

Białystok, 2022.10.19

RIO.I.6001-6/22

Pan
Krzysztof Gołaszewski
Burmistrz Łap

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Łapy za 2021 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Łapach na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągnięcia przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2021 r. poz. 1762, ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

W obrębie zagadnień organizacyjnych stwierdzono, że statut gminy przyjęty uchwałą Nr LIV/452/18 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 13 listopada 2018 r. zawierał nieaktualny wykaz jednostek organizacyjnych; wykaz nie wymieniał Centrum Opiekuńczo-Mieszkalnego w Daniłowie Dużym, tj. jednostki budżetowej utworzonej z dniem 1 lutego 2022 r. Opracowywanie projektów aktualizacji statutu należy do zadań Sekretarza Gminy, o czym stanowi § 9 pkt 1 regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Łapach wprowadzonego zarządzeniem Nr 2/18 Pana Burmistrza z dnia 28 listopada 2018 r. Według danych zawartych w BIP gminy w dniu 26 sierpnia 2022 r. (po zakończeniu czynności kontrolnych) została

podjęta przez Radę Miejską w Łapach uchwała Nr LVIII/477/22 w sprawie zmiany statutu gminy porządkująca m.in. przedmiotową kwestię – str. 2 protokołu kontroli.

W zakresie realizacji obowiązków dotyczących audytu wewnętrznego stwierdzono, iż podstawę wykonywania audytu od 1 listopada 2020 r. do 31 października 2021 r. stanowiła umowa zlecenia zawarta w dniu 2 listopada 2020 r. z usługodawcą. Począwszy od dnia 16 grudnia 2021 r. obowiązuje zaś umowa zalecenia zawarta z innym usługodawcą, której przedmiot obejmuje: sporządzenie planu audytu na 2022 r., przeprowadzenie 3 zadań audytowych, sporządzenie sprawozdania za 2022 r. oraz sporządzenie planu audytu na 2023 r.

Zwrócenia uwagi wymaga, iż zgodnie z treścią art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.) w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100.000 tys. zł. Stwierdzono, że w uchwałach budżetowych na 2020, 2021 oraz na 2022 r. suma 100.000 tys. zł dla wskazanych wartości była przekroczona, co oznacza, że prawidłowo audyt wewnętrzny powinien prowadzić audytor zatrudniony w jednostce (art. 275 pkt 1 ustawy).

W udzielonym w tej sprawie wyjaśnieniu stwierdził Pan, iż: *Gmina Łapy już od wielu lat czyni starania o zatrudnienie audytora na umowę o pracę. 17 stycznia 2018 r. ogłoszono konkurs na stanowisko audytora, jednak nie spotkał się on z zainteresowaniem (nie złożono żadnej oferty pracy). W wyniku drugiego konkursu z dnia 3 stycznia 2019 r. zatrudniono na stanowisku audytora Panią (...) na czas określony. W związku z faktem, iż Pani audytor większość okresu zatrudnienia przebywała na zwolnieniu lekarskim, co uniemożliwiało jej rzetelne wykonywanie obowiązków, umowa o pracę nie została przedłużona i w dniu 18 lipca 2019 r. ogłoszono kolejny konkurs. W terminie określonym w ogłoszeniu o pracę nie wpłynęła żadna oferta. Od lipca 2019 r. do chwili obecnej w gablocie dostępnej na parterze budynku Urzędu Miejskiego w Łapach jest informacja o naborze na stanowisko audytora. W związku z zaistniałą sytuacją zaczęto poza konkursem szukać osoby, która podjęłaby się wykonywania obowiązków audytora. Jak się okazało na rynku pracy brak jest osób chętnych podjęcia się tego zajęcia. Po wielu poszukiwaniach udało się zawrzeć umowę cywilnoprawną z Panią (...) a potem z Panem (...). Osoby te nie wyrażały chęci zatrudnienia na umowę o pracę. Odnosząc się do Pańskiego wyjaśnienia należy stwierdzić, iż obowiązek prowadzenia audytu w gminie Łapy przez audytora wewnętrznego zatrudnionego w jednostce istnieje co najmniej od 2018 r. i od tej pory przeprowadzono dwa bezskuteczne nabory na to stanowisko, z czego ostatni w*

lipcu 2019 r. Z uwagi na odległy termin przeprowadzenia ostatniego z naborów wskazane jest podjęcie kolejnej próby zatrudnienia audytora wewnętrznego, co jest niezbędne dla wypełnienia dyspozycji art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych – str. 8-9 protokołu kontroli.

Analiza regulacji wewnętrznych opisujących przyjęte zasady rachunkowości oraz prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych, w świetle przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342) wykazała, że:

a) polityka rachunkowości wprowadzona zarządzeniem Nr 142/2021 Pana Burmistrza z dnia 30 grudnia 2021 r. nie zawierała elementów, o których mowa w przepisach art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy, tj. opisu systemu informatycznego oraz określenia wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. W trakcie kontroli wydał Pan zarządzenie Nr 96/2022 z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości regulujące tę kwestię – str. 10 protokołu kontroli;

b) w zakładowym planie kont Urzędu Miejskiego przewidziano konta 136 „Rachunek państwowych funduszy celowych” i 853 „Fundusze celowe”, na których ujmowano środki z następujących programów: „Asystent osoby niepełnosprawnej”, „Opieka wytchnieniowa” i „Centra opiekuńczo-mieszkalne”; konta te na koniec 2021 r. nie wykazywały sald. Z opisu zasad funkcjonowania konta 136 zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia wynika, iż służy ono do ewidencji środków pieniężnych państwowych funduszy celowych znajdujących się na rachunku bankowym funduszu. Z kolei w opisie funkcjonowania konta 853 wskazano, że przeznaczone jest ono do ewidencji stanu, zwiększeń i zmniejszeń funduszy celowych oraz innych funduszy specjalnego przeznaczenia. Funkcjonowanie wskazanych kont w ewidencji księgowej Urzędu nie znajduje zatem uzasadnienia – str. 10 protokołu kontroli;

c) zwrot niewykorzystanych przez Urząd Miejski środków na wydatki w kwocie 17.038,82 zł (mylnie przekazany przez bank na rachunek dochodów Urzędu zamiast na rachunek budżetu) ujęto w ewidencji Urzędu zapisem Wn 130-1 „Rachunek bieżący dochody” – Ma 245 „Wpływy do wyjaśnienia” oraz dodatkowo zaewidencjonowano w księgach budżetu, przy braku oparcia w wyciągu bankowym, zapisami Wn 140 „Środki pieniężne w drodze” – Ma

