

Białystok, 2011.02.21

RIO.I.6001-15/10

Pan

Jarosław Siekierko

Burmistrz Miasta

Wysokie Mazowieckie

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej miasta Wysokie Mazowieckie za 2009 rok, przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Wysokie Mazowieckie na podstawie art. 1 ust. 1 oraz w trybie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55 poz. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy miejskiej oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli wewnętrznej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Badając zagadnienia organizacyjne ustalono, że zapisy w rejestrze instytucji kultury, dotyczące Miejskiego Ośrodka Kultury, zawierały braki w zakresie informacji wymaganych przepisami rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z dnia 17 lutego 1992 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestru instytucji kultury (Dz. U. Nr 20, poz. 80 ze zm.). W dziale I stwierdzono brak oznaczenia aktu o utworzeniu instytucji kultury, w dziale III „Mienie instytucji kultury” w rubryce „wyposażenie materiałowo-techniczne i środki finansowe instytucji kultury” wpisywano jedynie sumę aktywów i pasywów ze sprawozdania

finansowego za dany rok, co nie odpowiada wymaganiom przepisu § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia – str. 6 protokołu kontroli.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, przeprowadzona pod kątem zgodności z przepisami art. 10 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) oraz obowiązującego w okresie objętym kontrolą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.), wykazała występowanie w zakładowych planach kont dla budżetu i Urzędu Miasta szeregu kont, które nie były stosowane przez jednostkę w księgach głównych ze względu na brak operacji podlegających ewidencji na tych kontach. Z kolei w księdze głównej Urzędu Miasta jako jednostki budżetowej stwierdzono występowanie konta 224 „Rozliczenie udzielonych dotacji budżetowych”, nieprzewidzianego zakładowym planem kont. Ustalenia kontroli wskazują, że zakładowe plany kont nie stanowiły rzeczywistej podstawy prowadzenia ewidencji – str. 10-11 protokołu kontroli.

W okresie objętym kontrolą w ewidencji jednostki nie było prowadzone konto 310 „Materiały”. Materiały biurowe i środki czystości w momencie ich nabycia odnoszono w koszty, co nie wynikało z przepisów wewnętrznych. W „Metodach wyceny aktywów i pasywów”, zawartych w Instrukcji w sprawie przyjętych zasad rachunkowości, postanowiono, że „ewidencję operacji gospodarczych należy prowadzić w porządku chronologicznym i systematycznym, a mianowicie: środki trwałe oraz zapasy materiałów objęte są w kolejności dni przychodów i rozchodów, ewidencją ilościową-wartościową lub powiązaną z właściwym kontem syntetycznym ewidencją ilościową” – str. 119 protokołu kontroli. Stosowane w jednostce rozwiązania stoją zatem w sprzeczności z przepisami wewnętrznymi.

Kontrola prawidłowości zapisów w księgach rachunkowych wykazała błędne ujmowanie operacji gospodarczych w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont..., co polegało na:

a) zaniechaniu ewidencji zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”, mimo ujęcia tego konta w zakładowym planie kont dla budżetu;

