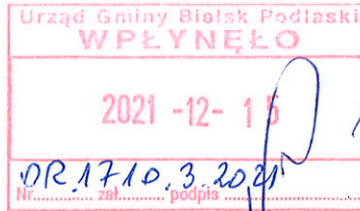


RIO.I.6001-14/21



Białystok, 2021.12.14

16/12/2021 11:27
8336/2021



1eqD2NX1b

Pani

Raisa Rajecka

Wójt Gminy Bielsk Podlaski

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej gminy Bielsk Podlaski za 2020 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Gminy w Bielsku Podlaskim na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy 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 2021 r. poz. 1762, ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Analiza wewnętrznych procedur kontroli finansowej obowiązujących w Urzędzie Gminy wykazała, że w wykazie osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych Urzędu pod względem merytorycznym, w zakresie spraw dotyczących przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, wymieniono pracownika socjalnego zatrudnionego w GOPS w Bielsku Podlaskim (będącego jednocześnie członkiem Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bielsku Podlaskim). Stan taki należy uznać za nieprawidłowy w świetle przepisów art. 53 ust. 2 zd. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.) oraz postanowień „Standardów kontroli

zarządczej dla sektora finansów publicznych”, ogłoszonych Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84) w zakresie struktury organizacyjnej. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy, kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej jedynie pracownikom jednostki. W trakcie kontroli, zarządzeniem z dnia 25 sierpnia 2021 r. wprowadziła Pani nową instrukcję kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy, wskazując pracownika Urzędu zatrudnionego w referacie finansowym jako osobę uprawnioną do zatwierdzania dowodów księgowych pod względem merytorycznym w zakresie spraw dotyczących przeciwdziałania alkoholizmowi oraz narkomanii – str. 6-7 protokołu kontroli.

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

a) jako jeden ze składników ksiąg rachunkowych jednostki wskazano wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz), potwierdzony ich inwentaryzacją, sporządzają jednostki, które uprzednio nie prowadziły ksiąg rachunkowych w sposób określony ustawą; w pozostałych jednostkach rolę inwentarza spełnia zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawienie sald kont ksiąg pomocniczych, sporządzane na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych – str. 11-12 protokołu kontroli,

b) wykaz kont syntetycznych Urzędu wymienia konto 245 „Wpływy do wyjaśnienia”, co nie ma uzasadnienia w świetle realizacji przez Urząd dochodów za pośrednictwem rachunku budżetu (odrębny rachunek bieżący Urzędu jest prowadzony wyłącznie dla wydatków). Zgodnie z opisem tego konta zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia, służy ono do ewidencji wpłaconych, a niewyjaśnionych kwot należności z tytułu dochodów budżetowych. Zatem w przypadku, gdy Urząd nie dysponuje wyodrębnionym rachunkiem bankowym dla dochodów, operacje podlegające ujęciu na koncie 245 w ewidencji Urzędu nie mogą występować, ponieważ pojawienie się wpływów do wyjaśnienia musi dotyczyć wpływów na rachunek budżetu, a więc będzie odzwierciedlone na odpowiednim koncie rozrachunkowym

w ewidencji budżetu. W praktyce konto 245 nie było prowadzone w ewidencji Urzędu – str. 10 protokołu kontroli,

c) w treści obowiązującej w okresie objętym kontrolą Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych, stanowiącej załącznik do zarządzenia Nr 27/2015 Pani Wójt z dnia 2 lipca 2015 r., wskazano iż ewidencja pozostałych środków trwałych o charakterze wyposażenia o wartości poniżej 100 zł prowadzona jest w księgach inwentarzowych przez wyznaczonych pracowników referatu finansowego, co nie wynika z postanowień obowiązującej polityki rachunkowości, wprowadzonej Pani zarządzeniem Nr 106/2019 z dnia 23 grudnia 2019 r., oraz nie jest stosowane w praktyce. Z wyjaśnień pracownika referatu finansowego wynika, że ewidencja ilościowa wyposażenia o wartości poniżej 100 zł nie jest prowadzona w jednostce od 2018 r., zgodnie z zapisami uprzednio obowiązującego zarządzenia Nr 2/2018 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawie wprowadzenia zasad polityki rachunkowości. Postanowienia dotyczące ewidencji pozostałych środków trwałych o charakterze wyposażenia o wartości poniżej 100 zł zostały usunięte z regulacji wewnętrznych w trakcie kontroli, zarządzeniem Pani Wójt z dnia 25 sierpnia 2021 r., w związku z wprowadzeniem przez Panią nowej Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w UG Bielsk Podlaski – str. 196 protokołu kontroli,

d) w treści obowiązującej w okresie objętym kontrolą Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych w zakresie gospodarki materiałowej określono, że materiały szybkiego zużycia, tj. materiały biurowe, druki, tonery, koperty, środki czystości, szklanki, ścierki, ręczniki, popielniczki, żarówki, świetlówki podlegają bieżącemu odniesieniu w koszty, a ewidencję ilościową rozchodu tych materiałów prowadzi Referat IGK; bieżącemu odniesieniu w koszty w momencie zakupu podlega również zakup paliwa do samochodów; na koniec roku obrotowego należy ustalić stan tych składników drogą spisu z natury i ich wyceny oraz dokonać korekty kosztów o wartość tego stanu. Z kolei w zasadach polityki rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem z dnia 23 grudnia 2019 r. w zakresie gospodarki materiałami – niekonsekwentnie do przedstawionych wyżej regulacji – ustalono, iż nie inwentaryzuje się zapasu paliwa znajdującego się w zbiornikach samochodów; wartość niezwytego paliwa jest kosztem nieistotnym dla wyniku finansowego – str. 199-200 protokołu kontroli. Ustalono, iż w praktyce jednostka nie prowadziła żadnej ewidencji na koncie 310. Konto to nie występuje na wydruku zestawienia obrotów i sald Urzędu za 2020 r. W treści nowej Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych z dnia 25 sierpnia 2021 r. w zakresie gospodarki materiałowej nie znalazły się już zapisy o

prowadzeniu ewidencji ilościowej rozchodu materiałów przez Referat IGK oraz o obowiązku ustalenia na koniec roku obrotowego stanu wskazanych materiałów i paliwa drogą spisu z natury i ich wyceny oraz dokonania korekty kosztów o wartość tego stanu. Przepisy wewnętrzne w żadnym miejscu nie odnoszą się wprost do zasad ewidencji materiałów budowlanych, należy zatem przyjąć, że w okresie objętym kontrolą zastosowanie miała do nich ogólna zasada wynikająca z zarządzenia z 23 grudnia 2019 r., według której odpisywane są one w koszty w momencie zakupu, co wiąże się z obowiązkiem ich inwentaryzacji na dzień 31 grudnia każdego roku (art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o rachunkowości).