223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”. Podobnie, operację kapitalizacji odsetek w kwocie 9,54 zł (mylnie przypisaną przez bank do rachunku wydatków Urzędu, zamiast do rachunku dochodów Urzędu) oprócz ujęcia w ewidencji Urzędu, zapisem Wn 130 – Ma 245, bezpodstawnie ujęto w ewidencji budżetu zapisem Wn 140 – Ma 901 „Dochody budżetu”. Należy zauważyć, iż zaprezentowane operacje dotyczyły wpływów na rachunki bankowe Urzędu (ich wpływ na rachunek budżetu nastąpił dopiero 4 stycznia 2022 r.), a zatem na dzień 31 grudnia 2021 r. nie było podstaw do zakwalifikowania tych wpływów w ewidencji budżetu jako środki pieniężne w drodze. Pochodną błędnego ich ujęcia w ewidencji budżetu było bezpodstawne wykazanie łącznej sumy 17.048,36 zł w bilansie budżetu za okres 2021 r. w poz. 1.2. „Pozostałe środki pieniężne”. Nieodprowadzone z rachunku Urzędu na dzień 31 grudnia dochody i niezwrócone do budżetu środki na wydatki powinny wynikać z sald kont 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 w ewidencji budżetu i ewidencji Urzędu – str. 23 protokołu kontroli;

d) w księgach Urzędu naliczono i ujęto odsetki od należności z tytułu czynszów za dzierżawę i użytkowanie wieczyste w zaniżonych wysokościach odpowiednio o 0,54 zł i 46,95 zł. Przypisania właściwych kwot odsetek dokonano w trakcie kontroli. Zgodnie z § 11 rozporządzenia odsetki od należności ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału – str. 71-72, 74 i 76 protokołu kontroli;

e) pomimo, że oświadczenie woli Pana Burmistrza o umorzeniu należności z tytułu użytkowania wieczystego za 2018 r. na łączną kwotę 259,19 zł pochodziło z dnia 31 marca 2021 r., formalnego wyksięgowania zaległości z ksiąg Urzędu dokonano dopiero pod datą 31 grudnia 2021 r. Naruszono tym samym dyspozycję art. 20 ust. 1 ustawy nakazującą wprowadzenie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a także art. 24 ust. 2 ustawy stanowiącą, iż księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Dodania wymaga, iż należności te nie były wykazywane w sprawozdawczości budżetowej (Rb-27S i Rb-N) począwszy od I kwartału 2021 r., a następnie za II i III kwartał przy jednoczesnym ich występowaniu w ewidencji. Zgodnie z § 6 ust. 1 oraz § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564), zastąpionego z dniem 22 stycznia 2022 r. rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 11 stycznia 2022 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 144), sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg

rachunkowych, zaś kwoty wykazane w sprawozdaniach mają być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Z przepisów zawartych w § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396, ze zm.) wynika zaś, że sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie, na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki – str. 87 protokołu kontroli;

f) saldo końcowe Ma konta 245 „Wpływy do wyjaśnienia” w ewidencji Urzędu w zakresie kwot 45 zł i 33,07 zł nie posiadało cech realności (błędne wpłaty, bezskuteczne próby zwrotów); środki te oceniono podczas kontroli jako podlegające przerachowaniu na dochody budżetu – str. 41-42 protokołu kontroli;

g) na kontach 139 „Inne rachunki bankowe” i 240 „Pozostałe rozrachunki” w ewidencji Urzędu na koniec 2021 r. w dalszym ciągu widniały salda Wn i Ma w kwotach 17.223,47 zł dotyczące kaucji mieszkaniowych, które wpłynęły na rachunek depozytów w 2008 r. z rachunku PGKiM (zlikwidowanej spółki gminnej, która zajmowała się zarządzaniem mieniem komunalnym gminy). Kaucje wpłacane były do 2008 r. od początku lat 60-tych XX wieku. Po ostatniej kompleksowej kontroli RIO w Białymstoku w przedmiocie kaucji zwrócono się do Pana Burmistrza o: *Podjęcie w porozumieniu z MOPS niezwłocznych działań w celu ustalenia najemców, których kaucje przechowywane są na rachunku depozytowym Urzędu i odtworzenia ewidencji analitycznej zobowiązań gminy z tego tytułu, aby umożliwić dokonywanie zwrotów kaucji w przypadku rozwiązania umów najmu lub wykupu mieszkań przez najemców.* W odpowiedzi o wykonaniu zleceń poinformował Pan, że *rozpoczęto działania w celu ustalenia najemców, których kaucje przechowywane są na rachunku depozytowym Urzędu w celu odtworzenia ewidencji analitycznej zobowiązań gminy z tego tytułu, aby umożliwić dokonywanie zwrotów kaucji w przypadku rozwiązania umów najmu lub wykupu mieszkań przez najemców.* W związku z tym, iż obecna kontrola wykazała niezmiennosc salda zobowiązań z tytułu kaucji w stosunku do stanu na koniec 2017 r. zwrócono się o wyjaśnienie tej kwestii. Według Skarbnika Gminy: *W marcu 2019 r. podjęto próbę ustalenia, od kogo pochodzą wpłaty kaucji mieszkaniowych (...) Skontaktowano się z byłą główną księgową tej instytucji, która poinformowała, że z tego co pamięta ewidencja analityczna zobowiązań z tytułu kaucji nie była prowadzona, a wszelka dokumentacja po zlikwidowanej Spółce została przekazana do archiwum. W archiwum zostały znalezione jedynie dwie teczki związane z kaucjami, z których nie da się wyczytać, co składa się na kwotę przekazaną na rachunek Gminy. Skontaktowano się także z pracownikiem MOPS w Łapach,*

zajmującym się zasobem mieszkaniowym Gminy Łapy, który poinformował o tym, że w posiadanej przez niego dokumentacji związanej z najmem mieszkań komunalnych brak jest analitycznej ewidencji zobowiązań z tytułu kaucji. Sprzedaż mieszkań komunalnych prowadzona jest przez Referat Nieruchomości w oparciu o dokumenty będące w posiadaniu Referatu Nieruchomości oraz Centrum Usług Społecznego w Łapach. Praktyką jest, że w przypadku sprzedaży nieruchomości wszelkie dyspozycje do wypłaty przekazywane są przez Referat Nieruchomości jako referat merytorycznie prowadzący daną sprawę. Od 2009 r. Referat Finansowy przy sprzedaży mieszkań komunalnych nie otrzymał żadnej dyspozycji w sprawie zwrotu kaucji z Referatu Nieruchomości. W przypadku umów zawieranych po 2008 r. kaucje nie są pobierane. W związku z przedstawionymi okolicznościami, w trakcie kontroli w dniu 22 sierpnia 2022 r. kaucje przelano na dochody budżetu – str. 28–29 protokołu kontroli.

