

OSO, 1710.1.2016

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

RIO.I.6001-1/11

OSO
P. Duwew

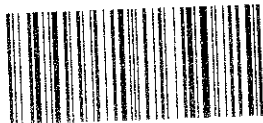
Białystok, 2016.09.01

URZĄD MIEJSKI W WASILKOWIE
WPŁYNEŁO

Dnia 2016 -09- 05

Znak: zał.

DK.10279.2016 05/09/2016 10:19
Pismo odnośnie przeprowadzonej kom



5NEID2AgLu

Pan

Mirosław Bielawski

Burmistrz Wasilkowa

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Wasilków za 2015 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Wasilkowie 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, stwierdzono szereg istotnych nieprawidłowości opisanych 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 2014 r. poz. 191, ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Nieprawidłowości opisano w niniejszym wystąpieniu w układzie poszczególnych zagadnień:

- 1) Zagadnienia ogólne i organizacyjne.....str. 2-3
- 2) Prowadzenie ksiąg rachunkowych.....str. 3-13
- 3) Sprawozdawczość.....str. 13-20
- 4) Ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonywania budżetu.....str. 20-23
- 5) Dochody budżetu.....str. 24-33
- 6) Wydatki budżetu i zamówienia publiczne.....str. 33-45

| | |
|-----------------------------|------------|
| 7) Fundusz sołecki..... | str. 45-49 |
| 8) Pozostałe ustalenia..... | str. 50-51 |

1) Zagadnienia ogólne i organizacyjne

Analiza okazanych pełnomocnictw udzielonych kierownikom gminnych jednostek organizacyjnych wykazała, że z powołaniem się na art. 47 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) Pan Burmistrz udzielił 7 sierpnia 2015 r. pełnomocnictwa do dokonywania czynności prawnych dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Animacji Kultury w Wasilkowie. Oprócz tego okazano pełnomocnictwo udzielone 19 grudnia 2001 r. przez Zarząd Miejski w Wasilkowie kierownikowi Miejskiej Biblioteki Publicznej w Wasilkowie. Obie jednostki są instytucjami kultury posiadającymi osobowość prawną. W związku z tym udzielenie pełnomocnictwa osobie zarządzającej instytucją kulturą jest bezprzedmiotowe. Dyrektor instytucji kultury zarządza instytucją i reprezentuje ją na zewnątrz z mocy prawa – art. 17 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2012 r. Nr 406, ze zm.). Cytowana ustawa gwarantuje także instytucji kultury samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej w ramach posiadanych środków i samodzielne gospodarowanie mieniem (art. 27 ust. 1). Przywołany art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym odnosi się tylko do kierowników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – str. 5 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli wykonywania obowiązków w zakresie audytu wewnętrznego ustalono, iż gmina Wasilków ma obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego na podstawie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.). Stwierdzono, że wynikający z przywołanego przepisu obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego nie był realizowany przez jednostkę w 2014 i 2015 r. W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu wskazał Pan, że *objął swoje obowiązki w grudniu 2014 r. Osoby wykonujące obecnie obowiązki Zastępcy Burmistrza, Skarbnika i Sekretarza objęły swoje stanowiska w trakcie roku 2015. Niezwłocznie po stwierdzeniu, że audyt wewnętrzny nie jest prowadzony zgodnie z wymaganiami ustawy o finansach publicznych zlecono usługodawcy przeprowadzenie audytu za rok 2014, 2015 i prowadzenie audytu w roku 2016.* W okresie styczeń-listopad 2014 r. funkcję Burmistrza Wasilkowa pełnił Antoni Pełkowski.

Z ustaleń kontroli nie wynika, aby istniała dokumentacja potwierdzająca podejmowanie w 2014 i 2015 r. działań w celu zapewnienia prowadzenia audytu

wewnętrznego. Dopiero w dniu 27 stycznia 2016 r. jednostka zawarła umowę na prowadzenie audytu wewnętrznego w gminie Wasilków przez usługodawcę w rozumieniu art. 279 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Umowę zawarto na okres jednego roku, tj. do dnia 26 stycznia 2017 r. W jej postanowieniach przewidziano m.in. realizację audytu za lata poprzednie, przygotowanie planu audytu wewnętrznego na rok 2014 i 2015, przeprowadzenie dwóch zadań zapewniających na podstawie planu audytu wewnętrznego na 2014 rok, przeprowadzenie jednego zadania zapewniającego na podstawie planu audytu wewnętrznego na 2015 rok, sporządzenie sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2014 (ustalając termin realizacji tego zadania na 29 lutego 2016 r., tj. wcześniej niż określony w umowie „termin realizacji audytu na 2014 r.” – 31 marca 2016 r.), sporządzenie sprawozdania z wykonania planu audytu za rok 2015 (ustalając termin realizacji wskazanego zadania na 31 stycznia 2016 r., tj. wcześniej niż określony w umowie „termin realizacji audytu na 2015 r.” – 29 lutego 2016 r.). Jednocześnie umowa (po aneksie z 18 lutego 2016 r.) wskazuje w § 2 ust. 2 sprzeczne z tymi terminami wskazania, że niektóre z wymienionych obowiązków *Wykonawca zobowiązany jest wykonać do końca obowiązywania niniejszej umowy.*

Kontrola realizacji przewidzianych umową zadań dotyczących audytu za 2015 r. wykazała, że „plan audytu na 2015 r.” nie zawierał elementów wymaganych przepisami § 9 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz. U. z 2015 r. poz. 1480), tj. informacji na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających. Ponadto nie stwierdzono w czasie kontroli tego zagadnienia, aby audytor wewnętrzny sporządził sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego za rok 2015. Sprawozdanie to wpłynęło do jednostki, wraz ze sprawozdaniem za rok 2014 i 2016 oraz fakturą, w dniu 11 lipca 2016 r. Należy przy tym nadmienić, że przeprowadzenie pięciu zadań zapewniających na podstawie planu audytu na 2016 r. miało nastąpić do 31 grudnia 2016 r. – str. 12-15 protokołu kontroli.

2) Prowadzenie ksiąg rachunkowych

Kontrola prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych w świetle przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz. 1047) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu

terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.) wykazała, że:

- a) w praktyce badana jednostka nie posiada konta 133 „Rachunek budżetu”, na którym ewidencjonowane byłyby kompletnie wynikające z wyciągów bankowych wpływy środków na rachunek budżetu oraz wypłaty z rachunku budżetu i wynikające stąd saldo odpowiadające saldu podanemu przez bank. Saldo podane na wyciągu bankowym do rachunku budżetu w trakcie roku nie wynika z żadnego konta, lecz musi być ustalane w drodze obliczeń – jest ono uzyskiwane dopiero po zsumowaniu kont 133-1, 133-5, 133-6, 133-10, 133-11, 133-12, 133-13. Niektóre z kont o symbolu 133 zostały bowiem wydzielone jako konta „analityczne” – księgowano na nich operacje na podstawie wyciągu bankowego do rachunku podstawowego, a następnie dowodem PK przenoszono na konto 133-1. Jednocześnie w ramach konta 133 prowadzone są konta lokat oznaczone jako 133-2 i 133-3 – str. 17-18 protokołu kontroli,
- b) na koniec 2015 r. wykazano nierealne saldo strony Ma na koncie 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w ewidencji budżetu, wynoszące 5.141,14 zł. Na tę kwotę złożyło się pogotowie kasowe w wysokości 5.000 zł mylnie odprowadzone w dniu 31 grudnia 2015 r. z kasy na rachunek bankowy dochodów Urzędu (zamiast na rachunek wydatków) i przekazane na rachunek budżetu 31 grudnia 2015 r. oraz wpłata w dniu 18 grudnia 2015 r. kwoty 141,14 zł na rachunek dochodów Urzędu przez firmę Wa-Med tytułem zwrotu wydatków za energię (zamiast na rachunek wydatków). W ewidencji Urzędu Miejskiego jako jednostki budżetowej operacje dotyczące odprowadzenia tych środków na rachunek budżetu bezpodstawnie ujęto po stronie Wn konta 222 (mimo wiedzy, iż nie dotyczą one realizacji dochodów), w wyniku czego powstało nierealne saldo strony Wn konta 222 w ewidencji Urzędu w tej samej kwocie. W trakcie kontroli dokonano korekty błędnych zapisów, eliminując nieprawidłowe salda na koniec 2015 r. – str. 18-19 i 60 protokołu kontroli,
- c) wykazano nierealne saldo Wn na koncie 223-6 „Rozliczenie wydatków budżetowych – MOPS ” w ewidencji budżetu w kwocie 26.290,16 zł. Ustalono, że saldo Wn konta 223-6 jest wynikiem bezpodstawnego księgowania części zwróconych środków na wydatki przez MOPS w wysokości 71.104,34 zł, których wpływ ujęto na koncie 223-6 tylko do wysokości 44.708,04 zł. Jak zaś wynika ze złożonego wyjaśnienia *W wyniku przebiegania sprawozdania Rb-27S o dochodach jednostki (MOPS w Wasilkowie) saldo konta 222-6 (rozliczenie dochodów budżetowych jednostki – MOPS w Wasilkowie) wykazywało saldo Wn – 26.290,16. W związku z tym nieśluszenie uznano, iż część kwoty przekazanej dnia 31 grudnia*

2015 r. przez MOPS na rachunek Gminy stanowi przekazanie dochodów budżetowych. Niewłaściwe ujęcie wpływu tej kwoty – na koncie 222-6 – spowodowało powstanie nierealnego salda na koncie 223-6 w podanej wysokości. Jednocześnie – jak wynika z ustaleń kontroli – przyczyną potraktowania wpływu tej kwoty jako podlegającej ewidencji na koncie 222-6 (rozliczenie dochodów), zamiast 223-6 (rozliczenie środków na wydatki), było istnienie na stronie Wn konta 222-6 nierealnego salda będącego wynikiem bezpodstawnego zaksięgowania Wn 222-6 – Ma 901 zrealizowanych przez MOPS wpływów z realizacji zadań zleconych w części stanowiącej dochody Skarbu Państwa. Dochody Skarbu Państwa z zadań zleconych po wpływie środków na rachunek budżetu były księgowane Wn 133 – Ma 224 „Rozrachunki budżetu”. Ujęcie dochodów Skarbu Państwa z zadań zleconych na kwotę 26.920,16 zł zapisem Wn 222-6 – Ma 901 skutkowało zawyżeniem dochodów budżetu i wyniku budżetu za 2015 r. – str. 20-22 protokołu kontroli,

d) do czasu podjęcia czynności kontrolnych, tj. do dnia 18 kwietnia 2016 r., nie dokonano odpowiednich przeksięgowania w ewidencji księgowej budżetu za 2015 r., tj. kont: 901 „Dochody budżetowe”, 902 „Wydatki budżetowe” i 903 „Niewykonane wydatki” na konto 961 „Niedobór lub nadwyżka budżetu” oraz nie sporządzono bilansu z wykonania budżetu za 2015 r., wbrew przepisom określonym w § 24 rozporządzenia oraz zasadom funkcjonowania wymienionych kont zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia. Bilans z wykonania budżetu należało sporządzić nie później niż w ciągu 3 miesięcy od dnia bilansowego (tj. do 31 marca 2016 r.), zaś przeksięgowanie sald wymienionych kont na konto 961 powinno nastąpić pod datą ostatniego dnia roku budżetowego – str. 23-26 protokołu kontroli,

e) zaniechano wyodrębnienia subkont dochodów i wydatków dla prowadzonego w ramach konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” konta służącego ewidencji operacji na rachunku realizowanego projektu, czym naruszono zasady funkcjonowania konta 130 zawarte w załączniku nr 3 do rozporządzenia – str. 28 protokołu kontroli,

f) wykazano nierealne saldo strony Ma na koncie 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” w ewidencji Urzędu w wysokości 999.450 zł, z tego kwota 5.000 zł dotyczyła błędnie zaksięgowanego zwrotu pogotowia kasowego, o czym była mowa wyżej, a kwota 994.450 zł wynikała z błędnych księgowania dotyczących wydatków niewygasających (subkonto 223-3 „Rozliczenie wydatków niewygasających”). W sprawozdaniu Rb-28NWS z wykonania planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2014, sporządzonego za okres od początku roku do 30 czerwca 2015 r. wykazano kwotę wydatków 994.450 zł. Kontrola wykazała, iż sprawozdanie Rb-28NWS sporządzone za okres do 30 czerwca 2015 r. nie zostało przeksięgowane w 2015 r. na konto

800 „Fundusz jednostki”. Jak wynika z ustaleń kontroli, przyczyną powstania nierealnego salda strony Ma konta 223 było również dokonywanie bezpodstawnych zapisów Wn 134 (konto niewynikające z zakładowego planu kont Urzędu) – Ma 223 w ewidencji Urzędu, mimo że nie dokonywano żadnych przelewów środków na wydatki z konta 135 „Rachunek środków na niewygasające wydatki” prowadzonego w ewidencji budżetu. Konto 134 nie odpowiadało żadnemu rachunkowi bankowemu, zatem stosowanie księgowania sugerujących wpływ na rachunek środków na realizację przez Urząd planu niewygasających wydatków (Wn 134 – Ma 223) było bezpodstawne. Wobec faktycznego braku odrębnego rachunku ewidencjonowanego w księgach Urzędu, konto 134 lub inne konto zespołu 1 – jeżeli zostałyby przewidziane zakładowym planem kont do ewidencji wydatków ponoszonych w ramach planu wydatków niewygasających – powinno być wykorzystywane tylko do powielania wydatków ponoszonych bezpośrednio z konta 135 w ewidencji budżetu, zapisem Wn odpowiednie konto (w szczególności zespołu 0,2 lub 4) – Ma 134 (lub inne konto zespołu 1 przewidziane do tego celu), a następnie na podstawie sprawozdania Rb-28NWS saldo konta 134 (lub innego konta zespołu 1 prowadzonego w tym celu) powinno być przeniesione na konto 800 – str. 28-29 i 60 protokołu kontroli,

g) wykazano nierealne saldo Ma na koncie 245 „Sumy do wyjaśnienia” w ewidencji Urzędu, wynoszące 141,14 zł. Na rachunkach bankowych Urzędu prowadzonych do konta 130 na dzień 31 grudnia 2015 r. nie pozostawały żadne środki, a zatem Urząd nie był w posiadaniu wpłat wymagających wyjaśnienia. Stosownie do zasad funkcjonowania konta 245 określonych załącznikiem nr 3 do rozporządzenia, służy ono do ewidencji wpłaconych a niewyjaśnionych kwot należności z tytułu dochodów budżetowych. Saldo konta 245 odpowiadało omyłkowej wpłacie dokonanej na rachunek dochodów, zamiast na rachunek wydatków (o czym była już mowa wcześniej przy wskazaniu nierealności salda konta 222). Przekazania tej kwoty a rachunku dochodów na rachunek wydatków dokonano 5 stycznia 2016 r. (z bieżących wpływów) stosując niezgodny z wyciągiem bankowym zapis ujemny Wn 130-3 – Ma 245 – str. 61 protokołu kontroli,

h) na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” po stronie należności wykazano kwotę 11.915,20 zł a po stronie zobowiązań kwotę 1.988.052,78 zł. W wyniku analizy salda tego konta stwierdzono, że w rzeczywistości zobowiązania Urzędu Miejskiego w Wasilkowie wynoszą 1.977.232,20 zł – różnica w wysokości 10.820,58 zł powodująca zawyżenie stanu zobowiązań powstała w wyniku błędnych księgowania; złożyła się na nią przede wszystkim kwota 10.240,98 zł związana z zakupem sprzętu komputerowego za 60.283,78 zł, która została opłacona w całości 13 maja 2015 r., zaś zakupione na jej podstawie serwery za

10.240,98 zł ujęto pod datą 30 listopada 2015 r. bezpodstawnym zapisem Wn 011 „Środki trwałe” – Ma 201. Bezpodstawne wykorzystywanie konta 201 do ewidencji operacji związanych z przyjęciem środka trwałego skutkowało także powstaniem nierealnego zobowiązania w kwocie 399 zł odpowiadającego kwocie, za którą zakupiono odkurzacz – jednorazowe umorzenie tego środka trwałego zaksięgowano Wn 401 „Zużycie materiałów i energii” – Ma 201, zamiast Wn 401 – Ma 072 „Umorzenie pozostałych środków trwałych...”.

W całości nierealne było natomiast saldo należności na koncie 201 w kwocie 11.915,20 zł. Składała się na nie głównie kwota 9.671 zł odpowiadająca odszkodowaniu za działki pod drogę gminną. Odszkodowanie gmina wypłaciła gotówką stosując zapis Wn 201 – Ma 101 „Kasa”, mimo że zobowiązanie nie było przypisane na koncie 201. Jak wynika z ustaleń kontroli brak zapisów świadczących o przyjęciu nabytych działek na stan środków trwałych (konto 011). Pozostałe kwoty składające się na nierealne saldo należności wystąpiły w związku z księgowaniem zapłaty z innym kontem analitycznym niż kwota przypisu zobowiązania – str. 46-47 protokołu kontroli,

i) wystąpił szereg rażących niezgodności między ewidencją analityczną i ewidencją syntetyczną do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, co stanowi naruszenie art. 16 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej – str. 48-55 i 63-65 protokołu kontroli. Konto syntetyczne 221 wykazywało saldo Wn 706.717,32 zł (należności niepodatkowe 245.443,51 zł i podatkowe 461.273,81 zł) oraz saldo Ma 1.177,70 zł; w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S za 2015 r. w zakresie należności pozostałych do zapłaty wykazano natomiast kwotę 1.009.846,91 zł, zaś w zakresie nadpłat 24.362,16 zł. Różnice te obrazują skalę rozbieżności między ewidencją syntetyczną i analityczną, ponieważ dane jednostkowego sprawozdania Rb-27S ustalane były przez jednostkę co do zasady na podstawie danych ewidencji analitycznej. W złożonym wyjaśnieniu pracownik księgowości wskazał: *Rozbieżności pomiędzy ewidencją księgową prowadzoną do konta 221, a jednostkowym sprawozdaniem Rb-27s Urzędu wynikają z faktu sporządzenia sprawozdania na podstawie danych pochodzących z księgowej ewidencji analitycznej. Przypisy zawarte w księgowości syntetycznej nie zostały dostosowane do danych z ewidencji analitycznej. Powyższe dotyczy rozdziałów i paragrafów: rozdział 70005 §0470, 0490, 0910, 0920, rozdział 70095 §0970, rozdział 75615 §0310, 0320, 0340 i 0910, rozdział 75616 §0310, 0330, 0340, i 0910, rozdział 75618 §0490, rozdział 80104 §0970, rozdział 90002 §0490. Jeśli chodzi o rozdział 90002 (gospodarka odpadami) to w sprawozdaniu omyłkowo ujęto kwotę należności*

jako persaldo. Poniżej przedstawiono przykładowe rozbieżności między ewidencją syntetyczną i analityczną w zakresie konta 221:

- z zestawienia zbiorczego sald – podatki na koniec 2015 r. (ewidencja analityczna) wynika, iż należności z tytułu podatków wynosiły 630.376,18 zł, opłaty za posiadanie psa 462 zł, zaś odsetek 94.436 zł, tj. łącznie 725.274,18 zł, z kolei według zestawienia obrotów i sald kont Urzędu saldo Wn konta 221-2 „podatki” wynosiło 461.273,81 zł – różnica 264.000,37 zł. W sprawozdaniu wykazano jako należności z tytułu podatków kwotę, która wynika z zestawienia zbiorczego sald – podatki na koncie roku,

- należności z tytułu najmu i dzierżawy – według analitycznego zestawienia należności na koniec 2015 r. sporządzonego przez pracowników Urzędu należności wynosiły 8.540,15 zł, zaś według zestawienia obrotów i sald kont Urzędu konto Wn 221-70005-750 nie wykazuje żadnego salda; w sprawozdaniu wykazano należności z najmu i dzierżawy w kwocie 8.540,15 zł;

j) konto 240 „Pozostałe rozrachunki” w ewidencji Urzędu na koniec 2015 r. wykazywało saldo dwustronne – po stronie Wn 1.468.969,55 zł i po stronie Ma 54.075,56 zł. Kontrola wykazała, że salda te nie były realne:

- jako należność na koncie 240 wykazano bezpodstawnie równowartość zobowiązania spornego (sprawa w sądzie) wynikającego z faktur za oświetlenie wystawianych gminie przez GDDKiA, wynoszącego na koniec 2015 r. 1.440.715,47 zł (saldo Wn konta 240-8); otrzymywane faktury księgowano bezpodstawnie zapisami Wn 240 – Ma 201 powodującymi powstanie nierealnej należności w kwocie równej zobowiązaniu – str. 57 protokołu kontroli,