- rozrachunki z tytułu zaciągniętej pożyczki księgowano na koncie 134 „Kredyty bankowe”, wbrew postanowieniom załącznika nr 1 do rozporządzenia – str. 10 i 24 protokołu kontroli,
- b) księgowaniu dotacji udzielanych przedszkolom i instytucjom kultury bezpośrednio na koncie 810 „Dotacje budżetowe oraz środki z budżetu na inwestycje” w momencie przekazania, tj. z pominięciem konta 224 służącego zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji. Na stronie Wn konta 224 należy ujmować wartość wszystkich dotacji przekazanych przez organ dotujący, a na stronie Ma wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone w korespondencji z kontem 810. Konto 224 wykorzystywane było w Urzędzie wyłącznie do rozliczenia dotacji przekazanych klubom sportowym – str. 11 i 129 protokołu kontroli,
- c) zdublowaniu w ewidencji budżetu i Urzędu zobowiązań z tytułu podatku VAT w wysokości 1.122 zł – str. 14 protokołu kontroli,
- d) przyjęciu na rachunek budżetu kwoty 5.307 zł stanowiącej wniesione przez wykonawcę zabezpieczenie należytego wykonania umowy; dodatkowo zobowiązanie z tytułu przyjętych środków wykazano błędnie na koncie 224 „Rozrachunki budżetu” zamiast na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” – str. 14 i 19 protokołu kontroli,
- e) błędnym ujęciu w ewidencji budżetu operacji dotyczących realizacji dochodów, co miało wpływ na ustalenie wyniku budżetu za 2009 r.; na koncie 140 „Inne środki pieniężne” ujęto pod datą 31 grudnia 2009 r. operacje określone jako „okres przejściowy” w korespondencji z kontem 901 „Dochody budżetu”, tj. zrealizowane 4 stycznia 2010 r. na rachunek budżetu wpływy za mandaty (100 zł) i z tytułu podatku od nieruchomości (349 zł); zaliczenie tych operacji do dochodów 2009 r. stanowiło naruszenie zasady kasowego ustalania wyniku budżetu określonej w § 4 rozporządzenia i spowodowało zawyżenie wyniku budżetu za 2009 r. o 449 zł – str. 19 protokołu kontroli; w myśl § 4 rozporządzenia, operacje gospodarcze dotyczące dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego winny być ujmowane w księgach rachunkowych w zakresie faktycznych (kasowo zrealizowanych) wpływów i wydatków na rachunkach bankowych budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem operacji szczególnych, określonych w odrębnych przepisach. Obecnie zasadę tę wyraża § 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... z dnia 5 lipca 2010 r. (Dz. U. Nr 128, poz. 861),
- f) ewidencjonowaniu na koncie 140 w ewidencji budżetu należności z tytułu dochodów realizowanych przez urzędy skarbowe i z tytułu udziałów gminy w podatkach dochodowych;

zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia należności oznaczające nieprzekazane środki ze wskazanych tytułów winny być ujęte na koncie 224 – str. 19 protokołu kontroli,

g) ujęciu na koncie 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” jedynie dochodów w kwocie 15.404,91 zł, spośród dochodów wykazanych przez MOPS w sprawozdaniu Rb-27S za 2009 r. w łącznej kwocie 23.405,94 zł. Wykazane w sprawozdaniu dochody w par. 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami” w wysokości 8.001,03 zł zostały zaksięgowane bezpośrednio na koncie 901-23 „Fundusz alimentacyjny”; zgodnie z zasadami księgowania w ewidencji budżetu, zawartymi w załączniku nr 1 do rozporządzenia, wszystkie dochody wykazywane przez jednostki budżetowej w sprawozdaniach Rb-27S i odprowadzane na rachunek budżetu winny być rozliczane za pośrednictwem konta 222 – str. 127-128 protokołu kontroli.

Kontrolę sprawozdawczości budżetowej sporządzonej przez Pana Burmistrza i kierowników jednostek organizacyjnych przeprowadzono pod kątem zgodności z obowiązującymi w okresie objętym kontrolą przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 115, poz. 781 ze zm.). Stwierdzono, że Pan Burmistrz zaniechał w okresie objętym kontrolą sporządzenia sprawozdań jednostkowych Rb-27S i Rb-28S dla Urzędu Miasta. Sprawozdania te nie były sporządzane również w 2010 r. – wbrew przepisom rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103). Z wyjaśnienia Skarbnika Miasta wynika, że sprawozdania zbiorcze sporządzane były na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek budżetowych i „comiesięcznych wydruków dochodów i wydatków z realizacji dochodów i wydatków Urzędu Miasta”. Okazane wydruki zawierają dane w zakresie planu i jego wykonania. – str. 16-18 protokołu kontroli.