Kontrola sporządzonej sprawozdawczości, w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zastąpionego z dniem 22 stycznia 2022 r. rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 11 stycznia 2022 r. oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, wykazała, że:

- a) w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27ZZ sporządzonym przez Urząd Miejski na koniec IV kwartału 2021 r., wbrew regulacji zawartej w § 6 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 2018 r., została wypełniona kolumna „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” na kwotę 15,50 zł; obecnie analogiczny przepis znajduje się w § 6 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 37 do rozporządzenia z 2022 r. – str. 17 protokołu kontroli;
- b) we własnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-N sporządzonym według stanu na koniec IV kwartału 2021 r. zawyżono dane w wierszu N2. „Pożyczki”, a zaniżono w wierszu N5. „Pozostałe należności”. Było to efektem wykazania jako pożyczek należności z tytułu opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego gruntów w prawo własności w kwocie 74.704,85 zł oraz z tytułu rozłożonych na raty opłat adiacenckich w kwocie 13.772,37 zł – w obu przypadkach powstałych w drodze decyzji administracyjnych i wchodzących w skład salda Wn konta 226 „Długoterminowe należności budżetowe”. Zasady wypełniania wskazanej kolumny sprawozdania określają przepisy § 13 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie

operacji finansowych. Wynika z nich, iż prezentacji podlegają pożyczki rozumiane jako wartość należności wynikających z udzielonych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz sprzedaży na raty. Wskazania wymaga, iż sprzedaż jest umową cywilnoprawną. Nie można więc utożsamiać pojęcia należności ze sprzedaży na raty z należnościami wynikającymi z decyzji administracyjnej. Dodatkowo w wierszu „Pozostałe należności” tego sprawozdania błędnie uwzględniono kwotę w wysokości 2.065,83 zł. Potwierdziła to Skarbnik Gminy w udzielonym wyjaśnieniu, wskazując na *omyłkowe ujęcie w sprawozdaniu noty księgowej wystawianej dla Przedszkola nr 2 w Łapach z tytułu refundacji dodatku zadaniowego do wynagrodzenia asystenta koordynatora projektu na kwotę 2.065,83 zł księgowanej w rejestrze wydatków* – str. 19-20 protokołu kontroli.

Analiza prawidłowości sporządzenia bilansu z wykonania budżetu gminy za 2021 r. wykazała, że nieprawidłowo zaprezentowano dane w zakresie wyniku wykonania budżetu. Wykazano kwotę 7.402.599,72 zł, tj. odzwierciedlającą saldo konta 961 „Wynik wykonania budżetu” powstałe z przeksięgowania sald kont 901 „Dochody budżetu”, 902 „Wydatki budżetu” i 903 „Niewykonane wydatki” na 31 grudnia 2021 r. Pozycja ta była tożsama z poz. II.1.2. „Nadwyżka budżetu”, podczas gdy prawidłowo w tej pozycji należało wykazać różnicę między kontami 901 i 902 jako nadwyżkę budżetu w poz. II.1.2. (8.323.305,72 zł), a w poz. II.1.3. „Niewykonane wydatki” kwotę wydatków stanowiącą saldo konta 903 przed przeksięgowaniem na wynik budżetu (czyli 920.706 zł) – str. 24 do protokołu kontroli.

Kontrola stanu zaległości z tytułu dochodów budżetowych wykazała istnienie należności w kwocie 1.040.250,63 zł od Kaldo sp. z o.o. z. Niewodnicy Koryckiej, z tego 914.909,02 zł należność główna i 125.341,61 zł odsetki. Na należność składały się kary umowne naliczone tej firmie na podstawie dwóch not księgowych: z dnia 7 marca 2019 r. na kwotę 567.000 zł i z dnia 17 października 2019 r. na kwotę 519.700 zł z tytułu odstąpienia przez gminę od umów na „Budowę budynku użyteczności publicznej na cele kulturalno-edukacyjne w Łapach przy ul. Głównej 8 – etap I i II” (odpowiednio z dnia 8 lutego i 20 września 2018 r.) z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Na poczet pierwszej z wymienionych kar umownych zaliczono potrącenie dokonane z zabezpieczenia należytego wykonania umowy na sumę 171.790,98 zł; do zapłaty pozostała zatem kwota 395.209,02 zł.

Z ustaleń kontroli wynika, iż od czasu wystawienia not księgowych należność ta nie była dochodzona przez gminę (brak pozwu o zapłatę). Całą kwotę objęto natomiast odpisem aktualizującym, zasadność którego Skarbnik Gminy argumentowała w następujący sposób:

