

20.11.10.2018

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

Przewodnicząca + BFM
2019-02-22

Białystok, 2019.02.20

RIO.I.6001-17/18



Pan

Radosław Dobrowolski

Burmistrz Supraśla

Handwritten signature and date '2019-02-2019'

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Supraśl za 2017 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Supraślu 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, ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, 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.

Analiza polityki rachunkowości wykazała, że w § 9 ust. 1 zarządzenia z dnia 2 lipca 2018 r. w sprawie przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Supraślu zapisano (powielając treść poprzedniego zarządzenia w tej sprawie), że „zgodnie z zasadą istotności odstępuje się od naliczania i dochodzenia odsetek za zwłokę od niezapłaconych należności cywilnoprawnych, których wysokość liczona od dnia wymagalności łącznie w ciągu roku nie przekracza trzykrotności wartości opłaty dodatkowej pobieranej przez Poczta Polska Spółkę Akcyjną za polecenie przesyłki listowej.” Przepis ten stosowano w praktyce – str. 60-69 oraz 92-93 protokołu kontroli.

Przyjęcie przez Pana Burmistrza takiej regulacji jest sprzeczne z ogólną zasadą z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.) określającą, że jednostki sektora finansów publicznych zobowiązane są do ustalania wszystkich przypadających im należności, w tym cywilnoprawnych, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, a także z określonym tą ustawą podziałem kompetencji w zakresie podejmowania decyzji dotyczących przedmiotowego zagadnienia. Przepisy prawa nie przewidują samodzielnego decydowania przez Burmistrza o podstawach do odpisywania z ksiąg, zaniechania naliczania czy dochodzenia należności cywilnoprawnych przypadających budżetowi gminy bez formalnego ich umorzenia. Artykuł 42 ust. 6 ustawy o finansach publicznych przewiduje możliwość odstępowania od podejmowania czynności wobec dłużnika zmierzających do wykonania zobowiązania, jeżeli zachodzą przesłanki odstąpienia od czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych przewidziane przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z kolei obowiązujący od 28 kwietnia 2017 r. art. 59a ustawy o finansach publicznych stanowi, że rada gminy może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie lub jej jednostkom organizacyjnym, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł. W przypadku braku tego typu uchwały, jedyną drogą legalnego usunięcia z ewidencji należności cywilnoprawnej jest jej umorzenie na zasadach określonych przez Radę Miejską w Supraślu w uchwale Nr XL/406/10 z dnia 6 lipca 2010 r. dotyczącej stosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych. Dopiero stosowne oświadczenie woli Pana Burmistrza w sprawie umorzenia należności stanowi w obecnym stanie podstawę usunięcia ustalonych wcześniej należności cywilnoprawnych z ksiąg rachunkowych.

Odnosząc się do postanowień uchwały z dnia 6 lipca 2010 r. należy zaś podkreślić, że nie przewiduje ona możliwości umorzenia należności z urzędu (bez wniosku dłużnika), którą stwarza art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Może to uniemożliwić podejmowanie niezbędnych działań w zakresie umorzenia należności od dłużników, których byt prawny lub fizyczny ustał, a które to należności nie mogą być już w związku z tym wyegzekwowane. Uzasadnia to potrzebę przedłożenia przez Pana Burmistrza projektu zmian do uchwały, polegających na uzupełnieniu jej postanowień o określenie przypadków, w których będzie miał Pan możliwość stosowania ulg z urzędu. Problemy wynikające z braku takiego rozwiązania w uchwale przedstawiono w dalszej części wystąpienia – str. 80-81 protokołu kontroli.

Kontrola zakresów czynności pracowników Referatu Finansowo-Budżetowego wykazała rozbieżności pomiędzy obowiązkami wskazanymi w pisemnych zakresach czynności a zadaniami faktycznie realizowanymi:

- a) obowiązki w zakresie terminowego dochodzenia należności z tytułu dochodów w zakresie prowadzonej ewidencji dochodów przypisano pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora; faktycznie pracownik ten nie prowadzi egzekucji dochodów, a zadania w tym zakresie wykonuje wskazana w protokole kontroli pracownica zatrudniona na stanowisku inspektora, bez wskazania tych obowiązków zakresem czynności;
- b) obowiązki w zakresie sporządzania okresowych informacji i sprawozdań z wykonania budżetu, sporządzania sprawozdania finansowego UM jako jednostki budżetowej (bilansu, rachunku zysków i strat, zmian w funduszu) oraz bilansu z wykonania budżetu gminy przypisano zakresem czynności inspektorowi wskazanemu w protokole kontroli, podczas gdy faktycznie wymienione obowiązki wykonuje Skarbnik Gminy;
- c) inspektorowi wskazanemu w protokole kontroli przypisano prowadzenie rejestru pism i podań wpływających do referatu od podatników, w tym przedsiębiorców, dotyczących ulg, umorzeń, rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności zobowiązań, podczas gdy kontrola ustaliła, że faktycznie nie ma takiego rejestru – str. 59 protokołu kontroli.

Badając zapisy w księgach rachunkowych, 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:

- a) ewidencję centralnego rozliczenia podatku VAT prowadzono w księgach Urzędu Miejskiego w sposób, który spowodował zawyżenie na koniec 2017 r. należności o kwotę 50.422,66 zł wynikającą z konta 220-VAT, która została wykazana w ewidencji oprócz

rzeczywistej należności od urzędu skarbowego wynikającej z deklaracji VAT-7 za listopad i grudzień 2017 r. gminy i oznaczającej podatek VAT do zwrotu w kwocie 83.553 zł. Z kwoty 83.553 zł środki w wysokości 33.130,34 zł po wpływie w 2018 r. przekazano do KZB w Supraślu (zakład budżetowy gminy), a pozostałe środki ujęto na dochody budżetu 2018 r. Mimo zakwalifikowania kwoty 50.422,66 zł do dochodów budżetu w 2018 r., należności z tego tytułu nie wykazano w rocznym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu jako należności z tytułu dochodów (wykazano ją tylko w sprawozdaniu Rb-N). W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu Skarbnik stwierdziła, że *W Urzędzie Miejskim w Supraślu zwroty podatku od towarów i usług dokonane przez Urząd Skarbowy są zarachowywane na zmniejszenie wydatków budżetowych objętych planem finansowym urzędu. Należności od Urzędu Skarbowego wynikające z rozliczeń podatku VAT za listopad i grudzień stanowią należności ewidencjonowane na koncie 225-VAT. Z opisu konta 225 „Rozrachunki budżetu” nie wynika, że należności z tego tytułu można przeksięgować na konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Dochody z tytułu zwrotu podatku VAT dokonywane w następnym roku budżetowym klasyfikujemy w paragrafie 0940 „Wpływy z rozliczeń/zwrotów lat ubiegłych”, w związku z czym wykazywanie w sprawozdaniu RB-27S za 2017 r. w kol. 9 należności od Urzędu Skarbowego w paragrafie 0940 sugerowałoby, że należność ta dotyczy rozliczeń za 2016 r. (...). Jak wynika z wyjaśnienia, dokonywano zmniejszenia poniesionych wydatków budżetu o kwotę otrzymanych w trakcie roku zwrotów podatku VAT z urzędu skarbowego. Operacja zmniejszenia wydatków budżetu o środki otrzymane z urzędu skarbowego nie może mieć miejsca, ponieważ nie odpowiada rzeczywistemu przebiegowi operacji gospodarczych. Zwrot VAT przez US nie oznacza, że zwrotu środków gminie dokonał kontrahent, u którego gmina dokonała zakupu dostaw, robót lub usług i poniosła na ten cel wydatki. Środki otrzymane od US pozostają w swobodnej dyspozycji gminy, a zatem powinny być zaliczone do dochodów budżetu (oprócz podlegających przekazaniu KZB). Na tej samej zasadzie kwotę dochodów budżetu powinny powiększać pozostające w dyspozycji jednostki środki po rozliczeniu podatku VAT należnego z naliczonym – na rachunku pozostaje bowiem kwota podatku należnego uzyskanego od kontrahentów, na rzecz których jednostka dokonała sprzedaży (np. najemców), a nie od podmiotu, u którego jednostka dokonywała zakupów. Stosowana w jednostce metoda ewidencji prowadziła do wypaczenia – poprzez zaniżenie – faktycznej kwoty wydatków, które zostały poniesione na dane zadanie w wysokości udokumentowanej wyciągami bankowymi, obrazującymi przelewy na rzecz dostawców czy wykonawców – str. 28-29 i 42 protokołu kontroli;*

b) przyjęto na stan działki powstałe w wyniku podziału własnych działek o łącznej wartości 813.589,38 zł (zapisy Wn 011 „Środki trwałe” – Ma 800 „Fundusz jednostki”). Wartość działek przed podziałem, zdjętych ze stanu, wynosiła 869.009,73 zł (zapisy Wn 800 – Ma 011). Różnica pomiędzy wartością działek przed podziałem i wartością działek przyjętych na stan po dokonaniu podziału wynosi 55.420,35 zł i wynika z wyłączenia części działek uzyskanych w wyniku podziału na budowę drogi wojewódzkiej i drogi powiatowej oraz przekazania jednej z nich (o wartości 6.500 zł) dotychczasowemu użytkownikowi w związku z zasiedzeniem. Rzeczywiste zmiany w ewidencji wartości gruntów związane z ich podziałem powinny się ograniczyć do zmniejszenia stanu w ewidencji księgowej o kwotę 55.420,35 zł (zapisy Wn 800 – Ma 011), a w pozostałym zakresie jedynie do przeksięgowania w ewidencji szczegółowej w ramach konta 011, bez obrotów na koncie 800. Zastosowany sposób ewidencji wpłynął na zawyżenie danych o zmniejszeniach i zwiększeniach funduszu Urzędu w zestawieniu zmian w funduszu za 2017 r. – str. 14 protokołu kontroli;