- należność na koncie 240-5 w wysokości 9.590 zł powstała z błędnego księgowania zwrotu części zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które powinno być dokonane z kontem 240-6; w efekcie na koncie 240-6 widniała na koniec 2015 r. również nierealna kwota zobowiązań z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umów – 48.580,81 zł zamiast 38.990,81 zł – str. 57-58 protokołu kontroli,

- należność w kwocie 8.075,28 zł wynikająca z konta 240-16 stanowiła w rzeczywistości zobowiązanie sporne wobec Archiwum sp. z o.o z Białegostoku, a nie należność. Zobowiązanie powstało z nieopłacenia części faktury wystawionej przez Archiwum 17 czerwca 2015 r. na kwotę 12.030,63 zł. Z wyjaśnienia Sekretarza Gminy wynika, iż prace zostały przeprowadzone nienależycie, w związku z czym nie opłacono faktury. Sprawa została przez Archiwum wniesiona do sądu. Sąd Rejonowy w Białymstoku I Wydział Cywilny wyrokiem z dnia 23 lutego 2016 r. zasądził od gminy Wasilków na rzecz Archiwum sp. z o.o. kwotę 8.233,50 zł z ustawowymi odsetkami w stosunku rocznym od dnia 3 września

2015 r. do 31 grudnia 2015 r., zaś od 1 stycznia 2016 r. z odsetkami ustawowymi za opóźnienie w stosunku rocznym do dnia zapłaty oraz kwoty 1.629 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Wynikającego z wyroku zobowiązania z tytułu odsetek karnych na koniec 2015 r. w ewidencji księgowej nie przypisano, czym naruszono zasadę memoriału określoną w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. W dniu 4 kwietnia 2016 r. uregulowano kwotę 10.229,06 zł (zobowiązanie wraz z odsetkami). Czynności kontrolne wykazały, iż w tym przypadku powodem powstania nierealnych należności w ewidencji było również błędne księgowanie zobowiązań spornych, jako należności na koncie 240 – str. 57 protokołu kontroli,

- jako należność na koncie 240 wykazano także kwotę 10.588,80 zł (konto 240-10) wynikającą z decyzji Burmistrza Wasilkowa Nr BGGN.7430-20/10 z dnia 13 października 2010 r. dotyczącej opłaty adiacenckiej za podział działki nr 1129/1 położonej w obrębie Wasilków na działki od nr 1129/10 do nr 1129/18. Sprawa została wniesiona do sądu. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku orzeczeniem z 19 lutego 2015 r. (syg. akt II SA/Bk 1189/14) oddalił skargę wniesioną przez zobowiązanego do wniesienia opłaty. Od dłużnika w dniu 5 marca 2015 r. wpłynął do Urzędu wniosek dotyczący rozłożenia na raty opłaty adiacenckiej w wysokości 10.588,80 zł. Odpowiedzi Urzędu Miejskiego w Wasilkowie na pismo dłużnika kontrolującemu nie okazano. W trakcie kontroli inspektor ds. geodezji wyjaśnił: (...) *Z uwagi na nie zakończone postępowanie odwoławcze w tej sprawie, wniosek Pani (...) może być rozpatrzony po zakończeniu przedmiotowego postępowania. Sprawa aktualnie jest w Naczelnym Sądzie Administracyjnym.* Czynności kontrolne wykazały, że kwota należności 10.588,80 zł, mimo że dotyczy dochodów budżetowych, nie została ujęta w jednostkowym w sprawozdaniu Rb-27S Urzędu za 2015 r. (korekta nr 2 z 23 marca 2015 r.). Należność ta powinna zostać wykazana na koncie 221, jak wynika z zasad funkcjonowania tego konta zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia, oraz zostać zaprezentowana w sprawozdaniu Rb-27S, jako należność (zaległość) z tytułu dochodów budżetowych; jako sporna nie podlegała zaś prezentacji w sprawozdaniu Rb-N – str. 56 protokołu kontroli.

Prawidłowo na stronie Wn konta 240 nie powinno być wykazane żadne saldo należności (wykazano 1.468.969,55 zł, z czego 1.458.380,75 zł to kwota w całości nierealna, zaś kwota 10.588,80 zł powinna być wykazana na koncie 221), natomiast na stronie ma powinny być wykazane zobowiązania w wysokości 44.485,56 zł (wykazano 54.075,56 zł);

k) nie podejmowano terminowych czynności dotyczących zwrotu wadium i zabezpieczeń należytego wykonania umów; w wyniku analizy zobowiązań wykazanych na koncie 240 ustalono, że na koncie 139 „Inne rachunki bankowe” przechowywano wadium od 3 podmiotów w łącznej wysokości 2.080 zł oraz zabezpieczenia należytego wykonania umów w łącznej

wysokości 38.990,81 zł. W trakcie kontroli okazano pisma z 6 kwietnia 2016 r., z których wynika, że wystąpiono do podmiotów w sprawie podania rachunków bankowych, na które mają być zwrócone wadia. Wynika z nich, że 2 wadia w kwocie po 1.000 zł zostały wpłacone we wrześniu 2015 r. w przetargu o udzielenie zamówienia publicznego. Przetrzymywanie do czasu kontroli tych wadiów stanowiło naruszenie art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164). W zakresie zabezpieczeń należytego wykonania umów w dniu 8 kwietnia 2016 r. również wystosowano pisma w sprawie podania danych niezbędnych do dokonania zwrotu, kierując je do 5 wykonawców, których zabezpieczenia były wniesione w latach 2005-2012 na łączną kwotę 4.890 zł; czas wniesienia zabezpieczeń świadczy o tym, że ich przetrzymywanie stanowiło naruszenie przepisów art. 151 Prawa zamówień publicznych – str. 58-59 protokołu kontroli,

l) kwotę niezapłaconych odsetek od nieterminowo regulowanych należności bezpodstawnie obejmowano odpisem aktualizującym na koncie 290 „Odpisy aktualizujące należności”. Stosownie do zasad funkcjonowania konta 290, zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia, konto to służy do ewidencji odpisów aktualizujących należności. W okresie objętym kontrolą przypis odsetek od należności nieopłaconych w terminie księgowany był na koniec każdego kwartału prawidłowo – na koncie 221 w korespondencji z kontem 750 „Przychody finansowe”. Z ustaleń kontroli wynika, iż nie wystąpiły należności, od których należało dokonać odpisu aktualizującego. Odpisu odsetek dokonywano „automatycznie”, bez badania sytuacji majątkowej i finansowej dłużników oraz innych przesłanek dokonania odpisu wynikających z art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z mającymi zastosowanie od 2011 r. zasadami funkcjonowania konta 290 należności z tytułu odsetek mają być obejmowane odpisem aktualizującym na takich samych zasadach jak należności główne, tj. w przypadku wystąpienia przesłanek określonych w art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości. Przypis odsetek należy ujmować Wn 221 – Ma 750, zaś ewentualny odpis aktualizujący (z reguły po ustaleniu podstaw dokonania odpisu także w stosunku do należności głównej, od której naliczane są odsetki) zapisem Wn 751 „Koszty finansowe” – Ma 290 – str. 59-60 protokołu kontroli,

ł) saldo należności od Biblioteki powstałe na koniec 2015 r. z tytułu niewykorzystanej dotacji w wysokości 5.460,14 zł zostało zdublowane na kontach 221 i 224 “Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich”. Z obrotów konta 224-20-1-2/12 (Biblioteka) wynika, że pod datą 31 grudnia 2015 r. dokonano zapisu ujemnego Wn 810 „Dotacje budżetowe...” – Ma 224-20-1-2/12 w zakresie kwoty 5.460,14 zł. Kwota należności od Biblioteki wynosząca 5.460,14 zł na koniec 2015 r. została ujęta także na

koncie 221-1-92116-2910/12. Prawidłowe księgowania powinny skutkować wykazaniem kwoty dotacji podlegającej zwrotowi w następnym roku wyłącznie na koncie 221 – str. 60-61 i 212 protokołu kontroli,

m) w ewidencji księgowej błędnie ewidencjonowano operacje dotyczące podatku VAT, co wskazano na str. 32 protokołu kontroli. Przypis należności w całości (wraz z VAT) księgowano po stronie Ma na kontach zespołu 7, przelew VAT do urzędu skarbowego Wn 130-1 – Ma 225-3 „Rozrachunki z budżetami” zapisem ujemnym (niezgodnie z danymi wyciągu), a „rozliczenie VAT za dany miesiąc” zapisem ujemnym Wn 225-3 – Ma 221. Prawidłowe zapisy powinny być następujące:

- przypis należność głównej netto Wn 221 – Ma 720,
- przypis podatku VAT Wn 221 – Ma 225,
- odprowadzenie podatku VAT do urzędu skarbowego Wn 225 – Ma 130-1 i zapis techniczny ujemny po obu stronach konta 130-1,

n) w księgach Urzędu Miejskiego jako jednostki budżetowej nie ujęto – wbrew przepisowi § 7 rozporządzenia – przychodów dotyczących dochodów z tytułu dotacji, subwencji, udziałów w podatkach dochodowych i podatków realizowanych przez urzędy skarbowe, tj. dochodów wpływających bezpośrednio na rachunek budżetu, których ewidencja księgowa prowadzona jest wyłącznie na koncie 901 w ewidencji budżetu, bez ewidencjonowania w księgach Urzędu. Przychody powinny być ujęte na koncie na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” w ewidencji Urzędu w korespondencji z kontem 800 (Urząd dysponuje odrębnym rachunkiem bankowym służącym gromadzeniu dochodów). W efekcie zaniżono przychody i wynik finansowy Urzędu za 2015 r. o 31.901.123,28 zł – str. 32 protokołu kontroli.

Badanie wykonania obowiązków inwentaryzacyjnych drogą weryfikacji sald (str. 67-70 protokołu kontroli) wykazało, że w dniu 8 grudnia 2015 r. wydał Pan zarządzenie Nr 16/2015 w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej składników majątkowych. W zakresie rozrachunków postanowiono:

- przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald na dzień 31 grudnia 2015 r. – należności. Do przeprowadzenia inwentaryzacji sald w drodze potwierdzenia sald powołano 2 osoby wskazane w protokole kontroli;
- przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze weryfikacji pozostałych aktywów i pasywów na dzień 31 grudnia 2015 r.

Przeprowadzenie inwentaryzacji należało udokumentować protokołami podpisanymi przez osobę odpowiedzialną za prowadzenie danego konta, zespół spisowy i głównego księgowego. Z poz. 7 „Planu inwentaryzacji”, stanowiącego załącznik do instrukcji inwentaryzacyjnej, wynika, że konta rozrachunkowe powinny zostać zinwentaryzowane w drodze weryfikacji z terminem realizacji – na ostatni dzień każdego roku obrotowego i datą zakończenia – do 15 stycznia następnego roku. Kontrolującym okazano protokoły weryfikacji następujących sald kont rozrachunkowych na dzień 31 grudnia 2015 r.: 201, 221, 224, 225, 226, 229, 231, 234, 240 i 290 w ewidencji księgowej Urzędu oraz 224 i 260 w ewidencji księgowej budżetu. Wszystkie protokoły weryfikacji sald poszczególnych kont zawierają datę 8 lutego 2016 r. I tak, m.in.:

- do protokołu weryfikacji konta 201/zobowiązania/ załączono wydruk kont analitycznych do konta 201 opatrzony datą 17 lutego 2016 r.;
- do protokołu weryfikacji konta 221/należności i zobowiązania/ załączono wydruk kont analitycznych do konta 221 opatrzony datą 17 lutego 2016 r., „Wykaz zinwentaryzowanych należności i zobowiązań na dzień 31.12.2015 r.” (z datą 18 stycznia 2016 r.) oraz „Wykaz zinwentaryzowanych należności i zobowiązań na dzień 31 grudnia 2015 r.” – dotyczący dz. 900 rozdz. 90002 par. 049 – gospodarka odpadami (z datą 15 stycznia 2016 r.) – w którym wykazano należności na kwotę 69.713,09 zł (w tym całość stanowiła zaległość) i nadpłaty 14.359,20 zł,
- do protokołu weryfikacji konta 224 /należności i zobowiązania/ Urzędu załączono wydruk kont analitycznych do konta 224 opatrzony datą 17 lutego 2016 r.,
- do protokołu weryfikacji konta 240 /należności i zobowiązania/ załączono wydruk kont analitycznych do konta 240 opatrzony datą 17 lutego 2016 r..

Wszystkie protokoły weryfikacji zostały podpisane przez zespół weryfikacyjny wyznaczony zarządzeniem z 8 grudnia 2015 r. i Skarbnika Gminy oraz zatwierdzone przez Pana Burmistrza. Przeprowadzona inwentaryzacja należności i zobowiązań na kontach rozrachunkowych wskazanych powyżej (zespół 2) w drodze weryfikacji sald na dzień 31 grudnia 2015 r. nie posiada rzetelnie udokumentowanych wyników oraz nie została powiązana z zapisami z ksiąg rachunkowych. W protokołach weryfikacji kont rozrachunkowych opatrzonych datą 8 lutego 2016 r. wskazano, że *salda uznaje się za prawidłowe, pod warunkiem wprowadzenia do ksiąg rachunkowych wyników weryfikacji*. Na podstawie okazanych protokołów nie można ustalić żadnych wyników inwentaryzacji, które powinny być ujęte w księgach.

W trakcie kontroli ustalono, że do protokołu weryfikacji konta 221 załączono m.in. *wykaz inwentaryzowanych należności i zobowiązań na dzień 31.12.2015 r. dotyczący dochodów z opłat komunalnych – śmieci (par. 049 rozdz. 90002 dz. 900)*, z którego wynika, że na koniec roku 2015 wystąpiły należności i zaległości w kwocie 69.713,09 zł i nadpłaty 14.359,20 zł. Wykaz został podpisany przez komisję inwentaryzacyjną oraz Skarbnika z datą 15 stycznia 2016 r. Jak wyżej wskazano, w sprawozdaniu i księdze głównej Urzędu za 2015 r. wykazano należności w kwocie 55.353,89 zł (bez nadpłat), co potwierdza, iż wyniki inwentaryzacji salda konta 221 w zakresie dotyczącym opłaty za odbiór odpadów nie zostały rozliczone w księgach rachunkowych, czym naruszono przepisy art. 27 ustawy o rachunkowości. Uwaga ta dotyczy także pozostałych przypadków, w których stan potwierdzony odnosi się do ewidencji analitycznej, podczas gdy z księgi głównej wynikały w zakresie inwentaryzowanych należności inne wartości.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 3 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację m.in. należności i zobowiązań drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, zaś termin i częstotliwość inwentaryzacji, określone w ust. 1, uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację tych składników aktywów rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku. Czynności kontrolne wykazały, że inwentaryzacja rozrachunków w drodze weryfikacji sald odbyła się w terminie niezgodnym z ustawą o rachunkowości i planem inwentaryzacji stanowiącym załącznik do obowiązującej w Urzędzie instrukcji inwentaryzacyjnej.

Nierealny stan kont rozrachunkowych (w szczególności 201, 221 i 240) wynikający z ustaleń przedstawionych w protokole kontroli i niniejszym wystąpieniu nie został ujawniony w toku inwentaryzacji, co świadczy o nierzetelnym jej przeprowadzeniu. Celem inwentaryzacji jest okresowe ustalenie lub sprawdzenie rzeczywistego stanu aktywów i pasywów – art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

3) Sprawozdawczość

Kontrola prawidłowości sporządzenia sprawozdań w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015) 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 szereg nieprawidłowości.

Z danych konta 901 wynika, że gmina Wasilków zrealizowała w 2015 r. dochody w

kwocie 44.185.108,88 zł. Z kolei według sprawozdań Rb-27S i Rb-NDS za 2015 r. zrealizowane dochody wynoszą 44.228.155,41 zł. Różnica między wynikającą ze sprawozdawczości i ewidencji kwotą dochodów budżetu wynosi 43.046,53 zł. Z wyjaśnienia złożonego przez pracownika księgowości wynika, że składają się na nią:

- kwota **41.962 złotych**, która wynika z błędnie ujętego w jednostkowym sprawozdaniu Rb 27s Urzędu Miejskiego w Wasilkowie w rozdziale 70005§0750 podatku VAT na kwotę zgodnie z zapisami księgowości analitycznej (w sprawozdaniu widnieje w tym rozdziale i paragrafie kwota **898.134,07**, powinno być **856.172,07**);

- kwota **1.076,53** błędnie ujętych kwot w sprawozdaniu jednostkowym Rb27s Gminy dotyczących udziałów w podatkach należnych od Urzędów Skarbowych w niżej wymienionych rozdziałach i paragrafach zgodnie z przekazanymi informacjami od Urzędów Skarbowych, jak również na podstawie informacji o dochodach budżetowych pobranej ze strony Ministerstwa Finansów

- kwota **8,00 zł** niepoprawnie skorygowanego księgowania kwoty odsetek bankowych od lokaty 15-dniowej dokonanej w poleceniu księgowania PK 531/XI (rozdział 75814§0920) prawidłowe saldo wskazuje konto 901, błędnie natomiast ujęta jest kwota w sprawozdaniu Rb27s.

Według wyjaśnienia różnica między podanymi kwotami dochodów świadczy o nieprawidłowym ich wykazaniu w sprawozdaniu Rb-27S – i w konsekwencji w sprawozdaniu Rb-NDS – względem danych ujętych na koncie 901 i jest jednoznaczna z zawyżeniem dochodów budżetu o tę kwotę w sprawozdawczości budżetowej. Jak bowiem wynika z ustaleń kontroli, opisana nieprawidłowość nie miała wpływu na dodatkowe – względem innych ustaleń kontroli – zniekształcenie salda konta 901, a zatem i prezentowanych w ewidencji budżetu i bilansie budżetu danych w zakresie wyniku za 2015 r. (konto 961) i wyniku skumulowanego (konto 960) – str. 23-24, 26 i 30 protokołu kontroli. Potwierdza to analiza sprawozdawczości, która wpłynęła do RIO w Białymstoku – według bilansu z wykonania budżetu wynik budżetu za 2015 r. zamknął się deficytem w kwocie 1.341.925,99 zł, natomiast według sprawozdania Rb-NDS deficyt wyniósł 1.275.293,62 zł, tj. był niższy o 66.632,37 zł. Wszystkich przyczyn pozostałej rozbieżności, polegającej na wykazaniu w Rb-NDS wyniku wyższego niż w ewidencji budżetu, nie ustalono na podstawie danych wynikających z protokołu kontroli. Odnosząc się do ustaleń zawartych w dalszej części wystąpienia stwierdzoną różnicę w kwocie 23.585,84 zł (66.632,37 zł – 43.046,53 zł) należy powiększyć o ujęte na koncie 901 a niewykazane w sprawozdaniu Rb-27S należne udziały w

podatku CIT za 2015 r. w wysokości 1.633,28 zł). Zwiększa to różnicę do kwoty 25.219,12 zł.

Na podstawie jednostkowego sprawozdania Rb-27S Urzędu Miejskiego za 2015 r. stwierdzono, że kwota wykazana w kolumnie 7 „Dochody wykonane” (11.477.733,21 zł) wykazuje rozbieżność z kwotą dochodów przeksięgowaną na konto 800, wynoszącą 11.435.771,21 zł. Różnica w kwocie 41.962 zł wynikała z ujęcia w sprawozdaniu Rb-27S dochodów w części obejmującej podatek VAT od czynszów najmu i dzierżawy, które zostały ujęte w ewidencji analitycznej prowadzonej do 130-1 dla dochodów najmu i dzierżawy, podczas gdy w ewidencji syntetycznej na koncie 130-1 dochody z tego tytułu prawidłowo nie były wykazane. W związku z tym wystąpiła rozbieżność pomiędzy ewidencją analityczną a syntetyczną prowadzoną do konta 130-1. Sprawozdanie jednostkowe Rb-27S Urzędu za 2015 r. zostało sporządzone na podstawie ewidencji analitycznej konta 130-1 – str. 31-32 protokołu kontroli.

