

P. A. *Adam Nowalski*
18.12.2019
[Signature]

Urząd Miasta Sejny
WPŁYNĘŁO
dnia 18. GRU. 2019
L. dr. 1090
podpis. *[Signature]*

Białystok, 2019.12.17

RIO.V.6001-7/19

OSO. 1710. 1.8. 2019

18-12-2019

Pan

Arkadiusz Adam Nowalski

Burmistrz Miasta Sejny

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej miasta Sejny za 2018 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Sejny 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 2019 r. poz. 2137) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Suwałkach, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania miasta oraz jego 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 2019 r. poz. 2215), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

W mieście Sejny nie jest obsadzone stanowisko zastępcy Burmistrza, pomimo że stanowisko to zostało wskazane statutem miasta jako funkcjonujące w Urzędzie Miasta. Do zastępowania Pana Burmistrza w razie Pana nieobecności upoważniona została Sekretarz Miasta – str. 4 protokołu kontroli. Występuje zatem sprzeczność między postanowieniami statutu a faktyczną praktyką.

Kontrola wykazała, że formalnie nie została przez Pana Burmistrza rozstrzygnięta kwestia osoby wykonującej wobec Pana czynności z zakresu prawa pracy. Czynności te wykonywała w praktyce Sekretarz Miasta. Jak stanowi art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada

2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1282), czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy, z tym, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy, w drodze uchwały. W trakcie kontroli zarządzeniem z dnia 3 września 2019 r. wyznaczył Pan Sekretarza Miasta do wykonywania wobec Pana czynności z zakresu prawa pracy – str. 3 protokołu kontroli.

W zakresie funkcjonowania przyjętych w jednostce procedur kontroli zarządczej stwierdzono, w jednym przypadku, złożenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2018 r. po terminie wynikającym z przepisów wewnętrznych (dotyczyło to oświadczenia złożonego przez Skarbnika Miasta). Oświadczenie należało złożyć do dnia 31 stycznia 2019 r. a zostało złożone z datą 23 kwietnia 2019 r. – str. 11 protokołu kontroli.

W wyniku analizy przepisów wewnętrznych składających się na dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, przeprowadzonej pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351) 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 2017 r. poz. 1911, ze zm.) stwierdzono, że:

a) jako jeden ze składników ksiąg rachunkowych jednostki wskazano wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz), potwierdzony ich inwentaryzacją, sporządzają jednostki, które uprzednio nie prowadziły ksiąg rachunkowych w sposób określony ustawą; w pozostałych jednostkach rolę inwentarza spełnia zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawienie sald kont ksiąg pomocniczych, sporządzane na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych – str. 17 protokołu kontroli,

b) w zakładowym planie kont Urzędu Miasta jako jednostki budżetowej (str. 14-16 protokołu kontroli):

- występowały konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” niemające zastosowania do końca czerwca 2019 r., tj. do czasu, w

którym jednostka wykorzystywała rachunek bankowy budżetu jako wspólny rachunek budżetu i Urzędu. Od lipca 2019 r. Urząd dysponuje odrębnym rachunkiem bieżącym, w związku z czym niezbędne jest prowadzenie kont 222 i 223. Do czasu zakończenia kontroli nie stwierdzono jednakże, aby – w związku z posiadaniem przez Urząd odrębnego rachunku bieżącego – dostosowano opis funkcjonowania konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” w zakładowym planie kont Urzędu do obecnie stosowanych rozwiązań,

- występowało nieprzewidziane załącznikiem nr 3 do rozporządzenia konto 410 „Inne świadczenia finansowane z budżetu”, w opisie którego określono, że służy ono do ewidencji kosztów działalności podstawowej, które nie kwalifikują się do ujęcia na kontach 400-405 oraz na koncie 409 (w szczególności kosztów z tytułu udzielonej pomocy społecznej, nagród o charakterze szczególnym i innych form pomocy dla uczniów, w tym stypendiów). W praktyce na koncie tym ujmowane były koszty: diet radnych, diet członków miejskiej komisji wyborczej, stypendiów dla uczniów, dodatków mieszkaniowych, dodatków energetycznych, dopłat do renty. Wymienione koszty powinny być ewidencjonowane jako pozostałe koszty rodzajowe, stosownie do zasad funkcjonowania konta 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia..., na którym powinny być ujmowane wszystkie koszty bieżące niepodlegające ewidencji na kontach 400-405,

- nie zostały przewidziane konta 016 „Dobra kultury” oraz 411 „Pozostałe obciążenia”, które w 2018 r. były otwarte w księdze głównej. Konto 411 (podobnie jak konto 410) nie zostało przewidziane załącznikiem nr 3 do rozporządzenia i podobnie jak to wyżej zostało uzasadnione, nie ma podstaw do jego prowadzenia w świetle zasad funkcjonowania konta 409. W praktyce na koncie tym ujmowane były koszty: zwrotów do PUW nienależnie pobranych świadczeń wychowawczych, zasiłków pielęgnacyjnych za ubiegłe lata, odsetek od nienależnie pobranych świadczeń rodzinnych, zwrotów nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego, wpłat do Podlaskiej Izby Rolniczej w wysokości 2% wpływów z podatku rolnego, zobowiązań z tytułu kary za nieosiągnięcie recyklingu i przygotowanie do ponownego użycia odpadów nałożonej decyzją Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku,

- przewidziano konta 770 „Zyski nadzwyczajne” i 771 „Straty nadzwyczajne”. Konta te od 1 stycznia 2016 r. zostały wyłączone ze standardowego planu kont dla jednostek budżetowych, zawartego w załączniku nr 3 do ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont.... (Dz. U. z 2017 r. poz. 760). Jednocześnie usunięto wiersze służące wykazywaniu danych pochodzących z tych kont z zawartego w rozporządzeniu wzoru rachunku zysków i

strat (wariant porównawczy). Od czasu nowelizacji przywołanego rozporządzenia nie ma zatem podstaw do wydzielania tego typu operacji. W obecnie obowiązującym rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont... konta 770 i 771 również zostały pominięte. Operacje podlegające ujmowaniu na tych kontach powinny być księgowane – odpowiednio – na kontach 760 „Pozostałe przychody operacyjne” i 761 „Pozostałe koszty operacyjne”.

Badając regulacje wewnętrzne jednostki stwierdzono, że w instrukcji ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Miasta Sejny – wprowadzonej zarządzeniem Nr 56/12 Burmistrza Miasta Sejny z dnia 31 października 2012 r. – wśród druków ścisłego zarachowania wskazano niestosowane w praktyce karty drogowe (Urząd nie dysponuje żadnymi pojazdami) oraz karnety wstępu na siłownię – str. 45 protokołu kontroli.

Kontrola zapisów dokonywanych w księgach rachunkowych, przeprowadzona w świetle przepisów ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont..., wykazała, że:

- a) konto 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w ewidencji księgowej budżetu służyło nie tylko do rozliczenia dochodów budżetu miasta Sejny, ale również do księgowania dochodów budżetu państwa uzyskanych w związku z realizacją przez miasto zadań zleconych. Całość wpływów związanych z realizacją zadań zleconych, przekazywanych na rachunek budżetu przez MOPS, ujmowano w korespondencji z kontem 222, a następnie przeksięgowywano część należną budżetowi państwa na konto 224 „Rozrachunki budżetu”. W konsekwencji obroty konta 222 w ewidencji budżetu zostały bezpodstawnie zawyżone o kwotę 24.764,82 zł obrazującą dochody należne Skarbowi Państwa. Prawidłowo należało dokonać następujących zapisów dotyczących wpływu na rachunek budżetu środków przekazanych przez MOPS: Wn 133 „Rachunek budżetu” – Ma 222 (część stanowiąca dochód budżetu miasta) i Wn 133 – Ma 224 (część stanowiąca dochód Skarbu Państwa); przelew dochodów budżetu państwa na rachunek PUW Wn 224 – Ma 133 – str. 20-21 i 216-217 protokołu kontroli,
- b) w przypadku operacji dotyczących zwrotów wydatków na koncie 902 „Wydatki budżetu” stosowano dodatkowy techniczny zapis ujemny po obu stronach tego konta. Obowiązujące przepisy nie przewidują stosowania zasady czystości obrotów na koncie 902 – str. 25 protokołu kontroli,

c) obroty na koncie syntetycznym 130 zostały zawyżone w stosunku do kwot dochodów i wydatków zrealizowanych przez Urząd łącznie o kwotę 30.564,78 zł. Zawyżenie obrotów konta 130 było wynikiem niezachowania zasady czystości obrotów dla operacji zmniejszenia dochodów w związku z zapłatą podatku VAT do urzędu skarbowego. Zgodnie z zasadami funkcjonowania konta 130 określonymi załącznikiem nr 3 do rozporządzenia, na koncie tym obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów – str. 27 protokołu kontroli,

d) w zestawieniu obrotów i sald na koniec 2018 r. konto syntetyczne 860 „Wynik finansowy” wykazywało nieprawidłowo dwustronne saldo Wn 454.247,58 zł i Ma 17.346.036,89 zł. W rzeczywistości wynik finansowy na koniec 2018 r. stanowił persaldo powyższych wartości i powinien być prezentowany jako saldo Ma na koncie 860 w wysokości 16.891.789,31 zł (w takiej wysokości został wykazany w rachunku zysków i strat Urzędu oraz w zestawieniu zmian w funduszu jednostki) – str. 28 protokołu kontroli,

e) analogicznie jak w przypadku konta 860, również konto 800 „Fundusz jednostki” prezentowało w zestawieniu obrotów i sald kont Urzędu na koniec 2018 r. dwustronne saldo Wn 18.259.025,74 zł i Ma 17.771.355,71 zł. Prawidłowo fundusz na koniec 2018 r. stanowił persaldo powyższych wartości i powinien być przedstawiony jako saldo Wn na koncie syntetycznym 800 w wysokości 487.670,03 zł. Fundusz został wykazany w prawidłowej wysokości w zestawieniu zmian w funduszu jednostki oraz w pasywach bilansu Urzędu na koniec 2018 r. Ponadto stwierdzono, że ewidencja szczegółowa do konta 800 prowadzona była w podziale na: fundusz obrotowy, fundusz inwestycyjny i fundusz środków trwałych, tj. w sposób wzorowany na rozwiązaniach przyjętych w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 kwietnia 1985 r. w sprawie planów kont dla jednostek gospodarki uspołecznionej (M.P. Nr 12, poz. 95). Zarządzenie to dotyczyło m.in. jednostek i zakładów budżetowych i zalecało w zakresie funduszy jednostki prowadzenie kont służących do ewidencji funduszy stanowiących równowartość środków trwałych i środków obrotowych (zespół 8) i funduszy inwestycyjnych (zespół 9). Zgodnie zaś z opisem konta 800 zamieszczonym w załączniku nr 3 do obowiązującego rozporządzenia, ewidencja szczegółowa do konta 800 powinna zapewnić możliwość ustalenia przyczyn zwiększeń i zmniejszeń funduszu jednostki a zatem dane niezbędne do sporządzenia zestawienia zmian w funduszu – str. 28-29 protokołu kontroli,

f) odszkodowanie w wysokości 700 zł za zniszczone mienie miasta zostało nieprawidłowo księgowane po stronie Ma konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Zgodnie z zasadami funkcjonowania kont zawartymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia otrzymane odszkodowania ujmuje się na stronie Ma konta 760 „Pozostałe przychody operacyjne” – str. 29 protokołu kontroli,

g) kara nałożona na miasto decyzją Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Białymstoku za nieosiągnięcie recyklingu i przygotowanie do ponownego użycia odpadów – w wysokości 3.140 zł – została nieprawidłowo zaksięgowana na koncie 411, zamiast na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne” – str. 16 protokołu kontroli,

h) należność z tytułu dotacji udzielonej stowarzyszeniu w związku z realizacją zadania publicznego pn. „Kiedy mówię Ojczyzna...” przypisanej do zwrotu wraz z odsetkami (łącznie 3.862,87 zł) potraktowano jako roszczenie sporne i ujęto na koniec roku na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” w ewidencji Urzędu. Należy wskazać, że z opisu konta 240 zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia w sprawie rachunkowości... nie wynika, aby służyło ono do ewidencji należności spornych. Przypisana do zwrotu dotacja stanowiła należność z tytułu dochodów budżetowych i powinna zostać ujęta na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Z opisu konta 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych...” zawartego w załączniku nr 3 do rozporządzenia wynika, że dotacje przypisane do zwrotu, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, ujmowane są na koncie 221 – str. 52-53 protokołu kontroli,

i) odpis aktualizujący wątpliwą do ściągnięcia należność z tytułu podatków lokalnych w kwocie 2.092 zł zaksięgowano zapisem Wn 720 – Ma 290 „Odpisy aktualizujące należności”. Zgodnie z zasadami funkcjonowania kont określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia odpisy aktualizujące należności główne ujmuje się na stronie Wn konta 761 – str. 59-60 protokołu kontroli,