Analiza rocznego sprawozdania zbiorczego Rb-27S, sporządzonego w przedstawiony wyżej sposób wykazała rozbieżności w zakresie danych dotyczących dochodów z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego (rozdz. 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, par. 047 „Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości”) z danymi ewidencji syntetycznej prowadzonej dla tych dochodów na koncie 221-35:

- należności według sprawozdania (kolumna 5 „Należności”) wynosiły 325.005,25 zł, zaś na koncie 221-35 dokonano przypisu w wysokości 328.685,93 zł; przypis zawierał podatek VAT w kwocie 3.570, po jego odjęciu różnica wyniosła 110,68 zł,

- nieopłacone należności według sprawozdania (kolumna 9 „Należności do zapłaty, w tym zaległości”) wynosiły 35.477,57 zł, zaś na koncie 221-35 wykazano na koniec roku zaległości w wysokości 33.743,45 zł – różnica 1.734,12 zł.

W trakcie kontroli nie okazano ewidencji analitycznej do konta 221-35. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. Okazany został jedynie, sporządzony w trakcie kontroli przez referat mienia komunalnego, wykaz trwałych zarządców i użytkowników wieczystych, który nie posiadał cech ksiąg rachunkowych wymaganych przepisami ustawy o rachunkowości i nie wykazywał zgodności z danymi zawartymi na koncie 221-35.

Z wyjaśnień złożonych przez Skarbnika i osobę opracowującą dane do sprawozdania Rb-27S oraz prowadzącą ewidencję na koncie 221-35 wynika, że różnica w wysokości 110,68 zł dotycząca przypisu należności powstała w następstwie *błędu rachunkowego, który powstał na skutek wyliczania należności*. Powodem różnicy dotyczącej nieopłaconych należności w wysokości 1.734,12 zł wskazanym przez pracownika był *mylnie sklasyfikowany podatek VAT od dzierżawy – 1122 zł minus 110,68 zł różnica sald początkowych plus 722,80 zł zwroty kwoty odpisanej* – str. 43-46 protokołu kontroli.

Ponadto w zakresie sprawozdawczości budżetowej stwierdzono, że sprawozdania Rb-28S z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych sporządziły również dwa zakłady budżetowe – Przedszkola Miejskie Nr 1 i 2. Sprawozdania te zawierały dane odnośnie wydatków wykonanych w zakresie projektu realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Łączna kwota wydatków z dwóch sprawozdań wynosiła 303.035,64 zł i została ujęta do rocznego sprawozdania zbiorczego Rb-28S. Ustalono, że środki dla przedszkoli przekazywano z budżetu za pośrednictwem konta 228 „Rozliczenie wydatków ze środków funduszy pomocowych”, mimo że konto to zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... służyło do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu dokonywanych przez te jednostki wydatków ze środków funduszy pomocowych. Wydatki związane z realizacją tego projektu ujęte były w planie finansowym Urzędu Miasta, faktycznie zaś Urząd ich nie realizował – str. 17 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów ze sprzedaży nieruchomości wykazała, iż w jednym postępowaniu przetargowym ogłoszenie o przetargu zostało podane do publicznej

wiadomości 26 dni po wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Z przepisów art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) wynika, że termin złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo nabycia nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu. Natomiast według art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy – str. 31 protokołu kontroli.

W zakresie udzielania bonifikat przy sprzedaży nieruchomości i ustalania podstaw egzekwowania zwrotu udzielonych bonifikat stwierdzono, iż zarówno zakres czynności pracownika zajmującego się prowadzeniem spraw dotyczących realizacji dochodów z mienia, jak i procedury wewnętrzne jednostki, nie odnoszą się do obowiązku kontroli procesów mających wpływ na ustalanie ewentualnych podstaw egzekwowania zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży nieruchomości. W wyjaśnieniu wskazano, że obrót nieruchomościami jest bieżąco monitorowany poprzez analizę otrzymywanych aktów notarialnych – str. 42 protokołu kontroli.

W wyniku analizy postanowień uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania na czas dłuższy niż 3 lata, podjętej przez Radę Miasta w dniu 31 sierpnia 2005 r., stwierdzono, że postanowienia dotyczące wydzierżawiania nieruchomości nie zostały dostosowane do aktualnego brzmienia delegacji zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), ponieważ nie odnoszą się do zasad wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas nieoznaczony – str. 117 protokołu kontroli.