Należy w tym miejscu wskazać, że brak w regulacjach wewnętrznych postanowień przewidujących inwentaryzację materiałów odpisywanych w koszty w momencie zakupu nie oznacza, że jednostka nie ma obowiązku prowadzenia takiej inwentaryzacji, ponieważ obowiązek ten wynika wprost z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy. Ewentualna rezygnacja jednostki z weryfikacji stanu określonych grup materiałów – uzasadniona jako uproszczenie nie wywierające istotnego wpływu na dane ewidencyjne na podstawie art. 4 ust. 4 i 4a ustawy – powinna być wyraźnie wyartykułowana w treści przepisów wewnętrznych składających się na dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości.

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

a) ewidencja operacji dotyczących centralnego rozliczenia podatku VAT była prowadzona w sposób niezapewniający odzwierciedlenia w księgach rzeczywistego stanu rozrachunków gminy z urzędem skarbowym, wynikającego z deklaracji VAT-7 gminy za grudzień 2020 r. Jak bowiem ustalono, konto 225 „Rozrachunki z budżetami” wykazywało na koniec 2020 r. saldo Wn w kwocie 4.516,53 zł, podczas gdy faktyczna należność gminy od urzędu skarbowego według deklaracji VAT-7 gminy za grudzień 2020 r. wynosiła 4.446 zł. Jak wynika z wyjaśnień pracownika referatu finansowego kwota 4.516,53 zł, stanowiąca saldo Wn konta 225-6, oznacza podatek VAT z faktur zakupowych z grudnia 2020 r. do rozliczenia w styczniu 2021 r. Ewidencja księgowa nie obrazowała zatem przysługujących gminie należności wynikających z rozliczeń z urzędem skarbowym według deklaracji za grudzień. W zakresie ewidencji podatku VAT ustalono też, że dochody pierwotnie ujmowano w kwotach brutto z VAT należnym, a następnie przelewano z rachunku budżetu na rachunek wydatków kwotę podatku należnego rozliczonego z kwotą podatku naliczonego w danej deklaracji (z danego miesiąca). Przelew ten był ewidencjonowany jako zmniejszenie wydatków w

ewidencji Urzędu, wypaczając dane w tym zakresie (nie dochodziło bowiem do zwrotu wydatków przez kontrahentów, u których gmina dokonuje zakupów). W ten sposób za 2020 r. zaniżono wydatki budżetu łącznie o kwotę 32.204,56 zł. Praktyka ta została zaniechana od 2021 r. – VAT należny pozostaje w kwocie dochodów budżetu i wydatki nie są już pomniejszane o jego równowartość – str. 59-60 protokołu kontroli;

b) wystąpiły przypadki rozbieżności między saldami poszczególnych subkont w bilansie zamknięcia na 31 grudnia 2020 r. a bilansem otwarcia na 2021 r., naruszające zasadę ciągłości określoną w art. 5 ustawy. Wykazane w zestawieniu obrotów i sald Urzędu saldo końcowe na 2020 r. subkonta 221-12-3 „Należności z tytułu odsetek za zwłokę – pozostałe” zostało podzielone w bilansie otwarcia na 2021 r. na subkonta 221-12-3 „Należności z tytułu odsetek za zwłokę - pozostałe” i nowo wydzielone subkonto 221-12-4 „Należności z tytułu odsetek - czynsz”. Z kolei w zestawieniu obrotów i sald budżetu saldo końcowe na 2020 r. subkonta 224-1 „Podlaski Urząd Wojewódzki” zostało przeniesione jako saldo początkowe na 2021 r. nowego subkonta 224-1-1 „Rozrachunki z PUW – dotacje”, saldo końcowe subkonta 224-11 „Podlaski Urząd Wojewódzki – FA 60%” jako saldo początkowe na 2021 r. nowego subkonta 224-1-2 „Rozrachunki z PUW – 60% FA”, zaś saldo końcowe subkonta 224-19 „I US Bydgoszcz” zostało przeniesione jako saldo początkowe nowo wydzielonego subkonta 224-2 „Pierwszy US w Bydgoszczy”. Przedstawione okoliczności wskazują też na naruszenie postanowień art. 13 ust. 5 ustawy, w świetle których przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy zapewnić automatyczną kontrolę ciągłości zapisów, przenoszenia obrotów lub sald, bowiem z ustaleń kontroli wynika, że bilans otwarcia nie był automatycznie przeniesiony z bilansu zamknięcia lecz był wprowadzony „ręcznie” – str. 13-14 protokołu kontroli;

c) sposób podziału przez jednostkę dzienników na dziennik „Budżet główny” (prowadzony dla budżetu i Urzędu w zakresie dochodów) oraz dziennik „Wydatki” (obejmujący ewidencję wydatków i kosztów Urzędu) spowodował, że obroty kont bilansowych z dziennika obrotów „Budżet główny” za 2020 r. nie były równe obrotom z zestawienia obrotów i sald za 2020 r. kont bilansowych budżetu prowadzonych zgodnie z zakładowym planem kont budżetu, a obroty kont bilansowych z dziennika obrotów „Wydatki” w 2020 r. nie były równe obrotom z zestawienia obrotów i sald za 2020 r. kont bilansowych Urzędu wynikających z zakładowego planu kont Urzędu. Dopiero zsumowanie obrotów dwóch powyższych dzienników dało sumę obrotów kont bilansowych z zestawienia obrotów i sald za 2020 r. sporządzonego łącznie dla ksiąg głównych budżetu i Urzędu. Księgi rachunkowe budżetu i Urzędu są formalnie odrębne – jak tego wymagają przepisy rozporządzenia – i posiadają odrębne zakładowe plany kont.

Stwierdzony stan faktyczny stoi w sprzeczności z postanowieniami art. 14 ust. 1 zd. 2 i art. 18 ust. 1 zd. 2 ustawy – str. 12-13 protokołu kontroli. W złożonym wyjaśnieniu Skarbnik Gminy wskazała, że *Program księgowy „Księgowość budżetowa i planowanie” INFOSYSTEM (...) nie umożliwia łącznego wydruku DZIENNIKA dla dwóch rejestrów. Istnieje zaś możliwość generowania Zestawienia dzienników cząstkowych oraz łącznych zestawień obrotów i sald i łącznej Księgi Główna. Zgodnie z art. 18 ust. 1 zd. 2 ustawy o rachunkowości obroty dzienników cząstkowych na dzień 31 grudnia 2020 r. są zgodne z obrotami Łącznego zestawienia obrotów i sald.* Odnosząc się do wyjaśnienia należy podkreślić, że dzienników tych nie można traktować jako dzienników częściowych, ponieważ jeden z nich zawiera operacje podlegające ewidencji w księgach budżetu i księgach Urzędu, tj. formalnie dwóch odrębnych księgach rachunkowych, zaś drugi nie zawiera części danych dotyczących ksiąg Urzędu. Przepisy prawa nie dopuszczają prowadzenia jednych, wspólnych ksiąg dla budżetu i Urzędu jako jednostki budżetowej, zatem nie można o dziennikach częściowych dla operacji dotyczących formalnie dwóch różnych systemów ksiąg rachunkowych. Błędne jest też założenie, iż zestawienie obrotów i sald zawierające konta i budżetu i Urzędu stanowi „łączne zestawienie obrotów i sald”. Nie ma podstaw do prowadzenia ewidencji w sposób wskazujący na istnienie „wspólnego planu kont” budżetu i Urzędu, a zatem i podstaw do zakładania, że spełnienie wymogów ustawy w zakresie zgodności poszczególnych elementów ksiąg może nastąpić dopiero po agregacji danych z obu formalnie oddzielnych systemów księgowych.

