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

Białystok, 2020.01.07

RIO.I.6001-13/19

Pan
Eugeniusz Tomasz Koczewski
Burmistrz Brańska

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej miasta Brańsk za 2018 r. oraz inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Brańsk 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, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Część ze stwierdzonych nieprawidłowości dotyczy okresu sprawowania funkcji Burmistrza Brańska przez Czesława Sokołowskiego, który zajmował to stanowisko do dnia 21 listopada 2018 r.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2019 r. poz. 2215), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Od czasu objęcia przez Pana funkcji Burmistrza Brańska do zakończenia kontroli nie zostało obsadzone stanowisko Zastępcy Burmistrza Brańska. Osoba wcześniej pełniąca tę funkcję została odwołana przez poprzedniego Burmistrza Cz. Sokołowskiego z dniem 2 lipca 2018 r. Nieobsadzenie stanowiska Zastępcy Burmistrza tworzy sytuację zagrażającą ciągłości funkcjonowania jednostki podczas nieobecności Burmistrza. Z uwagi na liczbę mieszkańców,

stosownie do postanowień art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 r . o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.), w mieście Brańsk może być powołany jeden zastępca. Według art. 28g ustawy, w przypadku zaistnienia jednej z – enumeratywnie wymienionych – przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań i kompetencji burmistrza (m.in. spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni), zadania i kompetencje burmistrza przejmuje jego zastępca, zaś w razie niepowołania zastępcy – osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 28h ustawy. Wskazana regulacja w sposób jednoznaczny określa zasady kierowania gminą, z tego względu, przy zaistnieniu okoliczności w niej przewidzianych, nieobsadzenie stanowiska zastępcy burmistrza może prowadzić do naruszenia ciągłości działania organu wykonawczego gminy, w tym w zakresie wykonania budżetu – str. 2-3 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli okazano wydane przez poprzedniego Burmistrza – z powołaniem się na art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – pełnomocnictwa do dokonywania w imieniu Burmistrza Brańska wszelkich czynności prawnych w sprawach zwykłego zarządu kierownikom instytucji kultury, tj. Miejskiej Biblioteki Publicznej oraz Miejskiego Ośrodka Kultury. Należy wskazać, iż tego rodzaju pełnomocnictwo do działania może dotyczyć wyłącznie kierowników jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, a nie kierowników instytucji kultury, które posiadają osobowość prawną stosownie do przepisów ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1983, ze zm.) – str. 4 protokołu kontroli.

Analiza dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady rachunkowości, przeprowadzona pod kątem jej zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, ze zm.), wykazała, że:

a) w zakładowym planie kont Urzędu Miasta w zasadach funkcjonowania konta 130 „Rachunek bieżący jednostki" przewidziano, że służy ono – wbrew przyjętej praktyce – do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu dochodów i wydatków budżetu. W praktyce zaś konto 130 w ewidencji Urzędu służy jedynie

do powielania operacji zachodzących na rachunku budżetu w zakresie dochodów i wydatków. Konsekwencją takiego opisu konta 130 jest bezzasadne przewidywanie w planie kont Urzędu jako jednostki budżetowej kont 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych" i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych", z którymi mają korespondować niewystępujące w praktyce operacje na koncie 130 dotyczące rozliczenia z budżetem dochodów i wydatków – str. 7-8 protokołu kontroli,

b) wbrew postanowieniom art. 17 ust. 2 ustawy – zgodnie z którymi kierownik jednostki, uwzględniając rodzaj i wartość poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych posiadanych przez jednostkę, podejmuje decyzję o stosowaniu jednej ze wskazanych ustawą metod prowadzenia kont ksiąg pomocniczych dla poszczególnych grup tych składników – nie określono metody prowadzenia ewidencji materiałów budowlanych; z kolei w zakresie opału i paliwa na podstawie przepisów wewnętrznych jednostki można ustalić jedynie pośrednio, jaka metoda jest stosowana dla ich ewidencji – str. 102 protokołu kontroli.

Na potrzeby realizacji projektu pod nazwą „Remont oczyszczalni ścieków oraz wykonanie otworu studziennego w mieście Brańsk" utworzono odrębną ewidencję, w której ujmowano wybrane operacje związane z realizacją tego zadania, zarówno na kontach właściwych ewidencji budżetu, jak i ewidencji Urzędu jako jednostki budżetowej. Kwestie związane z prowadzeniem tej ewidencji nie zostały w żaden sposób uregulowane w przepisach wewnętrznych. Niektóre operacje były ujmowane zarówno na kontach ewidencji projektu, jak i na kontach ksiąg budżetu – np. zaciągnięcie kredytu w kwocie 1.226.219,46 zł ujęto na koncie 134 „Kredyty bankowe" w ewidencji budżetu, a jego spłatę na koncie 134 w „ewidencji projektu". W efekcie na koniec 2018 r. sporządzone zestawienie obrotów i sald budżetu nie zawierało niektórych danych z ewidencji projektu dotyczących konta 134, konta 960 „Skumulowane wyniki budżetu" i konta 961 „Wynik budżetu". Natomiast w dzienniku bilansu otwarcia ksiąg budżetu na 2019 r. stan tych kont był już inny niż w bilansie zamknięcia, gdyż uwzględniał dane z „ewidencji projektu".

W 2018 r. inwestycja została zakończona i rozliczona. „Poleceniem księgowania" przewidziano przeniesienie salda kont z „ewidencji projektu" do ewidencji budżetu i ewidencji Urzędu Miasta na odpowiednie konta. Dokument będący podstawą przeksięgowania sald nie zawierał, wbrew regulacjom zawartym w art. 21 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy o rachunkowości, numeru oraz daty. Zawierał tylko podpis osoby sporządzającej (ówczesnego Skarbnik Miasta) oraz opis operacji. Jak wynika z załączonych do protokołu

kontroli wydruków, w zakresie kont ewidencji Urzędu jako jednostki budżetowej dane bilansu zamknięcia za 2018 r. i bilansu otwarcia na 2019 r. są zgodne, zaś w zakresie kont ewidencji budżetu wystąpiły rozbieżności o dane wynikające z „ewidencji projektu".

Za nieprawidłowe należy uznać nieobjęcie zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej budżetu danych z tej ewidencji w bilansie zamknięcia, jak również konieczność dokonywania zapisów księgowych w celu wprowadzenia operacji z „ewidencji projektu" do ksiąg budżetu i Urzędu. Nałożony umowami o dofinansowanie obowiązek ewidencyjnego wyodrębniania projektów może oznaczać jedynie prowadzenie odpowiednich kont analitycznych i szczegółowych do kont syntetycznych budżetu gminy i Urzędu jako jednostki budżetowej lub dzienników częściowych czy odrębnych rejestrów, aby możliwe było wydzielenie operacji dotyczących projektu. Wyodrębnienie ewidencji projektu nie może skutkować pomijaniem danych z niej wynikających w zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej budżetu i Urzędu, jak również koniecznością dodatkowego przeksięgowywania tych danych do ksiąg rachunkowych budżetu i Urzędu, aby można było je w nich wykazać (tym bardziej w sposób tworzący stan wskazujący na niezachowanie zasady ciągłości między bilansem zamknięcia jednego roku i bilansem otwarcia kolejnego roku). W świetle przepisów ustawy o rachunkowości obowiązek prowadzenia ksiąg rachunkowych dotyczy jednostek wymienionych w art. 2 tej ustawy, a nie poszczególnych rodzajów operacji dokonywanych przez te jednostki – str. 8-10 protokołu kontroli.

Kontrola prowadzenia ksiąg rachunkowych przeprowadzona pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont…, wykazała ponadto, że:

a) dotacje zwrócone w trakcie roku były księgowane zapisem ujemnym, tym samym nie zachowano zasady, w myśl której zapisy na koncie 133 „Rachunek budżetu" dokonywane są na podstawie wyciągów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów pomiędzy jednostką a bankiem; przepisy rozporządzenia przewidują też, że zapisów oznaczających uregulowanie zobowiązań budżetu dokonuje się na koncie 224 „Rozrachunki budżetu" po stronie Wn. Podobnie, nieprawidłowym zapisem ujemnym Wn 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych" – Ma 133 księgowano zwrot przez jednostki budżetowe niewykorzystanych środków na wydatki; operację tę należało ująć zapisem dodatnim po odwrotnych stronach tych kont – str. 11-12 i 107 protokołu kontroli,

b) bezpodstawnie niektóre należności z tytułu dochodów budżetowych były ujmowane na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami", zamiast na koncie 221 „Należności z

tytułu dochodów budżetowych". Na koniec 2018 r. na saldo Wn konta 201 składały się należności za wywóz nieczystości i za wynajem koparki – str. 23-24 protokołu kontroli,

c) na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe" zaksięgowano m.in. kwotę 268.122,36 zł stanowiącą rzekome należności długoterminowe miasta z tytułu opłat, które będą należne w latach przyszłych za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń na podstawie zezwoleń o charakterze wieloletnim. Należy wskazać, że opłata za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury technicznej ma charakter roczny – art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.) i jest wnoszona za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym – art. 40 ust. 13a ustawy. Miasto w momencie wydania decyzji nie posiada zatem jeszcze należności z tytułu opłaty za lata przyszłe, stąd też kwoty podlegające opłaceniu w przyszłych latach nie stanowią jeszcze należności, ponieważ są opłatą podlegającą pobraniu za umieszczenie urządzenia w latach przyszłych. Opłata wynikająca z decyzji odpowiada zaś kwocie na dany rok. Decyzja nie określa ogólnej kwoty należności ustalonej za cały okres umieszczenia urządzenia, na który została wydana, opłacanej w formie ratalnej – str. 26 protokołu kontroli,

d) nie zwrócono do czasu kontroli wykonawcom zamówień publicznych zabezpieczeń należytego wykonania umowy na łączną kwotę 10.983,47 zł, w tym 8.709,63 zł z terminem zwrotu w 2010 r. oraz 2.273,84 zł z terminem zwrotu w 2013 r. Według wyjaśnień Sekretarza Miasta (pełniącej do 30 czerwca 2019 r. funkcję Skarbnika Miasta) *Zabezpieczenie należytego wykonania umowy inwestycji dotyczącej remontu przedszkola oraz za wykonanie dachu nie zostały zwrócone, ponieważ w umowach z wykonawcami jest zapis, że zabezpieczenie zostanie zwrócone lub zwolnione na wniosek Wykonawcy, a wnioski te do Urzędu nie wpłynęły.* Treść wyjaśnienia wskazuje na konstrukcję umów w sposób niezgodny z przepisami art. 151 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) określającymi terminy, w jakich zamawiający ma obowiązek zwrotu poszczególnych części zabezpieczenia. Przepisy te nie przewidują, aby wykonawca musiał wnioskować do zamawiającego o zwrócenie środków stanowiących jego własność, które przetrzymywane są przez zamawiającego bezpodstawnie, ponieważ zaistniały już okoliczności wymienione ustawą jako podstawa zwolnienia zabezpieczenia – str. 27 protokołu kontroli,

e) na rachunku sum depozytowych przechowywana jest od marca 2013 r. niewyjaśniona wpłata w wysokości 178,24 zł, której przeznaczenia nie ustalono mimo działań podejmowanych w 2013 r. – str. 27 protokołu kontroli,

f) w księgach Urzędu Miasta nie występuje konto 290 „Odpisy aktualizujące należności"; z ustaleń kontroli wynika, że wśród zaległości z tytułu dochodów budżetu miasta znajdowały

się należności kwalifikujące się do dokonania odpisu aktualizującego na podstawie przepisów art. 35b ustawy o rachunkowości, w tym należności z tytułu czynszów za najem lokali mieszkalnych w wysokości 72.859,08 zł. Odpis aktualizujący m.in. należności o niskim prawdopodobieństwie wyegzekwowania powinien być zaksięgowany zapisem Wn 761 „Pozostałe koszty operacyjne" – Ma 290 (należność główna) i Wn 751 „Koszty finansowe" – Ma 290 (odsetki od należności głównej) – str. 27-28 protokołu kontroli,

g) do ewidencji rozrachunków z tytułu VAT w księgach budżetu stosowano bezpodstawnie konto 225, które zgodnie z zakładowym planem kont dla budżetu i przepisami załącznika nr 2 do rozporządzenia oznaczone jest jako „Rozliczenie niewygasających wydatków"; ponadto z ustaleń kontroli wynika, że konto to bezpodstawnie wykorzystywano również do rozliczeń z PUW z tytułu realizowanych przez Urząd Miasta dochodów z zadań zleconych za udostępnienie danych osobowych, które powinny być objęte ewidencją na koncie 224 w księgach budżetu – str. 28-29 protokołu kontroli.