c) pod datą 29 czerwca 2017 r. zapisem Wn 226 „Długoterminowe należności budżetowe” – Ma 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” ujęto jako należności długoterminowe rozłożone na raty należności z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 22.470 zł i odsetki od tych należności w kwocie 930 zł. Należy zauważyć, że należności długoterminowe z tytułu rozłożonych na raty zaległości nie powinny składać się na saldo Ma konta 840, gdyż wcześniej zostały już ujęte na przychody – w momencie ich przypisania jako należności do zapłaty. Prawidłowo, w momencie podjęcia decyzji o rozłożeniu spłaty tych zaległości na raty w sposób powodujący powstanie należności długoterminowych, zaksięgowanie należności długoterminowych powinno nastąpić jedynie zapisem Wn 226 – Ma 221 – str. 16-17 protokołu kontroli;

d) nie dokonano na koniec 2017 r. wyceny, i w związku z tym nie ujęto na koncie 310 „Materiały” wraz z korektą kosztów, wartości stanów ilościowych oleju napędowego (635 l) i benzyny (196,3 l) ustalonych na koniec roku w wyniku spisu z natury, mimo przyjęcia w polityce rachunkowości zasady, że wartość paliw zaksięgowanych w koszty w momencie zakupu, następnie ujętych w księgach na podstawie inwentaryzacji, podlega wyksięgowaniu z pierwszym dniem roboczym roku obrotowego. Zaniechanie wyceny wyników inwentaryzacji skutkowało zaniżeniem w bilansie sumy aktywów (zapasy materiałów) i pasywów (zysk bilansowy) o kwotę wynoszącą około 4.100 zł oraz stanowiło naruszenie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy – str. 171-172 protokołu kontroli,

e) zaniechano przypisywania odsetek od zaległości w ręcznie prowadzonej ewidencji analitycznej rozrachunków dotyczących dochodów ze sprzedaży nieruchomości i z

przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Odsetki zostały naliczone na 31 grudnia 2017 r. pozaksięgowo i na tej podstawie ujęto je w ewidencji syntetycznej, co powoduje niezgodność ewidencji syntetycznej z analityczną wbrew art. 16 ust. 1 ustawy. Wskazane odsetki (ustalone pozaksięgowo) zostały bezzasadnie zaokrąglone do pełnych złotych – powinny wynosić 718,31 zł, a przyjęto 719 zł. W odniesieniu do tych odsetek stwierdzono ponadto, że należności w par. 0920 „Wpływy z pozostałych odsetek” rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” kol. 9 i 10 sprawozdania Rb-27S za 2017 r. zawyżono o kwotę 719 zł (wynosiła ona 24.475 zł zamiast 23.756 zł), ponieważ dwukrotnie przyjęto odsetki naliczone od 4 dłużników w przedstawiony wyżej sposób – str. 79 protokołu kontroli;

f) zaniechano przypisywania w księgach zaległości z tytułu nieopłaconego przez dłużników oprocentowanie ustalonego według stopy redyskonta weksli NBP od rat za nabycie lokali mieszkalnych oraz rozłożonych na raty opłat adiacenckich; w konsekwencji nie naliczono też odsetek za opóźnienie od tych należności. Zgodnie z przepisami art. 70 ust. 3 i art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.) rozłożona na raty cena sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej lub rozłożona na raty opłata adiacencka jest powiększana o oprocentowanie liczone według stopy redyskonta weksli NBP. To oprocentowanie wraz z należną ratą w momencie braku płatności staje się należnością główną, od której powinny być naliczane odsetki za opóźnienie w spełnieniu świadczenia na podstawie art. 481 § 2 Kodeksu cywilnego. Na dzień 31 grudnia 2017 r. dwóch kontrahentów nie opłaciło należnego oprocentowania wynikającego z przywołanych przepisów na łączną kwotę 1.654,19 zł, która nie została odzwierciedlona w księgach rachunkowych Urzędu i sprawozdawczości (w tym 1.442,69 zł z tytułu nabycia lokalu oraz 211,50 zł z tytułu opłaty adiacenckiej – str. 75 i 92 protokołu kontroli).

Kontrola sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych wykazała w szczególności, że w kosztach według paragrafów, wykazanych w sprawozdaniu Rb-30S KZB w Supraślu za 2017 r., największy udział, wynoszący 75,14% stanowiły koszty sklasyfikowane w par. 4260 „Zakup energii”, obejmujące zużycie energii, zakup od Wodociągów Białostockich wody a oprócz tego również usług związanych z odprowadzaniem do sieci kanalizacyjnej Białegostoku ścieków komunalnych, stanowiących mieszaninę ścieków bytowych ze ściekami przemysłowymi oraz wodami opadowymi i roztopowymi, które to usługi należało finansować w par. 4300 „Zakup usług pozostałych”. W związku z ustaleniami kontroli dotyczącymi nieprawidłowej klasyfikacji kosztów związanych

ze zrzutem ścieków Komunalny Zakład Budżetowy w Supraślu w dniu 30 listopada 2018 r. dokonał zmian w planie finansowym na 2018 r. zmniejszając koszty w par. 4260 z kwoty 3.320.265 zł na 716.025 zł (zmniejszenie o 2.604.240 zł) i zwiększając koszty w par. 4300 z kwoty 132.680 zł do kwoty 2.662.720 zł (zwiększenie o 2.530.040 zł). Dokonane zmiany spowodowały korekty w ewidencji księgowej kosztów i prezentację w sprawozdaniu Rb-30S za 2018 r. danych w par. 4260 i 4300 zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową. Poza tym w sprawozdaniu Rb-30S za 2017 r. w danych uzupełniających dotyczących informacji o finansowaniu inwestycji KZB w poz. U 100 „Wydatki inwestycyjne” zostały wykazane wartości zerowe, pomimo wskazania źródła finansowania wydatków inwestycyjnych dotacją celową (poz. U 202 – plan 538.405 zł i wykonanie 538.049,72 zł) – str. 23-25 protokołu kontroli.

Komunalnemu Zakładowi Budżetowemu w Supraślu w 2017 r. przekazano z rachunku Urzędu Miejskiego środki finansowe w łącznej kwocie 92.643,20 zł, wynikające z rozliczenia podatku VAT zakładu za styczeń, kwiecień, lipiec i wrzesień 2017 r. Natomiast środki wynikające z rozliczenia VAT za listopad i grudzień 2017 r. w łącznej kwocie 33.130,34 zł zostały przekazane KZB w 2018 r., po otrzymaniu zwrotu podatku od urzędu skarbowego. Przekazywanie KZB wykazywanych przez ten zakład nadwyżek podatku naliczonego nad należnym odbywało się w okresie objętym kontrolą na zasadach określonych wewnętrznymi przepisami wprowadzonymi przez Pana Burmistrza, tj. wbrew art. 16 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 15 ust. 4a ustawy o finansach publicznych. Dopiero w dniu 18 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Supraślu podjęła uchwałę określającą zasady ustalania i przekazywania zakładowi środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 6 ustawy. Według wyjaśnienia Skarbnika (...) *W wyniku wymiany doświadczeń z innymi gminami zasady przekazywania dla KZB środków wynikających z rozliczenia VAT zostały określone uchwałą Nr XLIV/563/2018 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 18 czerwca 2018 r.*

W zakresie procedury opracowywania budżetu gminy i planów finansowych jednostek podległych z ustaleń kontroli wynika brak możliwości stwierdzenia, kiedy podpisane przez Pana pisma z dnia 12 listopada 2016 r. o kwotach wynikających z projektu budżetu gminy na 2017 r., przyjętego zarządzeniem z dnia 10 listopada 2016 r., zostały doręczone tym jednostkom. Uniemożliwia to z kolei jednoznaczne ustalenie terminowości opracowania i przedłożenia projektów planów finansowych przez jednostki. Data zamieszczona na pismach

wskazuje, że niektóre ze złożonych projektów planów mogły zostać opracowane po upływie 30 dni od ich otrzymania (trzy jednostki opracowały i dostarczyły projekty z datami 21 i 22 grudnia 2017 r.). Zgodnie z art. 248 ust. 2 ustawy o finansach publicznych podległe jednostki opracowują projekty planów finansowych w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji, nie później jednak niż do dnia 22 grudnia. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że podstawowym terminem opracowania projektu jest termin 30 dni od daty otrzymania informacji, natomiast termin ten ulega skróceniu do 22 grudnia, jeżeli ze względu na datę otrzymania informacji przez jednostkę upływ 30 dni miałby miejsce później niż 22 grudnia – str. 49-51 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała incydentalne przypadki przekroczenia limitów wydatków w przyjętej do kontroli próbie obejmującej stan realizacji wydatków do planu na dzień 28 grudnia 2017 r. Ogółem stwierdzono poniesienie wydatków z przekroczeniem planu na łączną kwotę 1.956,31 zł, na co składała się głównie kwota przekroczenia w par. 4110 „Składki na ubezpieczenia społeczne” rozdz. 90002 „Gospodarka odpadami komunalnymi”. Pozostałe przekroczenia stanowiły niewielkie kwoty w różnych podziałkach klasyfikacji budżetowej. Na koniec grudnia 2017 r. kwoty wydatków wykonanych, w związku ze zmianą przyjętą zarządzeniem Nr 0050.399.2017 Pana Burmistrza z dnia 29 grudnia 2017 r., mieściły się w ustalonych limitach. Przedstawiona nieprawidłowość narusza zasadę nieprzekraczalności limitów określonych w planie finansowym wydatków wynikającą z art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – str. 51 protokołu kontroli.