d) do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” prowadzono 14 subkont na tym samym poziomie analityki, z czego jedno dotyczyło powielenia operacji na ewidencjonowanym w ramach konta 133 „Rachunek budżetu” rachunku środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, 4 subkonta prowadzono jako powielenie zapisów na podstawowym rachunku budżetu w zakresie dochodów, zaś pozostałe subkonta zostały wyodrębnione w ramach rachunku bieżącego Urzędu służącego realizacji wydatków i były wykorzystywane do ewidencji operacji zachodzących na tym rachunku. Przyjęty sposób ewidencji na koncie 130 powoduje, że z ksiąg Urzędu nie wynika w trakcie roku saldo rachunku bieżącego wydatków Urzędu; ustalenie obrotów i salda tego rachunku wymaga dokonywania ręcznych obliczeń – str. 25 i 45-46 protokołu kontroli,

e) w ramach konta 133 „Rachunek budżetu” prowadzono 11 subkont na tym samym poziomie analityki, z czego do 7 subkont (133-1, 133-2, 133-3, 133-30, 133-40, 133-60 i 133-90) prowadzone były odrębne rachunki bankowe, natomiast 4 subkonta (133-10, 133-20, 133-50 i 133-70) były wyodrębnione dla części operacji dokonywanych w ramach rachunku budżetu, dla którego otwarto subkonto 133-1. Wskazane 4 subkonta mające służyć wydzieleniu

operacji na rachunku ujętym w ramach subkonta 133-1 powinny być oznaczone jako dalsze rozwinięcie tego subkonta, a nie jako subkonta na poziomie właściwym wyodrębnieniu rachunków bankowych. Skutkiem przyjętego podziału konta 133 jest konieczność dokonywania ręcznych obliczeń a celu ustalenia salda rachunku budżetu, który ma być ewidencjonowany na subkoncie 133-1 – str. 14-16 protokołu kontroli;

f) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S za 2020 r. wykazano dochody wykonane w kwocie 33.468.863,49 zł, natomiast suma rocznych obrotów subkont dochodowych (tj. 130-1, 130-10, 130-20, 130-40 i 130-50) wyniosła 33.423.710,05 zł. Różnica w kwocie 45.153,44 zł dotyczyła operacji z dnia 25 listopada 2020 r. w zakresie rozksięgowania dochodów na tę kwotę i wynika z omyłkowego – zgodnie z wyjaśnieniami pracownika księgowości – dekretu w ewidencji Urzędu usuwającego obroty na wskazaną kwotę z konta 130-1 – str. 29-30 protokołu kontroli,

g) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S Urzędu za 2020 r. wykazano wydatki wykonane w kwocie 19.017.502,42 zł, natomiast suma rocznych obrotów subkont otwartych w ramach konta 130 do ewidencji wydatków realizowanych przez Urząd wynosiła łącznie 19.104.688,02 zł. Na różnicę w kwocie 87.185,60 zł złożyły się dokonane w dniu 31 grudnia 2020 r. operacje na kwotę 82.404,97 zł (zwrot niewykorzystanych środków na wydatki) oraz na kwotę 4.780,63 zł, która stanowiła „przeksięgowanie podatku VAT MPP”; z udzielonego przez Skarbnika Gminy wyjaśnienia wynika, że przelew dotyczył równowartości środków, które wcześniej angażowane były na wydatki dotyczące opłacenia faktur (w części obejmującej VAT) z rachunku podzielonej płatności, który otwarty jest do rachunku budżetu. Środki te były przez bank przekazywane z rachunku budżetu na rachunek wydatków Urzędu z wykorzystaniem konta 140, na którym pozostało saldo na koniec roku w wysokości 4.780,63 zł (mimo że wydatki zostały już opłacone ze środków na wydatki). Z ustaleń kontroli wynika zatem, że w zakresie przedstawionych dwóch operacji nie zachowano zasady czystości obrotów na koncie 130 – str. 23 i 26 protokołu kontroli;

h) do rozliczeń dochodów budżetowych zrealizowanych przez jednostki budżetowe (poza Urzędem Gminy w Bielsku Podlaskim) wykorzystywano konto 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” z podziałem na każdą jednostkę; przy czym w zakresie dotyczącym dochodów realizowanych przez GOPS w Bielsku Podlaskim stosowano podział na rodzaje dochodów, co nie ma uzasadnienia w opisie zasad funkcjonowania konta 222 zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia, zgodnie z którym ewidencję szczegółową do konta 222 prowadzi się w sposób umożliwiający ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami budżetowymi, a nie ze względu na rodzaj realizowanych przez nie dochodów. Jeżeli istnieje potrzeba

posiada wyodrębnienia w ewidencji budżetu subkont związanych z poszczególnymi rodzajami dochodów realizowanych przez GOPS (wyodrębniono je dla poszczególnych tytułów dochodów gminy stanowiących udział w dochodach z zadań zleconych), to winny one stanowić dalsze rozwinięcie subkonta otwartego dla GOPS w ramach konta 222, a nie stanowić konta wyodrębnione na poziomie szczegółowości właściwym rozliczeniom z jednostkami budżetowymi – str. 16, 28 i 209-210 protokołu kontroli;