Stwierdzono, że należności pozostałe do zapłaty, zaległości i nadpłaty z tytułu odpadów komunalnych wykazane w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu za 2015 r. nie wynikają z ewidencji księgowej – ani syntetycznej, ani analitycznej, co wskazuje na naruszenie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (str. 64 protokołu kontroli). Według ksiąg rachunkowych w rzeczywistości należności z tego tytułu wynosiły na 31 grudnia 2015 r. 69.713,09 zł (w całości stanowiły zaległości), co ustalono na podstawie wydruku „Zestawienie zbiorcze sald na 31.12.2015 r. - gospodarka odpadami na terenie miasta i gminy” (ewidencja analityczna). Według zestawienia obrotów i sald księgi głównej Urzędu saldo Wn konta 221-1-90002-490 wynosiło 55.353,89 zł przy braku salda strony Ma. Różnica w wysokości 14.359,20 zł odpowiada kwocie nadpłat wynikającej z ewidencji analitycznej. W sprawozdaniu wykazano zatem persaldo należności i nadpłat na kwotę 55.353,89 zł, przy czym wbrew stanowi rzeczywistemu nie wykazano żadnej kwoty jako zaległości:

| | w sprawozdaniu Rb-27S Urzędu za 2015r. (par. 049 r. 90002) wykazano: | według ustaleń kontroli i ewidencji powinno być wykazane sprawozdaniu Rb-27S za 2015 r. |
|---------------------------------|--|---|
| należności pozostałe do zapłaty | 55.353,89 zł | 69.713,09 zł |
| Zaległości | 0 | 69.713,09 zł |
| Nadpłaty | 0 | 14.359,20 zł |

Jak wynika z cytowanego już wyżej wyjaśnienia *Jeśli chodzi o rozdział 90002 (gospodarka odpadami) to w sprawozdaniu omyłkowo ujęto kwotę należności jako persaldo.*

Nieprawidłowo wykazano dane także w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S w części sporządzonej na podstawie ewidencji budżetu, na formularzu oznaczonym jako „organ” za 2015 r. W zakresie danych dotyczących udziałów gminy w PIT za 2015 r. w par. 0010 „Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych” w kol. 9 sprawozdania „należności do zapłaty – saldo końcowe” wykazano kwotę 352.333 zł, w kol. 10 „zaległości” 0 zł i w kol. 11 „nadpłaty” 0 zł. Kwota 352.333 zł wykazana jako należności została ujęta na stronie Wn konta 224 „Rozrachunku budżetu” i zaliczona do dochodów wykonanych 2015 roku, zatem nie mogła stanowić należności pozostałych do zapłaty (wpływ na rachunek budżetu środków w tej wysokości miał miejsce 8 i 28 stycznia 2016 r.). Zgodnie z § 3 ust. 3 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania sprawozdania za 2015 r., w sprawozdaniu rocznym Rb-27S w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane”, „Zaległości netto” i „Nadpłaty” kwoty udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być zgodne z kwotami wykazanymi w informacji zamieszczonej na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. W informacji zamieszczonej na stronie internetowej MF przedstawiono: należności w kwocie 11.893.044 zł (w sprawozdaniu w kol. 5 „należności” wykazano kwotę 11.892.520 zł), dochody wykonane 11.892.520 zł (w prawidłowej wysokości wykazano w sprawozdaniu), należności do zapłaty – saldo końcowe 524 zł (w sprawozdaniu w kol. 9 wykazano 352.333 zł), zaległości 524,- zł (w sprawozdaniu kol. 10 wykazano 0 zł), nadpłaty 0 zł (w sprawozdaniu wykazano prawidłowo 0 zł). Należności pozostałe do zapłaty podlegające prezentacji w kol. 9 sprawozdania wynosiły zatem 524 zł; nie zostały one ujęte na koncie 221, wbrew zasadom funkcjonowania tego konta określonym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... – str. 53-54 protokołu kontroli.

W par. 0020 „Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych” sprawozdania wykazano w kol. 9, 10 i 11 kwotę 0 zł. Zgodnie z § 3 ust. 1a załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej w brzmieniu obowiązującym w czasie sporządzania sprawozdania Rb-27S za 2015 r. dochody budżetowe pobierane przez urzędy skarbowe na rzecz jednostki samorządu terytorialnego i udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób prawnych wykazywało się w sprawozdaniach za marzec, czerwiec, wrzesień i rok budżetowy w kolumnach „Należności”, „Dochody wykonane”, „zaległości netto” i „nadpłaty” zgodnie z danymi wykazanymi w informacji udostępnionej w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu

obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Ustalono, iż błędnie wykazano w rocznym sprawozdaniu Rb-27S dane dotyczące dochodów wykonanych z tytułu udziałów gminy w tym podatku za 2015 r. W informacji zamieszczonej na stronie internetowej MF przedstawiono: należności w kwocie 260.228,42 zł (w sprawozdaniu w kol. 5 wykazano kwotę 258.618,54 zł), dochody wykonane 260.251,82 zł (w sprawozdaniu w kol. 7 „dochody wykonane” wykazano kwotę 258.618,54 zł). Dochody wykonane z tytułu udziałów w CIT zostały w sprawozdaniu Rb-27S zaniżone o kwotę 1.633,28 zł (260.251,82 zł – 258.618,54 zł), co skutkowało zaniżeniem wyniku budżetu za 2015 r. w sprawozdaniu Rb-NDS (na koncie 901 – jak wynika z ustaleń kontroli – kwota ta była ujęta na koniec 2015 r.). Różnica 1.633,28 zł dotyczy dochodów przekazanych przez II Urząd Skarbowy w Białymstoku w 2016 r. za 2015 r., a zatem podlegających zaliczeniu do dochodów 2015 roku. W informacji na stronie internetowej MF w zakresie podatku CIT wykazano 24.048,87 zł jako dochody przekazane w okresie sprawozdawczym (w tej samej wysokości wykazano dochody wykonane). Z ewidencji księgowej prowadzonej do konta 224-2/15 Rozliczenia z II US w Białymstoku (w korespondencji z kontem 901 par. 0020 rozdz. 75621) wynika, że w 2015 r. wpłynęła z II US w Białymstoku kwota 22.415,59 zł – różnica 1.633,28 zł. Kwota 1.633,28 zł jako należne udziały w podatku dochodowym od osób prawnych za 2015 r. wpłynęła na rachunek budżetu w dniu 4 stycznia 2016 r. W sprawozdaniu wykazano zatem kwotę dochodów różniącą się od dochodów wykonanych według opublikowanej informacji – str. 54-55 protokołu kontroli.

Analizując jednostkowe sprawozdanie Rb-27S Urzędu stwierdzono, że w kolumnie 8 „dochody otrzymane” wykazano kwotę 43.109.810 zł (co wynika ze zsumowania dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S za 2015 r. sporządzonym na dwóch drukach – „urząd” i „organ”), podczas gdy prawidłowo należało wykazać 43.437.552,27 zł (różnica 336.741,78 zł); szczegółowe wyliczenie różnicy zamieszczono na str. 33 protokołu kontroli. Zasady wypełniania kolumny „Dochody otrzymane” określają przepisy § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 3 pkt 4 i ust. 4 pkt 3 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W wyniku kontroli jednostkowego sprawozdania Rb-28S Urzędu Miejskiego za 2015 r. stwierdzono rozbieżność na kwotę 546,16 zł między ewidencją księgową prowadzoną na kontach rozrachunkowych w zakresie zobowiązań a danymi sprawozdawczymi. W sprawozdaniu wykazano sumę zobowiązań w wysokości 739.198,23 zł. W wyniku analizy danych kont rozrachunkowych ustalono, że kwota zobowiązań z tytułu wydatków to łącznie 738.652,07 zł (po zsumowaniu zobowiązań z kont 201, 225, 229, 231 i 240-3). Jako

przyczynę różnicy pracownik księgowości wyjaśnił brak niektórych zapisów księgowych dotyczących zasiłków chorobowych – str. 62-63 protokołu kontroli.

Czynności kontrolne dotyczące jednostkowego sprawozdania Rb-28S Urzędu za 2015 r. wykazały też, że nie wykazano w nim zobowiązania z tytułu wydatków na kwotę 5.268,06 zł wobec Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wasilkowie, ujętego w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 224-20-1, dotyczącego dotacji przedmiotowej należnej zakładowi (zobowiązanie uregulowano 27 stycznia 2016 r.) – str. 61 protokołu kontroli. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kwoty wykazane w sprawozdawczości powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badanie własnego sprawozdania jednostkowego Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. wykazało następujące nieprawidłowości w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych:

- a) w wierszu N.3 „gotówka i depozyty” wykazano kwotę 4.969.180,24 zł zamiast 5.076.313,70 zł, którą kontrolujący ustalili w wyniku wyliczenia dokonanego zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia; szczegółowe wyliczenie zaprezentowano na str. 65 protokołu kontroli,
- b) w wierszu N.4 „należności wymagalne” wykazano kwotę 655.053,59 zł, podczas gdy prawidłowo, w świetle przepisów § 13 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 9 do rozporządzenia, wykazaniu podlegała suma 724.766,59 zł – różnica 69.713,09 zł odpowiada niewykazanym zaległościom z tytułu opłaty za odbiór odpadów komunalnych – str. 66 protokołu kontroli,
- c) w wierszu N.5 „pozostałe należności” wykazano kwotę 29.820 zł, zamiast 35.295,14 zł. Nie ujęto w „pozostałych należnościach” należności z tytułu zwrotu niewykorzystanej dotacji podmiotowej Biblioteki w kwocie 5.460,14 zł i zwrotu niewykorzystanej dotacji od Klubu Sportowego Studzianki w kwocie 15 zł – str. 66 protokołu kontroli.

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w pozycji „gotówka i depozyty” uwzględnia się sumę stanu środków na rachunku budżetu i rachunkach Urzędu prowadzonych dla dochodów i wydatków, skorygowaną m.in. o środki podlegające przekazaniu jednostce w następnym roku budżetowym, a pozostające na dzień sprawozdawczy na rachunkach innych jednostek, zobowiązanych do ich przekazania. Zgodnie zaś z § 13 ust. 1 pkt 5 załącznika nr 9 rozporządzenia w pozycji „należności wymagalne” wykazuje się wartości wszystkich bezspornych należności, których termin płatności dla

dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone (bez odsetek i innych należności ubocznych).

W łącznym sprawozdaniu Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. (korekta nr 2 z 23 marca 2016 r.) w wierszu N.4 „należności wymagalne” nie ujęto kwoty należności wymagalnych MOPS w Wasilkowie wynoszących 1.355.045,60 zł, które wynikały z jednostkowego sprawozdania Rb-N MOPS według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. W trakcie kontroli sporządzono korektę nr 3 łącznego sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2015 r., opatrzoną datą 4 kwietnia 2016 r., w której w pozycji N.4 „należności wymagalne” uwzględniono kwotę 1.355.045,60 zł wynikającą z jednostkowego sprawozdania MOPS w Wasilkowie – str. 37-38 protokołu kontroli. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych łączne sprawozdanie Rb-N sporządza się na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego.

W wyniku kontroli jednostkowego sprawozdania Rb-27ZZ sporządzonego przez MOPS w Wasilkowie za 2015 r. stwierdzono, że w kolumnie 7 „Dochody wykonane potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” wykazano kwotę 4.430,12 zł – str. 34 protokołu kontroli. Należy wskazać, że zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań Rb-27ZZ zawartymi w § 6 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostka realizująca zadanie podlegała jednostce samorządu terytorialnego (w tym przypadku MOPS) nie wypełnia w sporządzanym sprawozdaniu jednostkowym kolumny „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”.

W wyniku analizy sprawozdań Rb-27S w kontekście prezentacji w nich danych wynikających ze sprawozdań Rb-27ZZ ustalono, że kwota 15.224,56 zł oznaczająca 40% funduszu alimentacyjnego należnego gminie Wasilków, zrealizowanego przez MOPS w Wasilkowie, została zdublowana w sprawozdaniach: jednostkowym Rb-27S MOPS za 2015 r. (ujęto ją w par. 0980 „Wpływy z tytułu zwrotów wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego”, rozdz. 85212) i jednostkowym Rb-27S „organ” za 2015 r. (w par. 2360 rozdz. 85212). Wobec powyższego dochody budżetowe w zbiorczym sprawozdaniu Rb-27S za 2015 r. zostały zawyżone o kwotę 15.224,56 zł. Wykazano w nim dochody w tej kwocie zarówno w par. 0980, jak i w par. 2360 – str. 34-35 protokołu kontroli.

W sprawozdaniu jednostkowym Rb-27ZZ MOPS za 2015 r. w danych uzupełniających do sprawozdania w części B „należności z tytułu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych j.s.t. ustawami

w części należnej j.s.t na mocy odrębnych ustaw” wykazano w rozdz. 85212 w kolumnie „należności” 1.374.348,72 zł i w kolumnie „zaległości” 1.354.694,04 zł. W sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S MOPS za 2015 r. w rozdz. 85212 w kol. 9 „należności pozostałe do zapłaty – saldo końcowe” wykazano 1.354.694,04 zł i w kol. 10 „zaległości netto” 1.354.694,04 zł. Z powyższego wynika, że w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S sporządzonym przez MOPS za 2015 r. wykazano w kol. „należności” dane inne niż w części B jednostkowego sprawozdania Rb-27ZZ MOPS za 2015 r. Zgodnie zaś z § 6 ust. 5 załącznika nr 39 do rozporządzenia i zasadami rozliczania dochodów z funduszu alimentacyjnego obowiązującymi od 18 września 2015 r., wykazywane w sprawozdaniu Rb-27ZZ za 2015 r., w części B danych uzupełniających, należności, zaległości i nadpłaty z tytułu dochodów związanych z realizacją zleconych powinny być w takiej samej wysokości wykazywane w sprawozdaniu Rb-27S – str. 35-36 protokołu kontroli.

Sprawozdanie Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2015 r. wypełniono niezgodnie z zasadami określonymi w § 22 ust. 1 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz niezgodnie ze stanem faktycznym. Jako „Stan środków na rachunku budżetu” wykazano – niezgodnie z danymi ksiąg rachunkowych – kwotę 5.109.078,24 zł, zamiast kwoty 4.696.180,245 zł stanowiącej saldo konta 133 na koniec 2015 r. potwierdzone wyciągiem bankowym. Różnica pomiędzy ewidencją księgową (4.696.180,24 zł) a kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-ST w tej pozycji (5.109.078,24 zł) wynosi 412.898 zł i jest zbliżona do kwoty pozostającej na rachunku środków na niewygasające wydatki. Na rachunku tym znajdowała się kwota 412.890 zł (konto 135 w ewidencji budżetu; została też wykazana we właściwej pozycji sprawozdania Rb-ST), tj. niższa od stwierdzonej różnicy o 8 zł. Według wyjaśnienia *kwota 8,00 zł niepoprawnie skorygowane księgowanie kwoty odsetek bankowych od lokaty 15-dniowej dokonanej w poleceniu księgowania PK 531/XI (rozdział 75814§0920) prawidłowe saldo wskazuje konto 901, błędnie natomiast ujęta jest kwota w sprawozdaniu Rb27s* – str. 36-37 protokołu kontroli.

4) Ogólne zagadnienia dotyczące planowania i wykonywania budżetu

Kontrola prawidłowości ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasły z końcem 2015 r. ujawniła, że kwotę wydatków uznanych za niewygasające zawyżono o 20.703 zł względem wartości umów zawartych na zadania wymienione w *Wykazie wydatków, które nie wygasają z dniem 31.12.2015 r.* sporządzonym na wniosek kontrolującego przez pracownika

Urzędu. W konsekwencji zaniżono wynik budżetu za 2015 r. o podaną kwotę. Na realizację 7 zadań ujętych w wykazie ustalono plan wydatków niewygasających w wysokości 412.890 zł, podczas gdy zawarte z wykonawcami umowy opiewały na kwotę 392.187 zł – str. 199-200 protokołu kontroli. Zgodnie z art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w wykazie wydatków niewygasających mogą być ujęte wydatki związane z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego oraz te, które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy. Nie mogą zatem dotyczyć one kwot niemających oparcia w zawartych umowach lub rozstrzygniętych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.

Reasumując w tym miejscu zaprezentowane dotychczas w niniejszym wystąpieniu ustalenia dotyczące nieprawidłowości w ustaleniu wyniku budżetu gminy, spowodowane błędami ewidencyjnymi i sprawozdawczymi oraz bezpodstawnym zawyżeniem kwoty wydatków niewygasających należy wskazać, że wynik budżetu zaprezentowany w bilansie budżetu i ewidencji budżetu za 2015 r. powinien być w istocie niższy o kwotę zawyżonych dochodów wynoszącą 42.144,72 zł (26.920,16 zł + 15.224,56 zł) i wyższy o bezpodstawnie zaplanowane wydatki niewygasające w kwocie 20.703 zł, tj. łącznie niższy o 21.441,72 zł i wynosić (-) 1.363.367,71 zł. Zakładając nieprawidłowość całej kwoty różnicy między wynikiem budżetu z bilansu budżetu za 2015 r. i ze sprawozdania Rb-27S wynoszącej 66.632,37 zł (potwierdzonej podczas kontroli dla kwoty 42.413,25 zł (43.046,53 zł – 1.633,28 zł), taki sam wynik - (-) 1.363.367,71 zł – powinien wynikać ze sprawozdawczości budżetowej (niższy o 88.074,09 zł) powinien wynikać ze sprawozdania Rb-NDS.

Analiza wykonania budżetu gminy Wasilków za 2015 r. wykazała nieprawidłowości w zakresie jego planowania i realizacji, co przejawiało się ujęciem po stronie planu założeń niemających uzasadnienia w świetle okazanej dokumentacji stanowiącej podstawę planowania dochodów.

Planowane na 2015 r. dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo własności zrealizowano na poziomie 56,7%, zaś dochody ze sprzedaży nieruchomości na poziomie jedynie 7,1%. W budżecie planowano dochody ze sprzedaży majątku gminy w kwocie 2.000.000 zł, zaś wykonanie dochodów z tego źródła wyniosło tylko 141.897,03 zł. Na potrzeby kontroli pracownicy Urzędu Miejskiego sporządzili zestawienie wykazów nieruchomości do sprzedaży opublikowanych w 2015 r., wraz z ogłoszeniami o sprzedaży na łączną wartość 2.082.607 zł (według operatów

szacunkowych). Wynika z niego, że do końca sierpnia 2015 r. bezskuteczne postępowania przetargowe dotyczyły nieruchomości o wartości około 1.960.000 zł. Mimo tego jednostka nie wprowadzała zmian w planie w trakcie roku. W złożonym wyjaśnieniu wskazał Pan, że *Nie skorygowano planu dochodów ze sprzedaży nieruchomości do końca sierpnia 2015 r., ponieważ nadal procedowano ich sprzedaż do końca 2015 r. i część umów sprzedaży zawarto w okresie od 01 stycznia 2016 r. do 31 maja 2016 r. Nadal kontynuujemy procedurę sprzedaży rozpoczętą w latach poprzednich i roku bieżącym na kwotę ogółem 2.410.123 zł.*

Należy wskazać, że utrzymywanie planu dochodów ze sprzedaży nieruchomości na poziomie 2.000.000 zł na koniec III kwartału 2015 r., mimo okoliczności wskazujących na brak możliwości jego zrealizowania, doprowadziło do wypaczenia wartości wskaźnika spłaty zadłużenia gminy, o którym mowa w przepisach art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 243 ust. 2 ustawy obliczenie wskaźnika nastąpiło bowiem na 2016 r. przy uwzględnieniu planu dochodów ze sprzedaży majątku według stanu na koniec III kwartału 2015 r. Plan ten w świetle ustaleń kontroli nie może być uznany za realny.

Z kolei analiza zagadnienia niewykonania planu dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wykazała brak podstaw do planowania dochodów z tego tytułu w wysokości 80.000 zł, jak również brak działań jednostki w celu jego realizacji. Wykonanie dochodów z tego tytułu zamknęło się kwotą 45.370,29 zł. Wyjaśnił Pan, że planowane dochody *ustalono odnosząc się do uzyskanych dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności za rok 2014 w kwocie 79.621,52 zł. Wzięto również pod uwagę, że na mieniu Gminy pozostają nadal grunty w wieczystym użytkowaniu o powierzchni ogólnej 10,7748 ha będące we władaniu 46 użytkowników, którzy potencjalnie mogli wystąpić o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (...).* Należy wskazać, że w 2015 r. do jednostki wpłynął tylko jeden wniosek użytkownika wieczystego w sprawie przekształcenia tego prawa w prawo własności – str. 89 i 92 protokołu kontroli.