j) nieprawidłowo księgowano koszty komornicze potrącone przez organ egzekucyjny, które nie są uwidoczniane w wyciągu bankowym. Wpływ środków wyegzekwowanych przez komornika księgowano niezgodnie z wyciągiem bankowym w wysokości zawyżonej o potrącone koszty komornicze (Wn 133 – Ma 901 „Dochody budżetu” w ewidencji budżetu i Wn 130/1/1 – Ma 221 w ewidencji Urzędu). Następnie, celem zobrazowania w ewidencji księgowej kwoty potrąconych kosztów komorniczych, sporządzano notę księgową, w której kwoty odpowiadające potrąconej opłacie komorniczej wykazywano jako wydatek (Wn 409 – Ma 240/J/7/2 „Urząd Skarbowy w Suwałkach”, Wn 240/J/7/2 – Ma 130/0/1 subkonto wydatków w księgach Urzędu z jednoczesnym ujęciem w księgach budżetu zapisem Wn 902 – Ma 133). Podobnie ewidencjonowano – jako dochód i wydatek – operacje związane z przyznaniem jednostce wynagrodzeniem płatnika z tytułu terminowego wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych. Na kwotę potrącanego co miesiąc wynagrodzenia płatnika sporządzano odrębne polecenie przelewu, w którym wynagrodzenie to wskazywano jako wydatek (ujęty następnie na subkoncie wydatków) i jako dochód (ujęty następnie na

subkoncie dochodów), mimo że operacja gospodarcza faktycznie polegała na zmniejszeniu kwoty podlegającej przelaniu do urzędu skarbowego. Tworzenie przez jednostkę dokumentów mających obrazować rzekomy wpływ i wypływ środków na rachunku jednostki nie miało uzasadnienia w przypadku zarówno kosztów komorniczych, jak i wynagrodzenia płatnika, ponieważ nie obrazowało rzeczywistego przebiegu operacji. Brak przelewów od i do podmiotu, który odpowiednio pomniejsza koszty komornicze i przyznaje wynagrodzenie, powoduje, że nie ma podstaw do wykazywania dochodów i wydatków budżetu związanych z tymi operacjami i tworzenia dokumentów mających takie operacje imitować. Pozostawało to wbrew zasadzie kasowego ustalania wyniku budżetu, wyrażonej w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) i § 5 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont... Ustalono, że od 2019 r. nie ewidencjonuje się operacji związanych potrąceniem kosztów komorniczych oraz z przyznanym jednostce wynagrodzeniem płatnika podatku dochodowego jako dochodu i wydatku jednostki – str. 29-30 protokołu kontroli,

k) jednorazowe umorzenie wartości niematerialnych i prawnych błędnie księgowano w korespondencji z kontem 402 „Usługi obce”, zamiast z kontem 401 „Zużycie materiałów i energii” – str. 210 protokołu kontroli,

l) w prowadzonej ręcznie księdze środków trwałych wartość gruntów została ujęta zbiorczo pod jedną pozycją „grunty” (wartość 3.963.410,16 zł), bez wskazania daty wprowadzenia tej wartości do ewidencji oraz bez wskazania gruntów, których ta wartość dotyczy. Z ustaleń kontroli wynika, że nie prowadzono ewidencji analitycznej gruntów w rozumieniu przepisów ustawy o rachunkowości i zasad funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określonych załącznikiem nr 3 do rozporządzenia, tj. na poszczególne działki gruntu jako odrębne środki trwałe. W przypadku zbywania gruntów wartość podlegającą zdjęciu z ewidencji ustalano na podstawie ceny uzyskanej ze sprzedaży gruntu, a nie w wysokości wartości inwentarzowej (historycznej). Nieprowadzenie należytej ewidencji księgowej gruntów powoduje, że księgi Urzędu nie zawierają informacji na temat rzeczywistego stanu posiadanych gruntów – str. 208-209 protokołu kontroli,

ł) w księgach rachunkowych jednostek oświatowych (Przedszkola Miejskiego Nr 1 w Sejnach i Szkoły Podstawowej w Sejnach) ujęto jedynie wartość budynków przekazanych im w trwały zarząd (bez wartości gruntów). Należy wskazać, że grunty stanowią odrębny obiekt inwentarzowy od posadowionych na nich budynków i budowli. Grunty otrzymane w trwały zarząd powinny być ujęte w ewidencji środków trwałych oraz wykazane w bilansie jednostki sprawującej trwały zarząd, jak to wynika z § 2 pkt 5 rozporządzenia. Brak księgowej wartości

gruntów przekazanych jednostkom w trwały zarząd wynika z opisanego w poprzednim punkcie braku ewidencji analitycznej gruntów – str. 206 i 209 protokołu kontroli,

m) w ewidencji środków trwałych Szkoły Podstawowej w Sejnach – której księgi rachunkowe prowadzi Urząd Miasta – boiska zostały błędnie sklasyfikowane jako grunty (grupa 0 KŚT) i w konsekwencji ich wartość była wykazywana w bilansie tej jednostki po stronie aktywów w poz. 2.1.1. „Grunty”. Według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. z 2016 r. poz. 1864) boiska zostały zaliczone do rodzaju 290 „budowle sportowe i rekreacyjne” w grupie 2 „obiekty inżynierii lądowej i wodnej”, podobnie według rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (PKOB) (Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.) boiska zostały zaliczone do kategorii budowli sportowych (grupa 241 „budowle sportowe i rekreacyjne”, klasa 2411 „boiska i budowle sportowe”) – str. 206 protokołu kontroli,

n) w odniesieniu do budynku przekazanego w użyczenie Ośrodkowi Kultury w Sejnach stwierdzono, że bezpodstawnie nie widnieje on w księgach Urzędu na koncie 011. Jeżeli miasto jest właścicielem gruntu, na którym posadowiony jest budynek, oraz nie zostało ustanowione użytkowanie wieczyste na rzecz Ośrodka Kultury, należy w świetle art. 48 k.c. przyjąć, że gmina jest również właścicielem budynku. Budynek powinien zatem znajdować się w księgach Urzędu Miasta, a nie Ośrodka Kultury, co wynika z art. 3 ust. 1 pkt 15 i ust. 4 ustawy o rachunkowości, a także § 2 pkt 5 rozporządzenia – str. 207 protokołu kontroli,

o) nieprawidłowo księgowano zdjęcie z ewidencji środków trwałych sprzedanych lokali mieszkalnych. Poniżej przedstawiono księgowania zastosowane przy sprzedaży lokalu za kwotę 39.537 zł:

- dokięgowanie zapisem Wn 011 – Ma 800 kwoty 15.181,06 zł jako różnicy między ceną sprzedaży po bonifikacie (39.537 zł) a wartością mieszkania wynikającą z ksiąg rachunkowych (24.355,94 zł) – zapis bezzasadny,

- naliczenie amortyzacji za 6 miesięcy od „podwyższonej wartości”, tj. kwoty 15.181,06 zł zapisem Wn 400 „Amortyzacja” – Ma 071 „Umorzenie środków trwałych...” – zawyżenie amortyzacji,

- naliczenie amortyzacji za 6 miesięcy od wartości, która figurowała pierwotnie w księgach, zapisem Wn 400 – Ma 071 – zaniżenie amortyzacji o wartość 1 miesiąca,

- zaksięgowanie protokołu likwidacji mieszkania LT z dnia 31 lipca 2018 r. zapisem Wn 071 – 18.580,02 zł i Wn 800 – 20.956,98 zł oraz Ma 800 – 39.537 zł.

Zgodnie z opisem konta 071 zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia umorzenie podstawowych środków trwałych nalicza się, zgodnie z przepisami podatkowymi, do końca tego miesiąca, w którym sprzedano środek trwały. Kontrolowana jednostka powinna naliczyć umorzenie za 7 miesięcy a nie za 6 miesięcy. Naliczenie winno być dokonane wyłącznie od wartości lokalu, która widniała pierwotnie w księgach rachunkowych. Odnośnie dokonania „zwiększenia wartości środka trwałego” o kwotę 15.181,06 zł należy wskazać, że raz ustalona wartość początkowa może być zmieniona tylko na skutek ulepszenia środka trwałego, stwierdzenia, że była ustalona niezgodnie z przepisami albo w przypadku przeprowadzenia powszechnej aktualizacji wyceny środków trwałych zarządzanej na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości; żadna z tych okoliczności nie zaistniała. Nie ma podstaw prawnych aby uwidocznioną w księgach wartość środka trwałego zmieniać w związku z procesem jego sprzedaży, w zależności od uzyskanej ceny. Prawidłowa ewidencja tych operacji w księgach rachunkowych została opisana w protokole kontroli na str. 141-142.

W wyniku kontroli prawidłowości sporządzenia sprawozdawczości na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.) 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) stwierdzono, że:

a) w rocznym sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki budżetowej i jako organu w kol. 8 „dochody otrzymane” wykazano kwotę 22.642.955,62 zł, podczas gdy prawidłowo należało wykazać kwotę 22.497.676,38 zł (tj. o 145.279,24 zł niższą); szczegółowe wyliczenie różnicy zamieszczono na str. 36-37 protokołu kontroli. Zasady wypełniania kolumny „dochody otrzymane” określają przepisy § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 1 lit. c) i pkt 2 lit. c), ust. 4 pkt 4, ust. 5 pkt 3 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

b) w zaległościach wykazanych w kol. 10 rocznego sprawozdania jednostkowego Rb-27S uwzględniono zaległość od HAWE Telekom Sp. z o.o. w restrukturyzacji w wysokości 622,83 zł, co sprzeciwia się postanowieniom § 3 ust. 1 pkt 7 instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-27S zamieszczonej w załączniku nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zgodnie z przywołanym przepisem w kol. „zaległości netto” wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane; w kolumnie tej nie należy wykazywać zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym – str. 53-54 protokołu kontroli,

c) w rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S sporządzonym przez MOPS w Sejnach należności pozostałe do zapłaty w wysokości 829.503,66 zł wykazano jedynie w kol. 9 sprawozdania, podczas gdy stanowiły one zaległości i powinny zostać wykazane również w kol. 10 „zaległości netto”. Stwierdzono, że w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S zostały one już prawidłowo wykazane jako zaległości. Powyższe świadczy o braku zgodności między sprawozdaniem zbiorczym i mającymi stanowić podstawę jego sporządzenia sprawozdaniami jednostkowymi. W efekcie powyższej nieprawidłowości stwierdzono również niezgodność między danymi wykazanymi w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S MOPS a danymi wykazanymi w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27ZZ MOPS w części B danych uzupełniających. Zgodnie z § 6 ust. 5 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej należności, zaległości i nadpłaty z tytułu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami powinny być w takiej samej wysokości wykazane w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S – str. 34 i 39 protokołu kontroli,

d) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S MOPS za 2018 r. nie zostały wykazane dane dotyczące zrealizowanych przez MOPS dochodów z zadań zleconych w części stanowiącej dochody budżetu miasta (par. 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami”) w rozdziałach 85228 „Usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze” i 85502 „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego...” w zakresie: dochodów planowanych (kol. 4), wykonanych (kol. 7) i otrzymanych (kol. 8). Dane te zostały wykazane nieprawidłowo w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S sporządzonym na podstawie ewidencji budżetu i Urzędu Miasta (dochody wykonane w par. 2360 w łącznej wysokości 16.009,45 zł: w rozdz. 85228 – 40,62 zł oraz w rozdz. 85502 – 15.968,83 zł). W efekcie część danych związanych z dochodami z zadań zleconych realizowanymi przez MOPS znalazła się w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S MOPS a część w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu i budżetu – str. 21, 34, 37 i 217 protokołu kontroli,

e) nie były sporządzane przez Pana Burmistrza sprawozdania jednostkowe Rb-27ZZ dla Urzędu Miasta, zaś dane dotyczące realizacji przez Urząd dochodów z zadań zleconych ujmowano bezpośrednio w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27ZZ sporządzanym dla danych wynikających z jednostkowego Rb-27ZZ MOPS i ewidencji Urzędu Miasta. Naruszono tym samym § 6 ust. 2 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ sporządzane są na podstawie sprawozdań jednostkowych. Skarbnik wyjaśniła, że: *Dane z ksiąg rachunkowych Urzędu*