(...) dokonano analizy zasadności dokonania odpisu poprzez: analizę sytuacji płatniczej kontrahenta – do Urzędu wielokrotnie wpływały zajęcia komornicze wierzytelności pieniężnych dłużnika (...) oraz jednego ze współników spółki, analizę czasu zalegania z zapłatą – dłużnik na koniec 2021 r. zalegał z zapłatą ponad 2 lata – wierzytelność pochodzi z 2019 r., ocenę współpracy z kontrahentem – dłużnik nie wywiązał się z realizacji umów zawartych z gminą, kolejne etapy robót wykonywał z bardzo dużym opóźnieniem, nie regulował terminowo płatności wobec podwykonawców (gmina często musiała – z należytą Spółce Kaldo kwoty za fakturę – przelewać należności podwykonawcom bezpośrednio na ich konta bankowe). Z w.w. analizy wynika, że wierzytelność od Kaldo będzie trudna, o ile w ogóle możliwa do wyegzekwowania. Stopień ściągальności należności określono jako znaczny. Odnosząc się do tez zawartych w wyjaśnieniu podkreślenia wymaga, iż zgodnie z przepisem art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego po spełnieniu jednej z przesłanek wskazanych w tym przepisie, w tym m.in. dokonanie oceny sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika wykazało, że spłata należności w umownej kwocie nie jest prawdopodobna czy też ustalono znaczny stopień prawdopodobieństwa nieściągalności. Biorąc pod uwagę, że Urząd Miejski – jako jednostka sektora finansów publicznych – obowiązany jest do prowadzenia terminowych czynności egzekucyjnych wobec przypadających mu należności, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, podstawą oceny zasadności dokonania odpisu powinny być zatem wyniki postępowania egzekucyjnego (jego ewentualna bezskuteczność jako wyznacznik sytuacji majątkowej i finansowej dłużnika), a nie okres zalegania z płatnością czy dotychczasowa współpraca z kontrahentem. Opisywana należność nie została objęta postępowaniem nakazowym, stąd niemożliwym była ocena wyników ewentualnego postępowania egzekucyjnego. Dodatkowo zwrócenia uwagi Pana Burmistrza wymaga, iż z końcem 2022 r. może upłynąć termin przedawnienia na dochodzenie przedmiotowego roszczenia. Z dostępnego orzecznictwa wynika bowiem, iż sąd może zakwalifikować tego rodzaju należność gminy jako należność związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej (np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 26 marca 2019 r., sygn. akt I AGa 215/18 i orzecznictwo Sądu Najwyższego powołane w jego uzasadnieniu). Według zaś art. 118 k.c., jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia dla roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi trzy lata; koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata. Roszczenia stały się wymagalne w 2019 r., a zatem koniec tak określonego

terminu przedawnienia upływie z dniem 31 grudnia 2022 r. Zgodnie z brzmieniem art. 123 § 1 k.c. bieg przedawnienia przerywa się m.in. przez każdą czynność przed sądem lub innym organem powołanym do rozpoznawania spraw lub egzekwowania roszczeń danego rodzaju albo przed sądem polubownym, przedsięwziętą bezpośrednio w celu dochodzenia lub ustalenia albo zaspokojenia lub zabezpieczenia roszczenia – str. 36-37 protokołu kontroli.

W zakresie podstaw gospodarowania nieruchomościami ustalono, że w dalszym ciągu nie została podjęta przez Radę Miejską w Łapach – wbrew postanowieniom art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia o 8 marca 1990 r. samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.) – uchwała w sprawie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Zalecenie w tej sprawie wystosowano po poprzedniej kompleksowej kontroli RIO w Białymstoku. W trakcie obecnej kontroli okazano protokół z dnia 31 maja 2019 r. z IX sesji Rady Miejskiej, w porządku której znajdował się punkt o rozpatrzeniu projektu uchwały w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości..., który to projekt nie został jednak przez Radę przyjęty. Jak wynika z przywołanego przepisu, zawierającego delegację ustawową do podjęcia uchwały, burmistrz może dokonywać wymienionych w nim czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami wyłącznie za zgodą rady gminy, jednakże stan taki może istnieć tylko „do czasu określenia zasad” w drodze przedmiotowej uchwały, co jednoznacznie wskazuje na obowiązek podjęcia przez radę uchwały określającej zasady gospodarowania nieruchomościami w formie aktu prawa miejscowego – str. 64-65 protokołu kontroli.

Stwierdzono ponadto, iż gmina Łapy nie posiada aktualnego planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Na podstawie art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.) plan taki powinien być opracowywany na okres 3 lat przez Pana Burmistrza i zawierać elementy wymienione przywołanymi przepisami. Ostatni plan obowiązywał w latach 2019-2021 – str. 66 protokołu kontroli.

W wyniku badania dochodów z dzierżawy gruntów ustalono, że w aneksie zawartym w 2018 r. do umowy dzierżawy gruntów rolnych (nr 53/2 o pow. 2.488 m² i nr 54/2 o pow. 958 m² w m. Łapy-Szołajdy) z dnia 30 sierpnia 1993 r., na mocy którego stroną umowy został syn dotychczasowego dzierżawcy, wysokość czynszu pozostawiono w niezmienionej wysokości (ustalanej w drodze negocjacji w dniu 11 marca 2011 r.). Należy zauważyć, iż w

dniu 20 stycznia 2015 r. zostało wydane przez poprzednią Burmistrz zarządzenie Nr 23/15 w sprawie podziału miasta na strefy do ustalenia czynszu dzierżawnego za grunty oraz czynszu najmu za lokale stanowiące własność lub będące we władaniu gminy Łapy. Ustanowiono w nim m.in. minimalną stawkę dla 1 m² gruntu do celów ustalenia czynszu dzierżawnego wraz z zasadą, iż czynsz za dzierżawę ustala się jako iloczyn powierzchni gruntu w m², stawki gruntu oraz współczynnika procentowego wskazanego w załączniku nr 2 do zarządzenia plus podatek VAT. Dodano, iż przy wydzierżawieniu gruntów pod uprawy rolne położonych poza granicami miasta ustala się czynsz dzierżawny jak w III strefie w mieście z bonifikatą 50% wraz z zastrzeżeniem, że nie może on być niższy niż 30 zł netto. Poza tym postanowiono, iż czynsz za grunty wykorzystywane na cele rolne ustala się w drodze negocjacji. Z wyliczeń dokonanych w trakcie kontroli wynika, iż przy zastosowaniu stawki czynszu obowiązującej dla III strefy na podstawie przywołanego zarządzenia (wynoszącej 52 zł) oraz pozostałych wymienionych wyżej zasad obliczania czynszu roczny czynsz wynosiłby 895,96 zł netto, zaś przy uwzględnieniu stawki minimalnej (wynoszącej 30 zł) 516,90 zł netto. Są to kwoty znacząco wyższe od przyjętej w aneksie kwoty wynoszącej 51,24 zł (odpowiednio o 855,72 zł i o 465,66 zł). W kwestii niezastosowania postanowień zarządzenia Burmistrza z 2015 r. do wyliczenia stawki czynszu w aneksie kierownik Referatu Nieruchomości wskazał m.in.: (...) *Został przygotowany projekt umowy, gdzie przyjęto stawki zgodne z zarządzeniem Nr 23/15 z 20.01.2015 r. w sprawie podziału miasta na strefy do ustalenia czynszu dzierżawnego za grunty oraz czynszu najmu za lokale stanowiące własność lub będące we władaniu Gminy Łapy, traktując umowę, jako nową, z nowym podmiotem. Po przekazaniu dokumentu do podpisu, ówczesna Burmistrz Łap Urszula Jabłońska wydała dyspozycję o zapisaniu w umowie stawek, które obowiązywały do tej pory. Projekt został zatwierdzony przez radcę prawnego i podpisany przez Burmistrza w oczekiwanej formie. Burmistrz była stroną umowy i podpisała ją, czym ostatecznie potwierdziła zapisy o wysokości stawki, pomimo tego, że były niezgodne z zarządzeniem – str. 73-74 protokołu kontroli.*