W 2015 r. udzielono zamówienia publicznego na roboty budowlane polegające na remoncie sali gimnastycznej i dwóch sal fitness w budynku Szkoły Podstawowej im. Króla Zygmunta Augusta w Wasilkowie za wynagrodzeniem w wysokości 265.244,26 zł. Wydatek na realizację zamówienia publicznego sklasyfikowano w par. 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”, podczas gdy stosownie do przepisów 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.) i charakteru wykonanych robót właściwe było zastosowanie par. 4270 „Zakup usług remontowych”. Zgodnie z treścią dokumentacji technicznej, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, oferty wykonawcy oraz umowy zawartej w dniu 11 września 2015 r., przedmiot zamówienia obejmował wykonanie robót budowlanych polegających m.in. na: robotach rozbiórkowych i przygotowawczych, montażu sufitów podwieszanych, malowaniu ścian farbami olejnymi, malowaniu farbami lateksowymi, malowaniu więźby dachowej, cyklinowaniu i lakierowaniu posadzek, demontażu, montażu, malowaniu instalacji c.o. i wymianie grzejników, demontażu elementów instalacji elektrycznej, montażu tablicy rozdzielczej z wyposażeniem, montażu opraw oświetleniowych, montażu elementów instalacji elektrycznej. Z charakteru robót wynika, iż polegały one na przywróceniu pierwotnego stanu technicznego i użytkowego środka trwałego, zatem brak podstaw do traktowania kosztów ich finansowania jako ulepszenia środka trwałego zarówno w świetle przepisów art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290), zawierającego definicję remontu, jak i przepisów art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości, wskazujących jako podstawę zwiększenia wartości początkowej środka trwałego, poniesienie nakładów na jego ulepszenie (do nakładów tych nie zalicza się kosztów remontów, jako wydatków poniesionych na odtworzenie stanu pierwotnego, w tym przy zastosowaniu wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym). Nadto dodania wymaga, iż niewłaściwe stosowanie klasyfikacji budżetowej, wpływające na wysokość wydatków bieżących budżetu, powoduje nieprawidłowości w obliczeniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia gminy oraz relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących budżetu (art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych) – str. 193-194 protokołu kontroli.

W wyniku analizy wypełniania obowiązków planistycznych przez instytucje kultury ustalono, że okazane plany finansowe były sporządzane w szczególności niezgodnej z art. 31 w zw. z art. 30 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 27 ust. 4 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tj. przepisów określających zakres danych, jakie winny być wyodrębnione w planie finansowym samorządowej osoby prawnej. Sporządzone na 2015 r. plany finansowe nie zawierały w szczególności informacji w zakresie planowanych należności i zobowiązań na początek i koniec roku oraz informacji o stanie środków pieniężnych na początek i na koniec roku – str. 80 protokołu kontroli.

5) Dochody budżetu

Kontroli poddano prawidłowość działań badanej jednostki w zakresie przekształcania prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz. U. z 2012 r. poz. 83, ze zm.). Stwierdzono, że decyzją z 11 marca 2015 r. Pan Burmistrz dokonał przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości nr 3960 w prawo własności z zastosowaniem 80% bonifikaty. Uchwałą Nr XXXIII/210/05 z dnia 17 listopada 2005 r. Rada Miejska wyraziła zgodę na udzielenie osobom fizycznym 80% bonifikaty od opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (§ 1 pkt 3 uchwały). Nie stwierdzono, aby Rada Miejska podjęła uchwałę, określającą w szczególności warunki udzielania bonifikat i wysokość stawek procentowych, na podstawie przepisów art. 4 ust. 7 pkt 2 i ust. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego.... Przywołane regulacje, w brzmieniu obowiązującym od 7 stycznia 2010 r., zawierają istotną zmianę zakresu delegacji dla organu stanowiącego gminy – do kompetencji Rady Miejskiej należy od tego dnia określenie warunków udzielania przez Pana Burmistrza bonifikat od opłat za przekształcenie, a nie wyrażanie zgody na udzielenie bonifikaty. W związku z tym prawidłową podstawę udzielania bonifikat po 7 stycznia 2010 r. musi stanowić uchwała podjęta na podstawie art. 4 ust. 7 pkt 2 i ust. 11a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego... – str. 90 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów ze sprzedaży nieruchomości wykazała, że Pan Burmistrz dokonując zbycia w drodze bezprzetargowej działki nr 166/3 za kwotę 1.666,65 zł + 365 zł z tytułu kosztów przygotowania dokumentacji, złożył w dniu 16 września 2015 r. następujące oświadczenia w akcie notarialnym:

- *Mirosław Bielawski, działający w akcie tym w imieniu i na rzecz Gminy Wasilków jako jej Burmistrz potwierdza, że cenę za przedmiot umowy w wysokości 1666,65 zł brutto strona kupująca zapłaciła stronie sprzedającej w całości,*
- *Mirosław Bielawski, działający w akcie tym w imieniu i na rzecz Gminy Wasilków jako jej Burmistrz oświadcza, że strona nabywająca przed podpisaniem tego aktu notarialnego uiściła należną opłatę z tytułu kosztów sporządzenia dokumentacji w wysokości 365 zł brutto.*

Jak wynika z okazanej dokumentacji, w dniu podpisania aktu notarialnego należność za działkę nr 166/3 w wyżej wymienionej kwocie wraz z kosztami przygotowania dokumentacji nie była uregulowana – nie wpłynęła na rachunek gminy. Cała należność wpłynęła do jednostki w dniu 18 września 2015 r. W wyjaśnieniu złożonym w tej sprawie

wskazał Pan, że w wyniku złożonego oświadczenia ustnego przedstawiciela parafii obie strony były przekonane, że cena za przedmiot umowy została uiszczona przed podpisaniem umowy i gdy okazało się, że wpłata nie została jednak dokonana Parafia Rzymskokatolicka w Jurowcach natychmiast uiściła całą należność. Po zaistniałej sytuacji przyjąłem zasadę, iż pracownik odpowiedzialny za przygotowanie dokumentów przedkłada burmistrzowi kopię dowodu wpłaty przed podpisaniem aktu notarialnego i to jest stosowane – str. 95-96 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli procedury sprzedaży nieruchomości w drodze przetargowej stwierdzono brak sporządzenia oraz podania do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu, czym naruszono § 12 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 poz. 1490, ze zm.); dotyczyło to przetargu na zbycie nieruchomości w Dąbrówkach – str. 98 protokołu kontroli.

W zakresie dochodów budżetu kontrolą objęto także ustalanie opłat adiacenckich. Na 52 decyzje podziałowe wydane w 2013 r. w 23 przypadkach ustalono opłaty adiacenckie, natomiast w 16 przypadkach jednostka założyła brak wzrostu wartości nieruchomości po podziale ze względu na cechy dzielonych nieruchomości. Nie stwierdzono jednak, aby zostały podjęte jakiejkolwiek czynności mające na celu ustalenie wzrostu wartości nieruchomości po jej podziale bądź jego ewentualny brak. W wyjaśnieniu w tej sprawie inspektor ds. geodezji w Referacie Budownictwa Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami jako podstawowy powód odstąpienia od ustalenia opłaty za podział poszczególnych działek wskazała (...) *Przy takim podziale jak wykazała praktyka i wskazuje opinia rzeczoznawcy majątkowego z dnia 2007-12-29, nie następuje wzrost wartości nieruchomości, albo następuje mniejszy niż koszt wyceny rzeczoznawcy.* Odnosząc się do wyjaśnienia należy wskazać na tezy uzasadnienia wyroku WSA w Olsztynie z dnia 24 lipca 2009 r. (II SA/OI 581/09), w którym Sąd wskazał, że *Kwestię wzrostu wartości nieruchomości ustala się przede wszystkim na podstawie sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego operatu szacunkowego (...)* *Gdyby bowiem ze sporządzonego operatu szacunkowego wynikało, że na skutek podziału nieruchomości nie doszło do wzrostu jej wartości, bezprzedmiotowe byłoby wszczynanie postępowania na podstawie art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.* Należy zatem stwierdzić, że dokonywanie wycen wzrostu wartości nieruchomości (choćby tylko reprezentatywnych dla danej grupy nieruchomości, ich położenia czy przeznaczenia) jest niezbędne, ponieważ tylko w ten sposób można ustalić czy faktycznie nastąpił wzrost wartości i w jakiej

wysokości. Niedokonanie wyceny uniemożliwia zaś rzetelne określenie przez gminę zasadności wszczęcia postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej.

Wśród decyzji podziałowych, na podstawie których jednostka nie wszczęła postępowania w sprawie ustalenia opłaty, stwierdzono decyzję z dnia 21 sierpnia 2014 r. (decyzja stała się ostateczna 9 września 2014 r.), na podstawie której dokonano podziału działek położonych w obrębie Dąbrówki: nr 103 o pow. 0,53 ha na 7 działek (w tym 6 o pow. od 0,0639 ha do 0,1531 ha i jedną o pow. 0,0081) i nr 104 o pow. 0,34 ha na 6 działek (w tym 5 o pow. od 0,058 ha do 0,098 ha i jedną o pow. 0,0052 ha). Stwierdzono natomiast, że postępowanie wszczęto i ustalono opłatę w wysokości 4.063,50 zł za porównywalny podział działek nr 82/7 o pow. 0,4642 ha (na 7 działek) i 82/8 o pow. 0,1658 ha (na 7 działek) w obrębie Osowicze, dokonany decyzją z 2 czerwca 2014 r. (decyzja stała się ostateczna 23 czerwca 2014 r.). Z kolei za dokonany tą samą decyzją podział działki nr 82/4 o pow. 0,6053 ha (na 7 działek) w obrębie Osowicze ustalono opłatę adiacencką w wysokości 3.922,20 zł. Decyzje w sprawie ustalenia opłaty wydano 2 października 2014 r. – str. 99-102 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 2015 r. poz. 613, 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.

Stwierdzono, że organ podatkowy naruszył art. 281 § 1 Ordynacji podatkowej, ponieważ nie weryfikuje, w toku kontroli podatkowych, jak podatnicy wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów materialnego prawa podatkowego. Brak takich kontroli oznacza także niewykonanie zaleceń pokontrolnych zawartych w piśmie z dnia 12 lutego 2013 r. (znak: RIO.I.6001-17/12). W udzielonej odpowiedzi na zalecenia (pismo Fn.1710.1.2013 z dnia 15 marca 2013 r.) poprzedni Burmistrz Wasilkowa A. Pełkowski zobowiązał się do przestrzegania wskazanych przepisów Ordynacji podatkowej – str. 102-103 protokołu kontroli.

Kontrola dokonana pod kątem powszechności, kompletności i prawidłowości opodatkowania, której poddano realizację dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych i jednostek niemających osobowości prawnej, wykazała, że służby organu

podatkowego nie reagowały na powtarzające się przypadki naruszenia przez podatników art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716) w zw. z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm.). Polegały one m.in. na niewykazaniu do opodatkowania budowli związanych z działalnością gospodarczą (podatnicy wymienieni pod poz. 2, 7, 21 i 40 załącznika nr 3/1 do protokołu kontroli). Posiłkując się danymi z witryn internetowych „geoportal2” i „mapsgoogle.pl” stwierdzono, że istnieje duże prawdopodobieństwo posiadania przez wskazanych podatników budowli. W trakcie kontroli podjęto działania wyjaśniające w stosunku do podatników podatkowego wymienionego pod poz. 40. W ich wyniku została złożona deklaracja korygująca za rok 2016, w której wykazano do opodatkowania budowlę o wartości 41.000 zł, co było równoznaczne z uzyskaniem przez gminę podatku w wysokości 820 zł.

Również w przypadku podatnika wymienionego pod poz. 22 organ podatkowy nie prowadził działań zmierzających do wyjaśnienia budzącego wątpliwości sposobu wykazania do opodatkowania części posiadanych gruntów – w kontekście nierozpoznanego ich statusu. Według ustaleń kontroli należy wyjaśnić, czy wykazane przez podatnika grunty faktycznie spełniają rolę zbiorników retencyjnych i ujęć wody.

Brak reakcji służb organu podatkowego stwierdzono także w przypadku wymienionego w protokole kontroli podatnika, który w złożonej deklaracji wykazał do opodatkowania grunty związane z działalnością gospodarczą o pow. 4.557 m² oraz budynki związane z działalnością gospodarczą o pow. 430 m². Z ewidencji gruntów i budynków wynika, że w posiadaniu podatnika jest budynek jednokondygnacyjny, którego powierzchnia zabudowy wynosi 955 m². W trakcie kontroli podatnik złożył korektę deklaracji za rok 2016 wskazującą, iż od tego roku powierzchnia budynków uległa zwiększeniu o 220 m², co jest równoznaczne ze wzrostem podatku o 4.651 zł. Z wyjaśnień dołączonych do deklaracji wynika, że użytkowanie budynku rozpoczęto w 2015 r. Również w przypadku podatników wymienionych pod poz. 2, 8, 23, 24, 31 i 37 istnieje konieczność wyjaśnienia prawidłowości zadeklarowanej powierzchni użytkowej budynków z uwagi na fakt, iż dane w deklaracjach nie pokrywają się z zapisami ewidencji gruntów i budynków.

Analogiczny brak reakcji stwierdzono w przypadku podatnika wymienionego pod poz. 1. Zawyżył on wartość wykazanych do opodatkowania budowli o 459.317 zł i zaniżył o 41.558 m² powierzchnię gruntów podlegających opodatkowaniu. W przypadku budynków stwierdzono ponadto, że nie opodatkowano dwóch budynków, które według ewidencji środków trwałych są w posiadaniu podatnika. Natomiast do opodatkowania ujęto budynek

światlicy, który równocześnie do opodatkowania wykazał podatnik wymieniony pod poz. 38. Dodatkowo zaistniało zatem naruszenie art. 2 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – str. 104-106 protokołu kontroli. Zamieszczony na wymienionych stronach protokołu kontroli opis jednoznacznie wskazuje na nierealizowanie przez służby organu podatkowego obowiązków wskazanych treścią przepisów Działu V Ordynacji podatkowej „Czynności sprawdzające”. W trakcie wskazanych przepisami działań, przy zastosowaniu wymienionych w nich procedur, organ podatkowy winien zweryfikować składane przez podatników dokumenty m.in. pod kątem zgodności ze stanem faktycznym. Powinno to zapewnić realizacji dochodów z określonego tytułu wymagane przymioty powszechności, kompletności i prawidłowości.

Analizując deklaracje podatkowe złożone przez osoby prawne i jednostki nie mające osobowości prawnej będące podatnikami podatku rolnego stwierdzono, że podatnik wymieniony pod poz. 7 dokonywał korekt deklaracji podatkowych z naruszeniem art. 6 ust. 8 pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617). Ponadto w roku 2015 nie złożył deklaracji korygującej, w związku z czym kwota zadeklarowanego podatku jest wyższa o 9 zł od podatku należnego (w trakcie kontroli korekta została złożona). Stwierdzono również, że podatnik nie złożył deklaracji na grunty o pow. 56,9043 ha, które ma we współwłasności (posiadany udział wynosi 3289765/10691254). Powierzchnia przeliczeniowa do opodatkowania wynosi 14,2015 ha, a podatek 2.179 zł. Tym samym naruszył art. 3 ust. 5 ustawy o podatku rolnym. Natomiast w trakcie kontroli podatnik dokonał korekty wartości zobowiązania podatkowego, poprzez złożenie deklaracji korygującej, w związku ze sprzedażą działki 519/3 – str. 108-109 protokołu kontroli.

W przypadku realizacji dochodów z tytułu podatku leśnego od osób prawnych i jednostek nie mających osobowości prawnej stwierdzono, że podatnik wymieniony pod poz. 16 naruszył postanowienia art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 374) ponieważ nie złożył deklaracji na grunty o pow. 136,8601 ha, których jest współwłaścicielem. Ponadto w kontekście powyższego opisu należy zauważyć, iż zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2013 r. poz. 186, ze zm.) podatnik, który uchylając się od opodatkowania nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie – str. 115 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli sprawdzono również, w jaki sposób podatnicy wywiązują się z obowiązku terminowego składania deklaracji oraz w jaki sposób działa organ podatkowy w przypadku naruszenia przez nich obowiązujących w tym zakresie przepisów. W jej wyniku stwierdzono, że podatnicy wymienieni w protokole kontroli na str. 107, 111 i 115 złożyli deklaracje po terminach wynikających z przepisów materialnego prawa podatkowego. Nieterminowe złożenie deklaracji podatkowej stanowi co najmniej wykroczenie skarbowe, o którym mowa w art. 56 § 4 k.k.s. Jednak w żadnym przypadku organ podatkowy nie przekazał informacji o naruszeniu przepisów do właściwego miejscowo urzędu skarbowego.

Z kolei analiza dokumentacji podatkowej dotyczącej wymiaru podatków lokalnych osobom fizycznym w drodze decyzji wydawanych przez organ podatkowy wykazała szereg naruszeń przepisów materialnego prawa podatkowego:

- art. 3 ust. 5 ustawy o podatku rolnym poprzez łączne opodatkowanie gruntów stanowiących własność podatnika i posiadanych we współwłasności z małżonką,
- art. 6c ust. 1 ustawy o podatku rolnym poprzez opodatkowanie części posiadanych nieruchomości odrębnie od posiadanych gruntów rolnych. Zgodnie ze wskazanym przepisem osobom fizycznym, na których ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego oraz jednocześnie w zakresie podatku od nieruchomości lub podatku leśnego, dotyczący przedmiotów opodatkowania położonych na terenie tej samej gminy, wysokość należnego zobowiązania podatkowego pobieranego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego ustala organ podatkowy w jednej decyzji (nakazie płatniczym), z zastrzeżeniem art. 6c ust. 2,
- art. 3 ustawy o podatku leśnym poprzez opodatkowanie powierzchni gruntów leśnych niezgodnie z danymi geodezyjnymi. W myśl przepisu podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków,
- art. 6 ust. 2 ustawy o podatku leśnym poprzez brak aktualnych danych o lasach w informacjach podatkowych, które znajdują się w aktach podatkowych,
- art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez niewykazanie do opodatkowania budynków pozostałych korzystających ze zwolnienia. Zgodnie z przywołanym przepisem podatnik jest zobowiązany do wykazania posiadanych nieruchomości również w przypadku gdy korzysta ze zwolnienia z opodatkowania na mocy ustawy (należy ustalić, czy budynki podlegają opodatkowaniu czy też korzystają ze zwolnienia na mocy art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych),

- art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez opodatkowanie jako gruntów pozostałych gruntów, które są sklasyfikowane jako R VI.

Ponadto ustalono, że podatnik wymieniony pod poz. 15 według ewidencji gruntów i budynków posiada wraz z małżonką grunty o pow. 1,6412 ha, w tym 0,293 ha sklasyfikowane jako B – tereny mieszkalne. W podatkowej ewidencji księgowej grunty te opodatkowano w dwóch pozycjach, oddzielnie obręb o nr 5 i oddzielnie o nr 7. Podatnik posiada również dwa konta podatkowe, co stanowi naruszenie § 11 ust. 4 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), który wskazuje, że dla każdego podatnika i inkasenta prowadzi się odrębne konto w każdym podatku. Nie ma zatem możliwości prowadzenia dla podatnika kilku kont w jednym podatku. Również w przypadku podatników wymienionych pod numerami 29, 34, 38, 43, 47, 48, 49 i 56 stwierdzono powyższą nieprawidłowość.

Natomiast w przypadku podatników wymienionych pod poz. 22, 23, 26, 32, 33, 35, 38 (ogrodzenia) oraz 34, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 56 (utwardzenie) na podstawie zdjęć satelitarnych (wykorzystywanych m.in. przez stronę „geoportal2”) ustalono, że część nieruchomości jest utwardzona lub posiada ogrodzenie. Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych budowla to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Ponieważ place i ogrodzenia to urządzenia budowlane w rozumieniu art. 3 pkt 9 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U z 2016 r. poz. 290), służące zapewnieniu możliwości użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, to dla celów podatku od nieruchomości należy traktować je jako odrębne obiekty budowlane (budowle). Bez znaczenia jest sposób ich ewidencjonowania w ewidencji środków trwałych podatnika. W związku z powyższym jeżeli są one związane z działalnością gospodarczą, na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podlegają opodatkowaniu. A zatem organ podatkowy jest zobowiązany do ustalenia stanu faktycznego m.in. w zakresie fizycznego istnienia budowli, ewentualnego momentu powstania obowiązku podatkowego i wartości przedmiotu opodatkowania.

Analogicznie jak w przypadku osób prawnych, w znaczącej części nieprawidłowości opisane na str. 114-118 protokołu kontroli są pochodną braku czynności sprawdzających.

Obowiązek ich prowadzenia spoczywa na organie podatkowym z mocy wskazanych wyżej przepisów Ordynacji podatkowej.