Badając prawidłowość wydzierżawiania nieruchomości w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2018 r. poz. 994, ze zm.) ustalono, że:

a) zawarcie 6 na 10 sprawdzonych umów dzierżawy nieruchomości w latach 2014-2016 na okresy do 10 lat (opisanych na str. 60-67 protokołu kontroli) nie było poprzedzone sporządzeniem wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę. Według art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ (Burmistrz) sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych m.in. do oddania w dzierżawę. Obowiązek ten nie dotyczy jedynie oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy. Zalecenie w zakresie zapewnienia sporządzania i upubliczniania wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę w przypadkach określonych przepisami art. 35 ust. 1 i 1b ustawy o gospodarce nieruchomościami zostało przekazane Panu w wystąpieniu pokontrolnym wystosowanym w

dniu 21 maja 2014 r. po poprzedniej kontroli kompleksowej. W odpowiedzi wskazał Pan, że (...) *pracownicy Referatu Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami dołożą wszelkich starań, aby w prowadzonych postępowaniach były sporządzane i upubliczniane wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę;*

b) w okazanej do kontroli dokumentacji zawarcia umowy dzierżawy nieruchomości z dnia 26 maja 2017 r. z Fundacją ZDROWI-My na okres od dnia jej zawarcia do 31 grudnia 2018 r. nie znajdowało się potwierdzenie zamieszczenia informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości na stronie internetowej jednostki, co uniemożliwia stwierdzenie dochowania obowiązku w tym zakresie wynikającego z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – str. 63 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała rozbieżności w dokumentacji w zakresie składu Komisji Infrastruktury i Bezpieczeństwa Publicznego Rady Miejskiej wydającej opinie zgodnie z § 10 ust. 1 uchwały Nr V/33/07 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie zasad gospodarki nieruchomościami należącymi do zasobu gminy Supraśl. Uzyskanie pozytywnej opinii Komisji jest warunkiem przeznaczenia nieruchomości przez Pana Burmistrza do najmu, dzierżawy lub użytkowania. W sprawie dotyczącej zawarcia na 10 lat umowy z dnia 14 kwietnia 2016 r. na dzierżawę nieruchomości nr 1965/3 o pow. 0,0466 ha, z wniosku skierowanego do Komisji w sprawie zgody na zawarcie umowy wynika, że głosowano w następujący sposób: „za” – 4, „przeciw” – 3, „wstrzymał się” – 1 (zapisy dokonane przez kierownika Referatu Geodezji i Gospodarki Gruntami w dniu 23 lutego 2016 r.). Z kolei z listy obecności na posiedzeniu Komisji w dniu 23 lutego 2016 r. wynika, że obecnych było 9 członków – str. 60-61 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości udzielania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych wykazała stosowanie ich niezgodnie z postanowieniami uchwały Nr XL/406/10 Rady Miejskiej z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Supraśl lub jej jednostkom organizacyjnym, poprzez stosowanie postanowień uchwały do umorzenia z urzędu (odpisania z ksiąg) należności przedawnionych, podczas gdy postanowienia uchwały umożliwiają zastosowanie ulg wyłącznie na podstawie wniosku złożonego przez dłużnika, o czym była już mowa wcześniej w niniejszym wystąpieniu. Do nieprawidłowego umorzenia doszło w dwóch przypadkach (obie noty księgowe stanowiące podstawę wyksięgowania należności zostały podpisane przez Pana Burmistrza):

a) kwota 14.916,70 zł stanowi odpisaną z ksiąg w dniu 2 stycznia 2015 r. należność z umowy dzierżawy z 1 grudnia 2003 r. (czynsz za czerwiec-październik 2009 r., dla którego termin przedawnienia upłynął w 2012 r.);

b) kwota 5.224,51 zł stanowi należność odpisaną 26 stycznia 2018 r. wynikającą z umowy z 22 listopada 2011 r. o odpłatne ustanowienie służebności.

Ze złożonego przez Pana wyjaśnienia w sprawie należności na kwotę 14.916,70 zł wynika, że *przy sporządzaniu noty (...) nastąpiła oczywista pomyłka (...) Gmina Supraśl wniosła pozew (...) Sąd Rejonowy w Białymstoku po rozpoznaniu sprawy w dniu 04.06.2014 r. oddalił powództwo. W związku z powyższym w/w należność powinna być odpisana z ksiąg rachunkowych. Z załączonego do wyjaśnienia wyroku wynika, że pozew wniesiono 17 lutego 2014 r., dłużnik podniósł zarzut przedawnienia i na tej podstawie powództwo oddalono. Tym samym dopuścił Pan do przedawnienia należności nie podejmując przed upływem terminu przedawnienia należności prawem przepisanych działań, które skutkowałyby przerwaniem biegu tego terminu. Przedawniona należność stanowi utracone dochody gminy. Należy jednakże zwrócić uwagę, że nie zmienia to oceny w zakresie braku podstaw do wyśięgowania tej należności bez dokonania przez Pana formalnego jej umorzenia, które to umorzenie nie było możliwe ze względu na treść uchwały Rady Miejskiej nie przewidującą umorzenia z urzędu (bez wniosku dłużnika). Podniesienie przez dłużnika zarzutu przedawnienia nie powoduje bowiem, że należność gminy przestała istnieć. Zgodnie z doktryną prawa cywilnego skutkiem upływu terminu przedawnienia jest przekształcenie się zobowiązania cywilnego w zobowiązanie niepełne (*obligatio naturalis*), charakteryzujące się – z jednej strony – dalszym istnieniem roszczenia i – z drugiej – brakiem możliwości przymusowego wyegzekwowania go, wynikającym z faktu, że po stronie dłużnika, mimo trwania obowiązku, odpada odpowiedzialność (A. Wolter (w:) A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, Prawo cywilne..., s. 325). Owo przekształcenie zobowiązania sąd bierze pod uwagę wyłącznie na zarzut pozwanego. W konsekwencji w zobowiązaniu przedawnionym:*

- zobowiązany ma obowiązek świadczenia, więc jeśli uczyni mu zadość, świadczenie jest należne i nie podlega zwrotowi;
- uprawniony nie ma kompetencji do żądania od organu państwa, aby użył przymusu w celu skłonienia zobowiązanego do powinnego zachowania;
- ów brak kompetencji organ uwzględnia wyłącznie na zarzut pozwanego (P. Machnikowski (w:) Kodeks cywilny..., red. E. Gniewek, t. 1, s. 407–408).

Podniesienie przez dłużnika zarzutu przedawnienia należności cywilnoprawnej powinno więc stanowić przesłankę do jej umorzenia przez Pana Burmistrza – jako w praktyce

nieściągalnej – nie stanowi jednak zdarzenia automatycznie wygaszającego należność przypadającą gminie, skutkującego podstawą do jej wyksięgowania bez formalnego umorzenia.

Dodatkowo wskazać należy, że prawidłowo kwota, która uległa przedawnieniu powinna być wyższa o 6.042,50 zł, co wynika z nieuwzględnienia podwyższenia czynszu od stycznia 2009 r. w drodze aneksu z 12 stycznia 2009 r., którego przyjęcia odmówił dzierżawca. Łączna kwota dochodów utraconych z tej umowy w wyniku przedawnienia wynosi 20.959,20 zł – str. 67-69 protokołu kontroli.

W odniesieniu do kwoty 5.224,51 zł stwierdzono zaś, że powstała ona za lata 2012-2014. Przypis należności głównej w ewidencji za te lata został dokonany dopiero 17 listopada 2016 r. w kwocie 3.612,51 zł (3 opłaty roczne po 1.204,17 zł płatne do 31 marca), a więc w terminie umożliwiającym zastosowanie skutecznych działań niedopuszczających do upływu terminu przedawnienia tylko w zakresie należności za 2014 r. Wskutek braku czynności skutkujących przerwaniem biegu przedawnienia gmina utraciła dochody w łącznej kwocie 5.224,51 zł (z uwzględnieniem naliczonych odsetek od zaległości). Z wyjaśnienia złożonego przez Pana Burmistrza na okoliczność umorzenia tej należności mimo formalnego braku takiej możliwości (brak wniosku dłużnika) wynika, że *Przy sporządzaniu noty (...) nastąpiła oczywista omyłka. (...) Sam fakt przedawnienia należności nie stanowi podstawy do jej umorzenia. (...) Nota została sporządzona omyłkowo, a co za tym idzie niezbędne jest jej anulowanie (...) Anulowanie noty jest możliwe z uwagi na fakt, że nie została ona przekazana dłużnikowi (...) została zrobiona korekta odpisu z dnia 26.01.2018 r.* – str. 57-58 protokołu kontroli.

Kontrola tych zagadnień wykazała, że dopuszczono również do przedawnienia należności w kwocie 225,94 zł z tytułu użytkowania wieczystego działki nr 319 za 2015 r. – należność uległa przedawnieniu z dniem 31 marca 2018 r. oraz w kwocie 142,25 zł z tytułu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki nr 417 (opłacone przez dłużnika w dniu 25 maja 2018 r., tj. po upływie terminu przedawnienia) – str. 84-85 protokołu kontroli.