Miasta były przenoszone bezpośrednio do systemu Bestia do sprawozdania zbiorczego Rb-27ZZ, zadania zlecone potraktowano jako zadania organu wykonywane przez Urząd. Od 2019 r. sporządza się jednostkowe sprawozdania Rb-27ZZ dla Urzędu Miasta – str. 38 protokołu kontroli,

f) dane uzupełniające do sprawozdania jednostkowego Rb-27ZZ MOPS w Sejnach nie były zgodne z danymi uzupełniającymi do sprawozdania zbiorczego Rb-27ZZ. W odniesieniu do należności wykazanych w rozdz. 85502 par. 0640 „Wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień” w kol. 5 sprawozdania jednostkowego Rb-27ZZ MOPS w wysokości 11,60 zł stwierdzono, że zostały one wykazane w danych uzupełniających w kol. „należności” w całości w części A (należności w części dotyczącej budżetu państwa). Natomiast w danych uzupełniających do sprawozdania zbiorczego Rb-27ZZ należności te zostały wykazane w części A w wysokości 11,02 zł (95%), zaś w części B w wysokości 0,58 zł (5%). Powyższe sprzeciwia się przepisowi § 6 ust. 3 załącznika nr 36 do rozporządzenia, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie danych wykazanych w sprawozdaniach jednostkowych, w danych uzupełniających do sprawozdania Rb-27ZZ wykazują w poszczególnych rozdziałach kwoty należności, zaległości i nadpłat, odpowiednio w części należnej budżetowi państwa i w części należnej jednostkom samorządu terytorialnego, na mocy odrębnych przepisów – str. 38-39 protokołu kontroli,

g) sprawozdanie Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2018 r. sporządzono niezgodnie z § 22 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej (str. 40 protokołu kontroli):

- stan środków na rachunku budżetu wykazano w wysokości 1.674.350,75 zł, podczas gdy zgodnie z bankowym potwierdzeniem salda na dzień 31 grudnia 2018 r. stan środków na rachunku budżetu wynosił 1.674.349,97 zł i odpowiadał saldu Wn konta 133,

- stan środków na rachunku wydatków niewygasających wykazano w wysokości 142.306 zł, podczas gdy zgodnie z bankowym potwierdzeniem salda na dzień 31 grudnia 2018 r. stan środków na rachunku wydatków niewygasających wynosił 142.306,78 zł i odpowiadał saldu Wn konta 135 „Rachunek środków na niewygasające wydatki”,

- środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym wykazano w wysokości 2.076,77 zł, podczas gdy należało wykazać kwotę 1.843 zł (w wierszu tym nieprawidłowo uwzględniono również środki stanowiące dochody budżetu państwa z zadań zleconych w wysokości 233,77 zł podlegające przekazaniu do PUW w styczniu 2019 r., widniejące na saldzie Ma konta 224 w ewidencji budżetu),

h) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S Urzędu za 2018 rok:

- wykazano sumę zobowiązań ogółem w wysokości 185.779,78 zł, podczas gdy zgodnie z ewidencją księgową należało wykazać 1.156.301,52 zł (tj. więcej o 970.521,74 zł). W sprawozdaniu bezpodstawnie pominięto zobowiązanie wobec Fundacji im. bpa Antanasa Baranauskasa „Dom Litewski” w Sejnach w wysokości 970.521,74 zł (figurujące w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 201/U/2/5). Z wyjaśnień Skarbnika w tej sprawie wynika: *W związku z podpisaniem ugody 8 września 2017 r. zobowiązanie wobec Fundacji zostało rozłożone na raty – na 5 lat (2018-2022). Kwota w wysokości 970.521,74 dotyczy przyszłych lat, dlatego wstawiono ją do Rb-Z w kolumnie E 2.2. 14, a pominięte w RB-28S. W Sprawozdaniu Rb-28S wykazane zostały zobowiązania niespłacone według stanu na koniec okresu sprawozdawczego za 2018 rok. Nadmieniam, iż spłata długu w wysokości 970.521,74 również została rozłożona na przyszłe lata w WPF i wykonywana jest z wydatków bieżących w poszczególnych latach – str. 57-59 protokołu kontroli,*

- jako zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym (kol. 9 sprawozdania Rb-28S) wykazano kwotę 3.125,76 zł; z ustaleń kontroli wynika, że w kwocie zobowiązań wymagalnych nie uwzględniono zobowiązania z tytułu odsetek od nieprzekazanej do końca roku dotacji dla miasta Suwałki (24 zł) – str. 41, 54-55 i 57-58 protokołu kontroli.

Wskazanymi błędami w sporządzeniu sprawozdania Rb-28S naruszono przepisy § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, które wymagają, aby sprawozdania jednostkowe były sporządzone zgodnie z danymi ksiąg rachunkowych. Instrukcja sporządzania sprawozdania Rb-28S zawarta w załączniku nr 36 do rozporządzenia przewiduje w § 8 ust. 2 pkt 4, że w kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie bezsporne zobowiązania niespłacone do końca okresu sprawozdawczego, natomiast w § 8 ust. 2 pkt 5, że w kolumnie „Zobowiązania wymagalne” wykazuje się zobowiązania, których termin zapłaty minął przed upływem okresu sprawozdawczego, a nie są ani przedawnione, ani umorzone, z wyróżnieniem zobowiązań powstałych w latach ubiegłych i zobowiązań powstałych w roku bieżącym – str. 42, 55 i 58-59 protokołu kontroli.

Kontrola prawidłowości ustalenia wykazu wydatków, które nie wygasły z końcem 2018 r., przyjętego uchwałą Nr IV/17/18 Rady Miasta Sejny z dnia 28 grudnia 2018 r., wykazała, że do wykazu ujęto wydatki w wysokości 142.306 zł na realizację zadania pn. „Rozwój małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej o charakterze wielopokoleniowym – otwarte strefy aktywności (OSA)” – z naruszeniem art. 263 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem w wykazie wydatków niewygasających

mogą być ujęte wydatki związane z realizacją umów w sprawie zamówienia publicznego oraz umów, 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. Z ustaleń kontroli wynika, że na dzień podjęcia uchwały w sprawie ustalenia wykazu wydatków niewygasających z upływem 2018 r. kontrolowana jednostka nie miała podpisanej umowy z wykonawcą ani wyłonionego wykonawcy w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a zatem nie miała podstaw do ustalenia planu wydatków, które nie wygasają z końcem 2018 r. Odnosząc się do tej kwestii wskazał Pan w wyjaśnieniu: *Nie pamiętam szczegółów sprawy z uwagi na bardzo dużą ilość ważnych i pilnych kwestii załatwianych w czasie obejmującym pytanie. Pamiętam jedynie, że w swoim działaniu kierowałem się zasadą nie generowania strat miastu.*

Ostatecznie jednostka podpisała umowę na realizację zadania pn. „Budowa Otwartej Strefy Aktywności w mieście Sejny” z wykonawcą wyłonionym w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania ofertowego w 2019 r. Zadanie zostało wykonane zgodnie z postanowieniami umowy zawartej w dniu 10 kwietnia 2019 r. za wynagrodzeniem w wysokości 125.609,56 zł. W wyniku bezpodstawnego ustalenia planu wydatków niewygasających zawyżono wydatki budżetu za 2018 r. o 142.306 zł, zaniżając tym samym wynik budżetu za 2018 r. – str. 31-33 protokołu kontroli.

W ramach kontroli zwrócono uwagę na dochody i wydatki związane z żywieniem uczniów zorganizowanym w Szkole Podstawowej w Sejnach. Z rocznego sprawozdania Rb-27S Szkoły wynika, że dochody za żywienie sklasyfikowane w par. 0830 „Wpływy z usług” w rozdz. 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne” wyniosły w 2018 r. 145.979,80 zł, natomiast wydatki na zakup artykułów żywnościowych sklasyfikowane w par. 4220 „Zakup środków żywności” w rocznym sprawozdaniu Rb-28S Szkoły za 2018 r. wyniosły 136.963,49 zł. Dochody z opłat za żywienie w 2018 r. były zatem większe od wydatków poniesionych na zakup artykułów spożywczych zużytych do przygotowania posiłków o 9.016,31 zł.

Zgodnie z art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1148, ze zm.) do opłat wnoszonych za korzystanie przez uczniów z posiłków w stołówce szkolnej nie wlicza się wynagrodzeń pracowników i składek naliczanych od tych wynagrodzeń oraz kosztów utrzymania stołówki. Przepis ten oznacza, że opłaty pobrane od uczniów za korzystanie z żywienia mogą być przeznaczone wyłącznie za zakup artykułów żywnościowych („wsad do kotła”). Dochody z opłat za żywienie mogą być wyższe od

wydatków na zakup artykułów żywnościowych wyłącznie o dodatkowe opłaty wnoszone przez nauczycieli i innych pracowników szkoły korzystających z wyżywienia. Przeprowadzono zatem czynności kontrolne w celu ustalenia, jaka część podanej wyżej nadwyżki odpowiada opłatom wniesionym przez uczniów, które zostały przeznaczone na inne cele, wbrew art. 106 ust. 4 Prawa oświatowego.

Po pomniejszeniu wynikającej ze sprawozdawczości nadwyżki w wysokości 9.016,31 zł o łączną kwotę wpłaconą w 2018 r. przez pracowników szkoły za obiady ponad stawkę obowiązującą uczniów, a następnie po przemnożeniu tak ustalonej nadwyżki przez wskaźnik udziału posiłków opłaconych przez uczniów w ogólnej liczbie sprzedanych posiłków (zawierającej też posiłki sprzedane pracownikom i sfinansowane przez ośrodki pomocy społecznej) obliczono, że nadwyżka dochodów nad wydatkami dotycząca tylko obiadów opłaconych przez uczniów wynosi 3.679,25 zł. Po podzieleniu tej kwoty przez liczbę obiadów samodzielnie opłaconych przez uczniów w 2018 r. (30.673 obiadów) otrzymujemy nadwyżkę na poziomie 0,12 zł za jeden obiad. Szczegółowe obliczenia zamieszczono na str. 218-219 protokołu kontroli.

Kontrola wykazała, że obowiązująca uchwała Nr VI/26/11 Rady Miasta Sejny z dnia 29 marca 2011 r. w sprawie zasad i trybu umarzania, odraczania spłaty i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Sejny lub jego jednostkom podległym, nie została dostosowana do brzmienia delegacji ustawowej nadanego 28 kwietnia 2017 r. ustawą z dnia 10 lutego 2017 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 659). Od tego czasu, w związku ze zmianą art. 59 ust. 1 ustawy, także instytucje kultury mogą stosować ulgi w spłacie przypadających im należności cywilnoprawnych, jednakże warunkiem możliwości ich stosowania jest uregulowanie tej kwestii w treści uchwały – str. 115 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli dochodów z najmu stwierdzono brak wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien obowiązywać od 2019 r. Wcześniej obowiązująca uchwała Nr XXXV/182/14 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2014 r. dotyczyła uchwalenia wieloletniego programu na lata 2014-2018. Stwierdzony stan faktyczny świadczy o naruszeniu art. 21 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1182, ze zm.), zgodnie z którymi rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, obejmujący okres co najmniej

pięciu kolejnych lat – str. 117 protokołu kontroli.

Analizując zarządzenia Pana Burmistrza w sprawie ustalenia stawek czynszu z tytułu dzierżawy gruntów komunalnych miasta – pochodzące z dnia 25 lipca 2017 r. i z dnia 13 listopada 2018 r. – stwierdzono, że za dzierżawę gruntów komunalnych wykorzystywanych na uprawy rolne i łąki kwotę czynszu określano jako kwotę netto za 1 m². Może to błędnie sugerować potencjalnym kontrahentom, że do kwoty określonej zarządzeniem będzie doliczany podatek VAT. Tymczasem zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (Dz. U. z 2018 r. poz. 701) zwalnia się od podatku od towarów i usług dzierżawę gruntów przeznaczonych na cele rolnicze. Jak wynika z ustaleń kontroli, w praktyce podatek VAT nie był uwzględniany w wysokości czynszu za dzierżawę gruntów na cele rolnicze – str. 118-119 protokołu kontroli.

Sprawdzeniem objęto uzyskiwanie dochodów z najmu lokali użytkowych; kontroli poddano 4 umowy – str. 119-125 protokołu kontroli. We wszystkich badanych umowach, zawartych na czas nieoznaczony, został zawarty zapis, że czynsz najmu lokalu ulega automatycznej zmianie o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszony przez Prezesa GUS, w oparciu o pisemne powiadomienie wynajmującego. Kontrola wykazała, że czynsze nie były waloryzowane. Pobierano czynsz w wysokości ustalonej aneksami zawartymi z najemcami w dniu 1 czerwca 2012 r. Dokonano przeliczenia czynszu o wskaźnik inflacji od 2013 r., i tak:

- a) w przypadku najmu lokalu użytkowego o pow. 112,78 m² na podstawie umowy zawartej w 2000 r. na rzecz spółki „ADEX” zniżenie czynszu do 2018 r. wyniosło 2.894,32 zł;
- b) w przypadku najmu lokalu użytkowego o pow. 33,88 m² na podstawie umowy zawartej w 2003 r. na rzecz spółki „ADEX” zniżenie czynszu do 2018 r. wyniosło 1.250,40 zł;
- c) w przypadku najmu lokalu użytkowego o pow. 27,70 m² na podstawie umowy zawartej w 1997 r. na rzecz PPHU „TRAF” zniżenie czynszu do 2018 r. wyniosło 2.020,68 zł;
- d) w przypadku najmu lokalu użytkowego o pow. 46,50 m² na podstawie umowy zawartej w 1996 r. na rzecz firmy „EWTON” zniżenie czynszu do 2018 r. wyniosło 2.793 zł.