Z opisu zawartego na str. 119-124 protokołu kontroli dotyczącego oceny zasad udzielania ulg na podstawie przepisów Działu III Rozdział 7a Ordynacji podatkowej wynika, że:

- a) decyzje nie zawierają uzasadnienia prawnego, przez co nie spełniają wymogów formalnych wynikających z art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej (decyzje Fn.3125.3.2015, Fn. 3125.12.1.2015). W przypadku gdy organ podatkowy wydaje decyzję w sprawie ulg podatkowych zarówno uzasadnienie faktyczne jak i prawne jest obligatoryjne,
- b) w przypadku gdy rozstrzygnięcie w całości nie zaspokajało żądania wynikającego z wniosku, organ podatkowy nie zapewnił stronom możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego. Tym samym naruszył postanowienia art. 200 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym przed wydaniem decyzji organ podatkowy wyznacza stronie siedmiodniowy termin na wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego,
- c) organ podatkowy podejmując rozstrzygnięcia nie stosuje w jednakowy sposób przepisów (zasad) Ordynacji podatkowej dotyczących zasad udzielania ulg. Każdy z podatników, którego wytypowano do kontroli, argumentował swoją prośbę o udzielenie ulgi trudną sytuacją materialną. W przypadku części z nich według organu podatkowego takie uzasadnienie znajdowało uznanie i ulga była przyznawana, natomiast w innych przypadkach wskazywano, że trudności finansowe nie są przesłankami umożliwiającymi zastosowania ulgi. Materiał dowodowy nie wskazuje, aby w którymkolwiek przypadku występowały zdarzenia lub okoliczności wskazywane w uzasadnieniu prawnym decyzji. Również uzasadnienie faktyczne nie wyjaśnia, jakimi kryteriami kierowano się przyznając ulgę lub rozpatrując wniosek negatywnie. A zatem uzasadnione jest stwierdzenie, iż w żadnym przypadku nie zaistniały przesłanki wskazane w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, a organ podatkowy nie uzyskał prawa do zastosowania ulgi. Należy jeszcze raz podkreślić, że teza ta oparta jest o materiał dowodowy jaki zebrano w toku postępowania. Istnieje oczywiście możliwość, iż organ podatkowy posiadał wiedzę, która nie została jednak odpowiednio udokumentowana lub, w przypadku braku takiej możliwości, opisana w uzasadnieniu decyzji. Należy więc przyjąć, że przynajmniej dwie podstawowe zasady wynikające z Ordynacji podatkowej, dotyczące postępowania podatkowego zostały naruszone: zasada prowadzenia postępowania

podatkowego w sposób budzący zaufanie (art. 121 § 1) oraz zasada prawdy obiektywnej w postępowaniu podatkowym (art. 122).

Analizując w trakcie kontroli wewnętrzne przepisy z zakresu działań upominawczych i egzekucyjnych, wprowadzone w życie zarządzeniem Nr 10/2013 poprzedniego Burmistrza Wasilkowa z dnia 3 grudnia 2013 r., stwierdzono, że część z nich wymaga dostosowania do obowiązujących regulacji. Między innymi należy zmienić przepis wskazujący, że w przypadku nieuregulowania przez zobowiązanego wymaganych należności sporządza się i wysyła upomnienie, nie później niż do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym upłynął termin płatności drugiej i czwartej raty. Taki zapis był niezgodny z przepisami, obowiązującego w okresie kontrolowanym rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 656), jest także sprzeczny z aktualnie obowiązującym rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2367). Według § 7 obowiązującego rozporządzenia wierzyciel jest zobowiązany wysłać upomnienia niezwłocznie w każdym przypadku. Termin ten może być przesunięty w przypadku zaległości poniżej 116 zł, jeżeli wierzyciel podjął działania informacyjne określone w § 4 rozporządzenia. Wówczas upomnienia należy wysłać nie wcześniej niż 7 dni, ale nie później niż 21 od dnia podjęcia tych działań. Natomiast kontrola w zakresie powszechności i terminowości prowadzonych działań upominawczych i egzekucyjnych, przeprowadzona na grupie podatników wymienionych w załączniku nr 3/6 do protokołu kontroli, wskazuje, że:

a) za wyjątkiem podatnika o numerze konta 2480084 każdemu z dłużników zaliczanemu do osób fizycznych i prawnych wystawiono upomnienie. Podjęte działania upominawcze wykonywano w terminie wynikającym z wewnętrznych przepisów kontrolowanej jednostki. Jednakże z uwagi na to, że wysokość każdej zaległej raty przekraczała kwotę, o której mowa w § 5 rozporządzenia w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, w przypadku pierwszej i drugiej raty opłacanej przez osoby fizyczne upomnienia powinny być wystawiane niezwłocznie. Pojęcie to nie jest wprawdzie zdefiniowane w obowiązujących przepisach, a zatem w jego interpretacji należy posilkować się ustaleniami wynikającymi z orzecznictwa oraz literatury, gdzie wskazywane jest, iż jest to podjęcie działań bez zbędnej zwłoki, w najkrótszym możliwym terminie od momentu uzyskania informacji,

b) nie wystawiono tytułów wykonawczych w przypadku podatników o nr kont 2190066 za III i IV ratę z 2015 r., 5010120, 5010113 i 5010150 za II ratę z 2015 r., 5010113 za IV ratę z 2015 r., 100056 za II ratę z 2015 r.,

c) wątpliwości budzi także terminowość prowadzonych prac egzekucyjnych, ponieważ w przypadku podatników o nr kont 1020300 i 1070154 nie wystawiono tytułów na I i II ratę za 2015 rok w terminie, jaki wynika z wewnętrznych przepisów. Tytuły wystawiono w grudniu 2015 r., a w większości tytułów dotyczących II i III raty zaległości posiadanych przez osoby fizyczne dokumenty były wystawiane później niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia upomnienia – str. 125-128 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli realizacji dochodów z tytułu podatku od środków transportowych stwierdzono, że podatek wymieniony w załączniku nr 3/7 do protokołu kontroli pod poz. 5, składając deklarację na 2015 rok w załącznikach do deklaracji nie wykazał pojazdów czasowo wycofanych z ruchu na podstawie decyzji Starosty Białostockiego. Tym samym sposób wypełnienia deklaracji jest niezgodny ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2011 roku w sprawie wzoru deklaracji na podatek od środków transportowych (Dz. U. Nr 293, poz. 1731) – str. 129 protokołu kontroli.

Weryfikacja prawidłowości prowadzenia ewidencji księgowej podatków i opłat wykazała, oprócz wyżej wskazanego uchybienia, że:

a) w rozdziale IV § 14 ust. 4 instrukcji dotyczącej zasad ewidencji i poboru podatków i opłat w Urzędzie Miejskim w Wasilkowie, wprowadzonej zarządzeniem Nr 11/2013 poprzedniego Burmistrza Wasilkowa A. Pełkowskiego z dnia 31 grudnia 2013 r., zapisano, że wpłaconą kwotę dzieli się na pokrycie należności głównej, odsetek za zwłokę oraz kosztów upomnienia według zasad określonych w art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej. Należy zauważyć, że obowiązujące w 2015 r. przepisy nie dawały możliwości zaliczenia części wpłaty na koszty upomnienia, jeżeli w jej tytule podatek wyraźnie nie zaznaczył takiej dyspozycji,

b) w przypadku podatników wskazanych na str. 130-139 protokołu kontroli błędnie ustalono kwotę odsetek, co stanowi naruszenie art. 53 § 1 Ordynacji podatkowej oraz § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów 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.), a także nieprawidłowo stosowano zasady zarachowania kwoty wpłaty wynikające z art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej. Skutkiem tych nieprawidłowości były

nieprawidłowe salda na kontach podatników,

c) nie wydawano postanowień o zaliczeniu nadpłaty na poczet bieżących lub zaległych zobowiązań podatkowych czym naruszono art. 76a § 1 Ordynacji podatkowej oraz § 1 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego – str. 130 protokołu kontroli.

6) Wydatki budżetu i zamówienia publiczne

Analiza postanowień regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Wasilkowie w zakresie zasad przyznawania pracownikom dodatków specjalnych wykazała, że według regulaminu w szczególnych przypadkach dodatek może być przyznany na czas nieokreślony. Powyższe stoi w sprzeczności z treścią art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 902). Ustawodawca bowiem wprost wskazał, że pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Warunki i sposób przyznawania tego dodatku mogą być określone przez pracodawcę – zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy – w regulaminie wynagradzania, jednakże nie mogą być sprzeczne z ustawą. Co wymaga podkreślenia, jest to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi, lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym. W związku z tym nie może być stałym elementem wynagrodzenia, przyznawanym na czas nieokreślony – str. 143 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków na wynagrodzenia wykazała, że przyznał Pan dodatek specjalny m.in. Skarbnikowi Gminy. Analiza uzasadnienia podstawy jego przyznania wykazuje sprzeczność z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Pismem z dnia 22 grudnia 2015 r. przyznał Pan Skarbnikowi dodatek specjalny w wysokości 1.000 zł brutto miesięcznie w związku z wykonywaniem zadań kierownika Wydziału Finansowego Urzędu Miejskiego w Wasilkowie, na okres od dnia 1 grudnia 2015 r. do czasu wykonywania tych zadań. Ponownie dodatek w tej samej wysokości przyznał Pan Skarbnikowi Gminy pismem z dnia 14 stycznia 2016 r. – od dnia 1 kwietnia 2015 r. na okres wykonywania tych zadań; pismo odnosi się do pełnienia funkcji kierownika Wydziału Finansowego, mimo że od 1 kwietnia do 9 września 2015 r. w strukturze Urzędu funkcjonowały referaty, a nie wydziały. Ustalono, że wyrównanie za okres 1 kwietnia – 30 listopada 2015 r. w wysokości 8.000 zł brutto zostało wypłacone w dniu 22 stycznia 2016 r. W regulaminie organizacyjnym Urzędu

Miejskiego (wprowadzonym zarządzeniem nr 6/2015 z dnia 9 września 2015 r.) w § 8 wprost określono, że pracą wydziałów i referatów kierują kierownicy, z tym, że Skarbnik pełni jednocześnie funkcję kierownika Wydziału Finansowego. Ponadto w § 17 regulaminu organizacyjnego wskazano, że do zadań Skarbnika należy m.in. wykonywanie funkcji zwierzchnika służbowego wobec pracowników Wydziału Finansowego. Fakt pełnienia przez Skarbnika Gminy jednocześnie funkcji kierownika Referatu Finansowego w Urzędzie Miejskim w Wasilkowie wynika także z zakresu czynności przyjętego do wiadomości i wykonania przez Skarbnika w dniu 1 kwietnia 2015 r., co Skarbnik poświadczyła podpisem (do 9 września 2015 r. według regulaminu organizacyjnego w strukturze Urzędu funkcjonowały referaty a nie wydziały). Wynika stąd, że dodatek specjalny został przyznany Skarbnikowi za wykonywanie zadań mieszczących się w zakresie jej obowiązków, określonym także w regulaminie organizacyjnym Urzędu. Ponadto nie wskazano, z jakimi konkretnie dodatkowymi zadaniami wiąże się przyznanie dodatku. W złożonym wyjaśnieniu przedstawił Pan m.in., że *Skarbnik gminy jest zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym głównym księgowym budżetu. Obowiązki głównego księgowego określa art. 54 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Pełnienie funkcji kierownika wydziału nie należy do tych obowiązków. Burmistrz dla usprawnienia organizacji pracy urzędu, jak i dla racjonalizacji kosztów powierzył skarbnikowi dodatkowe obowiązki pełnienia funkcji kierownika Wydziału Finansowego. Rozwiązanie takie ujęte jest w regulaminie organizacyjnym urzędu, jak i w zakresie czynności skarbnika. W zakresie czynności skarbnika odrębnie są wymienione zadania kierownika wydziału, jako dodatkowe zadania skarbnika. Należy zauważyć, że z pełnieniem funkcji Skarbnika, a tym samym kierownika Wydziału Finansowego w jednostce, wiąże się pobieranie dodatku funkcyjnego, który, jak sama nazwa wskazuje, przyznawany jest w związku z pełnieniem określonej funkcji kierowniczej. Nie ma zatem podstaw do uznania, że pełnienie przez Skarbnika Gminy równocześnie funkcji kierownika Wydziału Finansowego wykracza poza podstawowy zakres czynności pracownika, a tym samym posiada charakter okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Ponadto przedmiotowy dodatek został przyznany na okres wykonywania zadań kierownika Wydziału Finansowego. Skoro zadania te są nierozzerwalnie związane z pełnieniem funkcji Skarbnika w Urzędzie Miejskim w Wasilkowie należy wnioskować, że dodatek ten został przyznany na czas zajmowania przez pracownika stanowiska Skarbnika Gminy, a zatem – zgodnie z umową o pracę z dnia 1 kwietnia 2015 r. – na czas nieokreślony. Wykonywanie tej funkcji powinno zatem znaleźć odzwierciedlenie w poziomie wynagrodzenia zasadniczego*

lub dodatku funkcyjnego (jako stałych składników wynagrodzenia), a nie dodatku specjalnego mającego zgodnie z ustawą charakter incydentalny – str. 144-145 protokołu kontroli.

Analiza angaży pracowników, których wynagrodzenia objęto próbą kontrolną (aktualnych w okresie objętym kontrolą), wykazała, że pracownik zatrudniony w okresie objętym kontrolą na stanowisku kierownika Referatu BGGN miał przyznane wynagrodzenie zasadnicze według XVII kategorii zaszeregowania, podczas gdy zgodnie z treścią załącznika nr 3 do regulaminu wynagradzania mógł mieć przyznane wynagrodzenie zasadnicze maksymalnie w XVI kategorii zaszeregowania, natomiast dodatek funkcyjny w 4 stawce dodatku funkcyjnego. Przyznana pracownikowi kategoria zaszeregowania (XVII) oraz stawka dodatku funkcyjnego (6) odpowiadała – zgodnie z tabelą III stanowiącą załącznik do regulaminu wynagradzania – stanowisku kierownika wydziału. Do 9 września 2015 r. w skład struktury organizacyjnej Urzędu wchodziły referaty oraz samodzielne stanowiska pracy, a pracą referatów kierowali kierownicy referatów. Struktura organizacyjna Urzędu uległa zmianie wraz z nadaniem nowego regulaminu organizacyjnego, wprowadzonego zarządzeniem Pana Burmistrza nr 6/2015 z dnia 9 września 2015 r. i dopiero od tego dnia zostały wyodrębnione w Urzędzie wydziały, w ramach których mogą być tworzone referaty oraz samodzielne stanowiska pracy. Stwierdzono, że ustalone na 2015 r. wynagrodzenie zasadnicze tego pracownika mieściło się w maksymalnej stawce wynagrodzenia przewidzianej na stanowisku kierownika referatu, zaś przyznany dodatek funkcyjny przekraczał dopuszczalną wysokość o 20 zł miesięcznie (do września 2015 r. wypłacono pracownikowi dodatek funkcyjny w kwocie zawyżonej łącznie o 160 zł) – str. 146-147 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono również, że w przypadku 5 pracowników wyrównanie wynagrodzenia zasadniczego za okres 2015 r. zostało wypłacone, w grudniu 2015 r., w kwocie zaniżonej – w stosunku do przyznanych angaży – łącznie o 18.013,46 zł (wynagrodzenie zasadnicze i dodatek stażowy). Zaniżenie wyrównania wynagrodzenia zasadniczego i dodatku stażowego wiązało się także z zaniżeniem kwot dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. tych pracowników – łącznie o 1.531 zł. W złożonym wyjaśnieniu pracownik Urzędu poinformował, że *w wyrównaniu wynagrodzenia za 2015 r. wypłaconego pięciu pracownikom Urzędu Miejskiego w Wasilkowie w grudniu 2015 r. nie zostały uwzględnione przyznane w trakcie roku podwyżki wynagrodzenia dla tych pracowników. (...) W związku z powyższym w styczniu 2016 r. nie ujęto w podstawie naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. kwot podwyżek wynagrodzenia za 2015 r. (...).* Zaniżone wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy oraz dodatkowe

wynagrodzenie roczne za 2015 r. pięciu pracowników Urzędu, w łącznej kwocie 19.544,46 zł, zostały wypłacone w czasie trwania kontroli – str. 147-148 protokołu kontroli.

W okresie objętym kontrolą ryczałt za jazdy lokalne pobierał Pan Burmistrz oraz inni pracownicy Urzędu Miejskiego, z którymi zawarł Pan stosowne umowy. Analiza zagadnień dotyczących używania do celów służbowych w jazdach lokalnych samochodów prywatnych, w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.), wykazała dwa przypadki niezgodnego z listą obecności wskazania dni, w których pracownicy (w jednym przypadku Pan Burmistrz, a w drugim Zastępca Burmistrza) nie dysponowali samochodem osobowym, w wyniku czego na podstawie złożonych oświadczeń za wrzesień 2015 r. wypłacono Panu Burmistrzowi – ryczałt zawyżony o 10,26 zł, a Zastępcy Burmistrza ryczałt zaniżony o 8,74 zł w stosunku do informacji wynikających z listy obecności za ten miesiąc oraz postanowień § 4 ust. 2 rozporządzenia – str. 152-153 protokołu kontroli.

Badając wydatki poniesione na przeciwdziałanie alkoholizmowi pod kątem zgodności z uchwałą Nr III/5/14 z dnia 18 grudnia 2014 r. Rady Miejskiej w Wasilkowie w sprawie uchwalenia Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2015 stwierdzono, że niektóre z wydatków dokonanych w grudniu 2015 r. nie wynikały z założeń programu – zakup sprzętu komputerowego na wyposażenie Urzędu (10.709 zł) oraz przeprowadzenie badań społecznych dotyczących diagnozy lokalnych zagrożeń społecznych z uwzględnieniem problemu używek (2.999,99 zł). Jak wynika z ustaleń zawartych w protokole kontroli, sprzęt o wartości 4.508 zł stanowi wyposażenie sali konferencyjnej w Urzędzie (wyjaśniono, że odbywają się w niej posiedzenia GKRPA), sprzęt o wartości 5.643 zł znajduje się u informatyka i w księgowości budżetowej, a sprzęt o wartości 2.439 zł „w pokoju nr 18”.

W złożonym wyjaśnieniu poinformował Pan m.in., że (...) *do kosztów finansowanych ze środków przeznaczonych na realizację programu zaliczono również koszty związane z wyposażeniem w sprzęt komputerowy stanowisk pracy pracowników Urzędu Miejskiego realizujących bezpośrednio zadania określone w Gminnym Programie jak i rozliczających jego wykonanie merytoryczne i finansowe, obsługujących administracyjnie i organizacyjnie Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, jak również koszty wyposażenia*

sali, w której pracuje Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych jak i zespoły tej komisji do spraw kierowania na leczenie osób uzależnionych od alkoholu. Zaś w zakresie wydatku na przeprowadzenie badań społecznych wskazał Pan, że *diagnoza taka nie była dotychczas przeprowadzana, (...) na podstawie tej diagnozy przygotowano Gminny Program Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2016 rok., zawierający zestaw zadań przeciwdziałających zdiagnozowanym zagrożeniom* – str. 161-164 protokołu kontroli.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2016 r. poz. 487, ze zm.) dochody z opłat za zezwolenia na sprzedaż alkoholu mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację wymienionych w tym przepisie programów i nie mogą być przeznaczane na inne cele.

