienny został jedynie rabat w wysokości 0,07 zł/l. Zgodnie z postanowieniami umowy zawartej z wykonawcą rabat odliczany był każdorazowo od obowiązującej w dniu sprzedaży ceny za 1 litr paliwa. W zaproszeniu do składania ofert, formularzu ofertowym oraz w zawartej umowie nie odniesiono się do cen producentów paliw, które powinny stanowić obiektywną wartość wyjściową dla ceny zawartej w ofercie i wyznacznik późniejszych zmian przez wykonawcę cen poszczególnych dostaw. Przedstawiona w ofercie cena bez odniesienia do ceny zakupu paliwa od producenta nie gwarantuje prawidłowości wyceny poszczególnych dostaw na warunkach wybranych jako najkorzystniejsze, ponieważ podstawą zastosowania oferowanego rabatu była cena obowiązująca na stacji, którą swobodnie ustalał wykonawca – str. 180-181 protokołu kontroli.

W 2017 r. gmina Dąbrowa Białostocka przekazała powiatowi sokólskiemu środki finansowe w kwocie 1.388.191 zł na dofinansowanie zadania „Poprawa bezpieczeństwa dróg powiatowych o nr 1247B i 1340B...”. W myśl umowy środki finansowe miały zostać przekazane na konto powiatu „nie później niż w ciągu 14 dni licząc od daty odbioru końcowego zadania i przekazania dokumentów rozliczeniowych (faktura z protokołem odbioru) i nie później niż do 28 grudnia 2017 r.” Z kolei termin realizacji zadania określono na grudzień. W umowie postanowiono też, że powiat przedłoży rozliczenie finansowe (kopię faktury w protokołu odbioru) w terminie 30 dni od całkowitego zakończenia inwestycji. Z umowy nie wynika zatem jednoznacznie, w jaki sposób mają zostać przez gminę przekazane środki – czy do 28 grudnia czy po przedstawieniu przez powiat dokumentacji rozliczeniowej; zastosowany zapis wskazuje w istocie na koniunkcję obu warunków, która w określonych okolicznościach mogła być niemożliwa do spełnienia.

W praktyce pomoc finansową przelano na rachunek powiatu 28 grudnia 2017 r., podczas gdy rozliczenie zadania wpłynęło do Urzędu Miejskiego 4 stycznia 2018 r. Do rozliczenia powiat dołączył kserokopię faktury wykonawcy z dnia 19 grudnia 2017 r. oraz

protokołu odbioru robót z dnia 15 grudnia 2017 r. Wynika stąd, że istniała możliwość przekazania przez powiat tych dokumentów gminie do 28 grudnia 2017 r., aby zachować zgodność z postanowieniami umowy. Z wyjaśnienia Skarbnika wynika, że umowę traktowano jako przewidującą dwie odrębne przesłanki uruchomienia płatności (przedstawienie dokumentów rozliczeniowych lub termin 28 grudnia 2017 r.), co jednakże nie ma uzasadnienia w cytowanym postanowieniu umowy – str. 166-168 protokołu kontroli.

W obrębie zagadnienia prawidłowości udostępniania nieruchomości gminnym jednostkom organizacyjnym stwierdzono, że Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dąbrowie Białostockiej zajmuje pomieszczenia w budynku Urzędu Miejskiego na podstawie 2 odpłatnych „umów najmu”: umowy z dnia 29 grudnia 2017 r. zawartej na okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. (najem z przeznaczeniem na cele administracyjne) oraz umowy z dnia 1 września 2016 r. zawartej na okres od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2019 r. (lokal udostępniony w celu prowadzenia Punktu Pomocy Rodzinie – Punktu Interwencji Kryzysowej przy MOPS). Należy wskazać, że zgodnie z przepisami art. 43 ust. 1 w zw. z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami formą prawną władania nieruchomościami przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej (jaką jest MOPS) jest trwały zarząd, nie zaś umowa cywilnoprawna. Trwały zarząd ustanawiany jest w drodze decyzji, której elementy określają przepisy art. 45 ust. 2 ustawy – str. 133-134 i 193-194 protokołu kontroli.