i) za pośrednictwem konta 224 „Rozrachunki budżetu” w ewidencji budżetu ujęto bezpodstawnie rozliczenie „dotacji” udzielonej gminie Bielsk Podlaski przez Podlaską Fundację Dla Zwierząt Bonifacy, na podstawie umowy z dnia 12 sierpnia 2019 r., której przedmiotem było udzielenie „pomocy finansowej w postaci dotacji” na realizację przez gminę programu opieki nad zwierzętami bezdomnymi oraz zapobiegania bezdomności zwierząt w 2019 r. w zakresie sterylizacji, kastracji i znakowania psów oraz sterylizacji i kastracji kotów. Gmina otrzymała kwotę 2.000 zł, z której nie wykorzystywała do końca 2019 r. 70 zł. Niewykorzystane środki podlegały – zgodnie z umową – zwrotowi do dnia 10 stycznia 2020 r. Wykazano je w bilansie zamknięcia 2019 r. i bilansie otwarcia 2020 r. jako zobowiązanie budżetu (saldo Ma konta 224-25) powstałe w wyniku zmniejszenia dochodów za 2019 r. na koncie 901. Jak wynika z zasad prezentacji danych zawartych w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-27S stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, ze zm.), taki sposób ewidencji jest właściwy wyłącznie dla niewykorzystanych do końca roku dotacji celowych otrzymanych przez gminę z budżetu państwa, zwróconych w styczniu następnego roku. Fundacja nie jest też w ogóle podmiotem, który może udzielać dotacji w rozumieniu przepisów o finansach publicznych. Zatem zobowiązanie w wysokości 70 zł wynikające z rozliczenia umowy powinno być ujęte przez jednostkę jako zobowiązanie z tytułu wydatków w ewidencji Urzędu. W efekcie zaniżono wynik budżetu za 2019 r. a zawyżono za 2020 r. o kwotę 70 zł. Również kwota wolnych środków prezentowana w sprawozdaniach Rb-NDS za poszczególne kwartały 2020 r. – obliczona z uwzględnieniem salda Ma konta 224-25 – była zaniżona – str. 18-19 i 69 protokołu kontroli;

j) błędnie księgowano odpisy aktualizujące należności w zakresie należności podatkowych, stosując zapis Wn 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” – Ma 290 „Odpisy aktualizujące należności”; operacje te w zakresie dotyczącym należności głównych powinny być ujmowane zapisem Wn 761 „Pozostałe koszty operacyjne” – Ma 290, zaś w zakresie odsetek od należności głównych zapisem Wn 751 „Koszty finansowe” – Ma 290, jak to

wynika z zasad funkcjonowania kont 751 i 761 zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia oraz postanowień art. 35b ust. 2 ustawy – str. 58 protokołu kontroli;

k) w 2020 r. na stan środków trwałych przyjęto mienie ujawnione w czasie spisu z natury przeprowadzonego w 2020 r., tj. samochód pożarniczy MAGIRUS o wartości 40.000 zł oraz plac zabaw w sołectwie Piliki o wartości 45.000 zł. W zakresie samochodu pożarniczego stwierdzono, iż został on nabyty przez jednostkę w drodze darowizny już w 2017 r., a dokumenty zarejestrowanego w 2018 r. pojazdu przechowywane były u pracownika merytorycznego, co świadczy o nieprawidłowym przepływie dokumentacji pomiędzy pracownikami Urzędu Gminy – str. 194 protokołu kontroli. Natomiast w zakresie ujawnionego placu zabaw ustalono, że nie był on ujęty w ewidencji środków trwałych, pomimo iż jednostka ponosiła na niego nakłady już w 2015 r. Przyczyną tego – jak wynika z przytoczonych w protokole kontroli wyjaśnień pracownika księgowości – był brak wydatków inwestycyjnych, a jedynie wydatki bieżące na remont placu, co nie skutkowało wystawieniem dokumentu OT. – str. 194-195 protokołu kontroli. W odpowiedzi na pytanie, na jakiej podstawie przyjęto wartość placu zabaw w kwocie 45.000 zł jako wartość początkową oraz dlaczego plac zabaw nie był wcześniej ujawniony w księgach jako środek trwały, Skarbnik Gminy poinformowała następująco: *Wartość placu zabaw w sołectwie Piliki została oszacowana i przyjęta na podstawie kosztów, jakie urząd ponosił na utworzenie podobnych środków trwałych, tj. utworzenie placów zabaw w innych sołectwach. Plac zabaw powstawał przez kilka lat przy pomocy mieszkańców sołectwa. Koszty jakie poniósł urząd stanowiły wydatki bieżące na przestrzeni kilku lat i nie były uwzględniane w załączniku inwestycyjnym. Podczas inwentaryzacji plac zabaw został zaewidencjonowany jako środek trwały tak jak pozostałe place zabaw, które zostały utworzone w innych sołectwach na terenie Gminy Bielsk Podlaski;*

l) w księgach rachunkowych nie były ujęte należności gminy na kwotę 3.690 zł z tytułu kosztów postępowania rozgraniczeniowego od właściciela działki położonej w obrębie gruntów wsi Hryniewicze Duże – nie dokonano przypisu na koncie 221 a w konsekwencji należność nie była wykazywana w sprawozdawczości. Należność nie została uiszczona do dnia kontroli. Ujęcia należności w księgach Urzędu dokonano w trakcie czynności kontrolnych, w dniu 31 sierpnia 2021 r. Brak tej należności w księgach powodował, że nie odzwierciedlały one stanu rzeczywistego wbrew art. 24 ust. 2 ustawy – str. 100 protokołu kontroli,

l) nie naliczono i nie ujęto w księgach odsetek z tytułu nieterminowo wniesionej opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, czym naruszono § 11

rozporządzenia a także art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych; kwota nienaliczonych odsetek wynosiła 5,83 zł – str. 99 protokołu kontroli.

Kontrola sporządzonej sprawozdawczości, w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej 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), zastąpionego z dniem 1 stycznia 2021 r. rozporządzeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396) wykazała, że:

a) w sprawozdaniu Rb-27S za okres 2020 r. w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazano kwotę 33.123.793,49 zł, zamiast sumy 33.551.293,46 zł (różnica 427.499,97 zł) ustalonej przez kontrolującego na podstawie przepisów zawartych w § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 1 i pkt 2, ust. 4 pkt 4 i ust. 5 pkt 3 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej – str. 30-31 protokołu kontroli;

b) naliczone na dzień 31 grudnia 2020 r. odsetki w łącznej kwocie 10.974,93 zł od zaległości z opłat za wodę (10.588,37 zł) oraz czynszu (9,46 zł), kary (373,75 zł) i opłaty za energię elektryczną (3,35 zł) – wykazywane w par. 0920 „Wpływy z pozostałych odsetek” – wykazano w kol. 9 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” sprawozdania Rb-27S za okres 2020 r. Natomiast w kol. 10 „Zaległości netto” tego sprawozdania wykazano je w kwocie zaniżonej o 529,44 zł. Prawidłowo w kol. 10 „Zaległości netto” sprawozdania należało je wykazać w takich samych kwotach w poszczególnych działach i rozdziałach; wyjątek w tym zakresie dotyczy tylko odsetek ewidencjonowanych w par. 0910 „Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” – str. 55 i 61-62 protokołu kontroli;

c) w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S sporządzonym przez Panią Wójt za 2020 r. w kol. 9 nie wykazano należności z tytułu zasądzonych kosztów postępowania sądowego, stanowiących saldo Wn konta 240 „Pozostałe rozrachunki”, zaniżając tym samym wykazane należności o kwotę 382,42 zł. W złożonym wyjaśnieniu Skarbnik Gminy stwierdziła, że *Kwota 382,42 (...), została błędnie zaewidencjonowana w bilansie otwarcia na 2020 rok z pominięciem klasyfikacji budżetowej. W związku z powyższym kwoty tej nie ujęto w sprawozdaniu Rb-27S za 2020 rok. W wyniku czynności kontrolnych rozpoczęto wykazywanie tych należności w sprawozdaniach Rb-27S sporządzanych w 2021 r. – str. 55 protokołu kontroli;*