Ogółem za okres od 2013 r. do 2018 r. czynsz z tytułu najmu lokali użytkowych został zniżony o kwotę 8.958,40 zł w wyniku zaniechania jego waloryzacji. W wyjaśnieniu w tej sprawie wskazano, że *Pracownik merytorycznie odpowiedzialny za wynajem i dzierżawę mienia Miasta odszedł na zasilek emerytalny a osoba która przejęła obowiązki sukcesywnie*

porządkuje wszelkie umowy. Ponadto przebywała ona na rocznym urlopie macierzyńskim, stąd brak bieżących naliczeń. Jednocześnie nadmieniam iż nigdy – od zawarcia tych umów w latach 1997 – 2018 waloryzacje te nie były wykonywane ani razu.

Czynsz za dzierżawę gruntów również nie był waloryzowany, na co zwrócono uwagę na poprzedniej kontroli kompleksowej. Wnioskiem pokontrolnym nr 6f) zawartym w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 22 stycznia 2016 r. (znak: RIO.V.6001-5/15) zalecono zwaloryzowanie czynszu kontrahentom wskazanym w protokole kontroli o wskaźnik inflacji. W odpowiedzi o sposobie wykonania zaleceń – pismo znak: FIN.1710.2016 z dnia 18 lutego 2016 r. – wskazał Pan, że pracownicy merytoryczni zostali odpowiednio pouczeni i przyjęli zalecenie do stosowania. Z ustaleń kontroli wynika, że czynsz podniesiono znacząco od 1 kwietnia 2016 r. (w jednej umowie z 31,18 zł na 49,89 zł miesięcznie, w drugiej z 21,53 zł na 34,44 zł miesięcznie), jednakże od 2016 r. do czasu kontroli nie był on już waloryzowany. Umowy dzierżawy zawierają zapisy, że zmiana czynszu dzierżawnego z powodu inflacji określana będzie każdorazowo przez wydzierżawiającego aneksem do umowy – str. 126-129 protokołu kontroli.

Badanie procedur oddania w dzierżawę na okres 9 lat nieruchomości oznaczonej jako działka nr 661/9 (str. 129-130 protokołu kontroli) oraz oddania w dzierżawę gruntów pod garaże (str. 130-131 protokołu kontroli) w świetle przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.) wykazało, że we wszystkich sprawdzonych przypadkach zaniechano zamieszczenia wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę na stronie internetowej Urzędu oraz podania informacji o zamieszczeniu wykazu do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość, czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Z kolei w wyniku badania procedury zbycia lokali mieszkalnych (str. 140 protokołu kontroli) stwierdzono naruszenie wymogu podania informacji o zamieszczeniu wykazu do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

W związku z kontrolą zbycia lokali mieszkalnych ustalono, że żadnemu pracownikowi Urzędu nie zostały powierzone pisemnie obowiązki w zakresie sprawdzania ewentualnych podstaw do dochodzenia zwrotu bonifikat udzielonych nabywcom lokali mieszkalnych stanowiących własność miasta. Stosowne czynności w tym zakresie są natomiast w praktyce wykonywane przez inspektora Urzędu Miasta wskazanego na str. 141 protokołu kontroli.

Rada Miasta Sejny uchwałą Nr XXXII/138/16 z dnia 18 października 2016 r. wyraziła zgodę na wydzierżawienie w drodze bezprzetargowej na okres 30 lat działek nr 466 o pow. 1,0986 ha oraz nr 481/2 o pow. 1,5474 ha (razem 2,6460 ha) dla dzierżawcy realizującego wyłącznie cele inwestycyjne i zapewniającego zatrudnienie w utworzonym przez siebie zakładzie pracy na poziomie co najmniej 100 osób na przestrzeni 3 lat licząc od dnia otwarcia zakładu. W § 2 uchwały zapisano, że niewywiązanie się z powyższych zobowiązań w przeciągu 5 lat od dnia podjęcia uchwały spowoduje wygaśnięcie dzierżawy wymienionych działek. Wojewoda Podlaski rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 18 listopada 2016 r. stwierdził nieważność części uchwały. W związku z powyższym Rada Miasta Sejny uchwałą Nr XXXV/163/16 z dnia 29 grudnia 2016 r. dokonała zmiany § 1 uchwały, w którym wyraziła zgodę na wydzierżawienie tych działek w drodze bezprzetargowej, na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata.

W dniu 24 listopada 2016 r. została zawarta umowa dzierżawy z NordLab Augustów na dzierżawę nieruchomości składającej się z tych działek na okres 30 lat. Warunki wykonania inwestycji oraz sposób rozliczenia nakładów w przedmiocie dzierżawy miała określać odrębna umowa o wykonanie inwestycji, której wzór stanowił załącznik do umowy. Umowa wykonania inwestycji nie została zawarta. Z ustaleń kontroli wynika, że dzierżawca nie poniósł żadnych nakładów (kosztów). Wydanie nieruchomości nastąpić miało w dniu podpisania umowy na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego. Z informacji uzyskanej od Pana Burmistrza wynika, że fizycznie nieruchomość nie została wydana (nie został podpisany protokół zdawczo-odbiorczy), lecz pomimo tego dzierżawca opłacał czynsz. Wynosił on 1.587,60 zł plus podatek VAT rocznie. Pismem z dnia 9 maja 2018 r. dzierżawca wypowiedział umowę „Z uwagi na brak postępu w wykonywaniu ustaleń zawartych w obecności urbanisty (...)”.

Czynsz dzierżawny za 2016 i 2017 r. został opłacony na podstawie wystawionych przez Urząd Miasta faktur. Nie została natomiast wystawiona faktura za 5 miesięcy 2018 r. Czynsz za ten okres wynosiłby 813,65 zł brutto. W złożonym wyjaśnieniu wskazał Pan, że faktury za lata 2016 i 2017 wystawiono, ponieważ (...) zarówno miasto Sejny, jak i inwestor ufali w możliwość ostatecznej realizacji inwestycji. W dalszej części wyjaśnienia wskazuje Pan na działania Rady Miasta, które uniemożliwiły zorganizowanie drogi dojazdowej do nieruchomości będącej przedmiotem umowy, w efekcie czego (...) nie możliwe było w dającej się przewidzieć przyszłości usunięciu wady umożliwiającej wydania terenu do wykorzystania przez dzierżawcę. Podniósł Pan też, że Brak realizacji faktur byłby

elementem wykorzystywanym przez osoby o złej woli do propagowania tezy o złej woli inwestora (...).

Z przedstawionego stanu faktycznego wynika, że miasto nie wydało kontrahentowi przedmiotu dzierżawy, a zatem zobowiązanie wydzierżawiającego nie zostało spełnione. Zgodnie z art. 693 § 1 Kodeksu cywilnego przez umowę dzierżawy wydzierżawiający zobowiązuje się oddać dzierżawcy rzecz do używania i pobierania pożytków, a dzierżawca zobowiązuje się płacić wydzierżawiającemu umówiony czynsz. Nieoddanie przedmiotu dzierżawy do używania powoduje, że nie było podstaw do obciążania kontrahenta czynszem, tj. oczekiwania spełnienia przez niego zobowiązania wynikającego z umowy w zamian za oddanie rzeczy do używania. Wyjaśnienie Pana Burmistrza potwierdza, że obciążanie dzierżawcy czynszem było powodowane innymi okolicznościami niż korzystanie przez niego z rzeczy, zatem należy je uznać za bezpodstawne – str. 131-134 protokołu kontroli.

Badanie prawidłowości ustalania i pobierania opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów (str. 142-143 protokołu kontroli) doprowadziło do następujących ustaleń:

- a) od 2014 r. nie była przypisywana w księgach oraz regulowana przez użytkownika opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego udziału w działce ustanowionej w 2013 r. w związku ze sprzedażą lokalu mieszkalnego. Z aktu notarialnego z 2013 r. wynika, że właściciel lokalu powinien uiszczać opłatę roczną za wieczyste użytkowanie w wysokości 10,89 zł. Do końca 2018 r. nie została uiszczona kwota 54,45 zł,
- b) nie naliczono i nie ujmowano w księgach odsetek w przypadku nieterminowego regulowania opłat, czym naruszono art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont...

W toku kontroli dochodów budżetu miasta badaniu poddano 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 2019 r. poz. 900, 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.

Sprawdzeniu poddano ewidencję podatkową nieruchomości, obowiązek prowadzenia której wynika z treści art. 7a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach

lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zm.). Zasady jej prowadzenia reguluje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz. U. Nr 107, poz. 1138). Ustalono, że prowadzona w systemie informatycznym ewidencja podatkowa nie spełnia wszystkich warunków przewidzianych w § 5 przywołanego rozporządzenia. Główną nieprawidłowością jest to, iż ewidencja gruntów przetwarzana przez system informatyczny nie jest w całości prowadzona z podziałem na poszczególne działki posiadane przez podatników. Należy zaznaczyć, iż z treści § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia wynika, że system informatyczny powinien umożliwiać eksport danych zawartych w prowadzonej ewidencji podatkowej do pliku w formacie rozszerzalnego języka znaczników (XML), w celu ich porównywania z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie przepisów Prawa geodezyjnego i kartograficznego. W toku kontroli stwierdzono, że kontrolowana jednostka nie posiada programu EWOPIS służącego do ewidencji podatków lokalnych, posiadającego wskazaną funkcję pozwalającą wyeksportować dane w formacie i strukturze zgodnym z załącznikiem do rozporządzenia. Brak funkcji eksportu danych uniemożliwia pracownikom kontrolowanej jednostki przeprowadzenie automatycznego porównania danych z informatycznej ewidencji podatkowej prowadzonej przez kontrolowany organ podatkowy z ewidencją gruntów i budynków, która jest prowadzona przez Starostwo Powiatowe w Sejnach – str. 107-108 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli prawidłowości realizacji dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych stwierdzono nieprawidłowości, które dotyczyły:

a) braku danych źródłowych potwierdzających wykazane podstawy opodatkowania w zakresie powierzchni gruntów, budynków oraz wartości budowli w przypadku wszystkich podmiotów. Deklaracja na podatek od nieruchomości oraz charakter danych w niej zawartych jest obszarem, w którym organ podatkowy został uprawniony, na podstawie art. 272 § 3 Ordynacji podatkowej, do dokonywania ustaleń faktycznych. Weryfikacja dokumentacji będącej podstawą sporządzenia deklaracji pozwala ograniczyć ryzyko związane z samoobliczeniem wysokości zobowiązań podatkowych przez podatników, a także daje możliwości skorygowania deklaracji podatkowej. Zatem pożądane w tej kwestii jest podjęcie czynności zmierzających do zebrania niezbędnego materiału dowodowego potwierdzającego rzetelność danych zawartych w deklaracji, w której określany jest wymiar podatku – str. 90-91 protokołu kontroli;

b) braku deklaracji gminnej na podatek od nieruchomości – deklaracje nie były składane po zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. za lata 2016-2019 (ostatnia deklaracja

złożona została na 2015 r.); badana jednostka pozostawała w błędnym przekonaniu, że w związku z tym, iż wszystkie posiadane nieruchomości zwolnione są z podatku, jest ona zwolniona z obowiązku składania deklaracji.

Gmina jest podatnikiem podatku od nieruchomości w zakresie nieruchomości stanowiących jej własność, nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom i niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu z opodatkowania na podstawie ustawy lub na mocy uchwał organu stanowiącego. Wynika to z art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który ustanawia regułę, że obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na właścicielu (posiadaczu samoistnym) nieruchomości lub obiektów budowlanych oraz użytkowniku wieczystym gruntów. Wobec powyższego gmina jest zobowiązana do złożenia deklaracji i zapłaty podatku od nieruchomości za nieruchomości własne zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej oraz będące w jej posiadaniu samoistnym. Natomiast w przypadku nieruchomości stanowiących własność gminy, które nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej i nie zostały przekazane w posiadanie innym podmiotom, pomimo, że korzystają one ze zwolnienia z opodatkowania na mocy art. 7 ust. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podatnik winien wykazać ich podstawy opodatkowania w składanej deklaracji w pozycji zwolnione, w myśl art. 6 ust. 10 ustawy. Mienie gminy przekazane w posiadanie innym niż gmina podmiotom, podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości lub korzystające ze zwolnienia na mocy uchwały rady gminy, powinno być wykazane w deklaracjach (informacjach) podatkowych tych podmiotów. Do dnia zakończenia kontroli deklaracje nie zostały złożone – str. 91 protokołu kontroli;

c) niewyegzekwowaniu deklaracji na podatek od nieruchomości od jednostek organizacyjnych gminy wskazanych w opisie na str. 91 protokołu kontroli. W trakcie kontroli deklaracje złożyły: Przedszkole Miejskie w Sejnach (za lata 2016-2019); Gimnazjum w Sejnach (za lata 2016-2017) oraz Szkoła Podstawowa w Sejnach (za lata 2016-2019). Wszystkie nieruchomości wykazano w pozycji zwolnione od podatku w oparciu o art. 7 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych osoby prawne i jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności

uzasadniających powstanie tego obowiązku. Nie ma znaczenia, że w większości przypadków podmioty korzystają ze zwolnienia na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ponieważ zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 10 tej ustawy obowiązek złożenia deklaracji (informacji) na podatek od nieruchomości dotyczy także podatników korzystających ze zwolnień na mocy jej przepisów.