W zakresie udzielania ulg przez Pana Burmistrza stwierdzono również, że umową zwolnienia z długu zawartą w dniu 17 sierpnia 2018 r. umorzył Pan należność w kwocie 12.000 zł z tytułu raty za wykup niezabudowanej nieruchomości z terminem płatności 31 marca 2017 r. Z umowy wynika m.in., że „zgodnie z par. 2 ust. 1 w związku z par. 4 oraz par. 5 ust. 1 i 3 uchwały Nr XL/406/10 Rady Miejskiej z 06.07.2010 r. (...) w związku z wystąpieniem okoliczności (...) opisane w załączniku Nr 2 (...) wierzyciel umarza część wierzytelności (...) w kwocie 12.000 zł, na którą składa się: część przedmiotowej raty w

wysokości 9.559,35 zł (...) oprocentowanie przedmiotowej raty 1.442,69 zł (...) oraz odsetki ustawowe za opóźnienie przedmiotowej raty na 17.08.2018 r. w wysokości 997,96 zł i w tym zakresie zwalnia go z długu, zaś dłużnik oświadcza, że wyraża na to zgodę (...) z tytułu raty (...) dłużnikowi pozostało do zapłaty 744,94 zł (...). Załącznik do umowy stanowiły m.in. „przesłanki umorzenia wierzytelności” podpisane przez Pana Burmistrza, w których odniesiono się głównie do dokumentacji złożonej w listopadzie 2017 r.; z opisu pokrótce wynika, że dłużnicy są w trudnej sytuacji materialnej, osiągnęli niskie dochody (według dokumentów), są bezrobotnymi mającymi na utrzymaniu dwójkę dzieci, główne źródło utrzymania stanowią środki z programu 500+, a spłata całości należności „w znacznym stopniu zagroziłaby ich istotnym interesom, zwłaszcza ich egzystencji oraz rodziny, a w szczególności dalszemu funkcjonowaniu.” Analiza przedłożonej dokumentacji wykazała, że radni byli przeciwni umorzeniu, co odzwierciedlono w protokole Nr 30/2017 z posiedzenia Komisji Budżetowo-Gospodarczej z 6 grudnia 2017 r. – w tym okresie umorzenie należności w takiej wysokości wymagało akceptacji Komisji, jednakże w dniu 26 lutego 2018 r. uchwałą Nr XL/494/2018 Rada Miejska wprowadziła zmiany do uchwały Nr XL/406/10 z dnia 6 lipca 2010 r., zgodnie z którymi uzyskał Pan prawo samodzielnego umarzania należności w kwocie nieprzekraczającej 12.000 zł, co dało Panu formalną podstawę do umorzenia tej należności. Przedstawiona do kontroli dokumentacja mająca uzasadniać istnienie ważnego interesu dłużnika nie była pełna, ponieważ dłużnicy nie okazali pełnych danych z posiadanych kont bankowych – wydruki zawierają informacje wybiórcze, tylko dla określonych rodzajów operacji bankowych, a jak wykazała kontrola w krótkim czasie po zwolnieniu z długu dłużnicy dokonali przelewu należności na poczet raty należnej za 2018 r. z otwartego konta oszczędnościowego, dla którego nie przedstawiono informacji o stanie środków na rachunku. Nie został też ustalony stosunek prawny do lokalu mieszkalnego w Białymstoku, gdzie dłużnicy są zameldowani na pobyt stały. Ponadto dłużnicy oprócz nieruchomości w Supraślu nr 1749 są właścicielami dwóch nieruchomości w miejscowości Karakule. Kontrola wykazała, że nie dokonywano weryfikacji sytuacji finansowej/majątkowej dłużników na podstawie dokumentów aktualnych na dzień zwolnienia z długu, który przypadał 9 miesięcy po złożeniu wniosku o umorzenie z dokumentacją przedstawiającą sytuację finansową dłużników. Na dzień umorzenia należności oparł się Pan wyłącznie na oświadczeniu dłużnika z 23 lipca 2018 r., że jego sytuacja finansowa nie uległa polepszeniu. Dodatkowo wskazania wymaga, że jednostka nie posiada rejestru czy innego źródła informacji o danych w zakresie składanych wniosków o udzielenie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych, tym samym

nie można jednoznacznie stwierdzić czy inni wnioskodawcy występowali o udzielenie ulg – str. 75-79 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów z opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem, której obowiązek ustalania wynika z przepisów art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami wykazała, że w przypadku 4 na 6 zbadanych podziałów nieruchomości dokonanych w latach 2015-2016 nie podjęto żadnych działań zmierzających do ustalenia wzrostu wartości nieruchomości, z czego w jednym przypadku (decyzja RGGN.6831.50.2015 z 22 października 2015 r.) upłynął już 3-letni termin na ustalenie opłaty adiacenckiej, o którym mowa w art. 98a ust. 1 ustawy. Ze złożonego przez Pana wyjaśnienia wynika, że podział z decyzji RGGN.6831.50.2015 r. – dokonany na 4 działki, na których zbudowano 4 budynki mieszkalne w zabudowie szeregowej – był analogiczny do sprawy podziału z decyzji RGGN.3134.4.2018, w której sporządzony operat szacunkowy nie wskazał wzrostu wartości nieruchomości. W odniesieniu do 3 pozostałych decyzji w sprawie podziału nieruchomości (RGGN.6831.55.2016, RGGN.6831.18.2016, RGGN.6831.25.2016) wskazał Pan, że nie upłynął jeszcze termin na wszczęcie postępowań – daty zatwierdzenia podziałów: 18 kwietnia 2016 r., 6 maja 2016 r. i 20 września 2016 r. – str. 90-92 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.

Z dokonanych ustaleń wynika m.in., że w 2017 r. organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli podatkowych, o których mowa w art. 281 § 1 Ordynacji podatkowej. Brak jakichkolwiek działań w tym zakresie należy uznać za naruszenie przedmiotowego przepisu. Ponadto brak kontroli podatkowych ogranicza organowi podatkowemu dostęp do informacji na temat przedmiotów opodatkowania, takich jak powierzchnia użytkowa budynków i wartość budowli oraz istotnego z punktu widzenia prawidłowości opodatkowania sposobu wykorzystania gruntów – str. 74-75 protokołu kontroli.

W zakresie podatku rolnego od osób prawnych ustalono pojedynczy przypadek nie złożenia przez podatnika korekty deklaracji podatkowej po zmianie powierzchni gruntów, przez co został naruszony art. 6a ust. 8 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1892, ze zm.), który nakazuje osobom prawnym, jednostkom organizacyjnym, w tym spółkom nieposiadającym osobowości prawnej, jednostkom organizacyjnym Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostkom organizacyjnym Lasów Państwowych:

- składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia gruntów deklaracje na podatek rolny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu
- w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku;
- odpowiednio skorygować deklaracje, w razie zaistnienia zmian, o których mowa w ust. 4, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia zmian – str. 98-99 protokołu kontroli.

W zakresie podatku leśnego od osób prawnych – w przypadku jednostek organizacyjnych mających formę nadleśnictw – na podstawie okazanej w czasie kontroli dokumentacji nie było możliwe ustalenie poprawnej powierzchni lasów, które powinny zadeklarować te podmioty. Różnice były niewielkie i prawdopodobnie nie miały wielkiego wpływu na deklarowaną kwotę podatku, natomiast przyczyną powstania tej nieprawidłowości były nie w pełni wykonywane czynności sprawdzające, przewidziane przez art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa – str. 101 protokołu kontroli.

Również nieprawidłowości wskazane na str. 118-119 protokołu kontroli, dotyczące realizacji dochodów gminy z tytułu podatku od środków transportowych, były skutkiem nie wykonywania poprawnie czynności sprawdzających przez organ podatkowy.

Zakres kontroli obejmował także kwestie powszechności i prawidłowości realizacji dochodów budżetu z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych. Opis na str. 107 protokołu kontroli wskazuje na ustalenia dotyczące braku reakcji organu podatkowego na deklarowanie do opodatkowania przez podatnika zaniżonej powierzchni budynku (prawdopodobnie bez drugiej kondygnacji). Sytuacja ta stanowi naruszenie art. 2 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, ze zm.). Równocześnie stwierdzony brak reakcji służb organu podatkowego wskazuje na nierealizowanie obowiązków w zakresie czynności sprawdzających kreowanych treścią art. 272 Ordynacji podatkowej. Analogiczną sytuację

stwierdzono w przypadku dwóch kolejnych podatników, wymienionych w opisie na str. 108 protokołu kontroli. W przypadku pierwszego z nich, zdjęcia nieruchomości wykonane za pomocą geoportal.gov.pl i google.pl/maps wskazują, że posadowiono na niej szereg obiektów budowlanych zadaszonych. Nie sposób stwierdzić czy są to budynki czy też wiaty, dlatego w tym wypadku niezbędne są oględziny w formie kontroli podatkowej bezpośrednio u podatnika. W przypadku drugiego podatnika doszło do zmiany w powierzchni gruntów będących w posiadaniu podatnika, które uprawomocniły się 27 czerwca 2017 r., zatem powinien on zadeklarować zmniejszony podatek od lipca. Złożył jednak deklarację korygującą pomniejszając deklarowaną kwotę podatku dopiero od września 2017 r., w rezultacie czego zawyżył deklarowany podatek od nieruchomości o 13 zł. Prawidłowa deklaracja wpłynęła do organu podatkowego dopiero w dniu 7 lutego 2019 r., w trakcie kontroli.