d) w sprawozdaniu Rb-27S za 2020 r. nieprawidłowo wykazano w kolumnie 10 „Zaległości netto” należność w kwocie 149.026,40 zł z opłat za zajęcie pasa drogowego i w kwocie 237.839 zł z podatków lokalnych od dłużnika objętego postępowaniem sanacyjnym od 2016 r. W stosunku do majątku tego dłużnika nie jest możliwe prowadzenie postępowania egzekucyjnego, co wynika z przepisów art. 312 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1588). Jak wprost stanowi § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-27S w odpowiednich kolumnach „Saldo końcowe” wykazuje się należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane); w kolumnie „zaległości netto” nie należy wykazywać m.in. zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym – str. 107-108 i 117-119 protokołu kontroli;

e) w wierszu N2. „Pożyczki” sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2020 r. nieprawidłowo wykazano kwotę rozłożonej na raty należności z opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności wynoszącej 32.704 zł; należność ta wynikała decyzji administracyjnej, a zatem nie była efektem sprzedaży na raty (czynności cywilnoprawnej), w związku z czym nie podlegała wykazaniu w poz. N2. sprawozdania Rb-N – § 13 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych... Obecnie analogiczne zasady wykazywania należności z tytułu pożyczek określa § 13 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia z dnia 17 grudnia 2020 r. Zastosowanie do wykazania tej należności miały ogólne zasady dotyczące należności długoterminowych, wynikające z § 12 ust. 2 załącznika nr 9 do rozporządzenia, według których w sprawozdaniu Rb-N, w pozycjach odnoszących się do należności według poszczególnych tytułów, wykazuje m.in. należności długoterminowe (obecnie § 12 ust. 2 załącznika nr 8 do rozporządzenia z 17 grudnia 2020 r.) – str. 61 protokołu kontroli;

f) dane wiersza N3. „Gotówka i depozyty” sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2020 r. obrazowały sumę 2.193.904,50 zł. Według obliczeń kontrolującego, uwzględnieniu w tej pozycji powinna podlegać kwota 2.193.814,50 zł, tj. o 90 zł niższa od wykazanej. Zasady wypełniania wskazanej kolumny sprawozdania określały przepisy § 13 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych... a od 1 stycznia 2021 r. określają je przepisy § 13 ust. 1 pkt 4a załącznika nr 8 do rozporządzenia wydanego w tej sprawie dnia 17 grudnia 2020 r. Kwota 90 zł składała się na saldo Ma konta 240-1 w ewidencji budżetu i dotyczyła nadpłaconej przez właściciela nieruchomości opłaty skarbowej – str. 21 i 61 protokołu kontroli.

W ramach kontroli sprawozdawczości analizie poddano też dane jednostkowego sprawozdania Rb-34S za 2020 r. sporządzonego przez Szkołę Podstawową w Augustowie. Wynika z niego, że dochody za żywienie uczniów i nauczycieli szkoły sklasyfikowane w par. 0670 „Wpływy z opłat za korzystanie z wyżywienia w jednostkach realizujących zadania z zakresu wychowania przedszkolnego” (36.177 zł) i 0830 „Wpływy z usług” (66.258 zł) zostały osiągnięte w 2020 r. w łącznej wysokości 102.435 zł, a wydatki związane z zakupem artykułów żywnościowych sklasyfikowane w par. 4220 „Zakup środków żywności” były o 8.327,14 zł niższe od zrealizowanych dochodów i wyniosły 94.107,86 zł. Przedstawione dane w zakresie różnicy między dochodami z żywienia i wydatkami na zakup artykułów żywnościowych uprawdopodobniają finansowanie żywienia uczniów z naruszeniem art. 106 ust. 4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082), z którego wynika, że opłaty za żywienie uczniów w stołówce szkolnej powinny być przeznaczane wyłącznie na zakup artykułów żywnościowych do przygotowania posiłków („wsad do kotła”). Dochody z wpłat za żywienie mogą być wyższe od wydatków na zakup artykułów żywnościowych wyłącznie o dodatkowe opłaty wnoszone przez nauczycieli i innych pracowników szkoły korzystających z wyżywienia. Wynikająca ze sprawozdania wysokość różnicy między dochodami z opłat i wydatkami na zakup artykułów żywnościowych nie pozwala na przyjęcie założenia, aby jej źródłem były tylko dodatkowe wpłaty za obiady nauczycieli oraz innych pracowników (tj. wnoszone za posiłki ponad kwotę stanowiącą obciążenie dla uczniów, mającą służyć sfinansowaniu „wsadu do kotła”) – str. 212-213 protokołu kontroli.

W jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S Urzędu Gminy za 2020 r. wykazano w pozycji „zobowiązania wymagalne powstałe w roku bieżącym” kwotę 10.598,75 zł. Wykazano ją także w sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń według stanu na koniec IV kwartału 2020 r. Na kwotę wykazanych zobowiązań wymagalnych złożyły się trzy faktury nieopłacone do 31 grudnia: z dnia 27 listopada 2020 r. z terminem płatności do 18 grudnia 2020 r. (za wodę), z dnia 27 listopada 2020 r. z terminem płatności do 18 grudnia 2020 r. (za ścieki) oraz z dnia 4 grudnia 2020 r. z terminem płatności do 18 grudnia 2020 r. (za zakup strojów sportowych). Zobowiązania z faktur zostały uregulowane po terminie płatności, w dniu 4 stycznia 2021 r.; odsetki za opóźnienie w zapłacie nie zostały naliczone przez kontrahentów. W złożonym wyjaśnieniu Skarbnik Gminy wskazała, że *Pracownica urzędu odpowiedzialna za dokonywanie płatności*

faktur (...) omyłkowo nie opłaciła w terminie w/w faktur. W związku ze wzmożonymi obowiązkami wynikającymi z realizacją zadań związanych z Funduszem Soleckim (duża ilość faktur do zapłaty w bardzo krótkim terminie) zostały pominięte 3 faktury, które nie opłacono w terminie. Nieterminowe regulowanie zobowiązań przez jednostkę sektora finansów publicznych stanowi naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych – str. 26, 60-61 i 71 protokołu kontroli.

W wyniku analizy aktów prawnych stanowiących podstawę pobierania dochodów stwierdzono, że uchwała Nr XXXVI/179/09 Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 27 listopada 2009 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 27 kwietnia 2017 r. (w brzmieniu: „Zatwierdza się *Wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Bielsk Podlaski na lata 2017-2027* stanowiący załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”) utraciła moc obowiązującą w kwietniu 2021 r. Załącznik nr 2 do tej uchwały stanowiły zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Bielsk Podlaski.