Analiza procedury zbywania nieruchomości wykazała, że:

a) w dokumentacji postępowań na sprzedaż lokalu mieszkalnego nr 17 przy ul. Sikorskiego w Łapach oraz nieruchomości nr 1392/9 w Łapach brak dowodów na podanie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat informacji o wywieszeniu wykazów nieruchomości, co jest wymagane na gruncie art. 35 ust. 1 in fine ustawy o gospodarce nieruchomościami;

b) w protokołach z przetargów na sprzedaż nieruchomości Nr 1392/9 w Łapach oraz w informacjach o ich wynikach brak było danych na temat oznaczenia nieruchomości będącej przedmiotem przetargu według księgi wieczystej; wymóg ich zamieszczenia w protokołach i informacjach o wyniku przetargu wynika z treści § 10 ust. 1 pkt 2 i § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213);

c) nabywcy nieruchomości gminy Nr 1392/9 w Łapach wyłonionemu w drodze przetargu nie przesłano pisemnego powiadomienia o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia aktu notarialnego najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, co przesądza o jego pisemnej formie. Jak stanowi art. 41 ust. 2 ustawy, w zawiadomieniu tym zamieszcza się ponadto informację o uprawnieniu organizatora przetargu do odstąpienia od zawarcia umowy w przypadku, gdy osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie stawia się bez usprawiedliwienia w miejscu i terminie podanym w zawiadomieniu, a także o tym, że wpłacone wadium nie podlega wówczas zwrotowi – str. 67-70 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych na str. 76-77 protokołu kontroli wynika, że w przypadku kilkunastu nieruchomości ostatnia aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych była przeprowadzona w 2009, 2010 i 2012 r., tj. ponad 10 lat temu. Stosownie do postanowień art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z uwagi na stosunkowo odległy czas przeprowadzenia ostatniej aktualizacji podjęcie działań w tym zakresie należy uznać za niezbędne.

W wyniku kontroli dochodów z opłat za zajęcie pasa drogowego stwierdzono, że naliczając opłatę za 2021 r. w 4 decyzjach (I.7230.386.2021, I.7230.395.2021, I.7230.412.2021, I.7230.249.2021) błędnie przyjęto liczbę dni umieszczenia urządzenia do końca roku. Zamiast od daty zajęcia pasa wskazanej we wniosku przyjmowano dzień następujący po wykonanych robotach i odebraniu pasa drogowego. Skutkowało to nieznacznym zaniżeniem opłaty za 2021 r. (w sumie o 1,27 zł). Według złożonego w tej sprawie

wyjaśnienia w złożonych wnioskach naliczono opłaty od dnia następnego po wykonanych robotach i po odebrany pasie drogowym. Termin zakończenia robót i odbioru pasa drogowego jest w tej samej dacie. W związku z powyższym do naliczania przyjęto następną dzień – str. 85-86 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetu gminy 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 2021 r. poz. 1540, 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.

Nieprawidłowości stwierdzono w zakresie realizacji dochodów budżetu gminy z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych. Dotyczyły one głównie przypadków zaniżenia/zawyżenia podstawy opodatkowania lub nieujawnienia wszystkich przedmiotów opodatkowania – str. 96-107 protokołu kontroli. Brak reakcji organu podatkowego na opisane sytuacje wskazuje, że jako ich przyczynę należy uznać brak czynności sprawdzających prowadzonych w zakresie i na zasadach wynikających z treści przepisów Działu V Ordynacji podatkowej. Spektakularnym przykładem tego zaniechania jest opisany na str. 104 protokołu kontroli przypadek podatnika deklarującego powierzchnię 1.936 m² gruntów jako związaną z działalnością gospodarczą, podczas gdy z okazanych danych z ewidencji gruntów i budynków wynika, że jest on w posiadaniu 189.662 m² gruntów. Zatem w złożonej deklaracji podatkowej zaniżył powierzchnię gruntów o 187.726 m², co skutkuje zaniżeniem podatku od nieruchomości o kwotę 135.133,92 zł.

W wyniku kontroli deklaracji podatkowej złożonej przez gminę Łapy (str. 107-108 protokołu kontroli) ustalono, iż kontrolowana jednostka zaniżyła powierzchnię gruntów do opodatkowania stawką przewidzianą dla gruntów pozostałych o 76.737 m² co skutkowało zaniżeniem podatku o kwotę 15.347,20 zł. Powierzchnię tę podatnik wykazał jako zwolnioną z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452). Przepis ten stanowi, iż zwalnia się z podatku grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Tymczasem grunty te

są własnością Skarbu Państwa i będąc jedynie we władaniu gminy Łapy nie mogą korzystać ze zwolnienia i podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Kontrolą objęto również realizację należności z tytułu podatku rolnego, leśnego oraz od nieruchomości od osób fizycznych i w jej wyniku stwierdzono nieprawidłowości polegające przede wszystkim na:

- braku reakcji na nie złożenie informacji podatkowych,
- ustalaniu zobowiązania podatkowego w drodze decyzji wymiarowej pomimo braku materiału dowodowego w postaci informacji podatkowej,
- niezachowaniu powszechności opodatkowania w ujęciu przedmiotowym – str. 116-121 protokołu kontroli.

Podsumowując opisane nieprawidłowości dotyczące osób fizycznych należy stwierdzić, iż przypadki nie złożenia przez podatników informacji podatkowych na podatek rolny stanowią naruszenie postanowień art. 6a ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333), który nakazuje osobom fizycznym złożyć właściwemu organowi podatkowemu informacje o gruntach, sporządzone na formularzach według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku rolnego, lub o zaistnieniu zmian. Nie złożenie informacji na podatek od nieruchomości narusza postanowienia art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, iż osoby fizyczne, z zastrzeżeniem ust. 11, są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3. Analogicznie nie złożenie informacji podatkowej na podatek leśny narusza zapisy art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888).