Na str. 110 protokołu kontroli wskazano podatnika, który w deklaracjach podatkowych na 2017 r. zaniżył powierzchnię budynków mieszkalnych o 223,87 m² oraz należny podatek o 152 zł. W wyniku czynności kontrolnych, w dniu 11 lutego 2019 r. podatnik złożył prawidłową deklarację podatkową za wskazany okres.

Z kolei nieprawidłowości opisane na str. 108-110 protokołu kontroli dotyczą deklaracji podatkowych złożonych przez gminę Supraśl. Polegają one na niezadeklarowaniu przez kontrolowaną jednostkę gruntów o powierzchni 32.597 m², które są własnością Skarbu Państwa, natomiast znajdują się we władaniu gminy Supraśl. Sekretarz Gminy w złożonych wyjaśnieniach wskazał, że grunty te stanowią drogi gminne publiczne przez co są zwolnione z podatku od nieruchomości. Jako dowód przedstawił uchwałę Nr XXXII/215/01 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 23 marca 2001 r. w sprawie przebiegu dróg gminnych na terenie gminy Supraśl. Uchwała ta nie zawiera jednak numerów działek, na których znajdują się wyznaczone przez nią drogi publiczne gminne. W trakcie kontroli nie było możliwości stwierdzenia czy niezadeklarowane grunty są włączone do zasobu dróg gminnych publicznych czy też powinny być zadeklarowane i opodatkowane stawką jak za grunty pozostałe. Potencjalne zaniżenie należności podatkowych wyniosłoby 9.779,10 zł.

Ustalono również, że kontrolowana jednostka zadeklarowała powierzchnię 0,5922 ha gruntów do opodatkowania stawką jak za „pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi, jezior i zbiorników sztucznych” na wartość podatku 2,69 zł. W trakcie kontroli stwierdzono, iż są to działki leżące w obrębie 281 Supraśl oraz w obrębie 1 Ciasne – grunty będące własnością gminy Supraśl, a więc zwolnione od podatku od nieruchomości na mocy art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który

stwierdza, iż zwalnia się grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Podatnik powinien więc zadeklarować je jako powierzchnie gruntów zwolnione od podatku od nieruchomości.

Pojedyncze nieprawidłowości ustalono również w zakresie podatków rolnego, leśnego oraz od nieruchomości w grupie podatników stanowiących osoby fizyczne. Do najważniejszych z nich według opisu znajdującego się na str. 113-114 protokołu kontroli należą:

- przypadek zaniżenia powierzchni budynków do opodatkowania stawką jak za związane z działalnością gospodarczą, przez co zaniżono podatnikowi wymiar łącznego zobowiązania podatkowego o 22,85 zł,
- przypadek złożenia błędnej informacji na podatek leśny,
- przypadek błędnego złożenia informacji podatkowej na podatek rolny.

Nieprawidłowości ustalono w zakresie windykacji zaległości podatkowych. Kontroli zagadnienia dokonano za pomocą systemu analitycznego ACL i stwierdzono, że kontrolowana jednostka nie wystawiała upomnień dla zaległości podatkowych poniżej kwoty 23,20 zł – str. 121-122 protokołu kontroli.

Kontroli poddano zagadnienie prawidłowości udzielania ulg w spłacie należności podatkowych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej. Dokonane ustalenia w tym obszarze wskazują na brak w zebranych materiale dowodowym dokumentacji obrazującej aktualną sytuację finansową podatnika. Zebrany materiał dowodowy obrazował, w jakiej sytuacji finansowej znajdowali się ubiegający się o ulgi w zapłacie podatku w latach ubiegłych. Należy więc stwierdzić, iż zebrany materiał dowodowy był niekompletny. Z punktu widzenia prowadzonego postępowania podatkowego istotne są również przepisy Działu IV mające charakter proceduralno-merytoryczny. Artykuł 187 § 1 Ordynacji zobowiązuje organ podatkowy do zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego, do którego należą w tym wypadku informacje o aktualnej sytuacji finansowej podatnika (art. 181 Ordynacji). Organy podatkowe mają również obowiązek dokonania, na podstawie zebranego materiału dowodowego, oceny, czy dana okoliczność została faktycznie udowodniona (art. 191 Ordynacji) – str. 122-124 protokołu kontroli.

W zakresie rachunkowości podatków i opłat stwierdzono, że kontrolowana jednostka nie aktualizowała dokumentacji dla systemów informatycznych służących do obsługi księgowości podatkowej, wbrew przepisom art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Artykuł 10 ust. 2 tej ustawy nakazuje kierownikowi jednostki ustalić wyżej wymienioną dokumentację w formie pisemnej, a następnie ją aktualizować – str. 124 protokołu kontroli.

W wyniku przeprowadzonej analizy zapisów księgowych za pomocą systemu ACL stwierdzono przypadki prowadzenia analitycznej ewidencji księgowej na przedmioty opodatkowania a nie na podatników. Taki sposób prowadzenia ewidencji stanowi naruszenie postanowień § 11 ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), który stanowi, iż dla każdego podatnika i inkasenta prowadzi się odrębne konto w każdym podatku – str. 125 protokołu kontroli.

W obszarze tym stwierdzono też przypadki, wskazane w tabelach na str. 125-130 protokołu kontroli, zaksięgowania innych „dat nadania”, niż figurujące na poleceniu przelewu złożonym przez podatnika. Należy zauważyć, iż kontrolowana jednostka korzysta z obsługi płatności masowych dostarczanych przez bank. Prawdopodobnym jest więc, iż błędne dane są generowane przez system informatyczny banku i dostarczane w formie danych elektronicznych kontrolowanej jednostce, a następnie są księgowane automatycznie na konta rozrachunkowe poszczególnych podatników. Zasadne jest założenie, iż błędne daty są wstawiane już przez system generujący dane do masowych płatności i są późniejsze od widniejących na poleceniach zapłaty dokonanych przez podatnika. W skrajnych przypadkach, przy dużych kwotach, powoduje to naliczenie podatnikom odsetek za zwłokę – nienależnych lub w błędnej wysokości. Ponadto księgowanie innej daty operacji gospodarczej niż ta, pod jaką została ona wykonana, stanowi naruszenie art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który nakazuje aby zapis księgowy zawierał datę dokonania operacji gospodarczej. Narusza to również postanowienia art. 60 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, który stwierdza, iż za termin dokonania zapłaty podatku uważa się w obrocie bezgotówkowym – dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika, rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego podatnika w instytucji płatniczej, w małej instytucji płatniczej lub instytucji pieniądza elektronicznego na podstawie polecenia przelewu.

Kontrola wypłaty diet radnym na podstawie uchwały Nr III/13/2014 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 18 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej diety przysługującej radnym wykazała, że:

a) za nieusprawiedliwioną nieobecność na sesji lub komisji co do zasady potrącano radnym 100 zł. Usprawiedliwić nieobecność może tylko Przewodniczący Rady, a Przewodniczącemu Rady – Wiceprzewodniczący. Usprawiedliwienie jest możliwe wyłącznie w przypadku, gdy nieobecność była spowodowana wykonywaniem innych czynności zleconych przez Radę lub Przewodniczącemu Rady związanych z pełnieniem funkcji radnego bądź w wypadkach losowych. Ustalono, iż nieobecność jednego z radnych na sesji w dniu 11 października 2017 r. została usprawiedliwiona przez Przewodniczącą na wniosek radnego, który pismem z dnia 10 października 2017 r. wyjaśnił: „W dniu 11-10-2017 nie będę mógł uczestniczyć w sesji Rady Miejskiej w Supraślu z powodu planowanego wcześniej wyjazdu służbowego”. Nieobecność spowodowana planowanym wyjazdem służbowym nie spełnia przesłanki nieobecności spowodowanej wykonywaniem innych czynności zleconych przez Radę lub Przewodniczącą Rady związanych z pełnieniem funkcji radnego bądź wypadkiem losowym, a co za tym idzie, w związku z nieobecnością należało potrącić radnemu 100 zł tytułem nieobecności na sesji,

b) analiza zestawień za 2017 r. wykazała, iż nie dokonano potrąceń z tytułu nieobecności dwóm radnym za lipiec 2017 r. – nieobecność na sesji 5 lipca 2017 r. Z powodu nieobecności tych radnych na sesji należało potrącić im po 100 zł. Z wyjaśnień złożonych przez inspektora Urzędu Miejskiego wynika, że uchybienie to powstało na skutek omyłki. W konsekwencji jednemu radnemu, który uzyskał mandat obecnej kadencji, potrącono 100 zł przy naliczeniu diet za styczeń 2019 r., natomiast drugi (nie pełniący obecnie funkcji radnego) dokonał wpłaty 100 zł w styczniu 2019 r. – str. 132-133 protokołu kontroli.

Analiza wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego wykazała, że inspektor ds. postępowań administracyjnych ma przyznany dodatek specjalny obejmujący okres od 1 stycznia 2017 do 31 maja 2019 r. (na podstawie 7 pism) tytułem „okresowego zwiększenia obowiązków służbowych polegających na konieczności opracowania większej ilości projektów decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji celu publicznego”. Z okazanych dokumentów oraz złożonych wyjaśnień wynika, że w poszczególnych latach łączna liczba projektów decyzji o warunkach zabudowy przedstawiała się następująco:

- rok 2014 – liczba projektów 215,
- rok 2015 – liczba projektów 210,
- rok 2016 – liczba projektów 257,
- rok 2017 – liczba projektów 276,
- rok 2018 – liczba projektów 270.