W obrębie zagadnień dotyczących realizacji dochodów stwierdzono również, że na terenie miasta Wysokie Mazowieckie nie zostały ustalone stawki opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem nieruchomości. Stosownie do postanowień art. 98a ustawy o gospodarce nieruchomościami, możliwość ustalenia (w przypadku wystąpienia przesłanek ustawowych) oraz wysokość opłaty adiacenckiej zależą od uchwalenia przez Radę Miasta stawki procentowej opłaty odnoszącej się do wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem nieruchomości. Z ustaleń kontroli wynika, że w 2009 r. wydano 8 decyzji w sprawie podziału nieruchomości. Opłaty adiacenckie stanowią prawem określone, zatem niezależne od woli organów gminy, źródła dochodów gminy, o

których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. f) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).

Gmina nie osiąga także dochodów z opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych. Stan taki istnieje mimo przyjęcia przez Radę Miasta stawki opłaty z tego tytułu wynoszącej 15%. Z wyjaśnienia kierownika referatu mienia komunalnego wynika, że dokonywano przykładowej wyceny wzrostu wartości nieruchomości stwierdzając brak ekonomicznego uzasadnienia ustalania opłaty ze względu na jej wysokość względem kosztów operatu szacunkowego. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyjaśnienie oparte jest także na błędnej tezie, wskazując, iż drugim powodem zaniechania ustalania opłaty jest *fakt, że mieszkańcy partycypują w kosztach budowy infrastruktury poprzez pokrycie kosztów budowy przyłączy*. W świetle przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 868 ze zm.) poniesienie kosztów budowy przyłączy jest obowiązkiem właściciela nieruchomości, zatem okoliczność ta nie może mieć wpływu na wysokość opłaty adiacenckiej. Na poczet opłaty adiacenckiej mogą być zaliczone jedynie ewentualne, dobrowolnie ponoszone przez mieszkańców, nakłady na budowę urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych (sieci) w rozumieniu art. 2 tej ustawy – str. 80-81 protokołu kontroli.

Badanie dochodów z tytułu wydanych zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wykazało, że w 2009 r. jeden przedsiębiorca wniósł opłatę w kwocie zaniżonej o 27,99 zł. Brakującą kwotę wpłacono w trakcie kontroli. W odniesieniu do przedsiębiorcy, który nie wniósł opłaty w należnej wysokości należy wskazać, że stosownie do art. 18 ust. 12 pkt 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473 ze zm.) zezwolenie w takiej sytuacji wygasa. Przedsiębiorca, którego zezwolenie wygasło z przyczyn określonych w art. 18 ust. 12 pkt 5, może wystąpić z wnioskiem o wydanie nowego zezwolenia nie wcześniej niż po upływie 6 miesięcy od dnia wydania decyzji o wygaśnięciu zezwolenia – art. 18 ust. 13 ustawy. Brak działań jednostki w celu wygaszenia zezwolenia świadczy o braku analizy prawidłowości wnoszonych wpłat – str. 79-80 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetowych miasta, badaniu poddano również 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 2005 r., Nr 8, poz. 60 ze zm.), jest Burmistrz. Kontrola prowadzona była w szczególności pod

kątem prawidłowości i powszechności poboru wskazanych dochodów, windykacji zaległości podatkowych oraz rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

Badanie prawidłowości i powszechności opodatkowania podatkiem rolnym oraz podatkiem leśnym wykazało nieprawidłowości polegające na nie przedłożeniu do kontroli części informacji podatkowych, które stanowią podstawowy materiał dowodowy służący ustaleniu podstawy opodatkowania. Świadczy to o naruszeniu przez organ podatkowy art. 272 Ordynacji podatkowej w zakresie obowiązku prowadzenia czynności sprawdzających. W trakcie ich prowadzenia organ podatkowy m.in. powinien podjąć działania zmierzające do ustalenia i potwierdzenia ustalenia stanu faktycznego, także poprzez wyegzekwowanie prawidłowo wypełnionych informacji podatkowych – str. 59 protokołu kontroli.