Ustalenia kontroli wykazały nieprzewodzenie przez organ podatkowy systematycznych czynności sprawdzających nakazanych treścią art. 272 Ordynacji podatkowej z wykorzystaniem procedur zawartych w dziale V ustawy. Przejawem tego był brak reakcji organu podatkowego na naruszenie przez podatników obowiązku przedkładania informacji w sprawie podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego. Informacji podatkowych nie wyegzekwowano od:

- 3 podatników podatku rolnego (przypis podatku wynosił 852 zł) – str. 76 protokołu kontroli;
- 2 podatników podatku leśnego (przypis podatku wynosił 46 zł) – str. 81 protokołu kontroli;
- 4 podatników podatku od nieruchomości (przypis podatku wynosił 1.051 zł) – str. 86 protokołu kontroli.

Przepisy ustaw regulujących wymienione podatki, tj. odpowiednio art. 6a ust. 9 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1256, ze zm.), art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, ze zm.) i art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nakładają na podatników obowiązek składania informacji na podatek rolny, leśny i od nieruchomości. Brak informacji uniemożliwił sprawdzenie prawidłowości wymiaru należności podatkowych. W przypadku podatku od nieruchomości informacja jest podstawowym dokumentem źródłowym o powierzchni użytkowej budynków oraz ich przeznaczeniu, natomiast w przypadku podatku leśnego z informacji podatkowej powinno wynikać czy las podlega opodatkowaniu, czy też korzysta z ustawowego zwolnienia. Informacje stanowią podstawowy materiał dowodowy służący ustaleniu podstawy opodatkowania, a w razie ich braku organ podatkowy powinien podjąć działania m.in. w celu ustalenia stanu faktycznego i ewentualnego wyegzekwowania prawidłowo wypełnionych informacji. Opisana nieprawidłowość może przyczynić się także do utraty kontroli nad pozyskiwanymi dochodami jednostki z tytułu podatków lokalnych, powodując potencjalnie zmniejszenie wpływów do budżetu gminy.

Przeprowadzona kontrola objęła swoim zakresem również prawidłowość wymiaru podatku rolnego i podatku od nieruchomości od osób fizycznych. W jej wyniku ustalono następujące nieprawidłowości, dotyczące podatników o wskazanych numerach ewidencji podatkowej:

a) opodatkowanie gruntów rolnych dwóch podatników, nr ewid. 1010001 oraz 1010015, niespełniających normy obszarowej gospodarstwa rolnego (brak dokumentu potwierdzającego posiadanie gospodarstwa rolnego na terenie innej gminy), stawką właściwą dla gruntów gospodarstwa rolnego tj. wynosząca równowartość pieniężną 2,5 q żyta – str. 75-76 protokołu kontroli. Organ podatkowy naruszył przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 oraz art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatku rolnym, z których wynika, iż podstawą opodatkowania podatkiem rolnym gruntów, których obszar nie stanowi gospodarstwa rolnego, jest liczba hektarów fizycznych, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. W takim przypadku stawka podatku rolnego od 1 ha gruntów fizycznych winna wynosić równowartość pieniężną 5 q żyta, obliczoną według średniej ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy;

b) 1010004; podatnik zadeklarował do opodatkowania, m.in. budynek mieszkalny o pow. 174 m², natomiast opodatkowano 2 budynki mieszkalne, jeden o powierzchni 174 m² oraz drugi o powierzchni 86 m². Potencjalne zawyżenie podatku za lata 2016-2018 wyniosło 184 zł – str. 83-84 protokołu kontroli;

c) 1010059; podatnik zadeklarował do opodatkowania budynek mieszkalny o pow. 99,40 m², zaś z danych z ewidencji budynków i gruntów wynika, iż powierzchnia zabudowy budynku mieszkalnego wynosi 299 m². Różnica pomiędzy powierzchnią zabudowy a powierzchnią użytkową budynku mieszkalnego wykazaną w informacji wynosi 199,60 m². Wynika stąd zaniżenie powierzchni użytkowej budynku – str. 84 protokołu kontroli;

d) 320006; w oparciu o informację złożoną w dniu 23 października 2001 r. opodatkowano budynek mieszkalny o powierzchni 120 m². W dniu 9 lipca 2018 r. podatnik złożył kolejną informację, w której zadeklarowana powierzchnia budynku mieszkalnego wynosiła 150 m² (informacja złożona została w związku ze zgonem jednego współmałżonka). Osoba odpowiedzialna w tym czasie za powyższe zagadnienie wprowadziła do ewidencji podatkowej zmianę powierzchni od dnia czerwca 2018 r. (od 1 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym złożona została informacja podatkowa – nie ustalono przyczyny takiego postępowania pracownicy). W związku z tym, iż podatnik w informacji złożonej w dniu 23 października 2001 r. zaniżył powierzchnię budynku mieszkalnego o 30 m², należało uchylić wydane decyzje (przy zachowaniu odpowiednich procedur) za 5 lat

wstecz. Potencjalne zniżenie podatku za lata 2014-2018 wynosiło 89 zł – str. 84 protokołu kontroli;

e) 270053; podatnik posiada, zgodnie ze zmianą geodezyjną z dnia 19 lipca 2016 r., grunty pozostałe o powierzchni 664 m²; taką powierzchnię zadeklarował również podatnik w złożonej w dniu 22 lipca 2016 r. informacji. Do ewidencji podatkowej wprowadzono i opodatkowano grunty pozostałe o powierzchni 662 m², tj. o 2 m² niższej. Zniżenie podatku za lata 2016-2019 wynosiło 3 zł – str. 85 protokołu kontroli.

W opisanych przypadkach zachodzi konieczność przeprowadzenia kontroli podatkowych bezpośrednio u podatników, które miałyby na celu ustalenie dokładnych powierzchni budynków;

f) 270038; podatnik zadeklarował powierzchnię budynku mieszkalnego zaniżoną o 40,70 m² (informacja z 27 czerwca 2007 r.), co stwierdziła komisja podczas kontroli podatkowej przeprowadzonej w siedzibie podatnika w dniu 20 września 2019 r. W wyniku ustaleń komisji podatnik złożył nową informację, z faktyczną powierzchnią budynku. Osoba odpowiedzialna, w tym czasie, za powyższe zagadnienie do ewidencji podatkowej zmianę powierzchni budynku mieszkalnego wprowadziła od dnia 1 stycznia 2018 r. (nie ustalono przyczyny takiego postępowania), gdy tymczasem przypisu podatku należało dokonać (przy zachowaniu odpowiednich procedur) za 5 lat wstecz. Skutki finansowe z tego tytułu, za lata 2014-2018, wynosiły 140 zł – str. 85 protokołu kontroli.

Stwierdzono także brak dokumentów źródłowych (danych z ewidencji gruntów) w 30 przypadkach wskazanych na str. 85 protokołu kontroli.

Sprawdzeniu poddano również realizację należności z tytułu podatku od środków transportowych w rezultacie, czego ustalono nieprawidłowości opisane na str. 95-98 protokołu kontroli, dotyczące podatników o następujących numerach ewidencji podatkowej:

a) 3; w deklaracji podatkowej nie ujawniono dla posiadanej naczepy rodzaju zawieszenia;

b) 15; w deklaracji podatkowej nie ujawniono:

- dla 2 posiadanych naczep rodzaju zawieszenia,
- dla 15 posiadanych naczep DMC zespołu pojazdów,
- dla 14 posiadanych ciągników siodłowych rodzaju zawieszenia.

Brakujące parametry są niezbędnym elementem dla określenia prawidłowej stawki podatkowej, co we wskazanych przypadkach nie było możliwe;

c) 17; dla posiadanej przyczepy o 2 osiach, zawieszeniu pneumatycznym oraz dmc pojazdu wynoszącym 18 ton (przyczepa zbyta 27 stycznia 2018 r.) podatnik nie wykazał dmc zespołu

pojazdów, zaś dmc pojazdu przyjął jako dmc zespołu pojazdów; zniżenie podatku wyniosło 33 zł. Z treści art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.) wynika, że rzeczywista masa całkowita przyczepy ciągniętej przez samochód ciężarowy o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 t nie może przekraczać rzeczywistej masy całkowitej tego samochodu powiększonej o 40%. Z tego należy wywieść, że wskazane dmc przyczepy 18 t stanowi 140% dmc samochodu ciężarowego, które winno wynosić minimum 12,86 t., zaś dmc zespołu pojazdów 30,86 t. Przy zadeklarowanych parametrach przyczepy roczna stawka wynikająca z uchwały Rady Miasta Sejny wynosiła 600 zł (za 1 miesiąc 50 zł), przy prawidłowym zastosowaniu dmc zespołu pojazdów tj. 30,86 t. stawka roczna powinna wynosić 990 zł (za 1 miesiąc 83 zł);

d) 50; dla posiadanej przyczepy o 3 osiach, innym systemie zawieszenia oraz dmc pojazdu wynoszącym 24 t. podatnik przyjął dmc pojazdu, jako dmc zespołu pojazdów. Przy wykazanych w deklaracji parametrach przyczepy roczna stawka wynikająca z uchwały Rady Miasta Sejny i zadeklarowana przez podatnika wynosiła 1.280 zł. Przy prawidłowym zastosowaniu dmc zespołu pojazdów (wyliczonym jak wyżej) winno ono wynosić 41 t, zaś stawka roczna 1.690 zł; zniżenie podatku wyniosło 410 zł;

e) 17; przypadki złożenia przez podatnika korygujących deklaracji podatkowych z opóźnieniem, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Analiza opisanych powyżej nieprawidłowości kątem ich charakteru i zakresu pozwala wskazać, iż potencjalnie możliwą przyczyną ich powstania były nie w pełni wykonane lub nieprowadzone czynności sprawdzające opisane w treści art. 272 Ordynacji podatkowej.

Kontroli poddano także realizację dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Jej wyniki ujawniły następujące nieprawidłowości:

- a) 5 właścicieli nieruchomości (nr ewid.: 370002, 370003, 370011, 370016 oraz 42004100) nie wskazało sposobu gromadzenia odpadów komunalnych, wskazało natomiast liczbę mieszkańców, stawkę opłaty oraz kwotę opłaty ogółem, co pozwoliło ustalić sposób gromadzenia odpadów – str. 102 protokołu kontroli;
- b) 3 właścicieli nieruchomości (o nr ewid. 330038, 330055 oraz 330089) złożyło korekty deklaracji w związku z wyjazdem członka rodziny, w żadnym ze wskazanych przypadków nie złożono kolejnych korekt deklaracji w związku z ewentualnym ich powrotem na okres wakacji do domu – str. 102 protokołu kontroli.

Opisane uchybienia świadczą o niedostatecznej reakcji służb podatkowych (osoby odpowiedzialnej, w tym czasie za powyższe zagadnienie) na wadliwe zachowanie podatników

w zakresie prawidłowości składanych deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co z kolei świadczy o niezrealizowaniu przez organ podatkowy obowiązku prowadzenia czynności sprawdzających, w zakresie, o którym mowa w art. 272 Ordynacji podatkowej, z wykorzystaniem procedur wskazywanych treścią przepisów działu V ustawy.

Przejawiło się to również w przypadku podatników, którzy w kontrolowanym okresie zarejestrowali działalność gospodarczą na terenie miasta Sejny. Ustalono, iż w 3 na 18 skontrolowanych przypadków (16,67% przyjętej do kontroli próby) przedsiębiorcy nie zostali opodatkowani – nie złożyli również informacji na podatek od nieruchomości dotyczących nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Jest to nieprawidłowość naruszająca art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym osoby fizyczne są zobowiązane do złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu wg ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego. W takiej sytuacji zasadne jest wszczęcie postępowania wyjaśniającego z urzędu i wezwanie podatników do złożenia wyjaśnień na gruncie art. 274a Ordynacji podatkowej. Opisana nieprawidłowość mogła przyczynić się do utraty kontroli nad pozyskiwanymi dochodami jednostki z tytułu podatków lokalnych, zmniejszając tym samym wpływy budżetowe – str. 86-88 protokołu kontroli.