Kontrola sporządzonej sprawozdawczości w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (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) wykazała, że:

a) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu Miasta za 2018 r. w kolumnie 8 „Dochody otrzymane" wykazano kwotę 18.475.815,38 zł, zamiast sumy 18.476.502,38 zł (różnica 687 zł), ustalonej przez kontrolujących na podstawie przepisów zawartych w § 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; szczegółowe wyliczenie różnicy zamieszczono na str. 13-14 protokołu kontroli,

b) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu Miasta za 2018 r. w kolumnie 9 wykazano należności w kwocie 321.808,66 zł, które nie wynikają z ewidencji księgowej; salda strony Wn kont syntetycznych 201 (bez pominiętych w sprawozdaniu rozliczeń ze wspólnotą mieszkaniową i części należności za wywóz nieczystości, o których w następnym punkcie) i 221 wynosiły łącznie 301.793,62 zł. W sprawozdaniu jako należność wykazano niewynikającą z ewidencji syntetycznej kwotę 20.070,54 zł odpowiadającą wykazanym w tym sprawozdaniu nadpłatom. Z wyjaśnień złożonych przez Sekretarz Miasta (ówczesnego Skarbnika) w kwestii ujęcia równowartości nadpłat w należnościach w kol. 9 wynika, że *Analityka konta 221 podatki, odpady i inne należności prowadzona jest w komórce*

podatkowej. W księgowości budżetowej księguje się jedynie na kontach syntetycznych na postawie sprawozdań przekazywanych przez komórkę podatkową. Księguje się jedną kwotą nadpłaty na stronie Ma konta 221, ponieważ nie mamy kont analitycznych podatników z których wynikałoby czy na koniec jest zaległość czy nadpłata. Musimy to księgować jedną zbiorczą kwotą na koncie syntetycznym. Ponadto suma należności z ewidencji różni się od wykazanej w sprawozdaniu o 276 zł z tytułu rozrachunków z urzędem skarbowym i o kwotę 20,50 zł powstałą wskutek omyłki pisarskiej. Z wyjaśnień złożonych w tym zakresie wynika, że *Sprawozdanie Rb-27S w zakresie należności (kolumna 9) sporządzono na podstawie konta 221 różnica w wysokości 552,94 zł. Na kwotę 552,94 zł składa się część konta 201 (ścieki dowożone, wywóz nieczystości - 517,04 zł), czeski błąd 30 zł i niedoksięgowane odsetki na koncie 221. Zaległości netto (kolumna 10) to kolumna 9 pomniejszona o odsetki od należności podatkowych oraz Urzędy Skarbowe, które są należnościami pozostałymi do zapłaty a nie są zaległościami* – str. 14-15 protokołu kontroli,

c) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S Urzędu Miasta za 2018 r. w kolumnie 9 nie wykazano w ogóle części należności z tytułu dochodów budżetowych ujętych na koncie 201, zaniżając tym samym wykazane należności o kwotę 3.623,51 zł. W złożonym wyjaśnieniu obecna Sekretarz Miasta stwierdziła, że *Należności za wywóz nieczystości i ogrzewanie od wspólnoty zostały ujęte na koncie 201 z korespondencją 720 i nie są ujęte w sprawozdaniu. Zostały one błędnie pominięte i nie wykazane w sprawozdaniu Rb-27S. Jest to wynik pomyłki i nieuwagi* – str. 24 protokołu kontroli. Przedstawionymi nieprawidłowościami 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,

d) sprawozdanie zbiorcze Rb-27S różni się od sumy sprawozdań jednostkowych o kwotę 276 zł dotyczącą rozrachunków z urzędem skarbowym. Wskazana kwota została ujęta w ewidencji księgowej, natomiast nie dokonano korekty sprawozdania jednostkowego Rb-27S. Korekta została sporządzona tylko w odniesieniu do sprawozdania Rb-27S zbiorczego i tam uwzględniono kwotę 276 zł. Z wyjaśnień złożonych przez Sekretarz Miasta wynika, iż *Korekta sprawozdania Rb-27S została dokonana po uwagach wniesionych przez RIO i przeanalizowaniu sprawozdań z Urzędów Skarbowych zapominając o sprawozdaniu jednostkowym urzędu, nie dokonując jego korekty* – str. 17 protokołu kontroli. Stwierdzenie błędów w sprawozdawczości wymaga przygotowania odpowiednich korekt sprawozdań jednostkowych, zamiast wprowadzania do sprawozdań zbiorczych innych danych niż to wynika ze sprawozdań jednostkowych; zasada ta wynika z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w

sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym sprawozdania zbiorcze sporządza się na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu,

e) łączna kwota należności wymagalnych wykazanych we własnym jednostkowym sprawozdaniu Rb-N według stanu na 31 grudnia 2018 r. wyniosła 240.183,58 zł. Porównanie jej z danymi kol. 10 sprawozdania Rb-27S (po uwzględnieniu różnic w zasadach wykazywania należności wymagalnych w tych sprawozdaniach) wykazało różnicę w wysokości 441,20 zł. W zakresie kwoty 276 zł dotyczy to pominiętej należności, o której mowa w punkcie poprzednim, zaś do kwoty 165,20 zł Sekretarz Miasta się nie odniosła – str. 16 protokołu kontroli,

f) informacje zawarte w części B sprawozdania zbiorczego Rb-27ZZ wykazują rozbieżności z danymi sprawozdania Rb-27S w części dotyczącej danych wykazanych przez MOPS w Brańsku; zarówno należności z kol. 5, jak i należności pozostałe do zapłaty z kol. 9 zostały wykazane w części B sprawozdania Rb-27ZZ w kwotach niższych o 4.026,02 zł od danych w tych samych kolumnach sprawozdania Rb-27S w rozdz. 85502 „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego…" par. 2360 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami" (w sprawozdaniu Rb-27S wykazano w tej podziałce i kolumnach odpowiednio 391.124,48 zł i 378.818,53 zł). Zgodnie z § 6 ust. 5 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej wykazywane w sprawozdaniu Rb-27ZZ, w części B danych uzupełniających, 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 wykazywane w sprawozdaniu Rb-27S. Z ustaleń kontroli, w tym udzielonych wyjaśnień, wynika, że niezgodność zaistniała już między danymi sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ (część B) i Rb-27S MOPS. Ponadto, jak wskazano w protokole kontroli, w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S MOPS nie wykazano żadnej kwoty jako zaległości w kol. 10, podczas gdy według części B sprawozdania Rb-27-ZZ należało wykazać w kol. 10 całość należności pozostałych do zapłaty. Natomiast w sprawozdaniu zbiorczym zaległości wykazano – str. 17-19 protokołu kontroli,

g) jak wynika z załączonej do protokołu kontroli dokumentacji, w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27ZZ Urzędu Miasta wypełniono kolumnę 7 „Dochody wykonane potrącone na rzecz JST", która podlega wypełnieniu wyłącznie w sprawozdaniu zbiorczym –

§ 6 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

h) uchwałą Nr XVIII/93/16 z dnia 30 listopada 2016 r. Rada Miasta określiła zasady wspólnej obsługi Przedszkola oraz MOPS w Brańsku przez Urząd Miasta. W ramach wspólnej obsługi powierzono jednostce obsługującej (Urzędowi Miasta) m.in. całość obowiązków w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych. Mimo tego sprawozdania budżetowe są podpisywane przez kierowników jednostek obsługiwanych, natomiast w miejscu przewidzianym na podpis głównego księgowego brak podpisu Skarbnika Miasta, który powinien je podpisywać obok kierownika jednostki obsługującej, tj. Pana Burmistrza. Stwierdzony stan faktyczny narusza przepisy art. 10c ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.) – str. 4 protokołu kontroli.

Analiza poprawności sporządzenia bilansu z wykonania budżetu miasta wykazała, iż nie wyodrębniono w nim zobowiązań krótkoterminowych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy o rachunkowości wyodrębnione zobowiązania finansowe krótkoterminowe powinny być wykazane na koniec roku w kwocie 360.000 zł i odpowiadać kwocie rat przypadających do spłaty w 2019 r. – str. 20 protokołu kontroli.

Kontrola planów finansowych i sprawozdań instytucji kultury dotyczących 2018 r. wykazała brak niektórych danych wymaganych przepisami art. 31 i art. 265 ustawy o finansach publicznych, tj. danych na temat należności i zobowiązań oraz stanu środków pieniężnych – str. 111 protokołu kontroli.

Ustalono, że w trakcie 2018 r. miały miejsce przekroczenia limitów wydatków na łączną kwotę 81.440,44 zł, co stwierdzono w próbie, którą objęto stan realizacji planu wydatków na dzień 27 grudnia 2018 r. Szczegółową kontrolą objęto wybrane pod kątem wartości przekroczenia planu wydatków w niżej wymienionych podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- rozdz. 40002 „Dostarczanie wody" par. 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia" – przekroczenie o kwotę 3.256,73 zł,
- rozdz. 60016 „Drogi publiczne gminne" par. 4210 – przekroczenie o kwotę 5.338,01 zł,
- rozdz. 75023 „Urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu) par. 4300 „Zakup usług pozostałych" – przekroczenie o kwotę 5.633,59 zł,

- rozdz. 80104 „Przedszkola" par. 4010 „Wynagrodzenia osobowe" – przekroczenie o kwotę 30.915,40 zł,

- rozdz. 80104 par. 4110 „Składki na ubezpieczenie społeczne" plan 93.867 zł, wykonanie 101.158,06 zł – przekroczenie o kwotę 7.291,06 zł,

- rozdz. 90095 „Pozostała działalność" par. 4300 – przekroczenie o kwotę 7.147,14 zł.

Przedstawiona nieprawidłowość narusza zasadę nieprzekraczalności limitów określonych w planie finansowym wydatków wynikającą z art. 44 ust. 1 pkt 2, art. 52 ust.1 pkt 2 i art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Dowody źródłowe składające się na opisane przekroczenia planu wydatków opatrzone były podpisami zatwierdzającymi do wypłaty złożonymi przez Pana Burmistrza (także dotyczące wydatków w rozdz. 80104). Stwierdzone przekroczenia planu wydatków świadczą o niewłaściwym wykonywaniu obowiązków przez ówczesną Skarbnik Miasta (obecnie Sekretarz Miasta), która opatrywała podpisami dowody księgowe skutkujące przekroczeniem planu wydatków. Stosownie do art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych złożenie podpisu na dokumencie przez głównego księgowego oznacza m.in., że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki. Czynności skutkujące przekroczeniem limitu wydatków we wskazanych podziałkach klasyfikacji budżetowej opisano szczegółowo na str. 34-35 protokołu kontroli.