W zakresie należności z tytułu podatku od środków transportowych stwierdzono przypadki nieprawidłowości opisane na str. 128-129 protokołu kontroli:

- pojedynczy przypadek gdy podatnik w załączniku Dt-1 do deklaracji podatkowej nie umieścił danych dotyczących rodzaju systemu zawieszenia w przypadku dwóch środków transportu;
- przypadek gdy podatnik wskazany w protokole kontroli zaniżył podatek o 280 zł.

Należy wskazać, iż wspólną przyczyną nieprawidłowości dotyczących realizacji dochodów budżetu gminy z tytułu podatków i opłat lokalnych, jest niewykonywanie w pełni czynności sprawdzających nakazanych przez art. 272 Ordynacji podatkowej.

W zakresie przyznawania ulg w spłacie należności podatkowych na podstawie art. 67a Ordynacji podatkowej, na przykładzie dwóch postępowań podatkowych opisanych na str. 133-135 protokołu kontroli ustalono, iż zgromadzony podczas prowadzonych postępowań podatkowych materiał dowodowy jest niewystarczający. W pierwszej opisywanej sprawie organ podatkowy nie zareagował gdy podatnik mimo wezwania nie udostępnił danych dotyczących wszystkich posiadanych rachunków bankowych. W drugiej wskazanej w protokole kontroli sprawie całość zgromadzonego materiału dowodowego stanowi protokół o stanie majątkowym podatnika. Tymczasem organ podatkowy powinien w aktach podatkowych zgromadzić materiał dowodowy potwierdzający fakt zaistnienia pożaru, który miał być przyczyną problemów finansowych podatnika. Z punktu widzenia prowadzonego postępowania podatkowego istotne są również przepisy Działu IV Ordynacji podatkowej mające charakter proceduralno-merytoryczny. Artykuł 187 § 1 zobowiązuje organ podatkowy do zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego, w tym wypadku dotyczył on możliwości płatniczych podatnika. Organy podatkowe mają również obowiązek dokonania, na podstawie zebranego materiału dowodowego, oceny, czy dana okoliczność została faktycznie udowodniona (art. 191) czego nie dopełniono.

Kontrolą objęto również rachunkowość podatków i opłat lokalnych. W jej wyniku stwierdzono przypadek pobierania należności podatkowych przez inkasenta sołectwa Uhowo I przy pomocy kwitariuszy typu K-103, które są przeznaczone do poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Z kolei w przypadku inkasenta sołectwa Płonka Strumianka ustalono dwa pojedyncze przypadki nie wpisania w kwitariuszu słownie kwoty pobranego podatku (dotyczy to I i III raty). Stwierdzono również przypadki prowadzenia podatnikom wielu kont podatkowych w jednym podatku, co jest niezgodne z § 11 pkt 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), zgodnie z którym dla każdego podatnika i inkasenta prowadzi się odrębne konto w każdym podatku. Ze wskazanego przepisu wynika jednoznacznie, iż dla każdego podatnika w każdym podatku prowadzi się jedno konto podatkowe – str. 136-137 protokołu kontroli.

Podczas kontroli wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego w Łapach weryfikacji poddano m.in. prawidłowość uzasadniania i okresów przyznawania dodatków specjalnych w świetle postanowień art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530). Stwierdzono, że dwóm pracownikom zatrudnionym na stanowiskach inspektora ds. księgowości budżetowej od 1 września 2020 r. do 31 sierpnia 2022 r. wypłacano dodatki specjalne z tytułu prowadzenia księgowości OSP w Uhowie i Łapach (po 200 zł brutto miesięcznie). W świetle przepisów art. 32 ust. 2-3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2057), w brzmieniu obowiązującym do końca 2021 r., koszty prowadzenia ksiąg rachunkowych nie mieściły się w wydatkach, jakie gmina mogła ponosić na funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych. Do wydatków tych należały bowiem koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej, zapewnienia umundurowania, ubezpieczenia członków OSP i badań lekarskich dla członków OSP. Przywołane regulacje prawne nie dawały podstaw do finansowania z budżetu gminy kosztów funkcjonowania OSP jako stowarzyszenia, związanych z wypełnianiem spoczywających na nim obowiązków wynikających z posiadanego statusu prawnego. Gmina Łapy do końca 2021 r. nie mogła, w ocenie Izby, ponosić wydatków na finansowanie obsługi księgowej OSP. Stało się to legalne dopiero od dnia 1 stycznia 2022 r. Zgodnie bowiem z treścią art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2490, ze zm.) na wniosek zarządu OSP gmina bezpłatnie prowadzi „ewidencję majątku, księgowość oraz rachunkowość” ochotniczej straży pożarnej. Ustalono, że stosowne wnioski w tej sprawie zostały złożone w dniu 27 sierpnia 2022 r. przez OSP Uhowo i OSP Łapy. Dodania wymaga, iż nałożony ustawą obowiązek prowadzenia rachunkowości OSP ma charakter stały, natomiast dodatek specjalny, na gruncie postanowień art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, jest świadczeniem o charakterze okresowym, którego podstawą przyznania jest czasowe wystąpienie sytuacji zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań. Powoduje to, że dodatek specjalny nie może być stałym składnikiem wynagrodzenia. Skoro zatem pracownik ma nieprzerwanie wykonywać określone czynności (w tym przypadku prowadzić ewidencję OSP), to powinny być one objęte stałym zakresem jego obowiązków, a wynagrodzenie związane z ich realizacją powinno zostać uwzględnione w stałych składnikach wynagrodzenia – w poziomie jego wynagrodzenia zasadniczego lub dodatku funkcyjnego – str. 144-145 protokołu kontroli.