Analiza ewidencji księgowej podatków i opłat, przeprowadzona pod kątem terminowości wpłat oraz powszechność naliczania odsetek za zwłokę przy wpłatach dokonywanych po upływie ustawowego terminu płatności w podatku od nieruchomości wykazała przypadki nie egzekwowania należnych odsetek za zwłokę lub egzekwowania ich w nieprawidłowej wysokości na łączną kwotę 13,00 zł. Przepis art. 53 § 1 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa wskazuje, iż od zaległości podatkowych nalicza się odsetki za zwłokę według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. (Dz. U. Nr 165, poz. 1373) w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach, stosując stawki określone w obwieszczeniach Ministra Finansów – str. 65 – 66 protokołu kontroli.

Z opisu zawartego na stronie 76 protokołu kontroli wynika, że część decyzji umorzeniowych nie zawiera wymaganego uzasadnienia prawnego. Zgodnie z treścią art. 210 § 1 pkt 6 Op., integralną częścią każdej decyzji jest jej uzasadnienie faktyczne i prawne. Przytoczenie przepisów prawa to również wskazanie ich treści i relacji do stanu faktycznego sprawy. Decyzja powinna wskazywać ustalony przez organ administracyjny stan faktyczny, określać przesłanki zastosowania tej a nie innej kwalifikacji prawnej i ustalać, jakie okoliczności stanu faktycznego odpowiadają którym z fragmentów normy prawnej zastosowanej w sprawie.

Badając dokumentację przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miasta Wysokie Mazowieckie stwierdzono, że w części dotyczącej ewidencji księgowej podatków i

opłat pominięto jako dowód księgowy odpisy orzeczeń sądu administracyjnego, o których mowa w art. 77 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. W myśl § 4 ust. 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 czerwca 2006 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont w zakresie ewidencji podatków, opłat i niepodatkowych należności budżetowych dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 112, poz. 761), do udokumentowania przypisów lub odpisów służą także tego rodzaju dokumenty.

Ponadto w punkcie stanowiącym o udokumentowaniu wpłat pominięto wniosek podatnika o zaliczenie nadpłaty na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych, o którym mowa w art. 76 § 1 Ordynacji podatkowej. Braki w tym zakresie dotyczyły także innych dowodów wpłat, które winny być zatwierdzone do stosowania przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego w myśl § 4 ust. 3 pkt 5 i 6 rozporządzenia.

W omawianej dokumentacji nie uwzględniono również rozwiązań dotyczących dokumentowania wygaśnięcia zobowiązania podatkowego w formie niepieniężnej, o których mowa w § 4 ust. 4 przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów – str. 77 protokołu kontroli. Należy także wskazać, iż aktualnie rozstrzygnięcia w zakresie ewidencji księgowej podatków i opłat zawarte są w obowiązującym od dnia 1 stycznia 2011 roku rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375).

Weryfikacja działań organu podatkowego w zakresie prowadzenia kontroli podatkowych wykazała, że Urząd Miasta Wysokie Mazowieckie, w regulacjach wewnętrznych nie zawarł zasad przeprowadzania kontroli podatkowych i nie ustalił planu kontroli. W myśl art. 281 § 1 Ordynacji podatkowej organy podatkowe I instancji mają obowiązek przeprowadzania kontroli podatkowych, których celem jest sprawdzanie w jaki sposób podatnicy wywiązują się ze swoich obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. W przepisach Ordynacji podatkowej określono prawa i obowiązki kontrolującego i kontrolowanego, sposób prowadzenia czynności kontrolnych i ich dokumentowanie, czynności, jakie mogą wykonywać kontrolujący. Brak jest natomiast uregulowań dotyczących częstotliwości i zakresu kontroli, przez co należy uznać, że jest to w gestii organu podatkowego. Wyjątkiem są podatnicy będący przedsiębiorcami. W ich przypadku organ podatkowy dokonuje kontroli w oparciu o przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.). W zakresie częstotliwości przeprowadzania kontroli należy również mieć na uwadze