Przepis art. 17 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 756, ze zm.) stanowi, że uchwały rady gminy, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy a także zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy) podjęte przed dniem 21 kwietnia 2019 r. zachowują ważność i mogą być zmieniane, jednakże nie dłużej niż przez 24 miesiące od tej daty. Oznacza to, iż od dnia 21 kwietnia 2021 r. w gminie powinna obowiązywać nowa uchwała w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym oraz w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych – str. 85 i 89 protokołu kontroli.

W przedmiocie kompletności wymaganych prawem aktów stanowiących podstawę gospodarowania nieruchomością ustalono, że w okresie objętym kontrolą gmina nie posiadała planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, który zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z

2021 r. poz. 1899) powinien być opracowany na okres trzech lat. Przed 2020 r. obowiązywało w tej sprawie zarządzenie Nr 3/2017 Pani Wójt z dnia 19 stycznia 2017 r. ustalające plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminy na lata 2017-2019. Natomiast w 2021 r. ustaliła Pani zarządzeniem Nr 15/2021 z dnia 25 stycznia 2021 r. plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na lata 2021-2023 – str. 85 protokołu kontroli.

Badanie dochodów gminy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów wykazało, że w przypadku wnoszenia opłat rocznych za 2020 r. po 31 marca 2020 r. naliczano i pobierano od użytkowników wieczystych odsetki z tego tytułu. Tymczasem zgodnie z treścią art. 15j ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.) termin wniesienia opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego za rok 2020 przesunięto do dnia 31 stycznia 2021 r. Naliczone i pobrane od użytkowników wieczystych odsetki od opłat uiszczonych za 2020 r., w łącznej kwocie 7,22 zł, zwrócono poszczególnym użytkownikom w trakcie kontroli – str. 83-84 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości zawierania umów najmu i dzierżawy nieruchomości stwierdzono brak wykazów nieruchomości, których sporządzenie i upublicznienie zgodnie z przepisami art. 35 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami powinno poprzedzać zawarcie kolejnych umów nieruchomości (dotyczy to umów z dnia 31 marca 2020 r. oraz z dnia 1 lutego 2021 r.) – str. 87 i 89 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli dochodów z najmu lokali mieszkalnych pod kątem prawidłowości stosowania stawek wynikających z zarządzenia Nr 64/2013 Wójta Gminy Bielsk Podlaski z dnia 30 grudnia 2013 r. stwierdzono przypadek ustalenia czynszu za lokal mieszkalny i budynek przynależny do lokalu (garaż) w nieprawidłowej wysokości. Czynsz miesięczny na 2020 r. za lokal mieszkalny i garaż, objęty umową z dnia 2 stycznia 1984 r., ustalono w kwotach wynoszących za 1 m² odpowiednio: 134,64 zł za lokal i 8,94 zł + VAT za garaż. Natomiast zgodnie ze stawkami wynikającymi z postanowień tego zarządzenia miesięczne stawki czynszu winny wynieść 132 zł za lokal (tj. mniej o 2,64 zł) i 8,76 zł + VAT za garaż (tj. mniej o 0,18 zł netto) – str. 93-94 protokołu kontroli.

Ponadto w treści dwóch umów najmu lokali mieszkalnych (z dnia 14 czerwca 2005 r. i 30 czerwca 2005 r.) stwierdzono zapisy sprzeczne z postanowieniami art. 8 ustawy o ochronie

praw lokatorów... Przewidziano w nich, iż zmiana wysokości czynszu będzie odbywać się nie częściej niż raz na 6 miesięcy na podstawie ustaleń uchwały Rady Gminy dotyczącej stawek czynszu za lokale mieszkalne. Zgodnie z przepisami art. 8 ustawy, stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych ustala organ wykonawczy jednostki, tj. Wójt Gminy (zgodnie z zasadami polityki czynszowej) a nie Rada Gminy – str. 90-92 protokołu kontroli.

Kontrola dochodów uzyskanych przez jednostkę z tytułu sprzedaży złomu, stanowiącego wyposażenie zlikwidowanej hydroforni POM Bielsk Podlaski, wykazała nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.). Dochody z tego tytułu sklasyfikowano w par. 0970 „Wpływy z różnych dochodów”, podczas gdy powinny być one ujęte w par. 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” – str. 102-103 protokołu kontroli.

Ponadto podczas kontroli tego zagadnienia stwierdzono również naruszenie postanowień art. 21 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości. Jak wynika z ustaleń zawartych na str. 103 protokołu kontroli, dokument LT Nr 3/06/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. poza datą jego sporządzenia nie zawiera daty faktycznego dokonania operacji, tj. 26 czerwca 2020 r. jako daty przekazania do zezłomowania. O dacie tej świadczy posiadany przez jednostkę dokument PZ wystawiony przez skup złomu w dniu 26 czerwca 2020 r.

W toku kontroli dochodów budżetowych gminy badaniu poddano również dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, jest Pani Wójt. Kontrola prowadzona była w szczególności pod kątem prawidłowości i powszechności poboru wskazanych dochodów, windykacji zaległości podatkowych oraz rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, której wynik doprowadził do następujących ustaleń.

W wyniku sprawdzenia terminowości składania deklaracji podatkowych stwierdzono nieterminowe wypełnienie ustawowego obowiązku przez 5 podatników będących osobami prawnymi, którzy złożyli deklaracje o łącznym przypisie 2.959 zł z opóźnieniem wynoszącym średnio 128 dni. Stwierdzono tym samym brak podejmowania lub podejmowanie z opóźnieniem czynności sprawdzających, do czego zobowiązuje dział V Ordynacji. Przejawem wskazanej nieprawidłowości było wezwanie do złożenia deklaracji średnio po 98 dniach od

upływu terminów przewidzianych w art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 poz. 1170), art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888) oraz art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333). Biorąc pod uwagę ustawowy termin do złożenia deklaracji, tj. 15 stycznia bądź 31 stycznia w zależności od rodzaju podatku, dokonanie czynności sprawdzających przez pracownika odpowiedzialnego za dane zagadnienie z ponad trzymiesięcznym opóźnieniem jest w ocenie Izby przejawem opieszałości w tym zakresie – str. 116, 121-124 i 131-133 protokołu kontroli. Ponadto nieprzeprowadzenie czynności sprawdzających – w postaci braku weryfikacji wykazanych danych – w podatku leśnym od osób prawnych przejawiało się tym, że podatnik wskazany na str. 122 protokołu kontroli nie wypełnił załącznika do deklaracji o przedmiotach zwolnionych z opodatkowania, wykazując wyłącznie przedmioty opodatkowane, co skutkowało brakiem możliwości zweryfikowania prawidłowości ustalenia zobowiązania podatkowego.