Analiza prawidłowości naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2020 r. wykazała, że przy ustalaniu kwoty dodatkowego wynagrodzenia rocznego uwzględniono dodatki specjalne przyznane w lipcu 2020 r., określone jako „jednorazowe” w związku ze *zwiększeniem obowiązków, które dotyczą przygotowania wyborów Prezydenta RP zarządzonych na 28 czerwca 2020 r. oraz drugiej tury przypadającej w dniu 12 lipca 2021 r.* Odnosząc się do tej kwestii Skarbnik w udzielonym wyjaśnieniu argumentowała, iż *ustalono, że dodatki specjalne wypłacone za czynności wykonywane przy organizacji wyborów Prezydenta RP należy przyjąć do podstawy naliczenia wynagrodzenia rocznego z uwagi na to, iż zostały one przyznane za I i II turę wyborów. Dodatki były przyznane za wykonywanie tych samych czynności zarówno przy I i II turze wyborów (...) Dodatki były przyznane jednorazowo, jednakże za wykonywanie tych samych czynności zarówno przy I i II turze wyborów w dwóch miesiącach – dlatego uznani je więc za periodyczne.*

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1872, ze zm.) wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Z kolei na podstawie § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 ze zm.), przy obliczeniach nie bierze się pod uwagę jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie, które pracownik otrzymał w rozliczonym roku. Zgodnie z definicją słownika języka polskiego, „periodyczny” oznacza „powtarzający się w określonych odstępach czasu, występujący regularnie co pewien czas, okresowy”. Wypłacone w Urzędzie Miejskim dodatki specjalne za wybory prezydenckie – ze względu na przesłankę ich przyznania i okres otrzymywania – nie posiadały zatem charakteru periodycznego, mając w istocie charakter jednorazowy i związane ze spełnieniem określonego zadania, tj. zapewnienia przeprowadzenia danej tury wyborów prezydenckich (przy czym każdą z tur należy traktować odrębnie, ponieważ konieczność przeprowadzenia drugiej tury nie jest z góry znana) – str. 147-148 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków z tytułu diet radnych Rady Miejskiej w Łapach przeprowadzona została m.in. pod kątem prawidłowości potrącania części miesięcznej diety w związku z nieobecnościami na sesjach Rady i posiedzeniach komisji. Zastosowanie w tym zakresie miały postanowienia § 4 i § 5 uchwały Nr XXIV/419/08 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 27 czerwca 2008 r. w sprawie ustalania wysokości i zasad otrzymywania diet przez radnych. Stanowią one, iż w przypadku nieobecności na sesji Rady Miejskiej lub posiedzeniu komisji, której radny jest członkiem, ustalona w § 1 ust. 1 dieta (bez względu na sprawowaną funkcję) ulega zmniejszeniu o 20%; w przypadku nieobecności na nadzwyczajnej sesji Rady Miejskiej dieta (bez względu na sprawowaną funkcję) ulega zmniejszeniu o 5%, natomiast jeżeli sesja Rady Miejskiej oraz jej komisje odbywają się w tym samym dniu stosuje się jedno potrącenie. W roku 2021 (objętym próbą) wystąpił jeden przypadek, w którym radny nieobecny był w miesiącu sierpniu na sesji (w dniu 27 tego miesiąca) i na komisji (w dniu 25 tego miesiąca). Pomimo nieobecności w dwóch różnych dniach tego miesiąca zastosowano jedno potrącenie 20% ustalając dietę w wysokości 1.056,86 zł. Przy 40% potrąceniu z tytułu nieobecności na sesji i na komisji, dieta wynosiłaby 792,65 zł (różnica 264,21 zł).

Odnosząc się do treści zacytowanych wyżej postanowień uchwały w udzielonym wyjaśnieniu argumentował Pan, iż *Intencją organu stanowiącego przy podejmowaniu uchwały Nr XXXIV/500/09 z dnia 23 stycznia 2009 r. zmieniającej uchwałę Nr XXIV/419/08 z dnia 27 czerwca 2008 r. było wprowadzenie tylko jednego potrącenia diety w danym miesiącu, niezależnie od liczby nieobecności. Treść § 5 ust. 1 stanowi jedynie uściślenie zapisu § 4 ust. 1-2 uchwały.* Zdaniem RIO w Białymstoku wskazana przez Pana Burmistrza w wyjaśnieniu intencja stosowania jednego potrącenia w miesiącu nie została wyrażona w treści uchwały. Przeczy temu przede wszystkim zapis o stosowaniu jednego potrącenia w sytuacji, gdy sesja i komisje odbywają się w tym samym dniu. Zatem – a contrario – jeżeli odbywają się one w dwóch różnych dniach należy zastosować potrącenie za nieobecność za każdy z tych dni. W świetle powyższego zastosowanie 20% potrącenia diety, zamiast 40% w opisanym wyżej przypadku należy uznać za nieuprawnione – str. 149–150 protokołu kontroli.

Analiza zagadnień dotyczących funduszu sołectkiego, regulowanego przepisami ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.), wykazała nieścisłości dotyczące dokumentacji w sprawie ważności zebrań wiejskich 4 sołectw (Uhowo I, Płonka-Strumianka, Łupianka Stara i Łapy-Dębowina) ze względu na liczbę osób podejmujących uchwały w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołectkiego na 2021 r. Statuty tych sołectw, przyjęte uchwałą Nr XX/132/04 Rady Miejskiej w Łapach z

dnia 30 kwietnia 2004 r., stanowią, że zebranie jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 1/10 uprawnionych; jeżeli w zebraniu nie wzięła udziału wymagana liczba mieszkańców, sołtys wyznacza nowy termin zebrania, które może odbyć się tego samego dnia i jest ważne bez względu na liczbę jego uczestników; o możliwości odbycia zebrania w nowym terminie w tym samym dniu należy poinformować w zawiadomieniu. Z okazanej dokumentacji w postaci protokołów z zebrań oraz uchwał rad sołeckich nie wynikało, iż dotyczą one zebrań odbytych w drugim terminie tego samego dnia, przy jednoczesnym wskazaniu w nich, iż liczba uczestniczących w zebraniu była znacząco niższa od 1/10 uprawnionych. Na przykład w przypadku sołectwa Uhowo I uprawnionych do głosowania było 836 osób – aby zebranie wiejskie mogło być uznane za ważne liczba uczestników powinna wynosić co najmniej 84, a listy obecności wynika, iż w zebraniu wzięło udział 26 mieszkańców sołectwa. Fakt przeprowadzenia zebrania wiejskiego w II terminie tego samego dnia – jako potwierdzający prawomocność zebrania i zdolność do podejmowania uchwał – winien jednoznacznie wynikać z treści protokołu zebrania – str. 159–162 protokołu kontroli.