W złożonym w tej sprawie wyjaśnieniu obecna Sekretarz Miasta (ówczesna Skarbnik) poinformowała, że *Dokumenty księgowe zostały zatwierdzone do wypłaty ponieważ radni byli informowani wcześniej o tym, iż na koniec roku może brakować środków na niektórych paragrafach i żeby nie robić zmian w budżecie co tydzień to uzgodniliśmy, iż zostaną one wprowadzone na koniec roku, tym bardziej, iż Miasto posiadało środki do wprowadzenia takich zmian.*

Kontrola realizacji obowiązków inwentaryzacyjnych wykazała brak dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych. Z wyjaśnień złożonych przez Sekretarz Miasta wynika, że *Nie została przeprowadzona inwentaryzacja wartości niematerialnych i prawnych w 2017 i 2018 roku przez niedopatrzenie* – str. 104 protokołu kontroli. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 ustawy o rachunkowości inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych przeprowadza się na ostatni dzień każdego roku obrotowego (z zastrzeżeniem terminu rozpoczęcia i zakończenia określonego w ust. 3 pkt 1) drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

Ponadto z ustaleń zawartych na str. 104 protokołu kontroli wynika, że nieprawidłowo udokumentowano inwentaryzację środków trwałych trudno dostępnych oglądowi (sieci wodociągowych i kanalizacji deszczowej), bowiem uczyniono to w sposób właściwy spisowi z natury, zamiast porównaniu danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, jak przewidziano dla tego rodzaju składników przepisami art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Analiza stosunku wpływów osiągniętych z opłat za korzystanie z wyżywienia w Przedszkolu w relacji do wydatków poniesionych na zakup środków żywności, wynikającego ze sprawozdania Rb-34S Przedszkola za 2018 r. wykazała, że łączne dochody z wpłat za żywienie (od rodziców, a także od MOPS i od pracowników – wszyscy nabywcy byli obciążani opłatami za posiłki w takiej samej wysokości jak rodzice) wyniosły 106.705,80 zł, zaś wydatki na zakup artykułów spożywczych 95.105,48 zł. Proporcjonalnie zaś na wpłaty za żywienie ponoszone wyłącznie przez rodziców w wysokości 98.514 zł przypada szacunkowy koszt zakupu żywności w wysokości 87.804,24 zł. Z powyższego wynika, iż Przedszkole uzyskało z tego tytułu dochody większe od wydatków o kwotę 10.709,76 zł, co stanowi 10,87% dochodów z tego tytułu. Z analogicznego porównania za lata 2016 i 2017 wynika, iż w 2017 r. nadwyżka dochodów nad wydatkami w zakresie posiłków zakupionych przez rodziców wynosiła 20.719,69 zł (19,64%), zaś w 2016 r. – 16.668,04 zł (17,62% dochodów z tego tytułu).

Łącznie z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2016-2018 Przedszkole pobrało od rodziców tytułem opłat za żywienie kwotę większą o ponad 58.000 zł od wydatków poniesionych na zakup artykułów spożywczych.

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 (tzw. „wsad do kotła"). Nieprzeznaczenie całości pobranych od rodziców opłat na zakup artykułów żywnościowych jest jednoznaczne z naruszeniem tego przepisu. Na jego zastosowanie do żywienia w przedszkolu wskazuje także art. 52 ust. 12 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2203, ze zm.) – str. 108-111 protokołu kontroli.

Ponadto z ustaleń kontroli w zakresie tego zagadnienia (str. 205 protokołu) wynika, że w par. 0670 „Wpływy z opłat za korzystanie z wyżywienia w jednostkach realizujących zadania z zakresu wychowania przedszkolnego" klasyfikowano także dochody z opłat za pobyt w Przedszkolu, które powinny być ujęte w par. 0660 „Wpływy z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego". Obsługę finansowo-księgową Przedszkola prowadzi Urząd Miasta.

Miasto Brańsk uzyskuje dochody z tytułu spłaty rat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Z ustaleń kontroli wynika nieprawidłowy sposób obliczania odsetek redyskontowych, według których oprocentowane są raty na podstawie art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz. U. z 2019 r. poz. 1314):

a) w przypadku decyzji przekształcającej prawo użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nr 1515/3 i 1517/6 w 2018 r. pobrano odsetek redyskontowych za dużo o 92,01 zł a w 2019 r. za mało o 1,77 zł;

b) w przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nr 512/37 i 512/42 w 2018 r. pobrano odsetek redyskontowych za dużo o 233,68 zł a w 2019 r. o 158,31 zł;

c) w przypadku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości nr 1950/2 w 2018 r. pobrano odsetek redyskontowych za dużo o 228,09 zł a w 2019 r. za mało o 3,04 zł

Łącznie z tytułu badanych przekształceń w 2018 r. pobrano odsetek redyskontowych za dużo o 553,78 zł a w 2019 r. o 153,50 zł. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami kontrolowana jednostka powinna dokonać ponownego przeliczenia oprocentowania z tytułu wszystkich przekształceń a stwierdzone różnice uregulować z właścicielami przekształcanych nieruchomości. Szczegółowe wyliczenia zawarto na str. 37-39 protokołu kontroli.

Zbadano sprzedaż w formie ustnego przetargu nieograniczonego nieruchomości rolnej o pow. 4,1412 ha. W dniu 9 października 2017 r. opublikowano wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (informacja w prasie 11 października 2017 r.). Tymczasem już zarządzeniem z dnia 9 listopada 2017 r. ówczesny Burmistrz Cz. Sokołowski ogłosił I przetarg na zbycie tej nieruchomości. Ogłoszenie przetargu nastąpiło zatem przed upływem 6 tygodni od upublicznienia wykazu, tj. przed upływem terminu na złożenie wniosku przez

osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204, ze zm.) ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów, o których mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4 ustawy.

Cena wywoławcza nieruchomości wynosiła 99.765 zł, tj. powyżej 10.000 euro. Mimo tego wyciąg z ogłoszenia o przetargu nie został opublikowany w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat. Zgodnie z § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2014 r. poz. 1490) w przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10.000 euro, wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu.

Protokół z tego przetargu sporządziła w dniu 11 grudnia 2017 r. 3-osobowa komisja. Kontrolującym nie okazano dokumentacji świadczącej o powołaniu komisji. Zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów przewodniczącego i członków komisji wyznacza właściwy organ (Burmistrz). W treści protokołu przetargu zawarto m.in., że przebicie nie może być mniejsze niż 998 zł. Zgodnie z § 14 ust. 3 rozporządzenia postąpienie nie może być mniejsze niż 1% ceny wywoławczej nieruchomości z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych. Musiało zatem w tym przetargu wynosić co najmniej 1.000 zł – str. 41-42 protokołu kontroli.

Także przy sprzedaży nieruchomości gruntowej o pow. 0,43 ha w formie ustnego przetargu nieograniczonego stwierdzono analogiczne nieprawidłowości, dotyczące:

- ogłoszenia przetargu przed upływem 6 tygodni od upublicznienia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży,
- braku opublikowania wyciągu z ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości o cenie wywoławczej przekraczającej 10.000 euro w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat; cena wywoławcza tej nieruchomości wynosiła 240.000 zł – str. 42 protokołu kontroli.

Naruszanie obowiązku publikowania wyciągu z ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości o cenie wywoławczej przekraczającej 10.000 euro w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, było przedmiotem zaleceń po poprzedniej kontroli kompleksowej miasta Brańsk. W wyjaśnieniu w tej sprawie odpowiedzialny pracownik stwierdził, że *Miasto Brańsk w gazecie*

umieszczało wykazy nieruchomości, które były przeznaczone do sprzedaży. Ze względów oszczędnościowych nie umieszczało ogłoszeń – str. 43 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów z najmu lokali użytkowych i dzierżawy gruntów wykazała, że umowy były przedłużane na kolejne okresy niezgodnie z zasadami określonymi w ich treści oraz w uchwale Nr XIV/70/16 Rady Miasta Brańsk z dnia 31 marca 2016 r. w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości.... Mogły być one przedłużane, na kolejny okres do 3 lat, na wniosek kontrahenta złożony z miesięcznym wyprzedzeniem. Kontrola wykazała, iż wniosek najemcy lokalu przy ul. Rynek 27/4 o przedłużenie umowy opatrzony był datą 31 sierpnia 2017 r. (przy braku adnotacji o wpływie do Urzędu), podczas gdy poprzednia umowa obowiązywała do 31 sierpnia 2017 r. W przypadku przedłużenia innej umowy, obowiązującej do 31 grudnia 2018 r., wniosek najemcy o przedłużenie umowy opatrzony jest datą 31 grudnia 2018 r. i również brak adnotacji o jego wpływie do Urzędu Miasta – str. 43-45 protokołu kontroli. Także umowy dzierżawy gruntów były przedłużane niezgodnie z zasadami zawartymi w umowie i uchwale z powodu zbyt późnego złożenia wniosku – str. 53-54 protokołu kontroli.

W umowie na dzierżawę działki nr 2173 o pow. 3.564 m^2 na okres od 11 kwietnia 2018 r. do 10 kwietnia 2019 r. wskazano, iż dzierżawca będzie wykorzystywał przedmiot dzierżawy na cele rolne. Mimo tak określnego celu dzierżawy czynsz w wysokości 178,20 zł określono jako kwotę brutto. 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 – str. 54 protokołu kontroli.

Urząd Miasta Brańsk sprzedawał ciepło wspólnotom mieszkaniowym. Kontrolowana jednostka sporządziła kalkulację (brak daty) kosztu ogrzewania z kotłowni przy ul. Rynek 19 za 2018 r., który wyniósł 4,28 zł netto za 1 m^2 (5,27 zł brutto). Wspólnoty mieszkaniowe wystawiały natomiast miesięcznie faktury VAT, którymi obciążały miasto Brańsk kosztami wynikającymi z faktu posiadania własności lokali mieszkalnych i użytkowych we wspólnocie. Z faktur wystawianych przez wspólnoty wynikają zaliczkowe opłaty za centralne ogrzewanie. Przykładowo, z faktur wystawionych przez wspólnoty w 2018 r. wynikają następujące kwoty zaliczki za c.o. za 1 m^2:

- Rynek 17 – 6,33 zł,

- Rynek 19 – 6,48 zł (lokal usługowy) i 4,98 zł (2 lokale mieszkalne: jeden niewynajmowany a drugi wynajmowany przez nadleśnictwo),
- Rynek 25 – 6,14 zł,
- Rynek 27 – 6,16 zł.

Z tego tytułu miasto poniosło w 2018 r. wydatki w kwocie 134.016,17 zł w rozdziale 70004 „Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej" par. 4400 „Opłaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale...". Jednocześnie miasto Brańsk wystawia wspólnotom mieszkaniowych z wymienionych budynków faktury za sprzedaż ciepła. Łącznie z tego tytułu uzyskano w 2018 r. dochód w wysokości 180.409,41 zł. Wspólnota mieszkaniowa z budynku ul. Rynek 25 nie opłaciła w 2018 r. faktury w kwocie 3.218,91 zł (termin płatności styczeń 2019 r.).

Stawka odpłatności za ogrzanie 1 m^2 powierzchni przyjęta przez miasto w umowach z najemcami lokali stanowiących własność miasta to 4,36 zł (5,36 zł brutto). W konsekwencji inne stawki za ogrzewanie wynikały z faktur wystawionych przez miasto Brańsk wspólnotom, zaś inne z faktur wystawionych przez wspólnoty miastu za lokale będące własnością miasta, a jeszcze inne wynikały z rozliczenia faktycznych kosztów ogrzewania za 2018 r. Wspólnoty mieszkaniowe obciążały zatem miasto za c.o. w cenie wyższej niż płaciły miastu za wytworzenie tego ciepła. W przypadku lokali użytkowych za 2018 r. różnica wyliczona w protokole kontroli wyniosła kwotę 8.566,82 zł.

Od sezonu grzewczego 2019/2020 miasto nie świadczy już usługi sprzedaży ciepła. Aktualnie z przekazanej wspólnocie kotłowni przy ul. Rynek 19 ogrzewany jest budynek tej wspólnoty oraz budynek wspólnoty przy ul. Rynek 17. Natomiast wspólnoty ul. Rynek 25 i 27 samodzielnie ogrzewają swoje budynki.