Kontrola powszechności opodatkowania osób prawnych podatkiem od nieruchomości wykazała, iż w ewidencji wymiarowej nie ujęto jednostek ochotniczych straży pożarnych działających na terenie gminy Bielsk Podlaski. Ustalono, iż jednostki te są bezumownymi posiadaczami nieruchomości stanowiących własność gminy, przez co zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stają się podatnikami podatku od nieruchomości. Wskazany przepis stanowi m.in., iż podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego również wtedy, gdy posiadanie jest bez tytułu prawnego, tj. bez zawarcia stosownej umowy między stronami. Sama okoliczność posiadania, mimo iż nie jest formalnie potwierdzona, powoduje przejście obowiązku podatkowego na posiadacza. Z przedłożonych dokumentów wynikało, iż OSP są w posiadaniu 1.618,5 m² powierzchni użytkowej budynków. Należy zauważyć, iż oddanie w użytkowanie budynków jest równoznaczne z przeniesieniem posiadania gruntów, na których są posadowione, stosownie do przepisów Kodeksu cywilnego, m.in. art. 47 § 1 i 2. W tej sytuacji organ podatkowy powinien na podstawie art. 274a Ordynacji podatkowej wezwać podatników do złożenia deklaracji na 2020 r. oraz za lata, za które nie doszło do przedawnienia, tj. lata 2016-2019 (art. 68 § 2 w zw. z art. 21 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej) lub wydać decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego, zgodnie z art. 21 § 3 Ordynacji. Według wyliczeń

kontrolującego, szacunkowa kwota za lata 2016-2020, biorąc pod uwagę wyłącznie powierzchnię użytkową budynków (brak danych odnośnie gruntów) oraz przy założeniu, że są to budynki jednokondygnacyjne, powinna wynieść 63.202 zł – str. 119-120 protokołu kontroli.

Badanie prawidłowości wykazania danych w sprawozdaniu Rb-27S za 2020 r. dotyczących podatków i opłat lokalnych wykazało zaprezentowanie w kolumnie 10 „zaległości netto” przedawnionej zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w kwocie 1.998,50 zł. Kwota ta nie powinna być wykazana w sprawozdawczości oraz w księgach rachunkowych jednostki – str. 118 protokołu kontroli.

Badanie prawidłowości wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego wykazało ustalenie nieprawidłowej kwoty podatku 2 podatnikom wymienionym na str. 125 protokołu kontroli. W przypadku pierwszego podatnika nie uwzględniono do opodatkowania gruntów pod rowami, oznaczonych symbolem geodezyjnym „W”, czym zaniżono podatek w latach 2018-2020. Należy zauważyć, iż rowy zaliczane są do kategorii użytków rolnych, którym ustawa o podatku rolnym przewiduje w art. 4 ust. 7 pkt 2 przelicznik 0,20 ha przeliczeniowego i które nie są wymienione w Rozdziale 4 ustawy regulującym zwolnienia podatkowe. Poparciem wyrażonego stanowiska jest wyrok WSA w Bydgoszczy z 4 listopada 2020 r. (sygn. akt I SA/Bd 407/20), zgodnie z którym: „Art. 4 ust. 7 pkt 2 u.p.r. przewiduje opodatkowanie gruntu pod rowami - bez względu na zaliczenie do okręgu podatkowego - stanowiąc, że grunty pod rowami przelicza się na hektary przeliczeniowe według przelicznika: 1 ha gruntów pod rowami - 0,20 ha przeliczeniowego. Nieuzasadnione jest zatem stanowisko, iż brak jest technicznej możliwości wyliczenia podatku od powierzchni rowu ponieważ ustawa nie przewiduje dla gruntów pod rowami przeliczników stanowiących podstawę do określenia hektarów przeliczeniowych, a w konsekwencji nie podlegają one podatkowi rolnemu.” W udzielonym wyjaśnieniu wskazano, iż przyczyną nieprawidłowości był fakt błędnego działania systemu wymiarowego przy dokonywaniu zmian wprowadzanych w wyniku nowelizacji ustawy w 2016 r. W drugim przypadku nieprawidłowy wymiar objął grunty sklasyfikowane jako „Ł-IV” oraz „Ls”, w wyniku czego zaniżono podatek w latach 2018-2020 o 26 zł. Zgodnie ze złożonym wyjaśnieniem, nieprawidłowość powstała w wyniku nieotrzymania ze Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim zmian geodezyjnych (kontrolę przeprowadzono w oparciu o dane geodezyjne wygenerowane z systemu) – str. 125-126 protokołu kontroli.

Analiza zagadnień dotyczących prawidłowości przeprowadzenia postępowania podatkowego w przedmiocie udzielania ulg w zapłacie podatku wykazała, iż w 2 na 6 skontrolowanych przypadków zebrany materiał dowodowy nie wskazywał jednoznacznie na wystąpienie którejs z przesłanek spośród wyrażonych w art. 67a Ordynacji podatkowej, uprawniającej do skorzystania z tego rodzaju pomocy w spłacie zobowiązania. Zgodnie z wyrokiem WSA w Łodzi z dnia 4 sierpnia 2017 r. (sygn. I SA/Łd 396/17) „Kryterium „podatnika” wymaga wykazania konkretnych okoliczności, które są wyjątkowe, niezależne od woli oraz sposobu postępowania podatnika i jednocześnie uniemożliwiają mu wywiązanie się z ciężących na nim obowiązków względem Skarbu Państwa. O istnieniu ważnego interesu podatnika nie decyduje subiektywne przekonanie podatnika, lecz decydować powinny kryteria zobiektywizowane, zgodne z powszechnie aprobowaną hierarchią wartości, w której wysoką rangę mają zdrowie i życie, a także możliwości zarobkowe w celu zdobycia środków utrzymania dla siebie i rodziny. Ważny interes podatnika należy rozumieć jako względy, które mogłyby zachwiać podstawami egzystencji podatnika. Trudna sytuacja majątkowa może być uznana za ważny interes podatnika, jednakże nie może być mowy o automatyzmie, który powodowałby, że każda trudna sytuacja materialna skutkowałaby zawsze udzieleniem wnioskowanej ulgi. Ważny interes podatnika musi charakteryzować się nieprzewidywalnością i niezależnością od sposobu postępowania podatnika”. Organ podatkowy powinien dochować szczególnej staranności w przypadku stosowania ulgi w postaci umorzenia, która powoduje utratę dochodów gminy. W ocenie kontrolujących w dwóch sprawach zabrakło ustalenia wpływu zdarzenia losowego na sytuację finansową uniemożliwiającą spłatę zobowiązań. Należy też podkreślić, iż takie postępowanie może powodować przeświadczenie u podatników, że należności przysługujące gminie można zaspokajać na końcu, tj. po opłaceniu wszelkich innych zobowiązań ratalnych czy kredytowych. Na podstawie zebranej dokumentacji nie było możliwe rzetelne stwierdzenie, że podatnicy znajdują się w trudnej sytuacji materialnej, pomimo iż dotknęły ich zdarzenia, które w ocenie organu spełniają kryteria umożliwiające stwierdzenie występowania przesłanek zawartych w art. 67a§ 1 Ordynacji podatkowej. W przypadku zastosowania ulgi w toku postępowania powinno być udowodnione, że zdarzenia wskazywane w argumentacji podatnika doprowadziły do sytuacji, w której pomoc w postaci ulgi jest niezbędna, aby podatnik mógł zapewnić sobie minimum egzystencjalne – str. 137-141 protokołu kontroli.