przepisy rozdziału 8 ustawy Ordynacja podatkowa, w którym uregulowane są kwestie dotyczące przedawnienia zobowiązania podatkowego. W 2009 r. organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli w siedzibie podatnika wobec czego nie wykorzystał upoważnień ustawowych wynikających ze wskazanego przepisu Op. – str. 77 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków poniesionych na podróże służbowe (str. 84-85 protokołu kontroli) wykazała, że odbywanie podróży służbowych przez pracowników samochodem prywatnym nie jest poparte pisemnymi wnioskami o zgodę na odbycie podróży takim środkiem lokomocji. Brak również formalnego ustalenia stawki za 1 kilometr, służącej obliczeniu zwrotu kosztów odbywanych w ten sposób podróży. Zgodnie z § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.), pracodawca może wyrazić zgodę na przejazd w podróży służbowej samochodem własnym pracownika na jego wniosek. Pracownikowi przysługuje wówczas zwrot kosztów przejazdu w wysokości stanowiącej iloczyn przejechanych kilometrów i stawki za kilometr przebiegu, którą ustala pracodawca. Z kontekstu tego przepisu wynika, że możliwość zlecenia podróży samochodem prywatnym jest uzależniona od wyrażenia przez pracownika woli w tym zakresie. Przesądza to o niezbędności elementu wniosku, ponieważ pracodawca nie może z własnej inicjatywy zlecić odbywania podróży samochodem prywatnym. Obowiązujące w jednostce przepisy wewnętrzne nie regulują zasad używania przez pracowników pojazdów własnych w celu odbycia podróży służbowej, w tym stosowanych stawek za 1 kilometr przebiegu.

Ponadto ustalono, że zbadane rozliczenia kosztów podróży nie są opatrzone podpisami na dowód sprawdzenia pod względem merytorycznym. W zakresach czynności pracowników Urzędu, jaki i w przepisach wewnętrznych jednostki, nie stwierdzono, aby wyznaczona została osoba do weryfikacji (sprawdzania) pod względem merytorycznym rozliczenia kosztów podróży służbowej.

W zakresie wydatków z tytułu ryczałtu za używanie w celach służbowych samochodu niebędącego własnością pracodawcy dojazd lokalnych ustalono, że pisemne oświadczenia pracowników o używaniu samochodu do celów służbowych nie zawierają danych dotyczących pojazdu (pojemność silnika, marka, numer rejestracyjny), wymaganych przez § 4 ust. 1 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.). Ponadto w dwóch umowach o używanie samochodu dojazd lokalnych zawarto nieprawidłowe postanowienia co do wysokości potrącenia za dzień nieobecności w pracy, przewidując, że ma ono wynosić 1/23 miesięcznego ryczału, zamiast 1/22 jak tego wymaga § 4 ust. 2 rozporządzenia – str. 86 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli wydatków na diety radnych ustalono, że ich wysokość określała uchwała Rady Miasta z dnia 30 września 2008 r. Kontrola wykazała, że w świetle postanowień uchwały wysokość diet zaniżono w 2009 r. dla: przewodniczącego Rady Miasta o 51,67 zł, wiceprzewodniczącego Rady Miasta o 43,92 zł, przewodniczących komisji o 36,18 zł, radnych z tytułu udziału w sesjach oraz posiedzeniach komisji o 28,42 zł. Zaniżenie należnych kwot wynikało z przyjęcia na potrzeby obliczeń kwoty bazowej z ustawy budżetowej na 2008 r. w wysokości 1.766,46 zł, zamiast z ustawy budżetowej na 2009 r., wynoszącej 1.835,35 zł. Ustalono, że w całym 2009 r. zaniżono diety o łączną kwotę 5.985,15 zł. W trakcie kontroli wypłacono radnym zaniżone diety w wysokości 5.709,88 zł, ponieważ jak wyjaśnił Sekretarz *Jednej z radnych z kwoty wyrównania wynoszącej 341,04 zł potrąconą nadpłaconą dietę w 2010 r. w wysokości 275,27 zł. Po tym potrąceniu ogólna kwota do wypłaty wyniosła 5 709,88 zł. I taką kwotę wypłacono* – str. 87-88 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków sklasyfikowanych w par. 4300 „Zakup usług pozostałych” wykazała, że w paragrafie tym klasyfikowano, jako wydatki bieżące, wydatki na opracowanie dokumentacji projektowej planowanych inwestycji. Ogółem w 2009 r. ujęto w ten sposób wydatki w wysokości 76.734 zł – str. 95-98 protokołu kontroli. Należy wskazać, że w świetle przepisów art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości wydatki na ten cel winny być zaliczone do kosztów wytworzenia środków trwałych, a w konsekwencji zaliczone do wydatków majątkowych budżetu klasyfikowanych w par. 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych”