Niezależnie od faktu, iż działalność w tym zakresie została już zaniechana, należy wskazać, że kontrolowana jednostka stosowała zasadę ustalania odpłatności i rozliczania dostarczonego ciepła na podstawie stawek opłat skalkulowanych w oparciu o 1 m^2 ogrzewanej powierzchni. Postępowanie takie nie miało uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Należy wskazać, że zasady kształtowania taryf za dostarczanie ciepła regulują przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 220) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 17 września 2010 r. w sprawie szczególnych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. Nr 194 poz. 1291, ze zm.). Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia opracowana taryfa powinna zapewniać m.in. pokrycie uzasadnionych kosztów. Z kolei według § 7 ust. 6 rozporządzenia zawarte w taryfach stawki opłat mogą być wyrażone w złotych za metr

kwadratowy powierzchni tylko w przypadku wytwarzania ciepła w lokalnym źródle ciepła, które nie jest wyposażone w układ pomiarowo-rozliczeniowy. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 pkt 6 rozporządzenia lokalne źródło ciepła to zlokalizowane w obiekcie źródło ciepła bezpośrednio zasilające instalacje odbiorcze wyłącznie w tym obiekcie. Wynika stąd, że w związku z dostarczaniem ciepła z kotłowni przy ul. Rynek 19 do wspólnot Rynek 17, 25 i 27, kotłownia ta nie posiadała cech lokalnego źródła ciepła, a zatem taryfa nie mogła być ustalana w formie stawki za metr kwadratowy powierzchni. Zakładając, że moc cieplna kotłowni nie przekraczała 5MW, opracowanie taryf powinno nastąpić na podstawie § 7 ust. 7 rozporządzenia, zatem powinny one zawierać ceny za zamówioną moc cieplną – wyrażone w złotych za MW oraz ceny ciepła – wyrażone w złotych za GJ. Dla zastosowania tych zasad niezbędne było zainstalowanie układu pomiarowo-rozliczeniowego zdefiniowanego w § 2 pkt 14 rozporządzenia. Na pytanie o niestosowanie zasad rozliczeń ciepła w oparciu o GJ wyjaśniono, że *Do rozliczeń sprzedaży energii cieplnej wspólnotom stosowano stawkę za 1m/2, gdyż w lokalach nie ma podzielników ciepła* – str. 45-48 protokołu kontroli.

W zakresie podstaw gospodarowania nieruchomościami stwierdzono, że miasto Brańsk nie posiada od 2018 r. planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Ostatni plan wykorzystania zasobu nieruchomości dotyczył lat 2015-2017 i był przyjęty przez poprzedniego Burmistrza Brańska. Na podstawie art. 25 ust. 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami plan taki powinien być opracowywany na okres 3 lat i zawierać elementy wymienione przywołaną regulacją – str. 104 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych na str. 49 protokołu kontroli wynika, że na terenie miasta Brańsk nie obowiązuje także wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta. Stanowi to naruszenie 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 przywołanymi przepisami program uchwala organ stanowiący na co najmniej pięć kolejnych lat.

Kontroli poddano opłaty pobierane przez miasto Brańsk od najemców lokali mieszkalnych znajdujących się we wspólnotach mieszkaniowych, które posiadają wybrane zarządy. Z ustaleń zawartych na str. 49 protokołu kontroli wynika, że miasto wynajmowało w 2018 r. 10 tego typu lokali osobom fizycznym. Na przykładzie najmu jednego z lokali mieszkalnych w budynku przy ul. Sienkiewicza 19 ustalono, że najemcy przypisywano w 2018 r. co miesiąc kwotę 300,53 zł (za 41,70 m^2 wynajmowanej powierzchni), w skład której

wchodziły: fundusz remontowy 217,31 zł, zarządzanie i administrowanie 50,15 zł, ubezpieczenie nieruchomości 5,43 zł, konserwacje i naprawy 8,36 zł, przeglądy techniczne 4,18 zł, energia elektryczna wspólna 5,01 zł i woda wspólna 2,09 zł, a także wywóz śmieci 8 zł. Przykład ten świadczy o tym, że najemcy nie obciążano czynszem za najem lokalu, o którym mowa w ustawie o ochronie praw lokatorów..., lecz równowartością kosztów spoczywających na mieście jako właścicielu nieruchomości, które to koszty miasto było zobowiązane ponieść na rzecz wspólnoty mieszkaniowej. Ustalenie odpłatności za najem lokalu odbywało się zatem bez uwzględnienia przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów...

Zarządzeniem Nr 102/2012 z dnia 9 stycznia 2012 r. poprzedni Burmistrz ustalił stawki czynszu za najem lokali mieszkalnych zasobu mieszkaniowego miasta Brańsk. Według zarządzenia stawka bazowa wynosi 1,20 zł za 1 m^2, a po uwzględnieniu czynników podwyższających za lokal wyposażony: w wodę – 1,56 zł, w instalację wodociągowo-kanalizacyjną – 1,92 zł, dodatkowo w centralne ogrzewanie – 2,28 zł. Stosownie do przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów... miasto jako właściciel może obciążać najemców czynszem wynikających z przywołanego wyżej zarządzenia – art. 7 ust. 1 i art. 8 pkt 1 ustawy. Oprócz tego, zgodnie z art. 9 ust. 5 przywołanej ustawy, w stosunkach najmu oprócz czynszu wynajmujący może pobierać jedynie opłaty niezależne od właściciela, które zostały zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy – są to opłaty za dostawy do lokalu energii, gazu, wody oraz odbiór ścieków, odpadów i nieczystości ciekłych. W stwierdzonym stanie faktycznym najemcę obciążano zaś opłatami, które w myśl art. 2 ust. 1 pkt 8a ustawy o ochronie praw lokatorów... mieszczą się pojęciu kosztów utrzymania lokalu, obciążających właściciela lokalu.

Takie same zasady obciążania najemców stosowano w przypadku innych lokali stanowiących własność miasta Brańsk, znajdujących się we wspólnotach mieszkaniowych. W trakcie kontroli sporządzono zestawienie opłat przypisanych najemcom w 2018 r. a także w okresie poprzedzającym ten rok (od powstania wspólnot) i późniejszym – do września 2019 r. (bez obciążających najemców opłat za wodę, ścieki i wywóz nieczystości, tj. opłat niezależnych od właściciela), z którego wynika, że:

a) w lokalach mieszkalnych przy ul. Sienkiewicza 19 (wspólnota powstała 29 grudnia 2016 r.) różnica między pobranymi od najemców opłatami a czynszem, który powinien być przez miasto pobrany w wysokości 1,92 zł za 1 m^2, odpowiada zawyżeniu odpłatności:

- za 2017 r. o 1.951,64 zł,
- za 2018 r. o 4.832,77 zł,

- za okres do września 2019 r. o 3.244,08 zł.

Łączne zawyżenie wynosi 10.028,49 zł;

b) w lokalach mieszkalnych przy ul. Rynek 3 (wspólnota powstała 29 grudnia 2017 r.) różnica między pobranymi od najemców opłatami a czynszem, który powinien być przez miasto pobrany w wysokości 1,92 zł za 1 m^2, odpowiada zawyżeniu odpłatności:

- za 2018 r. o 1.592,80 zł (kwota za 8 miesięcy, ponieważ do kwietnia 2018 r. najemcy płacili prawidłowo czynsz najmu),
- za okres do września 2019 r. o 1.791,90 zł.

Łączne zawyżenie wynosi 3.384,70 zł;

c) w lokalach mieszkalnych przy ul. Kościelnej 6 (wspólnota powstała 2 czerwca 2016 r.) różnica między pobranymi od najemców opłatami a czynszem, który powinien być przez miasto pobrany w wysokości 1,92 zł za 1 m^2, odpowiada zawyżeniu odpłatności:

- za 2016 r. o 2.486,15 zł (za 5 miesięcy),
- za 2017 r. o 3.009,29 zł,
- za 2018 r. o 3.009,01 zł,
- za okres do września 2019 r. o 2.641,23 zł.

Łączne zawyżenie wynosi 11.145,68 zł.

Zatem łącznie kwota nienależnie pobrana od najemców lokali mieszkalnych znajdujących się we wspólnotach stanowi 24.558,87 zł – str. 48-51 protokołu kontroli.

W odpowiedni na wystosowane do Pana Burmistrza pytanie, dlaczego najemcy mieszkań komunalnych obciążani są kosztami gminy jako członka wspólnoty (właściciela lokalu), oświadczył Pan jedynie *Brak znajomości przepisów prawa.*

Kontroli poddano także prawidłowość stosowania stawek czynszu za lokale mieszkalne oraz rozliczenia kosztu ogrzewania za 2018 r. w budynku położonym przy ul. Kościuszki 45. Kontrolowana jednostka sporządziła kalkulację kosztu centralnego ogrzewania za 2018 r. (brak daty sporządzenia). Wynikająca z niej stawka wyniosła 4,76 zł netto za 1 m^2. Stosowana w 2018 r. do rozliczeń z najemcami stawka 4,36 zł netto (5,36 zł brutto) obowiązywała od 2012 r. Różnica pomiędzy stawką naliczoną najemcom w 2018 r. a wynikającą z kalkulacji (0,40 zł netto) dotychczas nie została rozliczona. Łączna powierzchnia wynajmowanych lokali stanowi 202,05 m^2. Po uwzględnieniu kalkulacji przypis za centralne ogrzewanie w 2018 r. powinien wynosić o 1.192,90 zł brutto więcej – str. 53 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika zatem, że pobierano od najemców lokali mieszkalnych w tym budynku opłaty za centralne ogrzewanie mające charakter ryczałtowy. Opłaty te nie były traktowane jako zaliczki na poczet faktycznie poniesionych kosztów ogrzewania lokali. Praktyka taka jest niezgodna z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów..., która w art. 9 ust. 2 stanowi, iż wysokość opłat niezależnych od właściciela powinna być ustalana w taki sposób, aby zapewniała wyłącznie pokrycie przez odbiorców kosztów. W świetle przywołanego przepisu ustawy opłaty te nie mogą być ustalone na poziomie niższym od faktycznych kosztów wytworzenia ciepła, jak również nie mogą obciążać najemców ponad faktycznie poniesione przez gminę koszty.

Zaległości z tytułu czynszów najmu wynosiły na koniec 2018 r. 84.749,47 zł, zaś naliczone od nich odsetki 36.946,41 zł. Dotyczyły one należności od sześciu osób fizycznych. Analiza czynności egzekucyjnych, oparta m.in. o wyjaśnienia Sekretarz Miasta, wykazuje na generalną bezskuteczność działań. W przypadku jednej z osób niespłacone zaległości na kwotę 62.809 zł powstały od 2004 r. (postępowanie egzekucyjne ostatnio umorzone 30 czerwca 2017 r.), zaś w przypadku innej zobowiązania w kwocie 8.699,47 zł powstały od 2013 r. (postępowanie egzekucyjne ostatnio umorzone 13 października 2016 r.). Z kolei w przypadku zobowiązanych do zapłaty kwoty 1.350,61 zł z lat 2011-2012 nie udokumentowano czynności egzekucyjnych. Jedynie w wyjaśnieniu wskazano, że w 2016 r. miało miejsce rozłożenie na raty i ostatnia wpłata – str. 24-25 protokołu kontroli, załącznik nr 1/25 do protokołu kontroli. W celu uniknięcia kumulowania kolejnych zaległości od tych najemców i konieczności podejmowania wobec nich dalszych – niezbędnych z punktu widzenia niedopuszczenia do przedawnienia należności – działań windykacyjnych generujących koszty po stronie miasta, należy rozważyć podjęcie działań skierowanych na rozwiązanie stosunków najmu i wyegzekwowanie wydania lokali. W stosunku zaś do istniejących zaległości wskazania wymaga, że dotychczasowa bezskuteczność egzekucji potwierdzona przez komornika może stanowić przesłankę ich umorzenia na podstawie uchwały Nr XXXIII/176/18 Rady Miasta Brańsk z dnia 29 czerwca 2018 r. w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Brańsk i jego jednostkom podległym...

Stwierdzono, że na terenie miasta Brańsk nadal nie obowiązują stawki opłaty adiacenckiej – zarówno uchwalana na podstawie art. 146 ust. 2 (dotycząca opłaty związanej

ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej), jak i art. 98a ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami – dotycząca opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym jej podziałem, mimo formułowanych już przez Izbę wniosków pokontrolnych w tej sprawie po poprzednich kontrolach kompleksowych. W treści wystąpień pokontrolnych podano regulacje prawne stanowiące o obowiązku podjęcia takiej uchwały. Ustalono, iż od lutego 2016 r. wielokrotnie przedstawiano Radzie Miasta projekt uchwały w sprawie ustalenia stawek opłaty adiacenckiej, jednakże Rada konsekwentnie go odrzucała – str. 54-55 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetu miasta badaniu poddano także dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 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.