Kontrola wydatków na dotacje celowe udzielane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na wspieranie zadań z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu wykazała nieprawidłowości przy wykorzystaniu i rozliczeniu dotacji w wysokości 176.850 zł, udzielonej KS Wasilków. Oferta złożona przez KS Wasilków dotyczyła realizacji zadania polegającego na upowszechnianiu kultury fizycznej i sportu wśród dzieci, młodzieży oraz dorosłych mieszkańców gminy Wasilków na łączną kwotę 243.850 zł, przy własnym udziale finansowym na poziomie 53.850 zł. W umowie nr 1/NGO/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 r. o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Szkolenie i udział we współzawodnictwie sportowym w piłce nożnej” przyjęto, że jeżeli dany koszt finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy z kosztem określonym w odpowiedniej pozycji kosztorysu, to uznaje się go za zgodny wtedy, gdy nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 10%. Określono też, że przekroczenie wskazanego limitu uważa się za pobranie dotacji w nadmiernej wysokości. W dniu 4 grudnia 2015 r. do Urzędu Miejskiego wpłynął wniosek o aneksowanie umowy zawartej 30 kwietnia 2015 r. Zmiana miała dotyczyć zmniejszenia udziału procentowego dotacji w kosztach całego zadania, z powodu wzrostu całkowitego kosztu zadania, poprzez wzrost wysokości środków finansowych własnych (wysokość udzielonej przez gminę dotacji pozostała bez zmian). Aneksem nr 1 z dnia 8 grudnia 2015 r. wprowadzono stosowne zmiany. Ze złożonego przez KS Wasilków sprawozdania wynika, iż całość zadania zamknęła się kwotą 231.571,40 zł, z czego 176.850 zł pochodziło z dotacji (100% wykonania). W następstwie aneksu z 8 grudnia 2015 r. kwoty w poszczególnych pozycjach sprawozdania były zgodne z umową. Dopóki umowa nie została zmieniona obowiązywała jej treść, wraz z harmonogramem wydatków, w

brzmieniu ustalonym 30 kwietnia 2015 r. Analiza rozliczenia wykazała, iż wydatki w dziale I pkt 4 „wyżywienie i napoje” kosztorysu wyniosły 4.883,31 zł, co stanowi przekroczenie dopuszczalnej kwoty 2.420 zł (pierwotna suma dotacji zwiększona o 10%) łącznie o 2.463,31 zł oraz w dziale I pkt 5 „sędziowanie meczy seniorów” kosztorysu wyniosły 19.048 zł, co stanowi przekroczenie dopuszczalnej kwoty 18.480 zł (pierwotna suma dotacji zwiększona o 10%) o 568 zł według stanu na dzień 8 grudnia 2015 r., kiedy to obowiązywała jeszcze umowa w brzmieniu ustalonym 30 kwietnia 2015 r. Zgodnie z § 9 ust. 5 umowy przekroczenie limitów wydatków uważa się za pobranie dotacji w nadmiernej wysokości. Zgodnie z § 2 ust. 2 załącznika nr 2 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25) zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu poszczególnych działań, harmonogramu lub kosztorysu (jeżeli zostały zaktualizowane). Przepis ten jednoznacznie wskazuje, że kwoty ujęte w poszczególnych pozycjach obowiązującego kosztorysu nie mogą być traktowane dowolnie przez otrzymującego dotację.

Ze sprawozdania końcowego (brak daty sporządzenia i złożenia do UM) nie wynika, aby rozliczenie końcowe dotacji – na dzień kontroli – zostało zatwierdzone zarówno pod względem merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym. Pracownik odpowiedzialny w jednostce za realizację procedury zlecania organizacjom pozarządowym zadań publicznych oraz rozliczania ich realizacji (referent ds. pozyskiwania funduszy na rozwój zasobów ludzkich na podstawie zakresu czynności z dnia 6 października 2015 r.) poinformował, że *rozliczenie umowy nr 1/NGO/2015 z dn. 30.04.2015 r. zawartej pomiędzy Gminą Wasilków i Klubem Sportowym „Wasilków” nie zostało jeszcze zakończone. Sprawozdania częściowe były analizowane na bieżąco. Natomiast analiza sprawozdania końcowego nie została jeszcze zakończona. Obecnie trwa weryfikacja kopii dokumentów źródłowych, które KS Wasilków przedłożył na żądanie Gminy Wasilków. W/w analiza prowadzona jest pod kątem dat poniesienia poszczególnych wydatków. Trwa również weryfikacja prawidłowości realizacji poszczególnych działań pod względem ich zgodności z harmonogramem zadania jak też pod kątem ich zgodności z umową. W związku z powyższym KS Wasilków nie został jeszcze poinformowany o zaakceptowaniu sprawozdania końcowego i prawidłowym rozliczeniu otrzymanego dofinansowania – str. 166-171 protokołu kontroli.*

Kontrolą objęto także prawidłowość udzielania przez gminę dotacji niepublicznym jednostkom oświatowym. Szczegółowemu badaniu poddano dotacje przekazane Niepublicznemu Przedszkolu Językowemu w Wasilkowie, Domowemu Przedszkolu „BIS” w Wasilkowie oraz Fundacji „Syriusz” prowadzącej niepubliczne gimnazjum w Wasilkowie – wysokość dotacji przekazanych na prowadzenie tych szkół wyniosła w 2015 r. łącznie 810.899,32 zł.

Kontrola wykazała, że badana jednostka ustalając wysokość dotacji dla niepublicznych przedszkoli na 2015 r. (po przeliczeniu według stanu na grudzień 2015 r.) przyjęła do obliczeń planowane w budżecie gminy na 2015 r., jako wydatki bieżące ponoszone w przedszkolu prowadzonym przez gminę Wasilków, kwotę 2.911.711,50 zł. Do ustalenia dotacji przyjęto wydatki w rozdziale 80104 „Przedszkola”, 80146 „Dokształcanie i doskonalenie nauczycieli”, a także w rozdz. 80106 „Inne formy wychowania przedszkolnego”, czyli wydatki bieżące ponoszone na funkcjonowanie 2 punktów przedszkolnych obsługiwanych przez Przedszkole „Słoneczne” w Wasilkowie (prowadzone przez gminę), pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie (według planu 350.300 zł). Do ustalenia dotacji dla przedszkoli przyjęto też, jako średnioroczną liczbę dzieci w przedszkolach prowadzonych przez gminę Wasilków, liczbę dzieci wynoszącą 186. Kontrola wykazała, że przyjęta dla obliczenia dotacji liczba dzieci odpowiadała w istocie średniej frekwencji w przedszkolu dzieci zapisanych a nie liczbie dzieci zapisanych (przyjętych) do Przedszkola „Słonecznego” w Wasilkowie oraz do dwóch prowadzonych przez gminę punktów przedszkolnych obsługiwanych przez to przedszkole, mieszczących się w Jurowcach i Sochoniach. Ustalona w ten sposób dotacja na jednego przedszkolaka w przedszkolu niepublicznym wyniosła 860,69 zł, natomiast na jednego przedszkolaka w przedszkolu niepublicznym „konkursowym”, o którym mowa w art. 90 ust. 1b ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm.) wyniosła 1.147,59 zł – str. 174-175 protokołu kontroli.

Przepisy określające zasady obliczania wysokości dotacji zawarte są odpowiednio w art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty – w zakresie dotacji dla niepublicznego przedszkola niespełniającego warunków określonych w ust. 1b – oraz w art. 90 ust. 1b ustawy – w zakresie dotacji dla przedszkola niepublicznego wyłonionego w drodze konkursu. Przez ustalone w budżecie gminy wydatki bieżące ponoszone w przedszkolach prowadzonych przez gminę należy rozumieć taką sumę, która w budżecie gminy została zakwalifikowana jako wydatki na funkcjonowanie przedszkola publicznego. Powinna ona być zatem ustalana z pominięciem wydatków służących finansowaniu innych form wychowania przedszkolnego, tj.

publicznych punktów przedszkolnych (rozd. 80106), co potwierdza m.in. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 lipca 2015 r. (III SA/Wr 2/15); takie samo stanowisko zajęło Kolegium RIO w Białymstoku w uchwale Nr 1971/16 z dnia 31 marca 2016 r. Sumę tych wydatków należy pomniejszyć o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, a zatem o kwotę dochodów faktycznie wykonanych z tego tytułu, odprowadzonych do budżetu gminy. Ponadto kwota dotacji winna być wyliczona w oparciu o liczbę dzieci przyjętych (zapisanych) do przedszkola prowadzonego przez gminę Wasilków, bez przedszkolaków z punktów przedszkolnych w Jurowcach i Sochoniach. Stosownie do powyższych uwag, do wyliczenia dotacji dla przedszkola niepublicznego za okres 2015 r. jednostka winna przyjąć średnioroczną liczbę dzieci przyjętych/zapisanych do Przedszkola „Słonecznego” w Wasilkowie w liczbie 246,17 – przy czym za miesiące wakacyjne, lipiec i sierpień, należało przyjąć liczbę dzieci zapisanych w miesiącu czerwcu, mając na uwadze ciągłość roku szkolnego i organizacji Przedszkola przekładającej się na kwoty ponoszonych wydatków, wynikającej z arkusza organizacyjnego na rok szkolny – oraz kwotę planowanych w budżecie gminy Wasilków wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolu prowadzonym przez gminę pomniejszonych o kwotę wniesionych opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Zasadność przyjmowania liczby uczniów z miesiąca czerwca dla miesięcy lipca i sierpnia na użytek obliczenia przez gminę średniorocznej liczby uczniów, przez którą należy podzielić wydatki ustalone na dany rok w budżecie, ma swoje uzasadnienie w analogicznych zasadach stosowanych dla ustalania liczby uczniów w dotowanych przedszkolach (szkołach). Nie znajduje bowiem uzasadnienia przyjmowanie liczby 0 uczniów za miesiąc, w którym przedszkole prowadzone przez gminę ma przerwę wakacyjną, podczas gdy przedszkole niepubliczne powinno być za ten sam miesiąc dotowane według liczby uczniów uczęszczających do niego w czerwcu (mimo, że również może mieć w danym miesiącu przerwę). Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 marca 2014 r. (II GSK 89/13) *Ustalenie w uchwale, że za miesiące letnie (lipiec i sierpień), podstawą obliczenia dotacji będzie liczba uczniów uczęszczających w czerwcu [do przedszkola niepublicznego, dotowanego – przyp.] również jest w pełni uzasadnione. W lipcu i sierpniu szkoły i przedszkola funkcjonują, dotacje im przysługują, ale uczniowie do nich nie uczęszczają, zatem w miesiącach wakacyjnych liczba uczniów ze względów oczywistych nie może ulec zmianie i oparcie się na informacji uwzględniającej dane z czerwca jest całkowicie trafne.* Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku stoi na stanowisku, że zasada ta powinna mieć analogiczne zastosowanie także na użytek ustalania liczby uczniów przedszkoli

samorządowych dla potrzeb obliczenia stawki dotacji na ucznia, niezależnie od tego czy i w jakim rozmiarze przedszkole funkcjonuje w okresie wakacyjnym.

Uwzględnienie przedstawionych wyżej uwarunkowań prowadzi do wniosku, że miesięczna kwota dotacji na jednego ucznia przedszkola niepublicznego została ustalona w kwocie zawyżonej o 230,43 zł (zgodnie z obliczeniami kontrolujących winna wynieść 630,26 zł), natomiast miesięczna kwota dotacji na jednego przedszkolaka niepublicznego przedszkola konkursowego w 2015 r. została ustalona w kwocie zawyżonej o 307,24 zł (zgodnie z obliczeniami kontrolujących winna wynieść 840,35 zł) – str. 176-177 protokołu kontroli.

Według obliczeń dokonanych przez kontrolowaną jednostkę dotacja – należna według stanu na grudzień 2015 r. (po przeliczeniu przez pracownika Urzędu) – dla Niepublicznego Przedszkola Językowego w Wasilkowie na 2015 r. wyniosła 447.161,56 zł, zaś dla Przedszkola Domowego „BIS” w Wasilkowie – 290.913,22 zł. Natomiast wysokość dotacji obliczona przez kontrolujących przy uwzględnieniu prawidłowych danych służących jej obliczeniu wyniosła odpowiednio: 329.238,26 zł (Niepubliczne Przedszkole Językowe) i 213.027,88 zł (Domowe Przedszkole „BIS”), co oznacza, że w świetle ustaleń kontroli wypłacono tym dwóm niepublicznym jednostkom oświatowym dotacje w kwocie zawyżonej łącznie 195.808,64 zł – str. 182-184 protokołu kontroli.

W zakresie rozliczenia przekazanych dotacji stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) kwoty dotacji przekazane niepublicznym przedszkolom w styczniu 2016 r. tytułem rozliczenia dotacji za 2015 r. (po przeliczeniu dotacji według stanu na grudzień 2015 r.), tj. kwota 165,42 zł przekazana Niepublicznemu Przedszkolu Językowemu i kwota 65.946 zł przekazana Domowemu Przedszkolu „BIS” nie zostały ujęte w księgach Urzędu za 2015 r. i w konsekwencji nie zostały wykazane w sprawozdaniu Rb-28S według stanu na 31 grudnia 2015 r., w wyniku czego księgi i sprawozdawczość nie obrazowały rzeczywistego stanu zobowiązań jednostki na koniec 2015 r. – str. 182 i 184 protokołu kontroli,
- b) kwota dotacji niewykorzystanej przez Fundację „Syriusz” za 2015 r. w wysokości 2,45 zł nie została zwrócona do budżetu (brak przypisu należności na koncie 221 według stan na koniec roku) – str. 185-186 protokołu kontroli. Należy wskazać, że zgodnie z § 6 ust. 8 uchwały Nr VII/40/15 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 26 marca 2015 r. dotacja w części niewykorzystanej do końca roku (31 grudnia) podlega zwrotowi na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych, a zatem zastosowanie znajdują tu postanowienia art. 251 ustawy o finansach publicznych,

c) w § 6 ust. 6 wymienionej wyżej uchwały Rada Miejska określiła, iż rozliczenie dotacji przekazanej w poprzednim roku budżetowym przez gminę Wasilków dokonywane jest przez Burmistrza Wasilkowa w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego. Nie stwierdzono, aby rozliczenia objęte badaniem zostały zatwierdzone przez Pana Burmistrza bądź osobę przez Pana upoważnioną – str. 186 protokołu kontroli.

Analiza regulacji wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie Gminy wykazała, że badana jednostka nie posiadała w okresie objętym kontrolą pisemnych procedur regulujących zasady wyłaniania wykonawców zamówień publicznych, które ze względu na wartość nie podlegają przepisom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.). Stosowne procedury ustalił Pan w trakcie kontroli wydając regulamin udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 3/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 r. – str. 186-187 protokołu kontroli.

W 2015 r. Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Wasilkowie udzielona została z budżetu gminy dotacja celowa w wysokości 19.680 zł na wykonanie spinki wodociągowej dla potrzeb nieruchomości położonych przy ul. Zacisznej w Nowodworcach, bez określenia na piśmie takich warunków jak wysokość dotacji oraz cel i zakres rzeczowy dotowanych zadań, tj. postanowień wymaganych przy udzielaniu dotacji celowej z budżetu gminy przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych. Czynności kontrolne wykazały, że termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia dotacji oraz zwrotu niewykorzystanej części dotacji zostały ogólnie określone w wydanym w dniu 6 grudnia 2013 r. przez poprzedniego Burmistrza zarządzeniu Nr 305/2013 w sprawie zasad przyznawania, przekazywania, wykorzystania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Wasilków dla samorządowego zakładu budżetowego. Niezależnie od wątpliwości prawnych co do zakresu możliwości dokonywania czynności prawnych z kierownikiem zakładu budżetowego (działającym na podstawie pełnomocnictwa Pana Burmistrza) należy wskazać, że powinien zostać sporządzony dokument, w którym zawrze Pan warunki niezbędne do prawidłowego (zgodnego z wolą dotującego) wykorzystania i rozliczenia dotacji, w tym także także terminów dokonania tych czynności, adekwatnych do czasu realizacji dotowanego zadania, zaś kierownik zakładu potwierdzi ich znajomość – str. 216-217 protokołu kontroli.

W zakresie procedury udzielania zamówień publicznych stwierdzono uchybienie polegające na przekazaniu Urzędowi Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszenia o udzieleniu zamówienia (zawarciu umowy) w terminie blisko 2 miesiące od dnia podpisania umowy z wykonawcą zamówienia. Obowiązek przekazania ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Oficjalnych Publikacji Unii Europejskiej niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego wynikał z art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych. Przedstawione uchybienie narusza także art. 95 ust. 2 Prawa zamówień publicznych w brzmieniu obowiązującym od 28 lipca 2016 r., zgodnie z którym przekazanie do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia powinno nastąpić nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego – str. 197-198 protokołu kontroli.

Analiza ponoszenia przez Urząd Miejski wydatków pod kątem zgodności z planem finansowym wykazała przypadek dokonania nieplanowanego wydatku majątkowego. Wydatek poniesiono w rozdz. 75023 „Urzędu gmin (miast i miast na prawach powiatu)” par. 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych” w wysokości 8.678,88 zł, mimo, że jednostka nie planowała w uchwale budżetowej na 2015 r. żadnych wydatków w takiej podziałce klasyfikacyjnej. Ustalono, że na przekroczenie składało się opłacenie w dniu 30 grudnia 2015 r. faktury VAT nr 851/2015 z dnia 21 grudnia 2015 r. Faktura została zatwierdzona do wypłaty przez Sekretarza Gminy – z upoważnienia Pana Burmistrza – i Skarbnika Gminy. Natomiast osobą zatwierdzającą fakturę pod względem formalno-rachunkowym, zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy, była wskazana w protokole kontroli inspektor księgowości budżetowej. W złożonym wyjaśnieniu wskazał Pan, że wydatek na kwotę 8.678,88 zł w dniu 30 grudnia 2015 r. został uruchomiony przez Sekretarza Gminy. Ponadto wskazał Pan, że wydatki w rozdziale 75023 par. 6060 w kwocie 8.678,88 zł zostały zaplanowane zgodnie z zarządzeniem Nr 124/2015 Burmistrza Wasilkowa podpisanym dnia 31 grudnia 2015 r. Należy zwrócić uwagę, że zarządzenie wydano już po poniesieniu przedmiotowego wydatku. Ponadto wskazane przez Pana zarządzenie zostało wydane z naruszeniem kompetencji do dokonywania zmian w budżecie, co skutkowało stwierdzeniem jego nieważności przez RIO w Białymstoku w toku postępowania nadzorczego – str. 199 protokołu kontroli. Przedstawiony stan faktyczny świadczy o naruszeniu podstawowej zasady dokonywania wydatków budżetowych, wymagającej ponoszenia ich w granicach limitów określonych w planie finansowym, określonej przepisami art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Data wystawienia

faktury świadczy ponadto o zaciągnięciu zobowiązania, skutkującego późniejszym dokonaniem wydatku, mimo braku środków w planie finansowym.

7) Fundusz sołecki

Szereg 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.). Na podstawie przeprowadzonej podczas kontroli i w toku postępowania pokontrolnego analizy całości przedstawionej dokumentacji związanej z wydatkowaniem środków w ramach funduszu sołeckiego w 2015 r., dotyczącej wszystkich sołectw (str. 153-161 protokołu kontroli, załączniki nr 2/11-2/14 do protokołu kontroli), stwierdzono, że:

a) jako wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego sołectw Studzianki I i Studzianki II wykazano wydatki na – odpowiednio – remont ul. Spółdzielczej (14.956,80 zł) i remont ul. Plażowej (15.000 zł), mimo że okazane wnioski obu tych sołectw dotyczyły budowy ul. Podleśnej. W okazanej dokumentacji brak wniosków tych sołectw w sprawie zmian przeznaczenia funduszu sołeckiego, o których mowa w art. 7 ustawy. Okazano jedynie *Protokół z zebrania wiejskiego mieszkańców Studzianek w dn. 27.02.2015*, z którego wynika, że (...) *należy zmienić przeznaczenie Funduszu Sołeckiego. Jest to podyktowane bardzo dużym kosztem remontu ulicy Podleśnej. (...) W drodze głosowania zadecydowano, że utwardzone zostaną drogi – Lipowa, Spółdzielcza oraz Plażowa (...)*. Do protokołu załączona została *Lista obecności mieszkańców sołectwa Studzianki I i II*, zawierająca imiona, nazwiska i podpisy 44 mieszkańców. Z dokumentacji wynika, że odbyte zebranie nie było zebraniem wiejskim któregoś z sołectw utworzonych na terenie wsi Studzianki, lecz wspólnym zebraniem mieszkańców dwóch sołectw. Na podstawie listy obecności nie można ustalić, którzy mieszkańcy byli uprawnieni do głosowania w sprawie danego sołectwa. W związku z tym, że przeprowadzono tylko jedno głosowanie (według danych protokołu) nie można też ustalić, jakie zadania powinny być ujęte w ewentualnych wnioskach o zmianę przedsięwzięć każdego z sołectw. W ocenie Izby zebranie odbyte 27 lutego 2015 r. nie było zebraniem wiejskim władnym zadecydować o zmianie wniosków w sprawie funduszu sołeckiego na 2015 r. Zgodnie ze statutem gminy oraz statutami sołectw uchwalonymi przez Radę Miejską w dniu 24 kwietnia 2003 r., na terenie wsi Studzianki utworzone zostały dwa sołectwa – Studzianki I i Studzianki II. O zmianie wniosków w sprawie funduszu sołeckiego powinno zatem zadecydować zebranie każdego z sołectw, na podstawie uchwały przegłosowanej przez mieszkańców danego sołectwa (§ 5 ust. 2 statutów sołectw oraz art. 7 ust. 4 w zw. z art. 5 ust.