Kontrola udzielania zamówień publicznych wykazała, że w trakcie realizacji umowy na przebudowę istniejącej napowietrznej linii energetycznej w obrębie ulicy Jagiellońskiej w Wysokiem Mazowieckiem (cena oferty 266.204 zł) sporządzono protokół konieczności przewidujący wykonanie robót dodatkowych i zamiennych o wartości netto 70.396,69 zł. Powodem ich wykonania były, jak wynika z wyjaśnienia złożonego przez Pana Burmistrza, błędy w przedmiarach robót i projekcie, które mogły być zauważone dopiero w trakcie

wykonywania robót. Z protokołu kontroli wynika brak dokumentacji wskazującej na stosowanie przy zleceniu robót dodatkowych i zamiennych procedur ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). W złożonym wyjaśnieniu Pan Burmistrz wskazał, że stosowano tryb z wolnej ręki – str. 110-112 protokołu kontroli.

Należy zauważyć, iż udzielenie zamówienia z wolnej ręki może nastąpić po przeprowadzeniu negocjacji z wykonawcą, o czym stanowi art. 66 Prawa zamówień publicznych. W zaproszeniu do negocjacji skierowanym do wykonawcy zamieszcza się niezbędne informacje do przeprowadzenia postępowania, w tym istotne dla stron postanowienia, które będą zawarte w treści umowy. Najpóźniej z zawarciem umowy wykonawca składa oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu. W trakcie prowadzonego postępowania istnieje również obowiązek sporządzenia w formie pisemnej protokołu z przeprowadzonego postępowania w zakresie wskazanym w art. 96 ustawy. Brak dokumentacji potwierdzającej, aby wskazane czynności zostały wykonane.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania bądź błędnej wykładni przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy.

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

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

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały, stosownie do zakresu czynności, na Skarbniku Miasta. Zakres obowiązków Skarbnika określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Uzupełnienie rejestru instytucji kultury o elementy wskazane w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli.
2. W zakresie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości:
 - a) wyeliminowanie rozbieżności między wykazami kont syntetycznych w zakładowych planach kont dla budżetu i Urzędu Miasta a kontami faktycznie prowadzonymi w księgach głównych,
 - b) wprowadzenie dostosowanych do potrzeb jednostki regulacji wewnętrznych określających zasady ewidencji materiałów.
3. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania nieprawidłowości w prowadzeniu ksiąg rachunkowych poprzez:
 - a) księgowanie zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek na koncie 260,
 - b) księgowanie przekazania i rozliczenia wszystkich udzielanych dotacji za pośrednictwem konta 224 w ewidencji Urzędu,
 - c) zaniechanie dublowania rozrachunków w ewidencji budżetu i Urzędu,
 - d) zaniechanie przetrzymywania na rachunku budżetu środków pieniężnych wpłaconych tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umów; ujmowanie tych środków na rachunkach ewidencjonowanych w ramach konta 139 „Inne rachunki bankowe” w ewidencji Urzędu,
 - e) zaniechanie zniekształcania wyniku budżetu poprzez księgowanie „dochodów okresu przejściowego”, mając na uwadze, że w zakresie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego wynik budżetu jest ustalany w zakresie faktycznie wykonanych wpływów i wypływów, za wyjątkiem operacji dotyczących: raty części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej w grudniu, dochodów z podatków realizowanych przez urzędy skarbowe oraz z tytułu udziałów w podatkach dochodowych,
 - f) księgowanie należności z tytułu dochodów objętych sprawozdaniami urzędów skarbowych, a nieprzekazanych na rachunek budżetu, na koncie 224,
 - g) ujmowanie na koncie 222 rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu wszystkich przekazywanych przez te jednostki dochodów budżetowych,
 - h) prowadzenie dla należności z tytułu dochodów z majątku gminy ewidencji analitycznej, spełniającej wymagania ustawy o rachunkowości oraz zawierającej dane przewidziane

zasadami funkcjonowania konta 221, która będzie stanowiła podstawę sporządzania sprawozdań Rb-27S.