Weryfikacja danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP sporządzonych za 2018 r., dokonana w zakresie prawidłowości wykazania skutków obniżenia górnych stawek podatków lokalnych oraz skutków udzielonych ulg odroczeń, umorzeń, pozwoliła stwierdzić, że:

a) zaniżono o 4.376,40 zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych od osób fizycznych. W sprawozdaniu wykazano kwotę 300.455 zł, natomiast w trakcie kontroli, na podstawie okazanych deklaracji i decyzji podatkowych ustalono, że kwota ta powinna wynieść 304.821,40 zł;

b) zaniżono o 1.193,29 zł skutki obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych od osób prawnych. W sprawozdaniu wykazano kwotę 391 zł, natomiast w trakcie kontroli, na podstawie okazanych deklaracji podatkowych ustalono, że kwota ta powinna wynieść 1.584,29 zł;

Mając na uwadze powyższe ustalenia należy dokonać korekty danych wykazanych w sprawozdaniach, po uprzednim ich zweryfikowaniu. Stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej Pan Burmistrz obowiązany jest sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym – str. 60 protokołu kontroli.

Analiza deklaracji podatkowych złożonych przez podatników podatku od nieruchomości wykazała przypadki, w których służby organu podatkowego powinny podjąć działania mające na celu zweryfikowanie danych w nich zawartych, będących podstawą opodatkowania. W szczególności chodzi o zweryfikowanie podlegających opodatkowaniu powierzchni budynków oraz wartości budowli. W trakcie kontroli, wykorzystując informacje wynikające z ewidencji gruntów i budynków oraz portali internetowych geoportal.gov.pl i google.pl/maps, wątpliwości co do prawidłowości danych, mogące świadczyć o naruszeniu przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170), stwierdzono w przypadku podatników wymienionych w załączniku nr 3/2 do protokołu kontroli pod poz.:

a) 10 – podatnik wykazał w do opodatkowania budynki związane z działalnością gospodarczą o pow. 2.782,30 m^2 i budowle o wartości 153 zł. Mając na uwadze ustalenia kontroli należy zweryfikować powierzchnię budynków i wartość budowli. Z ustaleń kontrolującego wynika, że powierzchnia zabudowy budynków posiadanych przez podatnika wynosi 2.204 m^2. Ponadto na działce są obiekty budowlane związane z przechowywaniem zbóż, które mogą spełniać kryteria budowli, takie jak zbiorniki oraz urządzenia służące do transportu zbóż, waga samochodowa, place i ogrodzenia;

b) 8 – z ustaleń kontroli wynika, że powierzchnia zabudowy budynków, przy uwzględnieniu ilości kondygnacji, wynosi około 6.700 m^2 a zatem przybliżona powierzchnia użytkowa może oscylować w granicach 5.370 m^2, tj. o około 842 m^2 więcej niż deklaruje podatnik (4.528,10 m^2). Ponadto należy zweryfikować prawidłowość deklarowania poszczególnych powierzchni budynku z uwzględnieniem sposobu ich wykorzystania. Z deklaracji wynika, że powierzchnia budynków pozostałych faktycznie wynosi 81 m^2 a związanych z działalnością gospodarczą 33 m^2. Wyjaśnienia wymaga również kwestia powierzchni gruntów związanych z działalnością, która jest znacząco większa od powierzchni budynków związanych z działalnością (ponad 23-krotnie i wynosi 781,06 m^2). W przypadku ewentualnego potwierdzenia, że powierzchnia gruntów jest prawidłowa należy ustalić czy na tych gruntach nie ma budowli związanych działalnością gospodarczą;

c) 4 – ustalenia poczynione w trakcie kontroli wzbudziły wątpliwości co do prawidłowości opodatkowanej powierzchni budynków związanych z działalnością gospodarczą. W wyniku działań podjętych przez służby organu podatkowego, w trakcie kontroli podatnik złożył korektę deklaracji, w której wykazał do opodatkowania powierzchnię budynków związanych z działalnością gospodarczą większą o 75 m^2;

d) 21 – ustalono, że w posiadaniu podatnika jest budynek o powierzchni zabudowy wynoszącej około 184 m^2, natomiast w deklaracji wykazano do opodatkowania powierzchnię budynku związanego z działalnością gospodarczą o powierzchni 124,88 m^2. W trakcie kontroli podatnik złożył deklarację korygującą, w której wykazał do opodatkowania budynek o pow. 170,88 m^2;

e) 18 – wykazano do opodatkowania grunty związane z działalnością gospodarczą o pow. 5.865 m^2 i budynki związane z działalnością gospodarczą o pow. 680 m^2. Należy ustalić czy w posiadaniu podatnika są obiekty budowalne lub urządzenia budowlane, które zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186) nie spełniają kryteriów budowli. Ponieważ mamy do czynienia z przedsiębiorcą to każda budowla zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest uznawana za związaną z działalnością gospodarczą i tym samym podlega opodatkowaniu na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy;

f) 21 – podatnik wykazał do opodatkowania budynki związane z działalnością gospodarczą o pow. 124,88 m^2. Z ustaleń kontroli wynika, że na działce posadowiony jest budynek o powierzchni zabudowy około 184 m^2. Przybliżona powierzchnia użytkowa może wynosić około 147 m^2. W trakcie kontroli podatnik złożył deklarację korygującą, w której wykazał do opodatkowania budynek o pow. 170,88 m^2;

g) 19 – podatnik w złożonej deklaracji wykazał m.in. budynki związane z działalnością gospodarczą o pow. 336,48 m^2. Z ustaleń kontroli wynika, że suma rzutów powierzchni zabudowy poszczególnych budynków z uwzględnieniem kondygnacji wynosi około 669 m^2 a przybliżona powierzchnia użytkowa może wynieść około 535 m^2, tj. o 198 m^2 więcej niż deklaruje podatnik;

h) 38 – podatnik w złożonej deklaracji wykazał do opodatkowania grunty zajęte na działalność gospodarczą o pow. 40.832 m^2. Podatnik dzierżawi grunty miejskie, na których prowadzi działalność w zakresie składowania odpadów innych niż niebezpieczne. Ponieważ w myśl art. 3 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego składowiska odpadów są budowlami, należy wyjaśnić jaka jest wartość obiektów budowalnych związanych ze składowaniem odpadów;

i) 13 – analizując deklarację złożoną przez podatnika stwierdzono, że wykazana do opodatkowania powierzchnia gruntów jest większa o 3.271,85 m^2 niż wynika to z zapisów ewidencji gruntów i budynków, przy uwzględnieniu przepisów prawa podatkowego regulujących opodatkowanie poszczególnych składników majątkowych. Według ewidencji geodezyjnej w posiadaniu podatnika jest 814.415 m^2 gruntów objętych przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości, z

czego 228.980 m^2 to grunty będące jego własnością a 584.040 m^2 znajduje się w posiadaniu samoistnym. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, grunty stanowiące własność podatnika korzystają ze zwolnienia z podatku na mocy art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W przypadku pozostałych gruntów ustalono, że 12.397 m^2 korzysta ze zwolnienia na mocy art. 7 ust. 1 pkt 10 tej ustawy, 30.351 m^2 korzysta ze zwolnienia na mocy art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy; 110.195 m^2 korzysta z wyłączenia z opodatkowania na mocy art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy, 5.841 m^2 jest w posiadaniu podatnika wymienionego w załączniku nr 3/2 pod poz. 33, a 987 m^2 dzierżawią osoby fizyczne – str. 61-64 protokołu kontroli.

Z kolei ustalenia kontroli dotyczące realizacji dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, opisane na str. 66-71 protokołu kontroli, wskazują, że w przypadku podatników o numerach kont wymienionych poniżej należy zweryfikować dane będące podstawą naliczenia podatków:

a) 11537 – należy zweryfikować prawidłowość wykazania w informacji powierzchni budynków niemieszkalnych. Z przedmiotowego dokumentu wynika, że powierzchnia budynków gospodarczych służących działalności rolniczej wynosi 48 m^2. Natomiast z ustaleń kontroli wynika, że na działce posadowione są dwa budynki niemieszkalne każdy o pow. zabudowy około 60 m^2. Należy zatem ustalić, z jakiego rodzaju budynkami mamy do czynienia, jaką pełnią funkcję oraz czy korzystają z ustawowego zwolnienia z podatku od nieruchomości;

b) 11798 – mając na uwadze ustalenia kontroli należy zweryfikować z jakiego rodzaju obiektem budowlanym mamy do czynienia w przypadku obiektu położonego za budynkiem hali produkcyjnej. Z ustaleń kontroli wynika, że obiekt ten może być budynkiem a w przypadku gdyby nie spełniał kryteriów budynku, czy obiekt ten podlega opodatkowaniu jako budowla;

c) 11453 – należy wyjaśnić prawidłowość opodatkowania budynków. Z ustaleń kontroli wynika, że wykazana do opodatkowania powierzchnia budynku mieszkalnego byłaby prawidłowa w przypadku, gdy do jej ustalenia nie uwzględnimy przylegającej do niego powierzchni dobudówki. Należy zatem ustalić czy mamy do czynienia z częścią budynku mieszkalnego, czy też jest to odrębny budynek oraz ustalić zasady jego opodatkowania;

d) 11049, 11816, 11244, 10345, 10985 i 10958 – istnieje prawdopodobieństwo, że wykazane do opodatkowania powierzchnie budynków mieszkalnych są niezgodne ze stanem faktycznym. W przypadku pierwszego z podatników ustalono, że wykazał on do opodatkowania budynek o pow. 154 m^2, natomiast w trakcie kontroli ustalono, że budynek

ma powierzchnię zabudowy wynoszącą około 119 m^2 i posiada on dwie i pół kondygnacji. Łączna suma rzutów poszczególnych kondygnacji wynosi około 297 m^2 a przybliżona powierzchnia użytkowa budynku może wynieść około 220 m^2. Z opisu zawartego w protokole wynika, że w przypadku pozostałych podatników w podobny sposób dane będące podstawą opodatkowania odbiegają od ustaleń kontroli;

e) 11241 – ustalono, że na działce oprócz budynku mieszkalnego znajduje się drugi obiekt budowlany, który może być budynkiem w rozumieniu przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z ewidencji podatkowej wynika, że podatnik nie wykazał do opodatkowania innych budynków niż mieszkalne. W związku z powyższym należy ustalić, czy faktycznie mamy do czynienia z budynkiem i ewentualnie od kiedy podlega on opodatkowaniu;

f) 11097 – zachodzi przypuszczenie, iż opodatkowana powierzchnia budynku pozostałego jest niezgodna z jego faktyczną powierzchnią. Podstawą opodatkowania jest pow. 15 m^2, ustalono natomiast, że budynek ma powierzchnię zabudowy wynoszącą około 63 m^2, co wskazuje, że przybliżona powierzchnia użytkowa może wynosić około 50 m^2. Również w przypadku podatnika o nr konta 11223, u którego opodatkowana powierzchnia budynku wynosi 40 m^2, kontrola stwierdziła, że dane te prawdopodobnie odbiegają znacząco od stanu faktycznego, ponieważ w posiadaniu podatnika jest budynek niemieszkalny o powierzchni zabudowy wynoszącej około 90 m^2. A zatem przybliżona powierzchnia użytkowa może wynosić około 72 m^2;

g) 11681 – wykazana do opodatkowania powierzchnia budynków (278,81 m^2) jest podobna do powierzchni zabudowy posiadanych przez podatnika budynków (282 m^2). Ponieważ powierzchnia zabudowy to powierzchnia mierzona po obrysie budynku, niemożliwe jest aby była ona praktycznie taka sama jak powierzchnia użytkowa. Należy zatem wyjaśnić, jaką powierzchnię użytkową posiadają budynki posiadane przez podatnika;

h) 11152 – łączna powierzchnia wykazanych budynków (185,01 m^2) jest mniejsza o 126 m^2 od powierzchni (311 m^2), jaką ustalono w trakcie kontroli w oparciu dane wynikające z portali internetowych geoportal.gov.pl i google.pl/maps,

i) 11185 – nie wykazano do opodatkowania budowli. W trakcie kontroli ustalono, że nieruchomość, na której podatnik prowadzi działalność gospodarczą jest częściowo utwardzona. Ponieważ place jako urządzenia budowlane są budowlami zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 3 i 9 Prawa budowlanego, to na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podlegają opodatkowaniu;