Przeprowadzona kontrola terminowości dokonywania wpłat oraz zgodności wpłat z zadeklarowanymi kwotami wykazała nieprzestrzeganie ustawowych terminów ich wnoszenia przez:

- 19 właścicieli nieruchomości; kwota wpłaty dokonanej po terminie wynosiła 4.262,20 zł – str. 103 protokołu kontroli;
- 11 podatników łącznego zobowiązania pieniężnego; kwota wpłaty dokonanej po terminie wynosiła 11.837 zł – str. 109 protokołu kontroli;
- 5 podatników podatku od nieruchomości od osób prawnych, kwota wpłaty dokonanej po terminie wynosiła 195.324 zł – str. 94 protokołu kontroli;
- 3 podatników podatku od środków transportowych; kwota wpłaty dokonanej po terminie wynosiła 16.396 zł – str. 98 protokołu kontroli.

Uporczywe (wielokrotne, powtarzające się) nieuiszczenie podatku w terminie naraża na uszczuplenie należności publicznoprawne i jest czynem zabronionym oraz w świetle art. 57 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 poz. 1958,

ze zm.) podlega karze grzywny, jako wykroczenie skarbowe. Wobec powyższego, w celu zdyscyplinowania podatników do terminowego wywiązywania się z obowiązku zapłaty zobowiązań podatkowych, organ podatkowy może rozważyć możliwość wystąpienia do urzędu skarbowego z wnioskiem o wszczęcie postępowania karno-skarbowego.

W ramach kontroli realizacji gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz programu przeciwdziałania narkomanii ocenie poddano przestrzeganie obowiązujących zasad i procedur udzielania podmiotom niezaliczonym do sektora finansów publicznych dotacji celowych na zadania dotyczące realizacji programów. W jednym przypadku (opis na str. 158 protokołu kontroli) stwierdzono naruszenie art. 13 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.), ponieważ w ogłoszonym przez Pana konkursie termin do składania ofert był krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia; ogłoszenie opublikowano w dniu 16 stycznia 2018 r. – zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy – zaś termin składania ofert wyznaczono na 24 stycznia 2018 r.

Kontrola wydatków na wynagrodzenia wykazała, że przyznał Pan dodatek specjalny pracownikowi za pełnienie funkcji pełnomocnika Burmistrza ds. profilaktyki i przeciwdziałania uzależnieniom. Dodatek był wypłacany nieprzerwanie przez okres od 1 listopada 2015 r. do 15 marca 2019 r. tj. przez ponad 3 lata. W obowiązującym w Urzędzie Miasta regulaminie wynagradzania (§ 11 pkt 2) zapisano, że dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, nie dłuższy niż rok – str. 167 protokołu kontroli. Ponadto zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Jeżeli zatem pracownik wykonuje określone czynności w sposób wskazujący na stały charakter tych obowiązków, powinny być one objęte zakresem czynności a wynagrodzenie za ich realizację powinno być uwzględnione w stałych składnikach.

W wyniku kontroli wydatków bieżących ustalono, że w rozdz. 70095 „Pozostała działalność” Urząd Miasta ponosił wydatki na wymianę stolarki okiennej w oddanych w najem lokalach mieszkalnych – str. 171-173 protokołu kontroli. Zarządzeniem Nr 111/15 Pana Burmistrza z dnia 4 grudnia 2015 r. zostały ustalone zasady postępowania na okoliczność wymiany stolarki okiennej w zasobie mieszkaniowym miasta Sejny. Jako podstawę prawną podjęcia tego zarządzenia wskazano art. 30 ust. 1 i art. 33 ust. 1 i 3 ustawy

o samorządzie gminnym oraz § 30 uchwały Nr XXXV/182/14 Rady Miasta Sejny z dnia 28 stycznia 2014 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Sejny (w rzeczywistości uchwała nie zawiera § 30, natomiast chodzi o § 30 wieloletniego programu stanowiącego załącznik do uchwały). W § 30 programu przewidziano, że „Zakłada się dofinansowanie wymiany stolarki okiennej przez najemców poszczególnych lokali w wysokości do 50% kosztów wymiany. Burmistrz Miasta Sejny zarządzeniem określi kwotowy limit dofinansowania w zależności od rynkowych cen stolarki i możliwości budżetu. Jednocześnie Burmistrz może ustalić szczegółowe warunki techniczne prac objętych dofinansowaniem oraz warunki organizacyjne.” W zarządzeniu z 4 grudnia 2015 r. postanowiono m.in., że:

- użytkownicy mieszkania mają prawo dokonać wymiany stolarki okiennej wyłącznie po uzyskaniu zgody Burmistrza Miasta Sejny lub innej osoby upoważnionej w tym zakresie,
- w każdym przypadku Burmistrz może określić indywidualne warunki wymiany stolarki,
- na pisemny wniosek miasto może zwrócić wnioskodawcy część poniesionych kosztów,
- w każdym przypadku kwotę i termin zwrotu ustala Burmistrz przy czym poziom zwrotu nie powinien przekraczać 50% udokumentowanych poniesionych niezbędnych kosztów,
- o kolejny zwrot kosztów dotyczących tego samego otworu okiennego można ubiegać się nie wcześniej niż po 10 latach, chyba, że wymiana będzie konieczna z przyczyn technicznych niezależnych od lokatorów.

Zarządzenie z 4 grudnia 2015 r. w żadnym miejscu nie odwołuje się do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianach Kodeksu cywilnego, które regulują w sposób jednoznaczny zagadnienia będące przedmiotem tego zarządzenia. Przewidziano w nim natomiast, że w sprawach nieuregulowanych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego.

Zgodnie z art. 6a ust. 3 pkt 3 lit. b) ustawy o ochronie praw lokatorów... do obowiązków wynajmującego – w tym przypadku miasta Sejny – należy m.in. dokonywanie napraw lokalu, napraw lub wymiany instalacji i elementów wyposażenia technicznego w zakresie nieobciążającym najemcy, a zwłaszcza wymiany pieców grzewczych, stolarki okiennej i drzwiowej oraz podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych, a także tynków. Obowiązki obciążające najemcę określają natomiast m.in. przepisy art. 6b ust. 2 pkt 2 ustawy, z których wynika, że najemcę obciąża „naprawa i konserwacja” okien i drzwi. Odmienne uregulowanie ustawowo określonych praw i obowiązków stron umowy najmu jest możliwe w treści umowy, ale jedynie w przypadku najmu lokalu niewchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego – art. 6f ustawy.

W ocenie Izby treść zarządzenia wykazuje oczywistą sprzeczność z przywołanymi wyżej przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, ponieważ wywołuje następujące skutki:

- zobowiązuje najemców do dokonywania wymiany stolarki okiennej, tj. realizacji obowiązku spoczywającego na mocy ustawy na mieście Sejny jako wynajmującym,
- zobowiązuje najemców do ponoszenia kosztów realizacji obowiązków spoczywających na wynajmującym, wskazując, że miasto jedynie „może” zwrócić część poniesionych kosztów wymiany stolarki okiennej.

Z ustawy nie wynika, aby ustalony nią zakres obowiązków dotyczących wymiany urządzeń, instalacji i elementów wyposażenia mógł zostać inaczej uregulowany między wynajmującym i najemcą lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego. Tymczasem skutkiem zarządzenia jest uzależnienie wykonania obowiązku spoczywającego na mieście Sejny od podjęcia inicjatywy w tym zakresie przez najemcę i sfinansowania – w całości lub w części, w zależności od decyzji Burmistrza – kosztów realizacji tego obowiązku. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 11 września 2014 r. (III SA/Kr 1071/14) stwierdzono, że „Wynikająca z art. 6a-6e ustawy z 2001 r. o ochronie praw lokatorów mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wyczerpująca regulacja podmiotów zobowiązanych do dokonania remontów i dopuszczalnego zakresu modyfikowania tych obowiązków ustawowych przez strony stosunku najmu, wyklucza uprawnienie rady gminy do samodzielnego regulowania tej materii w uchwale.”

Ze złożonego przez Pana w tej sprawie wyjaśnienia – którego przedmiotem miało być odniesienie zasad przyjętych zarządzeniem do regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów... – wynika, że: (...) *W roku 2015 pracowałem z zespołem co do którego dobrej woli i kompetencji mam bardzo krytyczne zdanie. Zmuszają mnie do tego fakty. Moja decyzja jako burmistrza była przyjęciem stanowiska zaproponowanego przez pracownika merytorycznego za wiedzą jak i akceptacją kierownika referatu. Pracownicy nie przedstawili mi żadnej alternatywy w rozwiązaniu tego problemu. Jako burmistrz miasta Sejny nie potrafię się odnieść do subiektywnej oceny w pytaniu czy „tylko” czy „aż” 50% poniesionych kosztów. (...) W zdecydowanej większości osoby, które wykazały aktywność w zakresie wymiany stolarki nie posiadały możliwości zrealizowania tego zadania bez pomocy miasta. Dwa ostatnie z zacytowanych zdań wskazują na brak znajomości przez Pana Burmistrza przedstawionych wyżej regulacji ustawy o ochronie praw lokatorów... Miasto, jako wynajmujący lokale mieszkalne, ma zgodnie z ustawą obowiązek dokonywać wymiany*

stolarcki – a więc i finansować koszty tego zadania – nie zaś „udzielać pomocy” najemcom w realizacji zadania, które nie należy do ich obowiązków.

Kontroli poddano wydatki z tytułu realizacji umowy zlecenia zawartej przez Pana Burmistrza w dniu 14 grudnia 2017 r. z osobą fizyczną – str. 176-182 protokołu kontroli. Jako przedmiot umowy wskazano w § 1 ust. 1 przyjęcie przez zleceniobiorcę do wykonania „zadania Pełnomocnika ds. Rozwoju Podstrefy Sejny Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, którego zadaniem będzie”:

- a) nadzór nad przygotowywaniem przetargu i wyłonieniem wykonawcy uzbrojenia Specjalnej Strefy Ekonomicznej w Sejnach oraz nadzorowanie procesu budowy infrastruktury strefy,
- b) opracowanie materiałów promujących podstrefę w Sejnach oraz pozyskiwanie do niej inwestorów,
- c) reprezentowanie Burmistrza Miasta Sejny w kontaktach z przedsiębiorcami,
- d) przygotowanie i negocjowanie umowy o współpracy z Miastem Grodno,
- e) opracowanie procedur partnerstwa publiczno-prywatnego w Mieście Sejny. Pozyskanie partnera-doradcy do przeprowadzenia tych procedur w jak najkrótszym czasie,
- f) zaproponowanie 2 modelowych rozwiązań zastosowania PPP w mieście Sejny,
- g) opracowanie „mapy drogowej” uzyskania samowystarczalności energetycznej Miasta Sejny.

Zleceniobiorca zobligowany został do przebywania w siedzibie zleceniodawcy przez minimum dwa dni w tygodniu w uzgodnionych godzinach, z zastrzeżeniem sytuacji wymagających wyjazdu w celu realizacji któregośkolwiek z wymienionych zadań. Umowę zawarto na okres do 30 czerwca 2018 r., przy czym wynagrodzenie miesięczne miało wynosić 4.750 zł od zawarcia umowy do końca lutego 2018 r. i 5.550 zł w okresie od marca do czerwca 2018 r. Strony mogły według umowy uzgodnić również dodatkowe wynagrodzenie na rzecz zleceniobiorcy, w zależności od zakresu prac, ich czasochłonności, poziomu trudności i należnego zleceniobiorcy wynagrodzenia. Nadto w § 2 ust. 2 umowy postanowiono, że w przypadku „zrealizowania któregośkolwiek z obowiązków” spośród wymienionych wyżej w pkt a) – d) zleceniobiorca uzyskuje prawo do wynagrodzenia dodatkowego w kwocie 6.900 zł. Oprócz wynagrodzenia, zleceniobiorcy przysługiwał zwrot kosztów dojazdu do miejsca wykonywania czynności według przedłożonych rachunków a także pokrycie dodatkowych kosztów związanych z wykonywaniem umowy, tj. m.in. kosztów zakwaterowania i wyżywienia podczas wyjazdów, kosztów zakupu towarów i usług dokonanych wyłącznie na rzecz zleceniodawcy (w szczególności znaczków sądowych,

pocztowych, przesyłek, tłumaczeń), kosztów opłat (np. opłat i wydatków sądowych, opłat i wydatków w postępowaniu administracyjnym).