Stwierdzono przy tym, że w 2017 r. na podstawie umów cywilnoprawnych 195 projektów decyzji zostało wykonanych przez wykonawcę AD-STUDIO, zaś w 2018 r. liczba projektów wykonanych przez AD-STUDIO wyniosła 239. Obroty z wykonawcą zamknęły się kwotą 42.144,75 zł w 2017 r. i 52.580 zł w 2018 r. Z wyjaśnień złożonych przez Pana Burmistrza wynika, że dodatek specjalny był uzasadniony również liczbą projektów decyzji o lokalizacji celu publicznego. Kontrola wykazała, że w 2017 r. wydano 46 decyzji, a w 2018 r. 53 decyzje, co przy liczbie projektów w poprzednich latach (2014 – 70, 2015 – 68, 2016 – 59) stanowi tendencję spadkową. Wobec spadku liczby projektów decyzji o warunkach zabudowy wykonywanych przez Urząd bez udziału podmiotów zewnętrznych rok do roku w latach 2017-2018 oraz spadku liczby projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego w latach 2017-2018 w stosunku do lat poprzednich, podstawy przyznania dodatku specjalnego podawane w pismach należy uznać za nie odpowiadające rzeczywistości – str. 136-139 protokołu kontroli.

Sprawdzono realizację wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi pod kątem zgodności z Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2017 r., stanowiącym załącznik do uchwały Nr XXXIX/3032016 Rady Miejskiej w Supraślu z dnia 29 grudnia 2016 r. Ustalono, że organizacja festynu rodzinnego „Zachowaj trzeźwy umysł” w Henrykowie w dniu 6 maja 2017 r. została dofinansowana kwotą 1.645,80 zł zakwalifikowaną do wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi. Jednocześnie Pan Burmistrz wydał jednorazowe zezwolenie nr 5/2017 na sprzedaż napojów alkoholowych do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży, w dniu 6 maja 2017 r. podczas festynu w Henrykowie, którego organizatorem jest Centrum Kultury i Rekreacji w Supraślu. Wyjaśnienie, dlaczego przeznaczono środki na przeciwdziałanie alkoholizmowi na organizację imprezy, na którą wydano jednorazowe zezwolenie na sprzedaż alkoholu, złożyła pełnomocnik Burmistrza ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wynika z niego, że 6 maja w Henrykowie odbywały się dwie imprezy: festyn rodzinny „Zachowaj trzeźwy umysł” w godzinach 12.00-15.00 współfinansowany ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi oraz festyn rodzinny w godzinach 16.00-22.00, na który wydano jednorazowe zezwolenie na sprzedaż alkoholu. Należy zauważyć, że zezwolenie jest ważne na cały dzień, natomiast z dokumentacji nie wynika, w którym momencie festynu przedsiębiorca mógł prowadzić sprzedaż – str. 141-142 protokołu kontroli.

W toku czynności kontrolnych dotyczących wydatków na dotacje udzielane jednostkom spoza sektora finansów publicznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) nie okazano potwierdzenia upublicznienia informacji o wynikach konkursu ogłoszonego w dniu 4 stycznia 2017 r. na realizację zadań w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej planowanych do realizacji w 2017 r. Zgodnie z art. 15 ust. 2j ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.) wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty – str.146 protokołu kontroli,
- b) dotację w wysokości 27.500 otrzymaną przez KS Grabówka na podstawie konkursu ogłoszonego w dniu 4 stycznia 2017 r. na realizację zadań w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej planowanych do realizacji w 2017 r. uznano za prawidłowo rozliczoną. Zgodnie z § 6 umowy zawartej 14 marca 2017 r. na realizację zadania pn. „Szkolenie młodzieży i seniorów oraz uczestnictwo w zorganizowanej rywalizacji sportowej w Podlaskim Związku Piłki Nożnej. Memoriał im. Adama Romanowicza – turniej piłki nożnej” – jeżeli suma wydatków finansowanych z dotacji w danej kategorii kosztów wykazana w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równa sumie kosztów określonej w umowie, to uznaje się ją za zgodną z umową, jeżeli nie nastąpiło zwiększenie tej sumy wydatków o więcej niż 0%. W związku z powyższym stwierdzono następujące przekroczenia poniesionych wydatków w stosunku do kosztorysu obowiązującego w czasie ponoszenia tych wydatków:

Lp.	Rodzaj kosztów	Planowane wydatki z dotacji	Faktyczne wydatki	Kwota przekroczenia
1.	Najem obiektów	2.000	2.730	730
2.	Opłaty regulaminowe	0	1.220	1.220
3.	Sprzęt sportowy	2.150	2.225	75

Łącznie, według z postanowień umowy obowiązujących w czasie ponoszenia wydatków, niezgodnie z przeznaczeniem wydano dotację w wysokości 2.025 zł. Stosownie do § 11 ust. 6 umowy kwota dotacji wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem podlega zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Pismem z dnia 26 grudnia 2017 r. KS Grabówka zwrócił się z prośbą o aneksowanie umowy poprzez dokonanie zmian w kosztorysie. Prośba została zaakceptowana, skutkiem czego było podpisanie aneksu nr 1 z

dnia 28 grudnia 2017 r. Sprawozdanie z wykonania zadania zostało złożone 31 stycznia 2018 r. W związku z faktem, iż po zawarciu aneksu do umowy nie były dokonywane wydatki przeznaczone na realizację zadania, sprawozdanie było zgodne z umową po aneksie. Według postanowień aneksu wszedł on w życie z dniem podpisania, zatem dopóki umowa nie została zmieniona obowiązywała jej treść, wraz z harmonogramem wydatków, w brzmieniu ustalonym 14 marca 2017 r. Kontrolowana jednostka nie występowała o zwrot kwoty 2.025 zł – str. 148-149 protokołu kontroli.

Istotne nieprawidłowości wykazała kontrola zagadnień dotyczących funduszu sołeckiego, regulowanego przepisami ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.). Stwierdzono, że:

a) przyjęto do realizacji wspólne przedsięwzięcie obejmujące remont sal w Zespole Szkół w Sobolewie, uchwalone przez rady sołeckie sołectw Zaścianki Kolonia i Sobolewo w dniu 6 kwietnia 2017 r. jako zmiana dotychczasowych wniosków tych sołectw. Należy wskazać, że w świetle przepisów art. 5-7 ustawy o funduszu sołeckim rada sołecka nie jest władna do zmiany wniosku określającego przedsięwzięcia realizowane w ramach funduszu sołeckiego, uchwalonego przez zebranie wiejskie. Zgodnie z ustawą o funduszu sołeckim uchwalenie wniosku (w tym wniosku o zmianę przedsięwzięć w ramach funduszu sołeckiego) należy do wyłącznej kompetencji zebrania wiejskiego. „Wnioski” wpłynęły do Urzędu Miejskiego 19 kwietnia 2017 r. jako zmiana wniosków złożonych pierwotnie przez sołtysów i przyjętych przez zebrania wiejskie tych sołectw. Zostały one podpisane przez sołtysów i zawierają zwrot, że sołtysi wnoszą je „po konsultacjach przeprowadzonych z Radą Sołecką”. W przypadku sołectwa Zaścianki Kolonia wniosek po zmianie pokrywał się z wnioskiem pierwotnym jedynie w części dotyczącej zakupu tablic z nazwami ulic i znaków informacyjnych (wykonano wydatki w kwocie 1.680 zł). W przypadku sołectwa Sobolewo pierwotny wniosek przyjęty przez zebranie wiejskie zakładał poniesienie całości przypadającej sołectwu kwoty na zakup oświetlenia ulicznego, natomiast zmieniony wniosek przewidywał wydatki w kwocie 1.000 zł na remont szkoły, a pozostała kwota miała być wydana na zakup oświetlenia ulicznego;

b) w ramach funduszu dokonano wydatków na zakup artykułów spożywczych (mięso, wędliny i inne) na łączną kwotę 2.096,49 zł – zgodnie z opisem przeznaczono na organizację festynu we wsi Ciasne; był to jedyny wydatek na realizację festynu ze środków funduszu – oraz na kwotę 834,66 zł (mięso, wędliny, słodczyce, napoje) na organizację imprezy integracyjnej dla mieszkańców sołectwa Ogrodniczki. Z ustaleń kontroli nie wynika wyraźny

związek między sposobem opisu przedsięwzięć we wnioskach a realizacją zadań własnych gminy, a tym bardziej między realizacją tych zadań a celem poniesienia wydatków. W szczególności podkreślenia wymaga, że przepisy prawa nie przewidują takiego zadania jak „integracja mieszkańców”; nie można też tak określone mu celowi jednoznacznie przypisać charakteru sprawy publicznej na podstawie ogólnej normy z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Według wyjaśnień pracownika Urzędu Miejskiego organizując festyny realizowano zadania własne gminy w zakresie promocji gminy, wspierania i upowszechniania idei samorządowej oraz kultury fizycznej;

c) wystąpiły nieprawidłowości dotyczące wymaganej statutami sołectw liczby osób niezbędnych dla ważności zebrań wiejskich podejmujących uchwały w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego. Statuty sołectw uchwalone przez Radę Miejską w Supraślu stanowią w § 8 ust. 7 i 8, że „Zebranie jest ważne, gdy uczestniczy w nim przynajmniej 10% stałych mieszkańców uprawnionych do głosowania” oraz „Zebranie w drugim terminie może odbyć się w odstępie 15 min. od terminu zwołania pierwszego zebrania” – w przypadku zebrania w II terminie ze statutów także wynika obowiązek uczestnictwa przynajmniej 10% stałych mieszkańców (brak przepisu ustalającego inne quorum dla zebrania w II terminie). Z dokumentacji złożonej przez 6 sołectw (Sobolewo, Henrykowo, Sowłany, Grabówka Kolonia, Karakule, Ogrodniczki) nie wynika, aby w I terminie była obecna wymagana liczba mieszkańców. W protokołach zebrań wiejskich nie odnotowano też przeprowadzenia zebrania w II terminie. Ponadto w protokole z zebrania wiejskiego sołectwa Ogrodniczki znalazła się adnotacja, iż „Przewodniczący stwierdził, iż zebranie wiejskie jest prawomocne, gdyż mieszkańcy zostali poinformowani i niniejszym zebraniu w sposób zwyczajowo przyjęty tzn. informacja z terminem, miejscem i godziną spotkania została wywieszona na tablicach informacyjnych w trzech punktach wsi”, co jednoznacznie wskazuje, iż zebranie, pomimo braku wymaganej liczby mieszkańców, odbyło się w I terminie i nie było władne do podejmowania ważnych uchwał.