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

Organem wykonawczym gminy miejsko-wiejskiej jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (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 Pani Burmistrz – 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 oraz nadzorowania prac z tego zakresu, stosownie do postanowień zakresu czynności, spoczywały na Skarbniku Gminy.

Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Podjęcie kolejnych działań w kierunku zatrudnienia audytora wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Łapach, mając na uwadze, że w przypadku przekroczenia kwoty wskazanej w art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych Pana obowiązkiem jest zatrudnienie audytora na podstawie umowy o pracę.

2. Zobowiązanie Skarbnika Gminy do wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień w ewidencjonowaniu operacji w księgach rachunkowych, poprzez:

a) zaprzestanie prowadzenia w księdze głównej Urzędu kont 136 i 853 oraz usunięcie ich z zakładowego planu kont Urzędu,

b) wykorzystywanie konta 140 w ewidencji budżetu jedynie do ewidencji faktycznych środków w drodze na rachunki budżetu; zaniechanie ujmowania na nim środków znajdujących się na koniec roku na rachunkach Urzędu,

c) naliczanie odsetek od nieterminowych wpłat czynszu w prawidłowej wysokości,

d) wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, mając na uwadze zapewnienie rzetelnych danych ksiąg,

e) przerachowanie na dochody budżetu środków w wysokości 88,07 zł składających się na saldo Ma konta 245,

f) dokonywanie odpisów aktualizujących należności na podstawie wyników prowadzonego postępowania egzekucyjnego a nie wyłącznie okresu przeterminowania należności (zalegania z płatnością) czy wniosków z dotychczasowej współpracy z kontrahentem,

g) wyeliminowanie przedstawionych w części opisowej wystąpienia błędów z zakresu rachunkowości podatków i opłat lokalnych.

3. W zakresie sprawozdawczości:

a) zaniechanie wypełniania kolumny „Dochody potrącone...” w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27ZZ Urzędu,

b) wyeliminowanie nieprawidłowości przy sporządzaniu własnego jednostkowego sprawozdania Rb-N poprzez zaniechanie wykazywania w wierszu „pożyczki” kwot nie stanowiących należności z tytułu sprzedaży na raty oraz prawidłowe ustalanie kwoty pozostałych należności,

c) właściwe wypełnianie wierszy uszczegółowiających w bilansie z wykonania budżetu wynik wykonania budżetu za rok, w którym uchwalono plan wydatków niewygasających, co powinno polegać na podawaniu w poz. II.1.3. kwoty wydatków uznanych za niewygasłe, a w pozycji nadwyżki lub deficytu (poz. II.1.1. lub II.1.2.) kwoty dającej wynik wykonania budżetu bez uwzględnienia kwoty wydatków niewygasających.

4. Niezwłoczne podjęcie prawem przewidzianych czynności w sprawie dochodzenia roszczeń z tytułu kar umownych od Kaldo sp. z o.o. z Niewodnicy Koryckiej, mając na uwadze niedopuszczenie do upływu okresu przedawnienia należności.

5. Niezwłoczne opracowanie i przedłożenie Radzie Miejskiej projektu uchwały w sprawie nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, ze wskazaniem Radzie na obowiązek jej podjęcia.

6. Niezwłoczne sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

7. Ustalenie stawki czynszu za dzierżawę gruntów rolnych nr 53/2 i 54/2 położonych w miejscowości Łapy-Szołajdy w zgodzie z postanowieniami obowiązującego zarządzenia Nr 23/15 Burmistrza Łap z dnia 20 stycznia 2015 r.

8. W zakresie procedury sprzedaży nieruchomości:

a) dokumentowanie realizacji obowiązku opublikowania w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,

b) zamieszczanie w protokole przeprowadzonego przetargu oraz w informacji o wyniku przetargu wszystkich wymaganych danych,

c) pisemne powiadamianie wyłonionych w drodze przetargu nabywców nieruchomości o miejscu i terminie sporządzenia aktu notarialnego, stosownie do przepisów art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

9. Przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego w przypadkach wskazanych w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli.
10. Zapewnienie prawidłowego ustalania liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym w pierwszym roku.
11. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych opisanych w protokole kontroli i niniejszym wystąpieniu. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o efektach i skutkach finansowych podjętych działań.
12. Prowadzenie kompletnych czynności sprawdzających nakazanych treścią przepisów Ordynacji podatkowej.
13. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej.
14. Uwzględnienie uwag zawartych w części opisowej niniejszego wystąpienia dotyczących zasad wynagradzania pracowników Urzędu za czynności związane z prowadzeniem rachunkowości OSP.
15. Uwzględnienie przy ustalaniu podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego poczynionych w części opisowej wystąpienia uwag dotyczących znaczenia pojęcia periodiczności wypłat oraz ich związku z wykonaniem konkretnego zadania lub konkretnym osiągnięciem. Ustalenie kwot dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego od dodatków specjalnych przyznanych za wybory prezydenckie, których wypłaty miały charakter jednorazowy i wystąpienie do pracowników o ich dobrowolny zwrot.
16. Potrącanie 20% miesięcznej diety radnego za każdy dzień, w którym miała miejsce nieobecność na sesji lub posiedzeniu komisji, jak to wynika z obowiązującej w tym zakresie uchwały Rady Miejskiej. Wyegzekwowanie od radnego wskazanego w protokole kontroli zwrotu diety wypłaconej za sierpień 2021 r. w kwocie zawyżonej o 264,21 zł z powodu niedokonania potrącenia za jeden z dni nieobecności.

17. Rozważenie opracowania i przedłożenia Radzie Miejskiej projektu zmiany uchwały w sprawie ustalania diet radnym, w wyniku której określone uchwałą zasady potrącania diet z tytułu nieobecności radnych na sesji lub na komisji będą należycie oddawały intencje zaprezentowane w udzielonym przez Pana Burmistrza wyjaśnieniu.

18. Zapewnienie dokumentowania w protokole zebrania wiejskiego, na którym uchwalono wniosek sołectwa o przeznaczenie środków funduszu sołectkiego, faktu przeprowadzenia zebrania w II terminie, jeżeli liczba obecnych na zebraniu uniemożliwiała przeprowadzenie zebrania w I terminie w świetle zasad wynikających ze statutu sołectwa.

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
Dariusz Renczyński