2 ustawy o funduszu sołeckim i art. 36 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Ze względu na brak wniosków sołectw o zmianę przedsięwzięć oraz zebrań wiejskich każdego z sołectw nie zaistniały zatem podstawy do traktowania środków budżetu przeznaczonych na remonty ul. Spółdzielczej i Plażowej jako wydatkowanych w ramach funduszu sołeckiego;

b) jako wydatki w ramach funduszu sołeckiego sołectwa Nowodworce wykazano kwotę 13.318 zł za wykonanie peronów przystankowych; wydatek wynikał z opłacenia faktury wykonawcy z dnia 17 grudnia 2015 r. Tego typu przedsięwzięcie nie wynikało z wniosku sołectwa z dnia 29 września 2014 r. w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego na 2015 r. Wniosek przewidywał zakup sprzętu nagłaśniającego, projektora, komputera, urządzeń do siłowni, a także wykonanie ogrodzenia terenu przed świetlicą i remontu wejścia, dokończenie chodnika przy ul. 3 maja oraz przedsięwzięcie określone jako „rezerwa na Festyn wiejski – wynajęcie zespołu”. W okazanej dokumentacji znajduje się skierowane do Pana Burmistrza pismo sołtysa wsi Nowodworce z dnia 19 listopada 2015 r. o wyrażenie zgody na dokonanie zmian w funduszu sołeckim na 2015 r. polegających na rezygnacji z ogrodzenia terenu przy świetlicy, zakupu urządzeń do siłowni oraz z dokończenia chodnika na rzecz budowy peronów przystankowych za kwotę 13.500 zł. Zgoda została wyrażona przez Zastępcę Burmistrza w dniu 26 listopada 2015 r. Nie stwierdzono wniosku o zmianę przedsięwzięć, ani dowodów na przeprowadzenie zebrania wiejskiego, na którym przegłosowano zmianę przeznaczenia środków funduszu. Ponadto – niezależnie od braku formalnego wniosku – zaznaczyć należy, że prośba sołtysa o zmianę wniosku została wniesiona po 31 października roku budżetowego, po której to dacie niemożliwe jest dokonanie zmiany wniosku. Koszty zadań, z których sołtys „rezygnuje” w piśmie z dnia 19 listopada 2015 r. wynosiły według wniosku z 29 września 2014 r. 11.543,52 zł, natomiast wskazany koszt sugerowanego zadania to 13.500 zł. Zakwalifikowanie wydatków w wysokości 13.318 zł do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego nastąpiło zatem mimo naruszenia przepisów art. 7 ust. 1-4 w zw. z art. 5 ust. 2 i 3 ustawy o funduszu sołeckim;

c) jako wydatki w ramach funduszu sołeckiego sołectwa Nowodworce ujęto kwotę 230,43 zł wydatkowaną na napoje, słodczyce, naczynia jednorazowe, serwetki, ręczniki, które według opisu na fakturach przeznaczone zostały na uroczystości z okazji wybuchu II wojny światowej – uroczysta msza polowa i biesiada patriotyczna. Jak wynika z przytoczonej w punkcie powyższym treści wniosku sołectwa z dnia 29 września 2014 r., tego typu przedsięwzięcie nie było ujęte we wniosku, zatem sprzeczne z art. 2 ust. 6 ustawy było przeznaczenie środków funduszu na ten cel;

d) przyjęto do realizacji, jako prawidłowe, wnioski sołectw w sprawie przeznaczenia funduszu sołectkiego na 2015 r. niezawierające uzasadnienia wymaganego przez art. 5 ust. 3 ustawy o funduszu sołectkim. Żadnych postanowień w zakresie uzasadnienia nie zawierały wnioski sołectw Rybniki, Wólka, Osowicze – wydatki wykonane na ich podstawie jako poniesione w ramach funduszu sołectkiego wyniosły (według analizy przedstawionej dokumentacji) 32.381,90 zł. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy o funduszu sołectkim do obowiązków Pana Burmistrza należy odrzucenie wniosków niespełniających warunków określonych art. 5 ust. 2-4 ustawy. Ponadto niektóre wnioski zawierały treść ich uzasadnienia, której nie można uznać za rzeczywiste wskazanie powodów takiego a nie innego wyboru przedsięwzięć – wniosek sołectwa Sochonie (wydatki na jego podstawie to według okazanej dokumentacji 19.942,35 zł) zawiera jako uzasadnienie zapis *większość mieszkańców zagłosowała za takim rozwiązaniem*, natomiast wniosek sołectwa Dąbrówki (wydatki 15.864,99 zł): *Mieszkańcy większością głosów postanowili podzielić kwoty funduszu sołectkiego na 2015 zgodnie z punktami 1-5*. W złożonym wyjaśnieniu wskazał Pan, że sprawy funduszu sołectkiego, w tym przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków, prowadził pracownik, z którym na początku 2016 r. została rozwiązana umowa o pracę. *Dlatego obecnie trudno jest wskazać jakimi, wszystkimi przesłankami kierował się Pan Kierownik podczas prac związanych z rozpatrywaniem (...)*.

e) jako wydatki poniesione przez sołectwo Rybniki w ramach funduszu sołectkiego wykazano m.in. wydatki na kiełbasę, słodycze, napoje, cukier, mąkę, mleko, jogurt, masło, śmietanę, naczynia na łączną kwotę 830,18 zł oraz wydatek w wysokości 1.400 zł na „wstęp na urządzenia rozrywkowe – festyn rodzinny” (ustalono według wydruku z ewidencji, faktura za wstęp na urządzenia nie została załączona do kserokopii dokumentacji załączonej do protokołu kontroli). Większość wydatków na zakup żywności opisano jako dotyczące festynu rodzinnego z dnia 15 sierpnia 2015 r. (organizacja festynu nie wynikała z wniosku sołectwa). Wśród nich jeden wydatek pochodził z dnia 5 czerwca 2015 r. (kiełbasa, słodycze, chleb, naczynia za kwotę 94,34 zł; brak opisu czego miał dotyczyć). Z wniosku sołectwa (bez uzasadnienia) wynikały następujące przedsięwzięcia: wyposażenie wiaty (stoły itp.), wyposażenie boiska, działalność świetlicy, wykonanie etapu drogi. W złożonym wyjaśnieniu wskazał Pan *Nie posiadałem informacji, że osoba merytorycznie odpowiedzialna za sprawę funduszu sołectkiego (...) przyjmował, akceptował i merytorycznie rozliczał wydatki m.in. Sołectwa Rybniki w zakresie niezgodnym z wnioskiem;*

f) przyjęto do realizacji wniosek sołectwa Sochonie, w którym jako przedsięwzięcie przewidziane do realizacji wskazano m.in. „organizacja imprez integracyjnych” z

przewidywanymi kosztami 4.952,99 zł oraz wniosek sołectwa Wólka wskazujący jako przedsięwzięcia m.in. „kulig dla dzieci i młodzieży”, „dzień Matki” i „Święto Wólki” z przewidywanymi kosztami odpowiednio 250 zł, 150 zł i 250 zł. Wniosek sołectwa Wólka nie zawiera uzasadnienia, zaś sołectwa Sochonie *większość mieszkańców zagłosowała za takim rozwiązaniem*. 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 zadania własne gminy miały być realizowane za pośrednictwem tego rodzaju przedsięwzięć. W szczególności podkreślenia wymaga, że przepisy prawa nie przewidują takiego zadania gminy jak „integracja mieszkańców”; nie można też tak określone celowi jednoznacznie przypisać charakteru sprawy publicznej na podstawie ogólnej normy z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jako wydatki przeznaczone na te zadania sołectwo Sochonie przedstawiło faktury i rachunki na kwotę 3.951,89 zł – m.in. zakupy mięsa i innych artykułów spożywczych, przejażdżka ciuchcią, pokaz szczudlarski, wypożyczenie agregatu, sznur do bielizny, papier toaletowy, naczynia i sztucce jednorazowe – poniesione głównie na początku września 2015 r. Wśród przedstawionych dokumentów stwierdzono również fakturę z 21 grudnia 2015 r. na kwotę 1.085 zł wystawioną przez „Teresa” z miejscowości Górskie Ponikły-Stok, gm. Rutki koło Zambrowa, za „Usługę cateringową związana z organizacją imprezy integracyjnej sołectwa Sochonie” (jest to jedyny wydatek z tego okresu, brak informacji jakiego rodzaju „imprezy” dotyczył i kto brał w niej udział) oraz dwa dowody zakupu z dnia 4 września 2015 r. dotyczące dwukrotnego tankowania paliwa w łącznej ilości 70,36 litrów (o godz. 13.31 i 13.37) za łączną kwotę 309,10 zł. Na fakturach widnieje opis, że wydatek ten jest związany z organizacją imprez integracyjnych, a środki należy zwrócić sołtysowi wsi Sochonie.

W przypadku sołectwa Wólka stwierdzono przeznaczenie środków wyłącznie na zakup mięsa, słodczy, napojów i innych artykułów spożywczych w łącznej wysokości 642,21 zł.

Na podstawie wydatków poniesionych na realizację tych „przedsięwzięć” również nie można ustalić, aby posiadały one charakter realizacji zadania własnego gminy. Uwagi w zakresie związku z realizacją zadań własnych gminy można sformułować również w stosunku do zakupu drabiny „do wspólnego użytkowania przez mieszkańców”, jak określono we wniosku sołectwa. Sposób przedstawienia celu zakupu świadczy o zamiarze wykorzystywania

sprzętu do celów prywatnych, a nie publicznych. Potwierdza to fakt nieujęcia zakupionej drabiny w ewidencji środków trwałych Urzędu Miejskiego;

g) do końca 2015 r. nie poniesiono wydatku na opłacenie faktury za naprawę ul. Podleśnej i Północnej w Jurowcach w wysokości 14.987 zł, która do wysokości 14.381,28 zł mogła być zaliczona do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego jako zgodna z prawidłowym wnioskiem sołectwa Jurowce. Jak wynika z opisów na fakturze, wpłynęła ona do Urzędu 30 grudnia 2015 r. natomiast sprawdzenie pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym zostało dokonane 31 grudnia 2015 r., a zatwierdzenie do wypłaty w dniu 5 stycznia 2016 r. Wydatek poniesiono 5 stycznia 2016 r. W efekcie gmina utraciła dochody z tytułu dotacji stanowiącej częściowy zwrot z budżetu państwa wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w wysokości 5.752,51 zł (14.381,28 zł x 40%).

W zakresie funduszu sołeckiego stwierdzono również znaczne rozbieżności między wydatkami wykonanymi w ramach funduszu sołeckiego według wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków w ramach funduszu sołeckiego za 2015 r., złożonego do Wojewody Podlaskiego w dniu 31 maja 2015 r., w którym wykazano wydatki w kwocie 131.509,50 zł, a danymi kolumny 10 sprawozdania Rb-28S za 2015 r. (wersja po korekcie z 23 marca 2016 r.), gdzie jako wydatki wykonane w ramach funduszu wykazano 98.663,83 zł – różnica 32.845,67 zł. Analiza danych sprawozdania Rb-28S w świetle załączonych do protokołu kontroli wydruków z ewidencji księgowej obrazujących wydatki zakwalifikowane do wydatków poszczególnych sołectw pozwoliła ustalić m.in., że w rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne” par. 4300 „Zakup usług pozostałych” wykazano w kol. 10 sprawozdania 26.818 zł, podczas gdy z ewidencji i dekretacji na fakturach wynika, że jako wydatki w ramach funduszu w tej podziałce klasyfikacyjnej jednostka zakwalifikowała m.in. wydatki dotyczące sołectw Studzianki II – 15.000 zł, Nowodworce – 13.318 zł, Dąbrówki – 7.000 zł i Osowicze – 13.500 zł (razem 48.818 zł). Z kolei w rozdz. 92601 „Obiekty sportowe” par. 4300 w kol. 10 sprawozdania wykazano 1.033,20 zł, podczas gdy ujęte w tej podziałce wydatki dotyczące sołectwa Sochonie wynosiły według ewidencji 4.108,20 zł. Według złożonego przez Pana wyjaśnienia trwa wyjaśnianie rozbieżności między danymi wniosku i sprawozdania.

W sprawie przedstawionych nieprawidłowości – mających wpływ na ustalenie kwoty wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (rozumianych jako wydatki poniesione zgodnie z prawidłowo uchwalonymi i sporządzonymi wnioskami sołectw) – skierowałem odrębne pismo do Wojewody Podlaskiego, jako przekazującego dotację stanowiącą zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego.

8) Pozostałe ustalenia

Analiza obowiązujących na terenie gminy uregulowań dotyczących zagadnień z zakresu gospodarowania mieniem wykazała, że obowiązująca uchwała Nr XXII/189/12 Rady Miejskiej w Wasilkowie, określająca zasady nabycia, zbycia, i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wdzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, podjęta w dniu 26 kwietnia 2012 r., nie odpowiada brzmieniu delegacji z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Od 22 października 2007 r. uchwała powinna bowiem regulować kwestie dzierżawy i najmu nieruchomości także na czas nieoznaczony. W związku z powyższym, do czasu określenia w uchwale zasad zawierania umów dzierżawy i najmu na czas nieoznaczony, może Pan zawierać tego typu umowy wyłącznie za zgodą Rady Miejskiej. Jednocześnie przywołany przepis wskazuje, że zasady zawierania umów na czas nieoznaczony powinny być określone uchwałą, ponieważ forma każdorazowego ubiegania się o zgodę Rady może być stosowana jedynie do czasu ich określenia – str. 200 protokołu kontroli.

Analiza wniosków dotyczących zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej wykazała, że do wniosków dołączano oryginały faktur bądź ich kopie, przy czym jedynie w przypadku 5 wniosków w zbadanej próbie, obejmującej 21 decyzji, na załączonych fakturach/kopiach faktur upoważniony pracownik Urzędu zamieścił adnotację o treści „przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego”, jak tego wymaga przepis art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1340). Natomiast na oryginałach faktur załączonych do pozostałych wniosków takiej adnotacji nie zamieszczono – str. 210 protokołu kontroli.

Ponadto stwierdzono, że w przypadku 2 złożonych wniosków decyzja w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystanego do produkcji rolnej została wydana przez Sekretarza Gminy (z upoważnienia Pana Burmistrza) z naruszeniem art. 5 ust. 4 ustawy, tj. z przekroczeniem terminu 30 dni od dnia złożenia wniosku o zwrot podatku – str. 210 protokołu kontroli.

Kontrola problemowa przeprowadzona w I kwartale 2016 r. przez inspektora RIO w Białymstoku w Przedszkolu „Słonecznym” w Wasilkowie wykazała, iż zarządzeniem nr 22/11 z dnia 14 stycznia 2011 r. poprzedni Burmistrz A. Pełkowski upoważnił dyrektora Przedszkola w Wasilkowie do jednoosobowego wydawania decyzji w sprawie umarzania

należności pieniężnych z tytułu uczęszczania dziecka do Przedszkola w Wasilkowie. Nie stwierdzono, aby dyrektor Przedszkola w oparciu o postanowienia wymienionego zarządzenia Burmistrza dokonywała jakichkolwiek umorzeń. Wskazania wymaga jednak, iż treść zarządzenia pozostaje w sprzeczności z § 2 uchwały Nr XLIX/263/10 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających gminie Wasilków lub jej jednostkom organizacyjnym, na mocy którego do udzielania ulg w spłacie należności w zakresie umarzania należności uprawniony został jedynie Burmistrz. W uchwale przewidziano jedynie, iż kierownik jednostki organizacyjnej jest uprawniony do rozkładania na raty i odraczania terminu płatności w odniesieniu do należności przypadających tej jednostce. Uchwałę podjęto w wykonaniu dyspozycji art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego został uprawniony do określenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do ich udzielania w zakresie należności przypadających jednostce samorządu terytorialnego i jej jednostkom podległym. Upoważnienie z dnia 14 stycznia 2011 r. wykroczało zatem poza zakres kompetencji Burmistrza. Zgodnie z przywołanym przepisem uchwały Burmistrza wyznaczono jako jedyny organ uprawniony do udzielania ulg w formie umarzania należności, bez możliwości dalszego przekazywania przyznanych mu uprawnień w tym zakresie.

Jednocześnie zwrócenia uwagi Pana Burmistrza wymaga wymiar kwotowy i czas powstania należności Przedszkola z opłat za żywienie i opłat stałych za pobyt w przedszkolu stwierdzony podczas kontroli problemowej Przedszkola, a także fakt przedawnienia części z nich. Wystąpienie pokontrolne skierowane do dyrektora Przedszkola zostało przekazane do Pana wiadomości, jednakże wyraźnego podkreślenia wymaga, że wyeliminowanie nieprawidłowości dotyczących upływania okresów przedawnienia (są to najczęściej stosunkowo niewielkie kwoty od poszczególnych osób) wymaga objęcia przez Pana nadzorem terminowego podejmowania przez dyrektora Przedszkola działań egzekucyjnych oraz – ewentualnie – występowania do Pana Burmistrza o dokonanie umorzenia określonych należności w przypadku zaistnienia przesłanek wynikających z uchwały Rady Miejskiej.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym niewłaściwego wykonywania obowiązków przez pracowników.

Organem wykonawczym gminy miejskiej 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. Do końca lutego 2015 r. funkcję Skarbnika pełniła Marta Szczuka, w marcu 2015 r. pełnienie obowiązków Skarbnika powierzono Marcie Tokarskiej, zaś od kwietnia 2015 r. Skarbnikiem Gminy Wasilków jest Anna Pochodin.

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

1. Udzielanie pełnomocnictw na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyłącznie kierownikom jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej.
2. Niezwłoczne rozpoczynanie prowadzenia audytu wewnętrznego w każdym roku budżetowym, w którym wynikające z budżetu wartości przekraczają kwoty określone przez art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Wzmożenie nadzoru nad wykonywaniem zadań przez audytora wewnętrznego, m.in. w zakresie sporządzania prawem określonej dokumentacji audytu.
4. Podjęcie zdecydowanych działań dyscyplinujących wobec Skarbnika Gminy, mając na względzie zapewnienie należytego wykonywania obowiązków jednostki w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, w szczególności wykazywania w nich rzetelnych danych.

Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, poprzez:

- a) prowadzenie ewidencji na koncie 133 w sposób obrazujący bezpośrednio obroty i saldo na rachunku budżetu wynikające z wyciągów bankowych, mając na uwadze, że konto 133 nie służy analitycznemu wyodrębnianiu dochodów i wydatków, a także innego rodzaju operacji dokonywanych za pośrednictwem tego rachunku, w związku z czym ewidencja na nim powinna zobrazować wyłącznie wykazane przez bank obroty i salda rachunków bankowych (rachunku budżetu),
- b) zaniechanie księgowania na kontach 222 w ewidencji budżetu i Urzędu operacji przekazania z rachunku dochodów Urzędu na rachunek budżetu środków niestanowiących dochodów budżetowych podlegających wykazaniu w sprawozdaniu Rb-27S; w przypadku wpływu środków na niewłaściwy rachunek Urzędu stosowanie zapisów wskazanych w protokole kontroli,
- c) zapewnienie rzetelnego stanu rozliczeń z MOPS z tytułu zrealizowanych dochodów i wykorzystanych środków na wydatki; w tym celu zaprzestanie księgowania Wn 222 – Ma 901 zrealizowanych przez MOPS dochodów Skarbu Państwa,
- d) dokonywanie przeksięgowania sald kont 901, 902 i 903 na konto 961, pod datą ostatniego dnia roku budżetowego, poprzez dokonanie stosownych zapisów księgowych nie później niż do 31 marca roku następnego, mając na uwadze zapewnienie ustalenia w ewidencji księgowej wyniku budżetu za dany rok przed terminem sporządzenia bilansu z wykonania budżetu,
- e) ewidencyjne wyodrębnianie subkont dochodów i wydatków w ramach konta 130 prowadzonego dla rachunku projektu,
- f) wyksięgowanie nierealnego salda strony Ma konta 223 w ewidencji Urzędu w wysokości 994.450 zł; ewidencjonowanie w księgach Urzędu operacji dotyczących wydatków ponoszonych w ramach realizacji planu wydatków niewygasających przy uwzględnieniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia, mając na uwadze w szczególności, że:
 - w związku z dokonywaniem wydatków w ramach planu wydatków niewygasających bezpośrednio z konta 135 w ewidencji budżetu, w ewidencji Urzędu nie mogą wystąpić żadne zapisy na koncie 223, bowiem ich treścią ekonomiczną jest otrzymanie z budżetu na rachunek Urzędu środków na wydatki,
 - konto zespołu 1 służące powielaniu wydatków ze środków na wydatki niewygasające, ponoszonych bezpośrednio z konta 135 w ewidencji budżetu, powinno być określone zakładowym planem kont,

- poniesione wydatki wynikające z obrotów strony Ma konta zespołu 1 w ewidencji Urzędu (na którym powielano wydatki z konta 135 w ewidencji budżetu) powinny być przeksięgowane na konto 800 na podstawie danych sprawozdania Rb-28NWS,
- g) zaniechanie wykazywania salda strony Ma na koncie 245 w sytuacji, gdy nie odpowiada ono środkom znajdującym się na rachunku bieżącym Urzędu,
- h) dokonywanie na koncie 130 zapisów zgodnych z danymi wyciągów bankowych, po odpowiednich stronach konta, mając na uwadze stwierdzone podczas kontroli zapisy ze znakiem (-) po stronie Wn dla wypływów z rachunku, które powinny być ujęte po stronie Ma,
- i) dołożenie należytej staranności przy dokonywaniu zapisów na kontach rozrachunkowych, mając na uwadze niedopuszczanie do powstawania nierealnych sald, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości. W tym celu w szczególności:
 - dokonywanie zapisów na stronie Wn konta rozrachunkowego na tym samym koncie, na którym przypisano zobowiązanie wobec kontrahenta,
 - prawidłowe ewidencjonowanie przyjęcia środków trwałych i pozostałych środków trwałych z zakupu, w tym jednorazowego umorzenia pozostałych środków trwałych,
 - zaniechanie ujmowania w ewidencji księgowej faktur dokumentujących powstanie zobowiązań jednostki o charakterze spornym jednocześnie jako należności jednostki,
- j) wyksięgowanie z konta 201 nierealnego salda należności w kwocie 11.915,20 zł i nierealnych zobowiązań w kwocie 10.820,58 zł,
- k) wyksięgowanie z konta 240 nierealnych należności w kwocie 1.458.380,75 zł oraz nierealnych zobowiązań w kwocie 9.590 zł,
- l) przeniesienie należności z tytułu opłaty adiacenckiej w kwocie 10.588,80 zł z konta 240 na konto 221,
- ł) ujęcie w ewidencji księgowej nabytych w 2015 r. działek za odszkodowaniem w wysokości 9.671 zł,
- m) niezwłoczne doprowadzenie do zgodności między danymi konta 221 w księdze głównej Urzędu a danymi ksiąg pomocniczych prowadzonych do tego konta, mając na uwadze wymogi wynikające z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- n) przestrzeganie zasady memoriału określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz postanowień § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... poprzez ujmowanie w księgach zasądzonych gminie zobowiązań z tytułu odsetek i wynikających stąd kosztów dotyczących danego okresu sprawozdawczego,

- o) bieżące monitorowanie zasadności – w świetle obowiązujących przepisów – przetrzymywania na rachunku depozytowym środków wniesionych przez uczestników przetargów i wykonawców zamówień publicznych oraz terminowe dokonywanie ich zwrotu,
- p) zaprzestanie dokonywania na koncie 290 zapisów dotyczących naliczonych odsetek od nieterminowo regulowanych należności gminy, mając na uwadze, że konto to służy ewidencji odpisów aktualizujących należności, których kwotę ustala się po stwierdzeniu wobec dłużnika istnienia którejs z okoliczności spośród wymienionych przepisami art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości,
- q) wykazywanie należności z tytułu dotacji podlegających zwrotowi w następnym roku wyłącznie na koncie 221; prowadzenie ewidencji w zakresie tych operacji w sposób niepowodujący dublowania należności na kontach 221 i 224,
- r) księgowanie rozliczeń podatku VAT w sposób wskazany w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia,
- s) ujmowanie w ewidencji Urzędu na koniec roku przychodów dotyczących dochodów ewidencjonowanych wyłącznie w ewidencji budżetu (zapisem Wn 800 – Ma 720), jak tego wymaga § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości...,
- t) zachowywanie zgodności między ewidencją analityczną i syntetyczną prowadzoną do konta 130 w zakresie kwoty zrealizowanych przez Urząd dochodów,
- u) ujmowanie na koncie 221 w ewidencji Urzędu danych dotyczących należności pozostałych do zapłaty w kwotach wynikających z informacji publikowanych przez Ministerstwo Finansów w zakresie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i dochodów gminy pobieranych przez urząd skarbowe,
- v) ujmowanie w księgach rachunkowych, według stanu na 31 grudnia danego roku, kwot rozrachunków z tytułu dotacji za dany rok dotyczących podmiotów prowadzących niepubliczne jednostki oświatowe, mając na uwadze rzetelne wykazanie stanu należności lub zobowiązań jednostki,
- w) skorygowanie skumulowanego wyniku budżetu ustalonego na koncie 960 „Skumulowane wyniki budżetu”, który – według ustaleń kontroli – został zawyżony o 42.144,72 zł poprzez:
 - zawyżenie o kwotę 26.920,16 zł w wyniku ujęcia na koncie 901 dochodów Skarbu Państwa z zadań zleconych,
 - zawyżenie o kwotę 15.224,56 zł w wyniku dwukrotnego ujęcia dochodów gminy z tytułu należnego udziału w dochodach związanych z realizacją zadań zleconych,

y) uwzględnienie zawartych w części opisowej uwag dotyczących prowadzenia ewidencji podatkowej.

5. Zapewnienie rzetelnego, terminowego i właściwie udokumentowanego przeprowadzenia inwentaryzacji należności i zobowiązań drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentacją i weryfikacji ich wartości oraz ustalenia jej wyników i rozliczenia ich w księgach rachunkowych, mając na uwadze stwierdzony podczas kontroli brak ustaleń inwentaryzacji w zakresie szeregu nierealnych sald.

6. Podjęcie zdecydowanych działań mających na celu zapewnienie rzetelności i zgodności z obowiązującymi przepisami sporządzanej sprawozdawczości, poprzez:

a) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S rzetelnych danych w zakresie dochodów wykonanych, mając na uwadze, że kwota dochodów wykonanych według zbiorczego sprawozdania Rb-27S powinna być zgodna z saldem strony Ma konta 901,

b) zapewnienie zgodności wyniku budżetu za dany rok prezentowanego w bilansie z wykonania budżetu i sprawozdaniu Rb-NDS; wyjaśnienie charakteru niezweryfikowanej na podstawie wyników kontroli kwoty 25.219,12 zł, stanowiącą część kwoty 66.632,37 zł, o którą wynik budżetu w sprawozdaniu Rb-NDS jest wyższy od zaprezentowanego w bilansie z wykonania budżetu,

c) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej w zakresie należności, zaległości i nadpłat, mając na uwadze w szczególności obowiązki w zakresie zgodności danych sprawozdania Rb-27S (i ewidencji księgowej) z danymi informacjami publikowanymi przez Ministerstwo Finansów w zakresie udziałów w podatkach dochodowych i podatków pobieranych przez urzędu skarbowe określone przepisami § 3 ust. 1a (w brzmieniu obowiązującym od 1 kwietnia 2016 r.) i ust. 3 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

d) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S kwoty dochodów otrzymanych ustalonej zgodnie z przepisami wskazanymi w części opisowej wystąpienia,

e) wykazywanie w sprawozdaniach Rb-28S kwoty zobowiązań z tytułu wydatków zgodnej z danymi ksiąg rachunkowych,

f) wypełnianie wiersza N.3 „gotówka i depozyty” w sprawozdaniu Rb-N zgodnie z zasadami określonymi przepisami wskazanymi w części opisowej wystąpienia,

g) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-N rzetelnych danych w zakresie należności wymagalnych oraz pozostałych należności,

h) sporządzanie łącznego sprawozdania Rb-N jako sumy danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych,

i) wskazanie kierownikowi MOPS na zaprzestanie wypełniania w sprawozdaniu Rb-27ZZ kolumny 7 „Dochody wykonane potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”, podlegającej wypełnieniu wyłącznie w sprawozdaniu zbiorczym oraz zachowywanie zgodności między danymi w zakresie należności wykazywanymi w części B sprawozdania Rb-27ZZ i w sprawozdaniu Rb-27S,

j) zaprzestanie wykazywania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S „organu” dochodów gminy z realizacji zadań zleconych zaprezentowanych już w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S MOPS, mając na uwadze, że powoduje to podwojenie dochodów budżetu z tego tytułu,

k) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-ST stanu środków na rachunku budżetu gminy na podstawie danych wyciągu bankowego do rachunku budżetu,

l) rzetelne prezentowanie danych w kol. 10 sprawozdania Rb-28S obrazującej wydatki wykonane w ramach funduszu sołeckiego.

7. Ustalanie planu wydatków niewygasających w kwotach odpowiadających wartości zawartych umów (lub cen zaoferowanych w rozstrzygniętych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego) na wykonanie zadań objętych wykazem wydatków niewygasających.

8. Dołożenie większej staranności w zakresie monitorowania faktycznej realizacji budżetu gminy pod kątem realności przyjętych założeń dotyczących planowanych dochodów. Urealnianie planu dochodów ze sprzedaży nieruchomości przed końcem III kwartału roku budżetowego.

9. Zapewnienie prawidłowego klasyfikowania wydatków, mając na uwadze, aby zadania stanowiące remont w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego i nie zwiększające wartości środka trwałego w rozumieniu ustawy o rachunkowości nie były planowane i finansowane jako wydatki inwestycyjne.

10. Przekazanie dyrektorom MBP i MOAK uwag zawartych w części opisowej wystąpienia dotyczących prawidłowości sporządzania planów finansowych instytucji kultury.

11. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały określającej warunki udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie art. 4 ust. 7 pkt 2 i ust. 11a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego...; do czasu wejścia w życie tej uchwały zaniechanie udzielania bonifikat od opłat za przekształcenie, mając na uwadze brak właściwej podstawy prawnej.

12. W zakresie sprzedaży nieruchomości:

a) dołożenie należytej staranności w zakresie analizy prawdziwości treści oświadczeń woli składanych przez Pana Burmistrza w imieniu gminy, mając na uwadze stwierdzony przypadek podpisania aktu notarialnego zawierającego postanowienia niezgodne z rzeczywistością,

b) sporządzanie oraz podawanie do publicznej wiadomości informacji o wynikach przetargu.

13. W zakresie opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem:

a) wzmoczenie nadzoru nad funkcjonowaniem Wydziału BGGN w zakresie realizacji obowiązku wszczynania postępowań zmierzających do ustalenia opłat,

b) rozważenie zlecenia wycen dla reprezentatywnych podziałów nieruchomości wobec których nie były dotychczas wszczynane postępowania, ponieważ *jak wykazała praktyka i wskazuje opinia rzeczoznawcy majątkowego z dnia 2007-12-29, nie następuje wzrost wartości nieruchomości, albo następuje mniejszy niż koszt wyceny rzeczoznawcy,*

c) niezwłoczne zlecenie wyceny i wszczęcie procedury ustalenia opłaty za podział działek nr 103 i 104 położonych w obrębie Dąbrówki; poinformowanie Izby o kwocie ustalonej opłaty.

14. Przestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie obowiązku przeprowadzania kontroli podatkowych.

15. Prowadzenie czynności sprawdzających w zakresie wynikającym z treści wskazanych przepisów Ordynacji podatkowej.

16. Wyjaśnienie i wyeliminowanie wskazanych w protokole i w części opisowej wystąpienia nieprawidłowości w zakresie danych wykazanych w informacjach i deklaracjach podatkowych oraz ich zgodności z obowiązującymi przepisami. W odpowiedzi na zalecenia przedstawienie wyników (w tym finansowych) poszczególnych ustaleń (dotyczących każdego podatnika).

17. Przestrzeganie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania podatkowego i formalnoprawnej prawidłowości wydawanych decyzji.

18. Przestrzeganie obowiązujących przepisów wykonawczych w zakresie prowadzenia działań upominawczych. Zweryfikowanie regulacji wewnętrznych z tego zakresu pod kątem zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi.

19. Weryfikowanie wpłat dokonanych po terminie płatności pod względem prawidłowości naliczenia odsetek.

20. Dokonanie zmiany treści regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego poprzez usunięcie postanowień przewidujących możliwość przyznawania dodatku specjalnego na czas nieokreślony.
21. Precyzyjne uzasadnianie merytorycznych podstaw przyznania dodatku specjalnego, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązującego zakresu czynności pracownika), a także wykazania okresowego charakteru przyczyny przyznania dodatku.
22. Rozważenie wystąpienia do pracownika zajmującego w okresie objętym kontrolą stanowisko kierownika Referatu BGGN o dobrowolny zwrot dodatku funkcyjnego w kwocie 160 zł, wypłaconej w 2015 r. ponad poziom maksymalny dodatku wynikający z regulaminu wynagradzania.
23. Wzmoczenie nadzoru nad zgodnością wypłacanych wynagrodzeń z przyznanymi pracownikom angażami.
24. Zobowiązanie osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie i kontrolę oświadczeń o używaniu samochodu prywatnego w jazdach lokalnych do weryfikowania zgodności z listą obecności zawartego w oświadczeniu wykazu dni, w których pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych. Wypłacenie Zastępcy Burmistrza kwoty 8,74 zł tytułem zaniżonego ryczału za wrzesień 2015 r. oraz dokonanie przez Pana Burmistrza zwrotu kwoty 10,26 zł odpowiadającej zawyżeniu ryczału za wrzesień 2015 r.
25. Przeznaczanie dochodów z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na cele określone w art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
26. W zakresie wydatków na dotacje celowe udzielane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych na realizację zleconego zadania publicznego:
- a) rozważenie wystąpienia do KS Wasilków o zwrot dotacji w kwocie 3.031,31 zł wydanej niezgodnie z umową na wsparcie przedsięwzięcia z zakresu sportu, według jej brzmienia obowiązującego w dniu dokonania wydatków wskazanych w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli,
 - b) określenie w regulacjach wewnętrznych lub zakresie czynności odpowiedzialnego pracownika terminu weryfikacji rozliczenia dotacji i jego zatwierdzenia ze strony gminy, mając na uwadze, że rozliczenie dotacji złożone przez KS Wasilków za 2015 r. nie było do czasu kontroli opatrzone żadnymi adnotacjami świadczącymi o jego sprawdzeniu i ewentualnym zatwierdzeniu.

27. W zakresie wydatków z tytułu dotacji na prowadzenie niepublicznych jednostek oświatowych:

a) przyjmowanie do obliczenia wysokości dotacji dla niepublicznych przedszkoli:

- wydatków na funkcjonowanie przedszkola prowadzonego przez gminę, z pominięciem wydatków na prowadzenie innych form wychowania przedszkolnego, pomniejszonych o wysokość dochodów wykonanych z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego i za wyżywienie,

- średniorocznej liczby dzieci przyjętych do przedszkola prowadzonego przez gminę, ustalonej przy uwzględnieniu za miesiące wakacyjne danego roku szkolnego liczby dzieci według stanu na czerwiec tego roku szkolnego, mając na uwadze argumentację zawartą w części opisowej wystąpienia,

b) podjęcie działań w celu rozliczenia z Niepublicznym Przedszkolem Językowym oraz Domowym Przedszkolem „BIS” kwot dotacji wypłaconych za rok 2015 w wysokości zawyżonej w świetle zasad ich obliczania, wynoszącej odpowiednio 117.923,30 zł i 77.885,34 zł,

c) obliczenie kwoty zawyżenia dotacji za 2015 r. pozostałym przedszkolom niepublicznym, dotowanym z budżetu gminy – w świetle zasad wskazanych w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli – oraz podjęcie działań w celu rozliczenia zawyżonych kwot; poinformowanie Izby w odpowiedzi o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych o ustalonych wysokościach zawyżenia dotacji dla poszczególnych przedszkoli,

d) dołożenie należytej staranności przy rozliczaniu przekazanych dotacji, mając na uwadze, że dotacja w części niewykorzystanej do końca roku (31 grudnia) podlega zwrotowi do budżetu na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych; wyegzekwowanie podlegającej zwrotowi dotacji za 2015 r. w kwocie 2,45 zł od Fundacji „Syriusz”,

e) zatwierdzanie otrzymanych rozliczeń z przekazanych dotacji za rok poprzedni w terminie do 31 stycznia następnego roku.

28. Dokumentowanie przez Pana Burmistrza przy udzielaniu dotacji celowej ZGK określenia elementów wskazanych przepisami art. 250 ustawy o finansach publicznych oraz zapoznania kierownika ZGK z określonymi warunkami wykorzystania i rozliczenia dotacji.

29. Przekazywanie do publikacji ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy.

30. Dokonywanie wydatków i zaciąganie zobowiązań do sfinansowania w danym roku wyłącznie w granicach limitów określonych planem finansowym Urzędu Miejskiego.

31. W zakresie funduszu sołeckiego:

- a) zapewnienie rzetelnej analizy prawidłowości wniosków składanych przez sołectwa w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego, skutkującej odrzuceniem wniosków niespełniających wymagań określonych przepisami art. 5 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim,
- b) kwalifikowanie wydatków jako wydatki poniesione w ramach funduszu sołeckiego wyłącznie w przypadku ich zgodności z prawidłowo uchwalonym i sporządzonym wnioskiem sołectwa, z uwzględnieniem jego ewentualnych zmian wprowadzonych i udokumentowanych zgodnie z przepisami art. 7 ustawy o funduszu sołeckim,
- c) odrzucanie wszelkich propozycji zmian wniosku składanych przez sołtysów po 31 października roku budżetowego, mając na uwadze art. 7 ust. 1 ustawy o funduszu sołeckim,
- d) 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, w tym także i zadania z art. 7 ust. 1 pkt 17 ustawy o samorządzie gminnym,
- e) rozważenie wystąpienia do sołtysa wsi Sochonie o zwrot środków wypłaconych za tankowanie paliwa w wysokości 309,10 zł, jako niewykazujący dostatecznego związku z realizacją przedsięwzięcia i zadań własnych gminy,
- f) podjęcie czynności wyjaśniających w zakresie charakteru wydatku udokumentowanego fakturą z 21 grudnia 2015 r. na kwotę 1.085 zł za „Usługę cateringową związana z organizacją imprezy integracyjnej sołectwa Sochonie”, tzn. jego zgodności z realizacją zadań własnych gminy, miejsca i celu realizacji podanej na fakturze „imprezy”, a także jej uczestników oraz ewentualne wystąpienie o zwrot wydatkowanej kwoty od uczestników „imprezy”, jeżeli jej charakter nie wykazywał związku z realizacją zadań własnych gminy,
- g) zobowiązanie pracowników Urzędu odpowiedzialnych za obieg i kontrole dokumentów finansowo-księgowych do opłacania do końca roku budżetowego wszystkich otrzymanych dokumentów stanowiących podstawę ponoszenia wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, mając na uwadze stwierdzony podczas kontroli przypadek nieopłacenia do końca 2015 r. otrzymanej 30 grudnia 2015 r. faktury za naprawę ulic w Jurowcach, w wyniku czego gmina utraciła dotację z budżetu państwa w wysokości 5.752,51 zł.

32. Przedłożenie Radzie Miejskiej projektu zmiany uchwały określającej zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas dłuższy niż

3 lata, polegającej na objęciu jej regulacją także zasad zawierania umów najmu i dzierżawy na czas nieoznaczony.

33. W zakresie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej:

a) zobowiązanie odpowiedzialnego pracownika do zamieszczania na oryginałach faktur przedkładanych przez producentów rolnych w celu uzyskania zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego adnotacji „przyjęto w dniu ... do zwrotu części podatku akcyzowego”,

b) wydawanie decyzji w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku o zwrot podatku.

34. Uchylenie zarządzenia Nr 22/11 z dnia 14 stycznia 2011 r. wydanego przez poprzedniego Burmistrza Wasilkowa, zawierającego sprzeczne z § 2 uchwały Nr XLIX/263/10 Rady Miejskiej w Wasilkowie z dnia 26 sierpnia 2010 r. w sprawie ustalenia zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych... upoważnienie dla dyrektora Przedszkola w Wasilkowie do jednoosobowego umarzania należności pieniężnych z tytułu uczęszczania dziecka do Przedszkola w Wasilkowie. Podjęcie w porozumieniu z dyrektorem Przedszkola działań w celu formalnego umorzenia przez Pana Burmistrza należności przedawnionych oraz zapobieżenia występowaniu tego zjawiska w przyszłości.

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

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

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

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
Białymstoku
Stanisław Srocki
Stanisław Srocki