Natomiast Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Dąbrowie Białostockiej (instytucja kultury) dysponuje prawem użytkowania wieczystego dwóch działek oraz prawem własności budynków i budowli znajdujących się na tych działkach. Wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste wynosiła łącznie 524,37 zł. Ustalono, że od 2014 r. przypis i wpłata opłaty rocznej dokonywane były w wysokości 524,30 zł (tj. zaniżonej o 0,07 zł). Ponadto kontrola wykazała, że w 2017 r. M-GOK uiszczył opłatę roczną w wysokości 524,30 zł 28 dni po terminie wynikającym z art. 71 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z tytułu opóźnienia w zapłacie nie przypisano ani nie egzekwowano należnych odsetek – str. 194 protokołu kontroli.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy oraz nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Organem wykonawczym gminy miejsko-wiejskiej jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowywania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz jako organ wykonawczy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, działającego w strukturze organizacyjnej wskazanej w protokole kontroli, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Burmistrzu – kierowniku jednostki – zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz pracownikach, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

Burmistrz jest również organem podatkowym pierwszej instancji w myśl art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

Nieprawidłowości zaprezentowane w niniejszym wystąpieniu dotyczą okresu sprawowania funkcji Burmistrza przez Romualda Gromackiego.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały, stosownie do postanowień zakresu czynności, na Skarbniku Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Anulowanie pełnomocnictwa udzielonego na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym kierownikowi instytucji kultury.
2. Zawieranie umowy z usługodawcą na prowadzenie audytu wewnętrznego na okres co najmniej roku, jak tego wymaga art. 279 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Określenie w zakładowym planie kont Urzędu Miejskiego obowiązku i zasad prowadzenia ewidencji analitycznej do konta 139.
4. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:
 - a) opatrywanie zapisów księgowych datami zgodnie z wymaganiami przepisów ustawy o rachunkowości,

- b) zaprzestanie sporządzania dokumentacji mającej imitować wpływy i wypływy środków na rachunku budżetu, w sytuacji gdy zdarzenia takie nie zaistniały w rzeczywistym przebiegu operacji gospodarczej (sposobie dokonania rozliczeń ze stroną operacji),
- c) ewidencjonowanie wydatków ponoszonych przez Urząd Miejski bezpośrednio z rachunku budżetu zapisem Wn 902 – Ma 133,
- d) prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 224 w ewidencji budżetu w sposób umożliwiający ustalenie danych wymaganych zasadami funkcjonowania tego konta,
- e) przeksięgowywanie istniejącego na koniec roku salda konta 962 na konto 960 – w księgach roku następnego pod datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu,
- f) ustalanie rzetelnych dwustronnych sald kont rozrachunkowych w przypadku ujęcia na nich zarówno należności, jak i zobowiązań jednostki,
- g) naliczanie i ujmowanie w księgach rachunkowych odsetek od wszystkich nieopłaconych w terminie należności gminy, w wysokości odsetek należnych na koniec każdego kwartału; naliczenie i ujęcie w księgach wszystkich należnych gminie odsetek od należności, które nie były zaksięgowane według ustaleń kontroli oraz podanie wysokości ujętych w księgach należności z tego tytułu w odpowiedzi o sposobie wykonania zaleceń,
- h) zapewnienie wykazywania rzetelnego stanu środków trwałych na koncie 011 i inwestycji rozpoczętych na koncie 080; w tym celu podjęcie przez Pana Burmistrza stosownych działań zobowiązujących merytorycznych pracowników do niezwłocznego przekazywania do księgowości dokumentów obrazujących zdarzenia skutkujące koniecznością dokonania zapisów zmieniających stan środków trwałych, takie jak nabycie, zbycie, likwidacja czy wytworzenie środka trwałego w procesie inwestycyjnym,
- i) ewidencjonowanie na koncie 011 operacji przyjęcia środków trwałych do używania na podstawie dowodu OT, jak tego wymagają przepisy wewnętrzne,
- j) zaprzestanie księgowania operacji przyjęcia na konto 011 środka trwałego nabytego odpłatnie z wykorzystaniem konta 800,
- k) wyksięgowanie z konta 080 w ciężar funduszu – po uprzednim podjęciu przez Pana Burmistrza formalnej decyzji w tej sprawie – kosztów poniesionych w latach poprzednich na zadania wymienione w części opisowej wystąpienia, których realizacja nie będzie kontynuowana,
- l) zapewnienie ujmowania w księgach wszystkich należności przypadających gminie, mając na uwadze stwierdzony przypadek pominięcia w księgach i nie dochodzenia należności wymagalnej z tytułu opłaty za zezwolenie na sprzedaż alkoholu.