Kolejna umowa zlecenia z tą samą osobą została przez Pana Burmistrza podpisana w dniu 29 czerwca 2018 r. na czas określony od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 30 września 2018 r. Przedmiotem umowy również było przyjęcie do wykonania „zadań Pełnomocnika ds. Rozwoju Podstrefy Sejny Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej”. Jako ich szczegółowy zakres wskazano:

- a) nadzór nad utworzeniem i funkcjonowaniem Spółdzielni Socjalnej w Sejnach oraz innymi aspektami wspierania rozwoju ekonomii społecznej w mieście Sejny,
- b) opracowanie materiałów informacyjnych na temat ekonomii społecznej w Sejnach,
- c) reprezentowanie Burmistrza Miasta Sejny w kontaktach z przedsiębiorcami i instytucjami publicznymi w zakresie ekonomii społecznej i przedsiębiorczości,
- d) doradzanie Burmistrzowi Sejny w zakresie partnerstwa publiczno-prawnego.

Wynagrodzenie miesięczne w umowie z dnia 29 czerwca 2018 r. ustalono na poziomie 1.780 zł miesięcznie. Podobnie jak w poprzedzającej umowie określono zasady zwrotu zleceniobiorcy kosztów podróży i innych kosztów związanych z wykonywaniem umowy.

Wydatki poniesione w 2018 r. w związku ze zleceniem pełnienia funkcji Pełnomocnika ds. Rozwoju Podstrefy Sejny Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej wyniosły 43.108,09 zł i składały się z wynagrodzenia (39.644 zł), kosztów podróży służbowych (2.874,09 zł) oraz opłaty za szkolenie (590 zł). Z ustaleń kontroli nie wynika, aby wypłacono zleceniobiorcy dodatkowo kwotę 6.900 zł, co w świetle umowy może świadczyć o niezrealizowaniu zadań wymienionych w pierwszych czterech punktach § 1 ust. 1 umowy z dnia 14 grudnia 2017 r.

W trakcie kontroli zwrócono się o okazanie materiałów dokumentujących wykonanie opracowań i materiałów, których sporządzenie było odrębnymi zadaniami określonymi umowami – m.in. opracowanych procedur partnerstwa publiczno-prywatnego w mieście Sejny, opracowanej „mapy drogowej” uzyskania samowystarczalności energetycznej Miasta Sejny, materiałów informacyjnych na temat ekonomii społecznej w Sejnach. Inspektorowi kontrolującemu to zagadnienie nie okazano dokumentacji potwierdzającej wywiązanie się zleceniobiorcy w tym zakresie z umowy, w związku z czym zwrócono się pisemnie do Pana Burmistrza o wskazanie, które z zadań wykonał zleceniobiorca i czy istnieje ich udokumentowanie. W wyjaśnieniu stwierdził Pan, że *Pan (...) był zatrudniony na podstawie umowy zlecenie. Miasto Sejny nabyło prawo do dysponowania kompetencjami pana (...) w konkretnym czasie. Pytanie sugeruje inną formę zatrudnienia, tj. umowę o dzieło. Dostępna*

kontrolerom dokumentacja jasno zaprzecza takiej tezie. Zakres tematyczny jakim miał się interesować i wypracować modele rozwiązań problemów miasta Sejny był szeroki. Obejmował zadania o charakterze strategicznym, były to kwestie związane z koniecznością długotrwałych i skomplikowanych działań. Pan (...) w trybie ciągłym bez przestojów informował o postępach w zleconych działaniach, na bieżąco wykonywał polecenia burmistrza. Wielokrotnie redagował pisma i dokumenty, samodzielnie i z udziałem burmistrza nawiązywał i podtrzymywał kontakty z potencjalnymi i już funkcjonującymi partnerami. W przypadku kwestionowania tych faktów burmistrz miasta dysponuje korespondencją elektroniczną oraz zeznaniami świadków, który to materiał dowodowy będzie przedstawiony przed sądem powszechnym w przypadku dalszego kwestionowania stanu faktycznego i naruszania praw osobistych.

W związku z udzielonym wyjaśnieniem należy zwrócić uwagę, że treść umów została ułożona między stronami. Z wymienionych wyżej zadań zleceńbiorcy wynika, że obejmowały one częściowo wykonywanie czynności właściwych klasycznej umowie zlecenia (np. nadzór nad przygotowaniem przetargu i wyłonieniem wykonawcy uzbrojenia SSE w Sejnach oraz nadzorowanie procesu budowy infrastruktury SSE, pozyskiwanie inwestorów czy reprezentowanie Burmistrza Miasta Sejny w kontaktach z przedsiębiorcami). Jednakże oprócz tego rodzaju czynności strony ustaliły też wykonanie zadań, których sposób sformułowania w umowach wskazuje na obowiązek osiągnięcia konkretnego rezultatu dla uznania, że zobowiązanie umowne zostało wykonane – opracowanie procedur partnerstwa publiczno-prywatnego w mieście, zaproponowanie 2 modelowych rozwiązań zastosowania PPP w mieście, opracowanie „mapy drogowej” uzyskania samowystarczalności energetycznej miasta czy opracowanie materiałów informacyjnych dotyczących ekonomii społecznej. Zgodnie ze słownikiem języka polskiego (<https://sjp.pwn.pl>) zwrot „opracować”, „opracowywać” oznacza „pracując nad czymś, nadać temu określoną formę”.

Niezależnie od poczynionych przez Pana uwag co do charakteru tak określonych w umowach zadań – jako właściwych umowie zlecenia czy też umowie o dzieło (zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego ocena charakteru umowy zależy nie od jej nazwy ale od rzeczywistej treści oraz celu i zgodnego zamiaru stron – np. wyrok z dnia 25 listopada 2010 r. I CSK 703/09) – sposób sformułowania w umowach części obowiązków w pełni uzasadnia zapytanie kontrolującego o dokumentację potwierdzającą ich wykonanie, tj. zrealizowanie obowiązku umownego, za który miasto wypłaciło wynagrodzenie. Stosownie do przepisów art. 8 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z wykonywaną kontrolą inspektorzy mają prawo m.in. żądania niezbędnych informacji dotyczących

kontrolowanych jednostek, w szczególności ich gospodarki finansowej, oraz zabezpieczania dokumentów i innych dowodów. Natomiast art. 8 ust. 3 tej ustawy zobowiązuje pracowników kontrolowanej jednostki do udzielania inspektorowi wyjaśnień w sprawach dotyczących przedmiotu kontroli. Czynności podjęte przez inspektora w celu weryfikacji sposobu zawarcia i realizacji umowy finansowanej ze środków budżetu miasta mieszczą się w zakresie pojęcia kontroli gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Odnośnie sugerowanego przez Pana Burmistrza w wyjaśnieniu posiadania materiału dowodowego, który (...) będzie przedstawiony przed sądem powszechnym w przypadku dalszego kwestionowania stanu faktycznego i naruszania praw osobistych, pragnę zwrócić uwagę, że w świetle przepisów ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych był Pan zobowiązany do okazania kontrolującemu posiadanej dokumentacji, o przedstawienie której inspektor wnioskował w toku czynności kontrolnych w celu ustalenia stanu faktycznego. Nieprzedłożenie inspektorowi regionalnej izby obrachunkowej niezbędnych do kontroli dokumentów wypełnia znamiona czynu uchylenia się od kontroli, określonego w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, który zagrożony jest karą grzywny.

Analizie poddano także wybrane wydatki poniesione w 2019 r. oraz umowy podpisane w 2019 r. dotyczące wykonania różnego rodzaju dokumentacji, w tym związanej z konkretnymi zadaniami inwestycyjnymi. Stwierdzono podpisanie w 2019 r. przez Pana Burmistrza dwóch umów na wykonanie dokumentacji konkretnych inwestycji, mimo braku odpowiednich limitów w planie finansowym wydatków majątkowych:

- a) umowy z dnia 8 lutego 2019 r. na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy kanalizacji sanitarnej na ulicy Młynarskiej w Sejnach za kwotę 22.140 zł z terminem realizacji pierwotnie określonym na 15 maja 2019 r. a następnie przesuniętym na 31 grudnia 2019 r.; wydatki inwestycyjne w budżecie miasta nie były w ogóle planowane na dzień podpisania umowy – str. 182-183 protokołu kontroli,
- b) umowy z dnia 25 czerwca 2019 r. na wykonanie dokumentacji technicznej i dokumentacji aplikacyjnej dla inwestycji pn. „Dostawa i montaż instalacji OZE dla obiektu użyteczności publicznej na terenie Miasta Sejny”, dotyczącej obiektu Szkoły Podstawowej w Sejnach, za kwotę 10.460 zł. Wydatek na ten cel poniesiono w rozdz. 75095 „Pozostała działalność” par. 4300, podczas gdy powinien być on zakwalifikowany – jako jeden z kosztów planowanej inwestycji – w par. 6050 – str. 185-186 protokołu kontroli. Na dzień podpisania umowy jedynym limitem na wydatki inwestycyjne w uchwale budżetowej była kwota 14.000 zł wprowadzona do budżetu przez Radę Miasta w dniu 18 czerwca 2019 r. w rozdz. 90002

„Gospodarka odpadami komunalnymi” w związku z „koniecznością postawienia wiaty na odpady”.

Wydatkami majątkowymi jednostek budżetowych są m.in. wydatki na wytworzenie, nabycie i montaż nowych środków trwałych oraz ulepszenie środków trwałych już istniejących. Kosztem wytworzenia środka trwałego jest zaś – zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 8 ustawy o rachunkowości – ogół kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, pozostających w bezpośrednim związku z ich wytworzeniem. Do kosztów inwestycji, podlegających finansowaniu z wydatków majątkowych, należą m.in. koszty opracowania dokumentacji niezbędnej dla wykonania inwestycji, której sporządzenie rozpoczyna proces inwestycyjny.

Zawieranie umów skutkujących zaciągnięciem zobowiązań nieposiadających zabezpieczonego pokrycia w planie wydatków w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej prowadzi do naruszenia zasady dokonywania wydatków publicznych na cele i w wysokościach ustalonych uchwałą budżetową (planem finansowym), tj. w granicach kwot określonych planem finansowym dla danego rodzaju wydatków, wynikającej m.in. z art. 44 ust. 1, art. 52 ust. 1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzone przypadki ponoszenia wydatków oraz zaciągania zobowiązań mimo braku limitów we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej świadczą także o niewłaściwym wykonywaniu obowiązków przez Skarbnika Miasta. Stosownie do art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych złożenie podpisu przez skarbnika (głównego księgowego) oznacza m.in., że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Przedstawione wyżej umowy były opatrzone kontrasygnatą Skarbnika Miasta.

W zakresie prawidłowości zaciągania zobowiązań stwierdzono także brak kontrasygnaty Skarbnika na 2 badanych umowach powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych (w tym na opisanej wyżej umowie zawartej 29 czerwca 2018 r. na pełnienie funkcji Pełnomocnika ds. Rozwoju Podstrefy Sejny Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomiczne). Obowiązek uzyskania kontrasygnaty Skarbnika, jako warunku skuteczności czynności prawnej powodującej powstanie zobowiązań pieniężnych, wynika z postanowień art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.) – str. 178 i 194 protokołu kontroli.

Weryfikacja prawidłowości przeprowadzenia analizy osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych

przez miasto Sejny wykazała, że nieprawidłowo została ustalona średnioroczna liczba etatów nauczycieli mianowanych w okresie styczeń-marzec 2018 r. (zaniżono ją o 0,09 etatu). W sprawozdaniu wykazano 11,24 etatu, zaś należało wykazać 11,33 etatu. Przyczyną było nieprawidłowe ustalenie etatów dwóch nauczycieli Szkoły Podstawowej w Sejnach w styczniu 2018 r., bowiem pomniejszono w tym miesiącu wymiar etatów w związku ze zwolnieniami lekarskimi, na których nauczyciele przebywali w grudniu 2017 r. W efekcie zmniejszeniu o 1.070,34 zł powinna ulec dodatnia różnica między wydatkami faktycznie poniesionymi na wynagrodzenia nauczycieli mianowanych a iloczynem średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń – do kwoty 62.192,92 zł.

Naruszono tym samym § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 r. w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 6, poz. 35 ze zm.), zgodnie z którym przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli, proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy.