j) 10210 – z opisu zawartego protokole kontroli wynika, że w przypadku podatnika należy ustalić faktyczną powierzchnię gruntów zajętych na działalność gospodarczą oraz czy obiekty takie jak wiaty i hangary spełniają kryteria budynków. Z ewidencji podatkowej wynika, że podatnik wykazał do opodatkowania grunty związane z działalnością gospodarczą o pow. 6.465,07 m^2, natomiast według ustaleń kontroli powierzchnia ta może wynosić około 7.000 m^2. Z dokumentacji podatkowej wynika, że w 2011 r. organ podatkowy przeprowadził u podatnika kontrolę, w wyniku której ustalono, że powierzchnia budynków wynosi 427 m^2, natomiast pozostałe obiekty budowlane to wiaty i hangar. Z akt kontroli nie wynika, w jaki sposób organ podatkowy zweryfikował, że wskazane obiekty budowlane nie spełniają kryteriów budynku. W związku z powyższym mając na uwadze przepisy Prawa budowlanego oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy rozstrzygnąć czy obiekty spełniają kryteria budynków czy nie. W przypadku gdyby się okazało, że są to budowle należy ustalić, czy wykazana do opodatkowana wartość budowli jest zgodna z danymi wynikającymi z ewidencji środków trwałych;

k) 10886 – należy ustalić dlaczego podatnik nie wykazał do opodatkowania drugiego budynku, który jak ustalono w trakcie kontroli znajduje się na działce. Nie wykazanie do opodatkowania budynku może stanowić naruszenie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych *oraz* art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2019 r. poz. 725);

l) 10345 – mając na uwadze opis zawarty protokole kontroli należy wyjaśnić, czy podatnik deklarował do opodatkowania prawidłową powierzchnię gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą. Z ewidencji podatkowej wynika, że w 2018 r. podatnik i jego współmałżonka wykazali do opodatkowania grunty związane z działalnością gospodarczą o pow. 23.099 m^2 oraz budynki związane z działalnością o pow. 3.323 m^2. Według ustaleń kontroli w zakresie gruntów ich powierzchnia zajęta na działalność gospodarczą mogła wynosić około 27.000 m^2 a w przypadku budynków około 3.440 m^2.

W trakcie kontroli analizie, w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania dotyczącego udzielania ulg w zapłacie podatku oraz formalnoprawnej zgodności wydawanych dokumentów, poddano decyzje podatkowe i stwierdzono, że:

a) w przypadku decyzji Fn.3120.29.1.2018 w uzasadnieniu faktycznym brakuje wskazania, w jaki sposób organ podatkowy ustalił ważny interes podatnika. Stwierdzono brak analizy sytuacji finansowej w oparciu o bieżące dokumenty finansowe oraz opisania, jakie wnioski wynikają z tej analizy. W związku z powyższym materiał dowodowy nie uprawdopodobnia,

iż zaistniały przesłanki wymienione w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, pozwalające organowi podatkowemu na zastosowanie instytucji ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych. Prowadzone w ten sposób postępowanie może zatem naruszać przepisy art. 122 i art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej. Pierwszy z przepisów obliguje organ podatkowy do podejmowania w toku postępowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy, natomiast drugi z przepisów zobowiązuje organ podatkowy do zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego;
b) w przypadku sprawy, która dotyczyła wniosku o umorzenie podatku, rozstrzygnięcie sprawy podjęto poprzez wydanie decyzji nr 3127.8.1.2018 umarzającej postępowanie w związku z bezprzedmiotowością sprawy. Biorąc pod uwagę wszystkie informacje wynikające z zebranej dokumentacji ustalono, że w takich przypadkach organ podatkowy powinien zgodnie z art. 165a § 1 Ordynacji podatkowej wydawać postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania – str. 74-75 protokołu kontroli.

Badanie powszechności i prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych wykazało, jak wskazuje opis na str. 76-77 protokołu kontroli, że część podatników w 2018 r. nie wykazało do opodatkowania wszystkich posiadanych pojazdów. Przed podpisaniem protokołu kontroli wszyscy podatnicy złożyli deklaracje na przedmiotowe pojazdy i zadeklarowali podatek w wysokości 3.820 zł. Należy mieć na uwadze, że niezłożenie deklaracji i nie ujawnienie do opodatkowania przedmiotu i podstawy opodatkowania skutkuje wypełnieniem przesłanki z art. 54 § 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2018 poz. 1958). W związku z powyższym należy rozważyć możliwość zawiadomienia właściwego urzędu skarbowego o możliwości zaistnienia czynu wymienionego tym przepisem.

W zakresie wywiązywania się podatników z obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 6 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lojalnych stwierdzono naruszenie tych przepisów w przypadku trzech podatników, wymienionych w załączniku nr 3/11 do protokołu kontroli pod poz. 25, 26 i 29. Brak terminowego składania deklaracji może wypełniać przesłanki czynu z art. 56 § 3 k.k.s. W związku z powyższym, w przypadku stwierdzenia naruszenia przywołanych przepisów należy rozważyć zawiadomienie właściwego urzędu skarbowego – str. 74-75 protokołu kontroli.

Dokonana analiza szczegółowych kont podatkowych, przeprowadzona pod kątem prawidłowości ich prowadzenia w kontekście zasad rachunkowości podatkowej, pozwoliła

ustalić, że w przypadku podatników o nr kont 100010; 100011; 100014; 100018; 100028; 100023 i 100051 nie naliczono odsetek za zwłokę w przypadku płatności dokonanych po upływie terminu płatności lub naliczono je w wysokości nieprawidłowej. Doszło zatem do naruszenia art. 53 § 1 i 3 i art. 56 § 1 Ordynacji podatkowej. Ponadto stwierdzono przypadki, gdy dokonana wpłata nie pokrywała należności głównej wraz z odsetkami a organ podatkowy przedmiotowej wpłaty nie rozksięgowywał zgodnie z zapisami art. 55 § 2 Ordynacji podatkowej czyli proporcjonalnie na należność główną i odsetki – str. 77-80 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości zaszeregowania pracowników ustalono, iż kierownikowi Referatu Budownictwa, Mienia Komunalnego… przyznano XI kategorię zszeregowania. Z załączników do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936) wynika, że kierownik referatu powinien być zatrudniony w XIII kategorii zaszeregowania. Stwierdzony stan jest też niezgodny z przyjętym w Urzędzie Miasta regulaminem wynagradzania, według którego kierownik referatu powinien być zatrudniony w kategorii od XIII do XV – str. 81 protokołu kontroli.

W związku z zakończeniem kadencji wypłacono byłemu Burmistrzowi Cz. Sokołowskiemu ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w kwocie 14.611,90 zł (niewykorzystane 30 dni urlopu). Do obliczenia ekwiwalentu za 2018 r. przyjęto współczynnik 20,92 i uzyskano kwotę 11.678,64 zł (10.180 zł x 20,92 zł x 24 dni). Prawidłowo współczynnik za 2018 r. w danym przypadku powinien wynosić 20,83, w związku z jego ponownym przeliczeniem w 2018 r., gdyż pismo o przyznaniu ekwiwalentu pochodzi z dnia 21 listopada 2018 r., tj. po wejściu w życie ustawy z dnia 7 listopada 2018 r. o ustanowieniu Święta Narodowego z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2117), przypadającego na dzień 12 listopada 2018 r. (ustawa weszła w życie 8 listopada 2018 r.). Zasady obliczania ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wynikają z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14). Zgodnie z rozporządzeniem:

- współczynnik ekwiwalentu ustalany jest dla każdego roku kalendarzowego. Od liczby dni w danym roku trzeba odjąć zsumowaną liczbę sobót, niedziel, dni świątecznych wypadających

w dni inne niż niedziela oraz dni ustawowo wolnych od pracy, które wynikają z pięciodniowego tygodnia pracy,
- otrzymany wynik podzielić trzeba przez 12; przed wprowadzeniem Święta Narodowego z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, jako dodatkowego dnia wolnego, współczynnik ekwiwalentu na 2018 r. wynosił 20,92 (365 dni – 52 niedziele – 52 soboty i dni wolne – 10 dni świątecznych = 251; 251 : 12 = 20,92), natomiast po uwzględnieniu dodatkowo tego dnia – 20,83.

W konsekwencji ekwiwalent za niewykorzystany urlop byłego Burmistrza został zaniżony o 49,38 zł – str. 82-83 protokołu kontroli.

Kontroli poddano prawidłowość naliczenia odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych pracowników Urzędu Miasta oraz MOPS, MOK i Biblioteki Publicznej – z którymi Urząd prowadzi wspólną działalność socjalną – a także przekazania środków na rachunek bankowy Funduszu. Stwierdzono, że suma wpływów na rachunek ZFŚS w 2018 r. z tytułu przekazania odpisów była w przypadku MOPS wyższa o 92,10 zł od kwoty naliczonego odpisu – str. 85-86 protokołu kontroli.

Uchwałą Nr XXIX/139/17 z 29 grudnia 2017 r. Rada Miasta przyjęła Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2018 r. Wydatki ewidencjonowane w 2018 r. w rozdziale 85154 „Przeciwdziałanie alkoholizmowi" wyniosły 46.477,10 zł (na plan 313.134 zł), przy 200 zł zobowiązań niewymagalnych. Natomiast dochody z tytułu zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wyniosły w 2018 r. 140.758,26 zł. Z powyższego wynika, iż 94.281,16 zł z dochodów uzyskanych w 2018 r. nie została wydatkowana na realizację programu. Nie poniesiono w 2018 r. żadnych wydatków w rozdz. 85153 „Przeciwdziałanie narkomanii", na plan 5.000 zł. Sprawdzono także różnicę pomiędzy wydatkami a dochodami z tego tytułu w 2017 r. – wydatki wyniosły 72.099,45 zł, natomiast dochody z tytułu zezwoleń na sprzedaż alkoholu wyniosły 133.536,24 zł. Zatem 61.436,79 zł z dochodów uzyskanych w 2017 r. nie zostało wydatkowane na realizację programu. Plan wydatków w rozdziale 85154 na 2019 r. wynosił na dzień kontroli 393.657 zł. Ustalenia kontroli świadczą o konieczności podjęcia działań zapewniających realizację zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii na poziomie adekwatnym do środków pozyskiwanych przez miasto z tytułu wydawanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

Analiza wydatków ujętych w rozdz. 85154 wykazała, że ze środków na realizację zadań z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych sfinansowano w 2018 r. m.in.

wynagrodzenia za prace społecznie użyteczne w kwocie 5.496,96 zł. W praktyce poniesione na ten cel wydatki były większe o 8.173,44 zł, o którą to kwotę zostały zmniejszone po zrefundowaniu wynagrodzeń przez Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Podlaskim. Należy wskazać, że kwota 8.173,44 zł powinna zostać zaliczona do dochodów budżetu miasta a nie zmniejszać wydatki na wynagrodzenia. Usunięcie z ksiąg wydatków i kosztów dotyczących zatrudnienia pracowników wypacza bowiem faktyczne dane o kosztach funkcjonowania jednostki wynikających z zatrudnienia. Ponadto, np. w przypadku zatrudnienia tych pracowników do wykonywania prac przy budowie środków trwałych uniemożliwiłoby to należytą wycenę środka trwałego z powodu braku kosztów w ewidencji księgowej – str. 88-89 protokołu kontroli.

Kontrolą objęto udzielanie zamówień publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843). W postępowaniu na przebudowę ul. Sportowej w Brańsku stwierdzono, że jako kryteria oceny ofert przyjęto cenę – waga 60% i okres gwarancji – waga 40%. W przypadku okresu gwarancji specyfikacja istotnych warunków zamówienia przewidywała następującą gradację liczby punktów: 36 miesięcy – 0 pkt, 42 miesiące – 10 pkt, 48 miesięcy – 20 pkt, 54 miesiące – 30 pkt i 60 miesięcy – 40 pkt. W postępowaniu złożono 3 oferty, które przewidywały:

a) cenę 1.270.531,11 zł i 60 miesięcy gwarancja (oferta najkorzystniejsza),

b) 1.488.300 zł i 36 miesięcy gwarancji (oferta otrzymała 51 punktów),

c) 1.997.188,24 zł i 60 miesięcy gwarancji (oferta otrzymała 77,80 punktów).