5. W zakresie sprawozdawczości:

- a) zaniechanie wykazywania w sprawozdaniu Rb-27S należności długoterminowych,
- b) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S odsetek od należności, do których nie stosuje się przepisów Ordynacji podatkowej (par. 0920), również jako zaległości w kol. 10,
- c) wykazywanie w kolumnie „dochody przekazane” jednostkowego sprawozdania Rb-27ZZ Urzędu Miejskiego całej kwoty dochodów z zadań zleconych, która wpłynęła na rachunek budżetu gminy,
- d) sporządzanie łącznego sprawozdania Rb-N na podstawie jednostkowych sprawozdań Rb-N,
- e) prawidłowe wykazywanie należności w sprawozdaniu Rb-N.

6. Zaprzestanie angażowania w finansowanie budżetu danego roku środków otrzymywanej w grudniu raty części oświatowej subwencji ogólnej na rok następny. W przypadku wystąpienia takiej nieprawidłowości, uwzględnienie przy realizacji budżetu na rok następny, że zaewidencjonowane dochody z części oświatowej subwencji nie mają pokrycia w środkach pieniężnych do wysokości zaangażowanej kwoty, a zatem plan wydatków budżetu na rok następny nie może stanowić w tej kwocie realnej podstawy zaciągania zobowiązań.

7. Zmodyfikowanie podziału obowiązków w zakresie procesów związanych z gospodarką drukami ścisłego zarachowania, mając na uwadze wskazania zawarte w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli dotyczące stwierdzonego stanu wykonywania przez jednego pracownika zadań w zakresie wydawania, ewidencji i wykorzystania czeków gotówkowych.

8. W zakresie egzekucji należności niepodatkowych:

- a) niezwłoczne podjęcie przewidzianych prawem czynności egzekucyjnych przerywających bieg terminu przedawnienia w stosunku do zalegających z zapłatą opłaty adiacenckiej, mając na uwadze niedopuszczenie do upływu terminów przedawnienia należności. Podjęcie próby wyegzekwowania opisanych w protokole należności z tego tytułu, a w przypadku podniesienia przez dłużników zarzutu przedawnienia formalne umorzenie tych należności;
- b) niezwłoczne podjęcie przewidzianych prawem czynności egzekucyjnych przerywających bieg terminu przedawnienia w stosunku do zalegających z należnościami za wykonanie przyłączy,
- c) uwzględnienie w procesie dochodzenia należności, że samo wysyłanie upomnień czy wezwań do zapłaty nie stanowi prawidłowego działania zmierzającego do wyegzekwowania należności, bowiem nie przerywa biegu terminu przedawnienia,
- d) zapewnienie kompletnego, pisemnego podziału obowiązków między pracowników w zakresie wszczynania czynności egzekucyjnych wszystkich rodzajów należności.

9. Zobowiązanie Skarbnika do doprowadzania danych ksiąg rachunkowych do zgodności z danymi wykazanymi w protokołach weryfikacji sald kont rozrachunkowych.

10. Niezwłoczne dostosowanie w treści WPF kwot rozchodów budżetu w poszczególnych latach do harmonogramów spłaty kredytu i wykupu obligacji wynikających z obowiązujących umów z bankami. Zaprzestanie podawania w WPF – jako obowiązujących – danych, co do których jednostka dopiero planuje podjęcie w przyszłości działań mających je urzeczywistnić.

11. Opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

12. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie zmiany programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2017-2022 w celu dostosowania wskazanych w programie informacji o wielkości i stanie technicznym zasobu mieszkaniowego gminy do stanu rzeczywistego.

13. Podjęcie działań skutkujących wykreśleniem z ewidencji gruntów i budynków budynku mieszkalnego, który spłonął w pożarze, w celu stworzenia formalnej podstawy zdjęcia go ze stanu środków trwałych gminy.