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

Organem wykonawczym gminy miejskiej jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miasta, 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 gminy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, 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 ustawy Ordynacja podatkowa.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały, stosownie do postanowień zakresu czynności, na Skarbniku Miasta. 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 działań w celu wyeliminowania sprzeczności między stanem faktycznym a postanowieniami statutu miasta odnośnie stanowiska Zastępcy Burmistrza.
2. Zapewnienie przestrzegania ustalonych przepisami wewnętrznymi terminów składania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.
3. Dokonanie zmian w dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, poprzez:
 - a) usunięcie postanowień przewidujących prowadzenie wykazu składników aktywów i pasywów (inwentarza) jako elementu ksiąg rachunkowych,
 - b) usunięcie z zakładowego planu kont Urzędu Miasta kont 410, 770 i 771,
 - c) wprowadzenie do zakładowego planu kont Urzędu Miasta konta 016,
 - d) określenie zasad funkcjonowania konta 130 w sposób zgodny ze stosowaną w jednostce praktyką.
4. Dostosowanie przepisów wewnętrznych dotyczących druków ścisłego zarachowania do faktycznych potrzeb jednostki w zakresie wykazu stosowanych druków.
5. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień w zakresie ewidencjonowania operacji w księgach rachunkowych, poprzez:
 - a) zaprzestanie prowadzenia w księdze głównej Urzędu kont 410 i 411, mając na uwadze, że zgodnie z obowiązującymi przepisami operacje ujmowane przez jednostkę na tym koncie powinny być zaewidencjonowane na koncie 409,
 - b) zaniechanie wykorzystywania konta 222 w ewidencji budżetu do księgowania wpływów dochodów z zadań zleconych w części należnej Skarbowi Państwa; ewidencjonowanie tych operacji w sposób wskazany w części opisowej wystąpienia,
 - c) zaprzestanie stosowania technicznych zapisów ujemnych na koncie 902,
 - d) stosowanie na koncie 130 technicznych zapisów ujemnych po obu stronach tego konta dla operacji zmniejszenia dochodów w związku z zapłatą podatku VAT, w celu zapewnienia czystości obrotów na tym koncie,
 - e) zapewnienie, aby sporządzane zestawienia obrotów i sald wykazywały jednostronne salda na kontach 800 i 860,

- f) prowadzenie ewidencji analitycznej do konta 800 w sposób umożliwiający ustalenie przyczyn zwiększeń i zmniejszeń funduszu jednostki na potrzeby sporządzenia zestawienia zmian w funduszu jednostki,
- g) ujmowanie przychodów z tytułu otrzymanych odszkodowań na stronie Ma konta 760,
- h) księgowanie kosztów z tytułu kar nałożonych na jednostkę na stronie Wn konta 761,
- i) ujmowanie przypisanych do zwrotu dotacji, które miasto zalicza do dochodów budżetowych, na koncie 221,
- j) ewidencjonowanie operacji utworzenia odpisu aktualizującego należność główną zapisem Wn 761 – Ma 290, natomiast odpisu aktualizującego należność z tytułu odsetek zapisem Wn 751 „Koszty finansowe” – Ma 290,
- k) księgowanie jednorazowego umorzenia zakupionych wartości niematerialnych i prawnych zapisem Wn 401 – Ma 072,
- l) założenie ewidencji analitycznej gruntów obrazującej wszystkie działki będące własnością miasta jako odrębne środki trwałe, z podaniem ich wartości uzgodnionej z ewidencją syntetyczną; w tym celu:
- dokonanie rzetelnego przeglądu posiadanej dokumentacji w celu ustalenia źródła pochodzenia kwoty ujętej dotychczas na koncie 011 jako zbiorcza wartość gruntów,
 - w przypadku posiadania dokumentacji stanowiącej podstawę ustalenia wartości poszczególnych działek (uwzględnionej już w saldzie konta 011), przypisanie jej w ewidencji analitycznej jako wartości tych środków trwałych,
 - w przypadku działek, których wartość nie była dotychczas uwzględniona w księgach (nie składała się na sumę ujętą na koncie 011), dokonanie wyceny ich wartości (na podstawie posiadanych dokumentów, a w przypadku ich braku – po ustaleniu wartości rynkowej lub inaczej określonej wartości godziwej), stosownie do zasad z art. 28 ust. 1 pkt 1a ustawy o rachunkowości – w celu ujęcia jej na koncie 011 i w ewidencji analitycznej, aby finalnie każda ujęta w niej działka gruntu miała ustaloną wartość inwentarzową,
- ł) przeniesienie do ksiąg jednostek oświatowych – po założeniu kompletnej ewidencji analitycznej gruntów w księgach Urzędu (na podstawie wniosku poprzedniego) – wartości gruntów przekazanych im w trwałe zarząd,
- m) zaprzestanie wykazywania wartości boiska jako wartości gruntów w księgach rachunkowych oraz bilansie Szkoły, stosownie do uwag zawartych w części opisowej wystąpienia,
- n) ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu Miasta wartości budynku przekazanego Ośrodkowi Kultury w Sejnach w użyczenie,

o) wyksięgowywanie z ewidencji sprzedanych środków trwałych (w tym lokali mieszkalnych) w sposób wskazany w protokole kontroli, przy uwzględnieniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia,

p) przypisywanie w księgach wszystkich należności przypadających gminie, w tym z tytułu odsetek od nieterminowo regulowanych należności cywilnoprawnych; przypisanie i podjęcie próby wyegzekwowania należności w kwocie 54,45 zł dotyczącej nieujętej w księgach opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste za lata 2014-2018.

6. Wylimitowanie nieprawidłowości dotyczących sporządzania sprawozdawczości, poprzez:

a) zachowywanie zgodności między danymi sprawozdań jednostkowych i zbiorczych,

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

c) zaniechanie wykazywania w kol. 10 „zaległości netto” sprawozdania Rb-27S zaległości objętych postępowaniem restrukturyzacyjnym,

d) zaprzestanie wykazywania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S sporządzonym na podstawie ewidencji budżetu i Urzędu Miasta danych wynikających z ewidencji MOPS w zakresie wykonanych dochodów miasta z realizacji zadań zleconych; zobowiązanie kierownika MOPS do wykazywania kompletnych danych dotyczących tych dochodów w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S MOPS, z zachowaniem ich prawidłowości i zgodności z danymi części B sporządzanego przez MOPS sprawozdania Rb-27ZZ,

e) zobowiązanie kierownika MOPS do prawidłowego wykazywania należności w danych uzupełniających do sprawozdania jednostkowego Rb-27ZZ MOPS, odpowiednio w części należnej budżetowi państwa i w części należnej jednostce samorządu terytorialnego,

f) sporządzanie sprawozdania Rb-ST zgodnie z danymi ksiąg rachunkowych,

g) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-28S wszystkich bezspornych zobowiązań z tytułu wydatków, podlegających prezentacji w tym sprawozdaniu,

h) wykazywanie w sprawozdawczości wszystkich zobowiązań wymagalnych, tj. zobowiązań, których termin płatności minął na dzień sprawozdawczy, a nie są przedawnione lub umorzone.

7. Obejmowanie planem wydatków niewygasających jedynie wydatków mających oparcie w zawartych umowach lub rozstrzygniętych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadań objętych wykazem wydatków niewygasających.

8. Podjęcie czynności wyjaśniających w zakresie zagadnienia finansowania żywienia uczniów w stołówce Szkoły Podstawowej w Sejnach, mając na względzie zapewnienie, aby całość opłat pobieranych od uczniów za żywienie była przeznaczana wyłącznie na zakup artykułów

żywnościowych do przygotowania posiłków. Zobowiązanie dyrektora Szkoły do rozliczenia z poszczególnymi uczniami kwot pobranych od nich za żywienie w 2018 r. w stołówce szkolnej, które nie zostały przeznaczone na zakup artykułów żywnościowych, w łącznej wysokości 3.679,25 zł.

9. Przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie szczegółowych zasad umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności cywilnoprawnych... poprzez objęcie jej treścią instytucji kultury.

10. Niezwłoczne sporządzenie i przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Zaniechanie ujmowania w nim postanowień odnoszących się do sposobu finansowania wymiany stolarki okiennej w wynajmowanych lokalach mieszkalnych, mając na uwadze przepisy ustawy jednoznacznie określające obowiązki miasta w tym zakresie i brak delegacji dla organu stanowiącego do ich modyfikowania.

11. Usunięcie z treści zarządzenia Nr 136/2018 Pana Burmistrza z dnia 13 listopada 2018 r. postanowień określających wprowadzone stawki czynszu za dzierżawę gruntów pod uprawy rolne jako „stawki netto”, tj. sugerujących, wbrew obowiązującym przepisom prawa, że do stawek tych będzie doliczony podatek VAT.

12. Coroczne waloryzowanie czynszu za najem lokali użytkowych i dzierżawę gruntów. Podjęcie działań w celu obciążenia podmiotów wymienionych w części opisowej wystąpienia należnym miastu czynszem za najem lokali użytkowych, który miał według umów ulegać automatycznemu podwyższeniu o wskaźnik inflacji. Poinformowanie o skutkach finansowych podjętych działań w odpowiedzi o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

13. Przestrzeganie określonych przepisami art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązków w zakresie sposobu upubliczniania wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz do wydzierżawienia lub wynajęcia.

14. Pisemne powierzenie pracownikowi Urzędu Miasta obowiązków w zakresie przeprowadzania analizy obrotu lokalami mieszkalnymi, w celu ustalania ewentualnych podstaw dochodzenia zwrotu bonifikat udzielonych przez miasto przy sprzedaży lokali.

15. Zwrócenie firmie NordLab Augustów czynszu, którym ją obciążono za lata 2016-2017 mimo nie wydania dzierżawcy przedmiotu umowy.

16. Dostosowanie programu komputerowego obsługującego ewidencję podatkową nieruchomości do wymogów określonych w przepisach rozporządzenia przywołanego w części opisowej wystąpienia oraz właściwego prowadzenia ewidencji podatkowej.

17. Wyegzekwowanie od podatników brakujących informacji w sprawie podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości w przypadkach przewidzianych w przepisach ustaw wskazanych w części opisowej wystąpienia pokontrolnego; zapewnienie bieżącego egzekwowania tych informacji.
18. Zachowanie prawidłowości opodatkowania podatkami, w szczególności w zakresie zgodności z danymi z ewidencji gruntów i budynków oraz składanymi informacjami/deklaracjami, a także przestrzeganie w tym zakresie aktualnie obowiązujących przepisów.
19. Zachowanie powszechności opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym także przez nowo zarejestrowanych przedsiębiorców. Poinformowanie o skutkach finansowych opodatkowania przedsiębiorców, których nieopodatkowanie po rozpoczęciu działalności stwierdzono podczas kontroli.
20. Podjęcie działań zmierzających do efektywnej realizacji dochodów z tytułu podatku od środków transportowych, realizując postulaty zawarte w części opisowej wystąpienia pokontrolnego i protokole kontroli.
21. Rzetelne sporządzenie deklaracji gminy na podatek od nieruchomości za lata 2016-2019.
22. Wyegzekwowanie brakujących deklaracji na podatek od nieruchomości wskazanych w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia.
23. Rozważenie zasadności dyscyplinowania podatników w zakresie powszechności i terminowego składania deklaracji podatkowych oraz terminowej wpłaty podatków poprzez wystąpienie do właściwego urzędu skarbowego o ukaranie podatników.
24. Przestrzeganie wynikającego z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego... okresu, jaki musi upłynąć między publikacją ogłoszenia o konkursie ofert a podanym w ogłoszeniu terminem składania ofert.
25. Przyznawanie dodatków specjalnych zgodnie z przepisami art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych i obowiązującym w jednostce regulaminem wynagradzania.
26. Uchylenie zarządzenia Nr 111/15 Pana Burmistrza z dnia 4 grudnia 2015 r. określającego zasady postępowania na okoliczność wymiany stolarki okiennej w zasobie mieszkaniowym miasta Sejny. Zaniechanie przerzucania na najemców lokali mieszkalnych obowiązków w zakresie wymiany stolarki okiennej, spoczywających zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów... na mieście jako wynajmującym.
27. Egzekwowanie należytego udokumentowania realizacji przez wykonawcę obowiązków określonych w umowie, jeżeli sformułowano je w treści umowy w sposób przesądzający o powinności osiągnięcia konkretnego rezultatu.

28. Zaciąganie zobowiązań do wysokości limitów ustalonych w uchwale budżetowej na sfinansowanie danego rodzaju wydatków, zgodnie z zasadami klasyfikacji budżetowej. W szczególności zaniechanie podpisywania – w sytuacji braku w uchwale budżetowej odpowiednich limitów na wydatki majątkowe – i finansowania z wydatków bieżących umów, których realizacja podlega sfinansowaniu z wydatków majątkowych, jako nakłady na inwestycje.

29. Zobowiązanie Skarbnika Miasta do należytego wykonywania obowiązków w zakresie weryfikacji zgodności zawieranych umów i ponoszonych wydatków z limitami określonymi planem finansowym w odpowiednich podziałkach klasyfikacji budżetowej.

30. Przedkładanie Skarbnikowi Miasta, celem kontrasygnowania, dokumentacji dotyczącej wszystkich czynności prawnych powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych.

31. W zakresie analizy osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli:

a) wskazanie pracownikowi ustalającemu dane na potrzeby sporządzania przez Pana Burmistrza sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, aby pomniejszenie liczby etatów nauczycieli było uwzględniane w tych miesiącach, w których miała miejsce nieobecność nauczyciela skutkująca pobieraniem świadczenia finansowanego z ZUS,

b) sporządzenie korekty sprawozdania z osiągnięcia średnich wynagrodzeń nauczycieli za 2018 r., uwzględniającej ustalenia kontroli w zakresie nauczycieli mianowanych.

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