Z porównania ofert wykonawców, które zajęły 2 i 3 miejsce (pkt b) i c)) wynika, że oferta z ceną wyższą o 508.888,24 zł i 5-letnią gwarancją uzyskała znacznie wyższą liczbę punktów niż oferta z ceną o tę kwotę tańszą i przewidującą gwarancję 3-letnią. Przy czym żadna z ofert nie zawierała – zgodnie z warunkami przyjętymi w s.i.w.z. – okresu gwarancji, który wykraczałby poza określony Kodeksem cywilnym 5-letni okres rękojmi za wady nieruchomości – art. 656 § 1 w zw. z art. 638 § 1 i art. 568 § 1 zd. 1 k.c. Jeżeli więc byłyby w postepowaniu złożone tylko te oferty, które zajęły miejsca 2 i 3, doszłoby przy tych zasadach oceny do wyboru jako najkorzystniejszej oferty droższej o ponad 500.000 zł, zaś korzyścią z tego tytułu dla zamawiającego miałby być 5-letni okres gwarancji, zamiast 3-letniego.

Były Burmistrz Brańska w dniu 14 marca 2018 r. zawarł z wybranym wykonawcą, który zaproponował najniższą cenę (oferta a)), umowę, zgodnie z którą:

- wykonawca „udzieli zamawiającemu rękojmi za wady na okres 36 miesięcy i gwarancji na okres 60 miesięcy", a w okresie gwarancji wykonawca zobowiązuje się do bezpłatnego

usunięcia wad w terminie 7 dni roboczych licząc od daty pisemnego (listem lub faksem) powiadomienia przez zamawiającego. Za zgodą zamawiającego wyrażoną na piśmie termin usunięcia wad może być przedłużony;

- wykonawca zobowiązuje się do usuwania wad na własny koszt. Jeżeli wykonawca nie usunie wady w terminie, zamawiający jest uprawniony bez utraty praw wynikających z gwarancji do zlecenia wykonania usunięcia wady wybranemu przez siebie podmiotowi na koszt i ryzyko wykonawcy. Wykonawca jest zobowiązany do zwrotu poniesionych kosztów usunięcia wady w terminie 14 dni od dnia pisemnego wezwania do zapłaty przez zamawiającego. Usunięcie wady powinno być stwierdzone protokolarnie;
- zamawiający ma prawo dochodzenia uprawnień z tytułu rękojmi niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji. Wykonawca odpowiada za wady w wykonaniu przedmiotu umowy również po okresie rękojmi, jeżeli zamawiający zawiadomi wykonawcę o wadzie przed upływem okresu rękojmi. Okres gwarancji ulega wydłużeniu o czas potrzebny na usunięcie wad;
- umowa stanowi oświadczenie gwarancyjne w rozumieniu art. 577 k.c. Gwarancja jakości udzielana przez wykonawcę jest niezależna od gwarancji udzielonych przez innych gwarantów (dostawców, producentów, autoryzowanych przedstawicieli…).

Należy wskazać, że przewidziany przez strony w umowie termin rękojmi (która przysługuje zamawiającemu z mocy prawa, a zatem nie można mówić o jej „udzielaniu" przez wykonawcę) jest mniej korzystny niż przewidują to obowiązujące przepisy Kodeksu cywilnego, czyli 5 lat na wady nieruchomości, a zatem i wykonanych na niej robót budowlanych (art. 656 § 1 k.c. w zw. z art. 638 § 1 i art. 568 § 1 k.c. – istotą robót budowlanych jest bowiem przekształcanie nieruchomości). Trzyletni okres rękojmi obowiązywał dla wad budynku do dnia 25 grudnia 2014 r., na mocy ówczesnego brzmienia art. 568 § 1 k.c. Sugeruje to oparcie brzmienia umowy na nieobowiązujących przepisach w zakresie rękojmi, a w konsekwencji zasad oferowania terminu gwarancji jako rzekomo tylko dających zamawiającemu dodatkowe korzyści w zakresie okresu usuwania wad. Obecnie art. 568 § 1 k.c. w zakresie skracania okresu rękojmi przewiduje jedynie, że jeżeli kupującym jest konsument a przedmiotem sprzedaży jest używana rzecz ruchoma, odpowiedzialność sprzedawcy może zostać ograniczona, nie mniej niż do roku od dnia wydania rzeczy kupującemu.

Z przedstawionych wyżej postanowień umowy wynika, że przedmiot gwarancji skupia się jedynie na usuwaniu wad, czyli generalnie nie wykracza poza istotę instytucji rękojmi za wady, przysługującej zamawiającemu z mocy Kodeksu cywilnego przez okres 5 lat.

Przyjmując okres gwarancji wynoszący od 3 do 5 lat jako kryterium oceny ofert o tak wysokiej wadze (40%), przy tak określonych warunkach gwarancji, zamawiający naraża się na ryzyko wyłonienia jako „najkorzystniejszej" (najwyżej punktowanej) oferty istotnie droższej z powodu zaoferowania różnych okresów gwarancji, nie uzyskując w zamian korzyści adekwatnie rekompensujących (lub w ogóle nie rekompensujących) wyższe wydatki na realizację zamówienia. Pokazuje to jasno wynik punktacji, który miał miejsce w badanym postępowaniu.

Podstawowym celem prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty w rozumieniu art. 2 pkt 5 Prawa zamówień publicznych. Sformułowanie kryteriów oceny ofert, które mogą prowadzić do wyboru oferty istotnie droższej przy braku korzyści adekwatnie rekompensujących potencjalnie wyższe wydatki na realizację zamówienia – jak wyżej wykazano, tak określone warunki i okres gwarancji nie dają zamawiającemu adekwatnych korzyści względem już posiadanych uprawnień z tytułu rękojmi – świadczy o nieprawidłowym przygotowaniu postępowania. Zamawiający powinien kształtować kryteria w sposób zapewniający wybór oferty najkorzystniejszej, ustalając inne niż cena kryteria na poziomie odpowiednim do ich rzeczywistej istotności względem wydatków, które będą poniesione na realizację zamówienia. Prawo zamówień publicznych nie znosi obowiązku stosowania art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Na pytanie kontrolujących, jakie dodatkowe korzyści ponad przewidziane przepisami o rękojmi przewidywano osiągnąć przy określonych w tym postępowaniu warunkach gwarancji wyjaśniono, że *W związku ze zmianą przepisów o rękojmi nie dostosowano się do obowiązujących* – str. 93-96 protokołu kontroli.

Kontroli poddano sposób wyłonienia wykonawcy zamówienia na dostawę paliw płynnych dla miasta Brańsk na 2019 r. Postępowanie w tym celu prowadzone było na podstawie procedur wewnętrznych Urzędu Miasta, ponieważ wartość szacunkowa zamówienia nie przekraczała 30.000 euro. Z zapytania ofertowego, które zostało opublikowane na stronie BIP Urzędu Miasta wynika, że jako kryteria wyboru ofert przyjęto: cenę – waga 80% i rabat – waga 20%. Określono, że wysokość rabatu będzie wartością niezmienną w czasie całego okresu trwania umowy. Na formularzu ofertowym zamawiający wymagał wstawienia ceny jednostkowej brutto przed upustem w złotych, upustu w %, ceny

jednostkowej brutto po upuście oraz łącznej wartości zamówienia brutto, obliczonej dla 2.000 l PB 95 i 22.000 l ON. Zamawiający wymagał podania ceny jednostkowej brutto paliwa w dniu 10 września 2018 r. na stacji paliw wykonawcy oraz dokumentu potwierdzającego cenę paliw na dzień ten dzień. Jedyna oferta na kwotę 119.460 zł brutto przewidywała rabat w wysokości 0,8%. Jako potwierdzenie ceny wykonawca załączył zbiorcze zestawienie przecen za okres od 23 sierpnia do 10 września 2018 r. Wynikają z niego ceny jednostkowe PB 95 – 5,10 zł i ON – 5,01 zł (przed rabatem).

W omawianym postępowaniu kryterium oceny ofert oprócz ceny był rabat (upust) udzielany od ceny obowiązującej na stacji w dniu zakupu paliwa. Rabat nie jest tożsamy z ceną, lecz ma wpływ na wysokość ceny, jako wartości, którą zamawiający ma zapłacić wykonawcy. Mimo wartości zamówienia nieprzekraczającej 30.000 euro, dla zobrazowania sposobu określenia kryteriów oceny ofert w tym postępowaniu należy posłużyć się odpowiednio przepisami prawa zamówień publicznych. Jak wynika z art. 2 pkt 1 Prawa zamówień publicznych w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 r. poz. 915, ze zm.), ceną w rozumieniu ustawy jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. Stosownie do art. 2 pkt 5 Prawa zamówień publicznych najkorzystniejszą ofertą jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego lub oferta z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt. Przyjęcie w zapytaniu rabatu jako kryterium oceny ofert należy zatem uznać za bezpodstawne. Rabat może stanowić jedynie element wskazujący sposób ustalenia proponowanej przez wykonawcę ceny i umożliwiający następnie weryfikowanie zgodności z ofertą cen poszczególnych dostaw, a nie przedmiot odrębnej oceny.

Ponadto oceniany w postępowaniu rabat miał był odnoszony do ceny zbytu na stacji paliw, czyli wartości ustalanej przez wykonawcę. Mając na uwadze, że im wyższą cenę paliwa posiada wykonawca na stacji – czyli stosuje wyższą marżę względem cen producenta paliwa – tym wyższy rabat może zaproponować (zachowując określony poziom zysku) niż wykonawca stosujący niższe marże w stałej sprzedaży. Ma zatem większą możliwość złożenia oferty „najkorzystniejszej" – przy tak skonstruowanym kryterium oceny – proponując w dalszym ciągu wyższe ceny od wykonawcy stosującego niższą marżę. Zarówno w zapytaniu, jak i w umowie nie zawarto jakichkolwiek postanowień określających sposób odnoszenia oferowanej ceny do obiektywnej wartości, jaką jest cena zbytu producenta i – w konsekwencji – stosowanej przez wykonawcę faktycznie marży/upustu od ceny producenta. Zaniechanie

żądania w ofercie danych o cenie producenta spowodowało, że nie zawierała ona danych co do marży/upustu dostawcy od ceny producenta, jako stałej wartości umożliwiającej weryfikację późniejszych dostaw pod kątem ich realizacji na najkorzystniejszych warunkach, zaproponowanych w wybranej ofercie. Przez najkorzystniejsze warunki należy bowiem traktować faktyczną cenę sprzedaży, a nie kwotę rabatu od ceny dowolnie ustalanej przez właściciela stacji – str. 97-99 protokołu kontroli.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy oraz nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej.

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

Burmistrz jest również organem podatkowym pierwszej instancji w myśl przepisu art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały w kontrolowanym okresie na Skarbniku Miasta, pełniącym obowiązki do 30 czerwca 2019 r., stosownie do postanowień zakresu czynności. 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. Rozważenie powołania Zastępcy Burmistrza, mając na uwadze wskazane w części opisowej wystąpienia regulacje prawne w kwestii zapewnienia ciągłości funkcjonowania

gminy podczas zaistnienia jednej z przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań i kompetencji przez Pana Burmistrza.

2. Formalne uchylenie pełnomocnictw dla dyrektorów instytucji kultury wydanych na podstawie art. 47 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jako bezprzedmiotowych.

3. W zakresie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości:

a) usunięcie z zakładowego planu kont Urzędu Miasta postanowień przewidujących prowadzenie ewidencji na koncie 130 w sposób właściwy w przypadku posiadania przez Urząd odrębnego rachunku bieżącego oraz kont 222 i 223, mając na uwadze niezgodność tych postanowień ze stosowaną praktyką,

b) określenie metody prowadzenia ewidencji materiałów budowlanych, mając na uwadze przepisy art. 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości,

c) regulowanie w przepisach wewnętrznych przyjętych zasad wyodrębnienia ewidencji dla danego projektu, przy uwzględnieniu uwag zawartych we wniosku nr 4a).