4. W zakresie sprawozdawczości budżetowej:

- a) sporządzanie jednostkowych sprawozdań Rb-27S i Rb-28S Urzędu Miasta,
- b) sporządzanie sprawozdań zbiorczych na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych.

5. Zaniechanie angażowania zakładów budżetowych w realizację wydatków budżetu.

6. Upublicznianie ogłoszeń o przetargu na zbycie nieruchomości po upływie terminu wskazanego w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

7. Przypisanie odpowiedniemu pracownikowi zakresem czynności obowiązku analizy obrotu nieruchomościami na terenie miasta w celu ustalania ewentualnych podstaw egzekwowania zwrotu bonifikat udzielonych przy sprzedaży nieruchomości.

8. Przedłożenie Radzie Miasta projektu zmiany uchwały w sprawie zasad nabywania, zbywania, zamiany i obciążania nieruchomości gruntowych... polegającej na uregulowaniu kwestii wydzierżawiania i wynajmowania nieruchomości na czas nieoznaczony.

9. Przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie stawki opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem nieruchomości.

10. Ponowne przeanalizowanie ekonomicznego uzasadnienia ustalania opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, mając na uwadze, że ponoszenie przez właścicieli nieruchomości kosztów budowy przyłączy nie może mieć wpływu na wysokość opłaty adiacenckiej.

11. Stosowanie sankcji przewidzianych ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi wobec przedsiębiorców niedokonujących opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w prawidłowej wysokości. Zobowiązanie odpowiedzialnego pracownika do należytego weryfikowania prawidłowości wpłat.

12. Wyegzekwowanie od podatników brakujących informacji w sprawie podatku rolnego i leśnego.

13. Przestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie naliczania odsetek od nieterminowych wpłat podatków.

14. Wydawanie decyzji podatkowych zawierających wszystkie elementy przewidziane w przepisach ustawy Ordynacja podatkowa.

15. Dostosowanie przyjętych zasad rachunkowości, w tym rozwiązań zawartych w zakładowym planie kont do wymogów aktualnie obowiązujących przepisów.

16. Uzupełnienie regulacji wewnętrznych o zasady przeprowadzania kontroli u podatników w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz ustalenie planu kontroli.

17. W zakresie zlecania i rozliczania kosztów podróży służbowych:

- a) określanie jako środka transportu samochodów niebędących własnością pracodawcy na podstawie wniosków składanych przez pracowników w tej sprawie,
- b) ustalanie stawki za jeden kilometr przebiegu jako podstawy zwrotu kosztów podróży odbywanych samochodem niebędącym własnością pracodawcy,
- c) zapewnienie, aby rozliczenia kosztów podróży poddawane były kontroli pod względem merytorycznym; wyznaczenie pracownika właściwego do wykonywania tej kontroli,
- d) zobowiązanie odpowiedzialnego pracownika do egzekwowania, aby składane oświadczenia o używaniu samochodów prywatnych dojazd lokalnych zawierały wszystkie wymagane informacje,
- e) dokonanie zmian umów ustalających ryczałt za jazdy lokalne w zakresie wysokości potrącenia za dzień nieobecności w pracy.

18. Zapewnienie prawidłowości obliczania diet radnym.

19. Planowanie wydatków na opracowanie dokumentacji projektowej inwestycji jako wydatków majątkowych przeznaczonych na inwestycje.

20. Dokumentowanie udzielenia zamówień publicznych w trybie z wolnej ręki.

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

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

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


PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Sročki