14. W zakresie dochodów z najmu lokali mieszkalnych:

a) zaniechanie różnicowania, w zarządzeniu wydanym przez Burmistrza, stawki bazowej czynszu ze względu na okoliczności stanowiące według ustawy o ochronie praw lokatorów... czynniki podwyższające lub obniżające, których wpływ na wysokość czynszu dla najemcy powinien wynikać z uchwalonych przez Radę zasad polityki czynszowej,

b) stosowanie właściwych, w świetle art. 23 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów..., stawek czynszu za najem lokali socjalnych,

c) rozliczenie z najemcami lokali socjalnych czynszu pobranego w latach 2016-2018 w wysokości zawyżonej o kwotę 1.459,44 zł

d) zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony, za wyjątkiem sytuacji wskazanych w art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów..., w tym przypadków, w których najemca wyraził udokumentowane żądanie zawarcia umowy najmu na czas określony,

e) zaniechanie ujmowania wpłat za wodę, kanalizację, centralne ogrzewanie i opłat „za wywóz nieczystości stałych” jako dochodów budżetu w par. 0750.

15. W zakresie dochodów z najmu lokali użytkowych:

a) wysyłanie faktur za potwierdzeniem odbioru w przypadku uzależnienia terminu płatności czynszu od daty otrzymania faktury,

b) zapewnienie zgodności terminu płatności wskazywanego na wystawianych fakturach z terminem płatności wynikającym z umów najmu lokali użytkowych.

16. Zawieranie umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub lokali użytkowych na okres powyżej 3 lat lub na czas nieoznaczony po przeprowadzeniu przetargu lub uzyskaniu zgody Rady na odstąpienie od trybu przetargowego, za wyjątkiem sytuacji, gdy umowa taka zawierana jest na zasadzie kontynuacji dotychczas obowiązującej umowy zawartej na okres powyżej 3 lat.

17. Sporządzanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę w przypadkach określonych w art. 35 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

18. W zakresie dochodów z tytułu użytkowania wieczystego:

- a) rozważenie przeprowadzenia aktualizacji wysokości opłat za użytkowanie wieczyste,
- b) zaniechanie bezpodstawnego zaokrąglania opłat rocznych do pełnych dziesiątek groszy,
- c) dokonywanie przypisu i pobieranie od M-GOK opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów w prawidłowej wysokości, wynikającej z dokumentacji.

19. Wprowadzenie pisemnych procedur zapewniających ustalenie ewentualnych podstaw do dochodzenia zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży nieruchomości, w szczególności poprzez zawarcie odpowiednich postanowień w zakresach czynności pracowników.

20. Wyeliminowanie nieprawidłowości dotyczących systemu informatycznego, w którym prowadzona jest ewidencja podatkowa.

21. Prowadzenie niezbędnych działań zmierzających do doręczenia wszystkich decyzji wymiarowych podatnikom.

22. Podjęcie niezbędnych działań, wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym, mających na celu ustalenie kręgu spadkobierców, uwzględniając obowiązek orzeczenia w drodze decyzji o zakresie ich odpowiedzialności lub uprawnień.

23. W zakresie kontroli podatkowych:

- a) opracowanie procedur przeprowadzania kontroli podatkowych,
- b) ustalanie rocznych planów kontroli podatkowych,
- c) przeprowadzanie kontroli podatkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

24. W zakresie realizacji dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi:

- a) prowadzenie pełnej ewidencji właścicieli nieruchomości zapewniającej szczelność systemu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- b) rzetelne weryfikowanie danych zawartych w deklaracjach ze stanem faktycznym,
- c) rzetelne wprowadzanie do systemu danych wynikających ze złożonych deklaracji,

- d) rozważenie zasadności dyscyplinowania podatników w zakresie terminowego składania deklaracji oraz zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi,
- e) umieszczanie pieczętki określającej datę wpływu deklaracji do Urzędu Miejskiego.
25. Terminowe podejmowanie czynności windykacyjnych wobec zaległości podatkowych, mając na uwadze niedopuszczenie do upływu terminu przedawnienia.
26. Prowadzenie systematycznych czynności sprawdzających, nakazanych treścią przywołanych przepisów Ordynacji podatkowej, z wykorzystaniem procedur zawartych w dziale V tej ustawy.
27. Zachowanie powszechności i prawidłowości opodatkowania podatkami lokalnymi z uwzględnieniem wskazanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia pokontrolnego przepisów materialnego prawa podatkowego wynikających odpowiednio z ustaw o podatku rolnym, leśnym oraz podatkach i opłatach lokalnych.
28. Egzekwowanie dokumentów źródłowych od podatników w zakresie podatku od nieruchomości, dających możliwość prowadzenia czynności sprawdzających w zakresie rzetelności prezentowania podstaw opodatkowania.
29. Rozważenie zasadności dyscyplinowania podatników w zakresie terminowego składania deklaracji podatkowych oraz terminowej wpłaty podatków.
30. Przestrzeganie obowiązku realizacji dochodów z tytułu odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych wpłacanych po terminie płatności, mając na względzie przywołane przepisy Ordynacji podatkowej.
31. Dostosowanie uregulowań wewnętrznych dotyczących wymiaru i rachunkowości podatków i opłat lokalnych do obowiązujących w tym zakresie uregulowań prawnych wskazanych w protokole kontroli oraz części opisowej wystąpienia.
32. Przyznawanie pracownikom dodatków specjalnych, jako właściwej – w świetle obowiązujących przepisów, w tym wewnętrznych jednostki – dodatkowej formy wynagrodzenia z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub okresowego powierzenia dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego zakresu czynności pracownika).
33. W zakresie podróży służbowych zagranicznych:
- a) wypłacanie delegowanym zaliczek na niezbędne koszty podróży, mając na względzie m.in. prawidłowe rozliczenie kosztów podróży w danej walucie, tj. według średniego kursu z dnia wypłacenia zaliczki,