4. Zobowiązanie Skarbnika Miasta do wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, stwierdzonych za okres pełnienia funkcji przez poprzedniego Skarbnika, poprzez:

a) prowadzenie wyodrębnionej ewidencji projektów objętych dofinansowaniem ze środków zewnętrznych (w przypadku zawartego w umowie obowiązku wyodrębnienia takiej ewidencji) w sposób zgodny z przepisami ustawy o rachunkowości, w szczególności poprzez zapewnienie integralności tej ewidencji z księgami rachunkowymi budżetu i Urzędu Miasta, która powinna przejawiać się m.in. w braku potrzeby przenoszenia zapisami księgowymi danych z tej ewidencji na konta ksiąg budżetu i Urzędu,

b) dokonywanie zapisów księgowych wyłącznie na podstawie dokumentów spełniających wymagania ustawy o rachunkowości dla dowodów księgowych,

c) zaprzestanie dokonywania zapisów ujemnych na koncie 133,

d) ewidencjonowanie rozrachunków z tytułu dochodów budżetowych na koncie 221,

e) zaprzestanie ujmowania w ewidencji bilansowej kwot niepowstałych jeszcze należności, stanowiących równowartość opłaty za zezwolenie na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń w latach przyszłych,

f) zaniechanie bezpodstawnego przetrzymywania zabezpieczeń należytego wykonania umowy; niezwłoczny zwrot zabezpieczeń w łącznej kwocie 10.983,47 zł, o których mowa w części opisowej wystąpienia,

g) przelanie na dochody budżetu przetrzymywanej na rachunku sum depozytowych kwoty 178,24 zł, której pochodzenia nie ustalono od 2013 r.,

h) prowadzenie konta 290 w księgach Urzędu Miasta oraz ewidencjonowanie na nim odpisów aktualizujących należności spełniające którąś z przesłanek, spośród wymienionych przepisami art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości; stosowanie przy ewidencji odpisów aktualizujących zapisów księgowych wskazanych w części opisowej wystąpienia,

i) zaprzestanie używania konta 225 „Rozliczenie niewygasających wydatków" w księgach budżetu do ewidencji rozrachunków związanych z centralnym rozliczeniem podatku VAT oraz rozrachunków z PUW z tytułu dochodów z zadań zleconych,

j) ewidencjonowanie środków otrzymanych z PUP tytułem refundacji wynagrodzeń pracowników jako dochodów budżetu miasta.

5. W zakresie sprawozdawczości:

a) zweryfikowanie i skorygowanie danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2018 r. w zakresie dotyczącym skutki obniżenia górnych stawek w podatku od środków transportowych,

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

c) rzetelne oraz zgodne z prawidłowo prowadzoną ewidencją księgową wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S należności pozostałych do zapłaty,

d) sporządzanie sprawozdań zbiorczych na podstawie danych sprawozdań jednostkowych; w przypadku konieczności skorygowania danych sprawozdawczych dokonywanie w pierwszej kolejności korekty sprawozdań jednostkowych, a następnie sprawozdania zbiorczego,

e) rzetelne wykazywanie w sprawozdaniu Rb-N kwoty należności wymagalnych,

f) zachowanie zgodności między danymi części B sprawozdania Rb-27ZZ MOPS i danymi sprawozdania Rb-27S MOPS w zakresie dochodów z zadań zleconych,

g) zaprzestanie wypełniania kol. 7 w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27ZZ Urzędu Miasta,

h) podpisywanie sprawozdań jednostek obsługiwanych przez Urząd Miasta przez Pana Burmistrza i Skarbnika Miasta,

i) wyodrębnianie zobowiązań finansowych krótkoterminowych w bilansie z wykonania budżetu miasta.

6. Zapewnienie sporządzania przez dyrektorów miejskich instytucji kultury planów finansowych i sprawozdań z ich wykonania zgodnie z przepisami wskazanymi w części opisowej wystąpienia.

7. Dokonywanie wydatków do wysokości limitów określonych w aktualnej wersji planu finansowego.

8. Zaprzestanie zatwierdzania do wypłaty przez Pana Burmistrza dokumentów dotyczących wydatków Przedszkola obsługiwanego przez Urząd Miasta, mając na uwadze postanowienia art. 10c ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

9. W zakresie inwentaryzacji:

a) coroczne przeprowadzanie inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych,

b) dokumentowanie inwentaryzacji środków trwałych trudno dostępnych oglądowi w sposób odpowiedni dla metody ich inwentaryzacji określonej ustawą o rachunkowości.

10. Zobowiązanie dyrektora Przedszkola do:

a) przeznaczania całości opłat pobranych za żywienie przedszkolaków na zakup artykułów żywnościowych do przygotowania posiłków;

b) ustalenia i rozliczenia z rodzicami poszczególnych przedszkolaków pobranych od nich opłat za żywienie, które nie zostały przeznaczone na zakup artykułów żywnościowych oraz przekazania Panu Burmistrzowi danych o skutkach finansowych podjętych działań w celu poinformowania o nich Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w odpowiedzi o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych. Realizacja tego wniosku wymaga zapewnienia przez Pana Burmistrza środków w planie finansowym Przedszkola na przeprowadzenie stosownych rozliczeń z rodzicami.

11. Klasyfikowanie dochodów z opłat za pobyt w przedszkolu w par. 0660.

12. Obliczanie odsetek redyskontowych według zasad podanych w protokole kontroli. Ponowne obliczenie odsetek redyskontowych we wszystkich wydanych decyzjach przekształcających prawo użytkowania wieczystego w prawo własności (od dnia wydania decyzji do 2019 r.) i porównanie ich z dokonanymi wpłatami. Poinformowanie RIO o wysokości różnic i sposobie rozliczenia ich z kontrahentami.

13. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie sprzedaży nieruchomości, poprzez:

a) ogłaszanie przetargów na sprzedaż nieruchomości po upływie terminu na złożenie wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu na podstawie przepisów art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami,

b) zamieszczanie wyciągu z ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości o cenie wywoławczej powyżej 10.000 euro w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu,

c) dokumentowanie powołania komisji przetargowej.

d) zapewnienie, aby przyjęte przez uczestników przetargu postąpienie nie było niższe niż 1% ceny wywoławczej z zaokrągleniem w górę do pełnych dziesiątek złotych.

14. W zakresie najmu i dzierżawy nieruchomości i lokali użytkowych:

a) przestrzeganie wynikającej z uchwały Rady Miasta procedury przedłużania dotychczasowych umów – na podstawie terminowo złożonego wniosku dotychczasowego dzierżawcy lub najemcy; ewentualnie rozważenie zmodyfikowania przyjętych w tym zakresie zasad, jeżeli nie są dostosowane do faktycznych potrzeb jednostki, i przygotowanie stosownego projektu zmiany uchwały Rady Miasta w tym zakresie,

b) zaniechanie zamieszczania w umowach na dzierżawę gruntu na cele rolne postanowień sugerujących opodatkowanie czynszu podatkiem VAT.

15. Opracowanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

16. Przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta.

17. W zakresie najmu lokali mieszkalnych:

a) obciążanie najemców lokali mieszkalnych stanowiących własność miasta i znajdujących się we wspólnotach mieszkaniowych czynszem ustalonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie praw lokatorów...; zaprzestanie obciążania najemców tych lokali równowartością kosztów ponoszonych przez miasto za dany lokal na rzecz wspólnoty,

b) dokonanie zwrotu (rozliczenia) najemcom wskazanych w protokole kontroli lokali mieszkalnych znajdujących się we wspólnotach kwoty wynoszącej łącznie 24.558,87 zł (do września 2019 r.), odpowiadającej nadwyżce między pobranymi od nich bezpodstawnie kosztami obciążającymi miasto jako właściciela lokali znajdujących się we wspólnocie a kwotą należnego czynszu najmu obowiązującego na terenie miasta; w przypadku pobierania nienależnych opłat także po wrześniu 2019 r., uwzględnienie w rozliczeniu również tych kwot; poinformowanie RIO w Białymstoku o skutkach finansowych dokonanych rozliczeń,

c) traktowanie opłat za ogrzewanie pobieranych od najemców lokali mieszkalnych jako zaliczek na poczet faktycznych kosztów, podlegających okresowemu rozliczeniu,

d) obciążenie najemców lokali mieszkalnych w budynku położonym przy ul. Kościuszki 45 niedopłatą wynikającą ze sporządzonej kalkulacji kosztów ogrzewania za 2018 r., wynoszącą łącznie 1.192,90 zł,

e) rozważenie podjęcia odpowiednich działań skierowanych na rozwiązanie stosunków najmu z dwoma wskazanymi w protokole kontroli osobami nieregulującymi od lat należności wynikających z umów, a także kwestii umorzenia należności nieściągalnych z tego tytułu,

f) podjęcie działań egzekucyjnych w stosunku do zalegających na kwotę 1.350,61 zł, ponieważ z ustaleń kontroli wynika, że ostatnią czynnością wobec zalegających było rozłożenie im zaległości na raty w 2016 r.

18. Przedłożenie Radzie Miasta projektu uchwały w sprawie stawek opłaty adiacenckiej, ze wskazaniem na obowiązek uregulowania tej kwestii.

19. Wyjaśnienie i wyeliminowanie wskazanych w protokole i części opisowej wystąpienia rozbieżności w zakresie prawidłowości danych wykazanych w informacjach i deklaracjach podatkowych oraz ich zgodności z obowiązującymi przepisami. W odpowiedzi na zalecenia przedstawienie wyników poszczególnych ustaleń oraz ich efektów finansowych.

20. Przestrzeganie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej w zakresie prawidłowości prowadzenia postępowania podatkowego i formalno-prawnej poprawności wydawanych decyzji. Postępowanie podatkowe kontrolne prowadzone zgodnie z przepisami Ordynacji podatkowej

21. Zachowanie prawidłowości realizacji dochodów budżetu gminy z tytułu odsetek za nieopłacone w terminie należności podatkowe, stosując właściwe przepisy Ordynacji podatkowej i przepisy wykonawcze do tej ustawy.

22. Nadanie prawidłowej kategorii zaszeregowania kierownikowi Referatu Budownictwa...

23. Wypłacenie byłemu Burmistrzowi Cz. Sokołowskiemu kwoty 49,38 zł odpowiadającej zaniżeniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w wyniku przyjęcia nieprawidłowego współczynnika obliczenia.

24. Pomniejszenie bieżącego naliczenia odpisu na ZFŚS MOPS w Brańsku o kwotę 92,10 zł, odpowiadającą zawyżeniu w 2018 r. środków przekazanych na rachunek bankowy Funduszu.

25. Podjęcie działań zapewniających realizację zadań z zakresu przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii – wynikających z uchwalanych programów – na poziomie adekwatnym do środków pozyskiwanych przez miasto z tytułu wydawanych zezwoleń na sprzedaż alkoholu.

26. W zakresie udzielania zamówień publicznych:

a) ustalanie kryteriów oceny ofert w sposób zapewniający wybór oferty rzeczywiście najkorzystniejszej w rozumieniu przepisów Prawa zamówień publicznych, czego warunkiem jest adekwatne do istotności określenie wagi kryterium ceny i innych przyjętych kryteriów oceny ofert. Uwzględnienie przy określaniu kryteriów oceny ofert, że przepisy Prawa zamówień publicznych nie nakazują ustalania we wszystkich postępowaniach innych kryteriów oceny ofert oprócz ceny, jak również nie ograniczają wagi kryterium ceny do maksymalnie 60%, zaś oczekiwany przez zamawiającego sposób (warunki) wykonywania zamówienia może być sformułowany jako jeden z warunków zamówienia, który musi spełnić wykonawca,

b) zwrócenie uwagi przy określaniu na etapie udzielania zamówień publicznych kwestii dotyczących okresu i warunków gwarancji (w szczególności gdy mają stanowić one

kryterium oceny ofert), aby zapewniały one dla zamawiającego dodatkowe korzyści względem uprawnień z rękojmi wynikających wprost z przepisów k.c.,

c) zaniechanie określania w postanowieniach umowy o wykonanie zamówienia publicznego postanowień odnoszących się do okresu rękojmi, które są mniej korzystne od gwarantowanych obowiązującymi przepisami prawa,

d) zaprzestanie przyjmowania rabatu/upustu od ceny jako odrębnego od ceny kryterium oceny ofert, mając na uwadze, że jest to wartość służąca ustaleniu ceny,

e) konstruowanie zasad ustalania cen ofertowych za paliwa poprzez odnoszenie ich do cen producentów paliw, mając na uwadze umożliwienie dokonania wyboru oferty zawierającej faktycznie najkorzystniejsze warunki na rynku oraz późniejszego egzekwowania zaoferowanych warunków w przypadku zmiany cen producentów, jako okoliczności niezależnej od wykonawcy.

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