Realizując wnioski uchwalone przez zebrania wiejskie, które według dokumentacji nie były ważne – ze względu na brak wykazania liczby mieszkańców wymaganej przy podejmowaniu uchwał w I terminie oraz brak wskazań w protokołach o przeprowadzeniu zebrań w II terminie – a także ponosząc wydatki na zadania wprowadzone przez rady sołectkie, wydano łącznie 150.331,84 zł, co odpowiada zwrotowi poniesionych wydatków z budżetu państwa uzyskanemu przez gminę Supraśl na poziomie 52.546,99 zł – str. 149-158 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków na realizację zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej równowartości 30.000 euro wykazała, że w dniu 23 października 2017 r. została zawarta umowa na uporządkowanie działki gminnej nr 745 w Ciasnem. Termin wykonania zadania ustalono na 23 listopada 2017 r. Nie okazano zgłoszenia wykonania robót. Z protokołu odbioru końcowego z dnia 5 stycznia 2018 r. (43 dni po terminie) wynika, że roboty zostały zrealizowane zgodnie z umową. Według z § 5 ust. 1 pkt 2 umowy wykonawca zobowiązał się zapłacić zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,5% wynagrodzenia brutto za zwłokę w realizacji zobowiązania w stosunku do terminu wykonania zamówienia określonego w umowie licząc za każdy dzień zwłoki. W omawianym wypadku kara umowna wyniosłaby 7.669,05 zł (178,35 zł dziennie x 43 dni). Z wyjaśnień złożonych przez inspektora ds. dróg Urzędu Miejskiego w Supraślu wynika, że roboty zostały zrealizowane terminowo, a termin odbioru wynikał (...) z przyczyn organizacyjnych w tym konieczności spasowania wolnych terminów po stronie zamawiającego oraz wykonawcy w celu ustalenia spotkania w miejscu objętym robotami (...). Twierdzenie zawarte w wyjaśnieniu nie znajduje odzwierciedlenia w okazanej dokumentacji – str. 163 protokołu kontroli.

Analizując postępowanie przeprowadzone w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.) na udzielenie bankowego kredytu długoterminowego w wysokości 5.730.000 zł stwierdzono, że specyfikacja istotnych warunków zamówienia z 22 listopada 2017 r. określała jako kryteria wyboru oferty: cenę – waga 60% liczona według wzoru: $\text{cena minimalna/cena oferty badanej} \times 100$ pkt oraz czas uruchomienia kredytu od dnia złożenia wniosku przez zamawiającego – waga 40% liczona według wzoru: $\text{najkrótszy czas uruchomienia kredytu/czas uruchomienia kredytu w ofercie badanej} \times 100$ pkt. Należy wskazać, że przy szacunkowej wycenie kosztów kredytu na poziomie 690.854,72 zł przyjęte wagi i sposób punktacji kryteriów oceny ofert mogły doprowadzić do sytuacji, w której zamawiający jako najkorzystniejszą powinien wyłonić ofertę o 339.145,28 zł droższą przy założeniu, że oferta tańsza o tę kwotę będzie miała termin uruchomienia kredytu – 2 dni, a oferta droższa o tę kwotę – 1 dzień. Izba stoi na stanowisku, że samo stworzenie takiej możliwości dyskwalifikuje jednoznacznie prawidłowość skonstruowania kryteriów w świetle celu udzielania zamówień publicznych.

Opierając się na postanowieniach specyfikacji oceny takich ofert wyglądałyby następująco:

- oferta nr 1 cena 690.854,72 zł, czas uruchomienia kredytu 2 dni – $690.854,72 \text{ zł}/690.854,72 \text{ zł} \times 100 \text{ pkt} \times 60\% = 60 \text{ pkt}$ oraz 1 dzień/2 dni $\times 100 \text{ pkt} \times 40\% = 20 \text{ pkt}$; razem 80 pkt

- oferta nr 2 cena 1.030.000 zł, czas uruchomienia kredytu 1 dzień – 690.854.72 zł/1.030.000 zł x 100 pkt x 60% = 40,24 pkt oraz 1 dzień/1 dzień x 100 pkt x 40% = 40 pkt; razem 80,24 pkt.

Zgodnie z art. 91 ust. 2a Prawa zamówień publicznych zamawiający będący jednostką sektora finansów publicznych może zastosować kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określi w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykaże w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia. W ocenie kontroli w specyfikacji istotnych warunków zamówienia określono przedmiot zamówienia dostatecznie precyzyjnie.

Z kolei cykl życia Prawo zamówień publicznych definiuje w art. 2 pkt 1a jako wszelkie możliwe kolejne lub powiązane fazy istnienia przedmiotu dostawy, usługi lub roboty budowlanej, w szczególności badanie, rozwój, projektowanie przemysłowe, testowanie, produkcję, transport, używanie, naprawę, modernizację, zmianę, utrzymanie przez okres istnienia, logistykę, szkolenie, zużycie, wyburzenie, wycofanie i usuwanie. Zagadnienie cyklu życia nie może mieć zatem wpływu na usługę, jaką jest udzielenie kredytu.

Według złożonego w tej sprawie wyjaśnienia inspektora Urzędu Miejskiego (...) *Kryterium cena „100%” zamawiający może używać tylko w przypadkach ustalonych ustawowo. Zamawiający uznał, iż kryterium „czas uruchomienia kredytu” ma dla niego istotne znaczenie, gdyż umowa o udzielenie kredytu zawierana była pod koniec roku budżetowego (...).* Odnosząc się do wyjaśnienia należy wskazać, że nie ma żadnych przeciwwskazań, aby żądany czas uruchomienia kredytu określić jako wymagany w specyfikacji warunek. Podstawowym celem prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy. Sformułowanie kryteriów oceny ofert, które mogą prowadzić do wyboru oferty istotnie droższej przy braku korzyści adekwatnie rekompensujących potencjalnie wyższe wydatki świadczy o przygotowaniu postępowania z naruszeniem zasad z art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych. Zamawiający powinien kształtować kryteria w sposób zapewniający wybór oferty najkorzystniejszej, ustalając inne niż cena kryteria na poziomie odpowiednim do ich rzeczywistej istotności względem wydatków, które będą poniesione na realizację zamówienia. Prawo zamówień publicznych nie znosi obowiązku stosowania art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów – str. 167-171 protokołu kontroli.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy oraz niewłaściwego 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 przepisu art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

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. Usunięcie postanowień przepisów wewnętrznych przewidujących, że odstępuje się od naliczania i dochodzenia odsetek za zwłokę od niezapłaconych należności cywilnoprawnych, których wysokość w ciągu roku nie przekracza trzykrotności opłaty dodatkowej za polecenie przesyłki listowej, mając na uwadze ustawową kompetencję Rady Miejskiej do zezwalania na niedochodzenie należności cywilnoprawnych w wysokości nieprzekraczającej 100 zł oraz ogólny nakaz ustalania wszelkich należności oraz podejmowania wobec dłużników czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały, o której mowa w art. 59a ustawy o finansach publicznych, jeżeli woła Pana Burmistrza jest stworzenie formalnych podstaw do niedochodzenia należności cywilnoprawnych o nieznaczej wysokości.

2. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu zmiany uchwały Nr XL/406/10 z dnia 6 lipca 2010 r. dotyczącej stosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych polegającej na uregulowaniu w jej treści przypadków, w których będzie miał Pan możliwość stosowania ulg z urzędu, stosownie do art. 59 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Zaktualizowanie zakresów czynności pracowników Referatu Finansowo-Budżetowego poprzez dostosowanie ich treści do faktycznie wykonywanych przez pracowników obowiązków.
4. Wskazanie Skarbnikowi na wyeliminowanie nieprawidłowości i uchybień w zakresie ewidencjonowania operacji w księgach rachunkowych, poprzez:
 - a) prowadzenie ewidencji operacji związanych z centralnym rozliczeniem podatku VAT w sposób zapewniający odzwierciedlenie w księgach i sprawozdawczości rzeczywistego, przynajmniej na dzień bilansowy, stanu rozrachunków z tego tytułu, mając na uwadze, że jedynymi realnymi rozrachunkami gminy z VAT są rozrachunki z urzędem skarbowym wynikające z deklaracji VAT-7 gminy oraz rozrachunki budżetu z zakładem budżetowym,
 - b) zaprzestanie zmniejszania wydatków budżetu o kwoty VAT zwróconego gminie przez urząd skarbowy, mając na uwadze, że istotą tej operacji nie jest zwrot środków przez kontrahentów, na rzecz których poniesiono wydatki; zaliczanie wszystkich wpływów z tego tytułu do dochodów budżetu (oprócz środków podlegających przekazaniu KZB),
 - c) zaniechanie księgowania z wykorzystaniem konta 800 zmian w ewidencji gruntów związanych z podziałem istniejących działek i przyjęciem na stan środków trwałych działek wyodrębnionych w wyniku tego podziału; ograniczenie zmian ewidencyjnych w tym zakresie wyłącznie do ewidencji szczegółowej w ramach konta 011,
 - d) ujmowanie należności długoterminowych powstałych na skutek rozłożenia na raty spłaty zaległości jedynie zapisem Wn 226 – Ma 221,
 - e) dokonywanie wyceny i ujmowanie w księgach zapisem Wn 310 – Ma 401 wartości stanu paliwa ustalonego na koniec roku w wyniku spisu z natury,
 - f) dokonywanie przypisów odsetek w ręcznie prowadzonej ewidencji analitycznej należności ze sprzedaży nieruchomości i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, mając na uwadze zachowanie zgodności między ewidencją analityczną a syntetyczną; zaprzestanie zaokrąglania do pełnych złotych odsetek naliczonych od tych należności,
 - g) dokonywanie przypisu w księgach zaległości z tytułu nieopłaconego przez dłużników oprocentowania ustalonego według stopy redyskonta weksli NBP od rat za nabycie lokali mieszkalnych oraz rozłożonych na raty opłat adiacenckich,

h) wyeliminowanie przedstawionych w części opisowej wystąpienia nieprawidłowości zakresie ewidencji księgowej podatków i opłat lokalnych.

5. W zakresie sprawozdawczości:

a) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S należności od urzędu skarbowego z tytułu zwrotu VAT, które po otrzymaniu na rachunek zaliczane są do dochodów budżetu,

b) zapewnienie prawidłowego wykazywania w sprawozdaniu Rb-27S należności z tytułu odsetek naliczonych od zaległości ze sprzedaży nieruchomości i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,

c) wzmożenie nadzoru nad poprawnością danych zamieszczanych przez KZB w Supraślu w sprawozdaniu Rb-30S.

6. Dokumentowanie terminu otrzymania przez kierowników jednostek podległych informacji niezbędnych do opracowania projektów planów finansowych, celem umożliwienia stwierdzenia terminowości sporządzenia przez nich projektów planów.

7. Dokonywanie wydatków Urzędu do wysokości limitów aktualnych na dzień poniesienia wydatku.

8. Zapewnienia sporządzania i upubliczniania wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę w przypadkach określonych przepisami art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

9. Wzmożenie nadzoru nad rzetelnością dokumentacji obrazującej prace komisji Rady Miejskiej udzielającej zgody na wydzierżawienie i wynajęcie nieruchomości przez Pana Burmistrza.

10. W zakresie stosowania ulg dotyczących spłaty przez dłużników należności cywilnoprawnych:

a) do czasu zmiany przez Radę Miejską uchwały Nr XL/406/10 z dnia 6 lipca 2010 r., polegającej na uregulowaniu w jej treści przypadków, w których będzie miał Pan możliwość stosowania ulg z urzędu, zaprzestanie umarzania należności bez stosownego wniosku złożonego przez dłużnika,

b) uwzględnienie, że stwierdzenie przez sąd przedawnienia należności gminy nie powoduje jej automatycznego wygaśnięcia, lecz może stanowić jedynie podstawę do jej umorzenia przez Pana Burmistrza,

c) dokonywanie umorzenia należności na podstawie rzetelnych, wyczerpujących i aktualnych na dzień złożenia przez Pana oświadczenia woli informacji o sytuacji finansowej i majątkowej dłużników.

11. Zobowiązanie odpowiedzialnych pracowników do terminowego podejmowania działań egzekucyjnych w stosunku do należności cywilnoprawnych, mając na uwadze niedopuszczenie do upływu terminu ich przedawnienia.

12. W zakresie dochodów z opłaty adiacenckiej:

a) zobowiązanie pracowników odpowiedzialnych za ustalanie opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego ich podziałem do wszczynania bez zwłoki postępowań w celu ustalenia opłaty,

b) niezwłoczne wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłat dotyczących podziałów nieruchomości dokonanych w 2016 r., wymienionych w części opisowej wystąpienia.

13. Przestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie przeprowadzania kontroli podatkowych oraz czynności sprawdzających.

14. Zachowanie powszechności i prawidłowości opodatkowania podatkami lokalnymi. Wyjaśnienie i wyeliminowanie wskazanych w protokole i w części opisowej wystąpienia rozbieżności w zakresie prawidłowości danych wykazanych w informacjach i deklaracjach podatkowych oraz ich zgodności z obowiązującymi przepisami. W odpowiedzi na zalecenia przedstawienie wyników poszczególnych ustaleń, także w wymiarze finansowym.

15. Przestrzeganie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania podatkowego i formalno-prawnej zgodności wydawanych decyzji.

16. Przestrzeganie obowiązujących przepisów z zakresu prowadzenia działań upominawczych i egzekucyjnych.

17. Zaktualizowanie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości w przedstawionym w protokole kontroli zakresie dotyczącym ewidencji podatków i opłat lokalnych.

18. Zobowiązanie odpowiedzialnego pracownika do dołożenia większej staranności przy ustalaniu kwot, które powinny zostać potrącone z diet radnych.

19. Wyegzekwowanie zwrotu kwoty 100 zł, która powinna zostać potrącona z diety radnego nieobecnego na sesji 11 października 2017 r. z powodu „planowanego wyjazdu służbowego”.

20. Rozważenie zasadności utrzymywania praktyki przyznawania dodatku specjalnego dla pracownika wskazanego w części opisowej wystąpienia, mając na uwadze, że uzasadnienie jego przyznania nie odpowiada aktualnie faktom. Ewentualnie uwzględnienie ilości bieżąco realizowanych przez tego pracownika zadań (podanych przez Pana w wyjaśnieniu) w stałych składnikach wynagrodzenia, mając na uwadze, że dodatek specjalny jest świadczeniem okresowym właściwym w przypadku okresowego zwiększenia obowiązków lub powierzenia

dotatkowych zadań, które to okoliczności według ustaleń kontroli nie mają miejsca od 2018 r.

21. Należyte skoordynowanie działań związanych z realizacją programu przeciwdziałania alkoholizmowi z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż alkoholu, w celu uniknięcia sytuacji finansowania ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi wydarzeń, podczas których mogła być prowadzona sprzedaż alkoholu.

22. W zakresie udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych:

a) upublicznianie informacji o wynikach konkursów przeprowadzonych w trybie ustawy o działalności porządku publicznego...,

b) zobowiązanie odpowiedzialnych pracowników do wnikliwej analizy przedłożonego przez beneficjenta rozliczenia dotacji, pod kątem zgodności poniesionych wydatków z brzmieniem umowy aktualnym na dzień ich poniesienia,

c) rozważenie wystąpienia do KS Grabówka o zwrot dotacji w kwocie 2.025 zł wydanej niezgodnie z umową według jej brzmienia obowiązującego w dniu dokonania wydatków wskazanych w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli.

23. W zakresie funduszu sołectkiego:

a) przyjmowanie wyłącznie tych wniosków, których treść została ustalona przez zebranie wiejskie danego sołectwa,

b) przyjmowanie tylko tych wniosków sołectw, z uzasadnienia których wynika dostateczny związek między zgłaszanymi przedsięwzięciami a zakresem zadań własnych gminy, mając jednocześnie na uwadze, że ogólne pojęcie „integracji mieszkańców” lub wskazanie na organizację różnego rodzaju imprez, których wydatki sprowadzają się do zakupu artykułów żywnościowych, nie świadczy o realizacji zadań własnych gminy,

c) wnikliwe analizowanie dokumentacji zebrań wiejskich, na których uchwalono wnioski w sprawie przeznaczenia funduszu sołectkiego, pod kątem ważności tych zebrań w świetle statutów sołectw; odrzucanie wniosków uchwalonych przez zebrania wiejskie, które były nieprawomocne w świetle wymagań statutu oraz danych dokumentacji ich przeprowadzenia. Rozważenie podjęcia działań w celu wprowadzenia zmian w statutach sołectw w zakresie wymagań co do liczby uczestników zebrania wiejskiego wymaganej dla jego ważności.

24. Żądanie od wykonawców zamówień publicznych dokumentowania faktu zgłoszenia gotowości do odbioru wykonanego zamówienia, mając na uwadze umożliwienie ustalenia należnych ewentualnie gminie kar umownych.

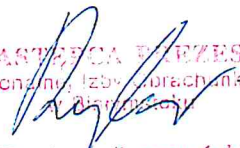
25. Ustalanie kryteriów oceny ofert w postępowaniach na udzielenie kredytu w sposób zapewniający wybór oferty rzeczywiście najkorzystniejszej w rozumieniu przepisów Prawa

zamówień publicznych, czego warunkiem jest adekwatne do istotności określenie wagi kryterium ceny i innych przyjętych kryteriów oceny ofert. Uwzględnienie przy określaniu kryteriów oceny ofert, że przepisy Prawa zamówień publicznych nie nakazują ustalania we wszystkich postępowaniach innych kryteriów oceny ofert oprócz ceny, jak również nie ograniczają wagi kryterium ceny do maksymalnie 60%, zaś oczekiwany przez zamawiającego sposób wykonania usługi może być sformułowany jako jeden z warunków zamówienia, który musi spełnić wykonawca.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej

Dariusz Renczyński