b) wskazywanie w poleceniach wyjazdu służbowego miejscowości rozpoczęcia i zakończenia krajowej podróży związanej z podróżą zagraniczną.

34. Zapewnienie prawidłowego stosowania klasyfikacji budżetowej wydatków, z uwzględnieniem uwag zawartych w części opisowej wystąpienia, w tym m.in. ujmowanie w rozdziale 90002 odpowiedniej części wynagrodzenia obu pracowników zajmujących się sprawami z zakresu gospodarki odpadami oraz zaliczanie do wydatków majątkowych wydatków ponoszonych na nabycie własności gruntów.

35. W zakresie funduszu sołeckiego:

a) podjęcie stosownych działań skutkujących formalnym określeniem obszaru sołectwa Dąbrowa Białostocka, w celu umożliwienia stwierdzenia liczby mieszkańców tego sołectwa, oraz rozpoczęcie uwzględniania go przy naliczeniu funduszu sołeckiego,

b) pisemne powierzenie pracownikom Urzędu Miejskiego spoczywających na gminie obowiązków związanych z realizacją zadań wynikających z ustawy o funduszu sołeckim,

c) egzekwowanie od sołtysów sporządzenia zrozumiałego i odnoszącego się do wszystkich przedsięwzięć uzasadnienia wniosku,

d) zaprzestanie przyjmowania wniosków sołectw przewidujących przeznaczenie środków funduszu na realizację różnego rodzaju imprez oraz finansowania z budżetu gminy w ramach funduszu wydatków na takie cele – jeżeli sołectwo nie wykazało dostatecznego związku imprezy (wydatku) z realizacją zadań gminy,

e) odrzucanie wniosków w sprawie zmiany przeznaczenia funduszu złożonych przez sołtysów po 31 października roku budżetowego.

36. W zakresie udzielania zamówień publicznych:

a) zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy,

b) wzywanie wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, do złożenia aktualnych dokumentów i oświadczeń potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu w terminie wskazanym w art. 26 ust. 1 i 2 Prawa zamówień publicznych,

c) terminowe zwracanie wykonawcom wniesionych wadiów,

d) żądanie od wykonawcy przedstawienia oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, lub oświadczenia lub dokumentów potwierdzających brak podstaw wykluczenia wobec podwykonawcy, któremu wykonawca powierzył wykonanie części zamówienia w trakcie jego realizacji.

e) konstruowanie zasad ustalania cen ofertowych za paliwa poprzez odnoszenie ich do cen producentów paliw, mając na uwadze umożliwienie egzekwowania w trakcie realizacji

zamówienia zaproponowanych w ofercie warunków w przypadku zmiany cen producenta, jako okoliczności niezależnej od wykonawcy.

37. W zakresie udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego:

- a) zawieranie w umowach w sprawie udzielenia pomocy jednoznacznych postanowień w kwestii podstawy przekazania dotacji,
- b) przekazywanie dotacji po uzyskaniu wymaganej umową dokumentacji.

38. Wydanie decyzji ustanawiającej na rzecz MOPS trwały zarząd częścią nieruchomości zajmowaną przez tę jednostkę organizacyjną,

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku Zespół w Suwałkach 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.

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Dariusz Renczyński

Do wiadomości:

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku

Zespół w Suwałkach