Dalsze czynności kontrolne wykazały brak działań lub opieszałość w podejmowaniu czynności egzekucyjnych obejmujących zaległości powstałe w podatku rolnym oraz od

nieruchomości od osób prawnych oraz w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów oraz uregulowań wewnętrznych jednostki. Stwierdzono 4 przypadki braku wystawienia tytułów wykonawczych, mimo podjętych wcześniej działań upominawczych, na łączną kwotę 1.432 zł. Z wyjaśnień wynika, iż główną przyczyną zwłoki była bezskuteczność prowadzonych dotąd postępowań egzekucyjnych oraz wprowadzenie powszechnie obowiązującej opłaty manipulacyjnej w wysokości 100 zł od każdego tytułu wykonawczego, które w świetle art. 64 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – znowelizowanego ustawą z 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1553) – ma pokrywać wierzyciel. Wobec tego należy rozważyć zmianę uregulowań wewnętrznych w tym zakresie, w sposób odpowiadający zaistniałej sytuacji – str. 118-119, 124 i 136-137 protokołu kontroli.

Badanie rachunkowości podatkowej wykazało występowanie różnorodnych rodzajowo nieprawidłowości, takich jak:

a) w podatku od środków transportowych – błędne naliczenie odsetek od zaległości podatkowej podatnikowi wskazanemu na str. 132 protokołu kontroli, polegające na przyjęciu terminu zapłaty liczonego od momentu opóźnionego złożenia deklaracji na 2020 r., tj. 3 czerwca 2020 r., do którego dodano 14 dni, w wyniku czego zaniżono odsetki o 15 zł. Należy zauważyć, iż decydujący w tej kwestii jest moment powstania obowiązku podatkowego, a nie termin złożenia deklaracji. Ten rodzaj zobowiązań określa się jako powstające z mocy prawa; ich cechą charakterystyczną, odróżniającą od zobowiązań powstających poprzez doręczenie decyzji, jest brak konieczności działania organów podatkowych. Zobowiązanie powstaje na mocy ustawy i jeżeli zostanie prawidłowo obliczone i zapłacone przez podatnika, organ nie jest zobowiązany do podejmowania jakichkolwiek działań związanych z jego realizacją. Podatek wykazany w takiej deklaracji jest podatkiem do zapłaty. Dopiero ujawnienie nieprawidłowości w postępowaniu podatnika, nierealizującego wynikających z ustawy obowiązków instrumentalnych, obliguje organy podatkowe do podejmowania określonych przepisami prawa działań zmierzających do określenia zgodnej z prawem wysokości zobowiązania. Następuje to w drodze czynności sprawdzających (dział V Ordynacji) lub postępowania podatkowego kończącego się wydaniem decyzji określającej wysokość zobowiązania. Decyzja ta ma charakter deklaratoryjny, ponieważ określa się w niej wysokość zobowiązania, które już powstało wcześniej, z mocy prawa (zob. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 czerwca 2015 r.; sygn. I SA/GI 119/14). Zatem uzasadnione jest naliczanie odsetek od

zaległości podatkowej, która powstała po przekroczeniu ustawowego terminu do zapłaty zobowiązania podatkowego, mimo braku złożenia deklaracji oraz wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, bowiem czynności te nie mają wpływu na powstanie zobowiązania podatkowego. Podczas kontroli, w dniu 1 września 2021 r., organ podatkowy wydał decyzję określającą prawidłową wysokość odsetek od zaległości podatkowej. Ponadto na koncie nr 19 stwierdzono naruszenie art. 76 § 1 Ordynacji podatkowej polegające na zarachowaniu nadpłaty w wysokości 95 zł bez wymaganego ustawą wniosku podatnika. Zgodnie ze wskazanym przepisem nadpłaty wraz z ich oprocentowaniem podlegają zaliczeniu z urzędu na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę, odsetek za zwłokę od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek, kosztów upomnienia oraz bieżących zobowiązań podatkowych, a w razie ich braku podlegają zwrotowi z urzędu, chyba że podatnik złoży wniosek o zaliczenie nadpłaty w całości lub w części na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych. Z tego wynika, iż organ podatkowy z urzędu zwraca podatnikowi powstałą nadpłatę, natomiast zarachowanie na poczet przyszłych zobowiązań podatkowych może mieć miejsce wyłącznie na wniosek podatnika – str. 133 protokołu kontroli;

b) w łącznym zobowiązaniu pieniężnym – 3 konta, na których widniała nadpłata w łącznej wysokości 254 zł powstała w 2018 r. Z wyjaśnień przedstawionych podczas kontroli wynikało, iż przyczyną zwłoki w zwróceniu jej podatnikom była trudność związana z ustaleniem numeru konta bankowego, z uwagi na to, iż wpłata była dokonana w kasie Urzędu. Dopiero po kontakcie telefonicznym podatnicy zgłosili się po odbiór nadpłaty – str. 135-136 protokołu kontroli;

c) w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi – rozksięgowanie trzech wpłat podatnika w łącznej wysokości 240 zł z naruszeniem art. 62 § 1 Ordynacji, zgodnie z którym jeżeli na podatniku ciąży zobowiązania podatkowe z różnych tytułów, dokonaną wpłatę zalicza się na poczet podatku zgodnie ze wskazaniem podatnika, a w przypadku braku takiego wskazania - na poczet zobowiązania podatkowego o najwcześniejszym terminie płatności spośród wszystkich zobowiązań podatkowych podatnika. W przypadku gdy na podatniku ciąży zobowiązania podatkowe, których termin płatności upłynął, dokonaną wpłatę zalicza się na poczet zaległości podatkowej o najwcześniejszym terminie płatności we wskazanym przez podatnika podatku, a w przypadku braku takiego wskazania lub braku zaległości podatkowej we wskazanym podatku - na poczet zaległości podatkowej o najwcześniejszym terminie płatności spośród wszystkich zaległości podatkowych podatnika – str. 146 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynikają przekroczenia limitów planu wydatków budżetu na 2020 r. na łączną kwotę 42.420,83 zł, które nastąpiły do dnia 30 grudnia 2020 r. Znaczące kwoty przekroczenia stwierdzono w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

- rozdz. 60004 „Lokalny transport zbiorowy” par. 4300 „Zakup usług pozostałych” – 4.084,62 zł,
- rozdz. 75022 „Rady gmin (miast i miast na prawach powiatu) par. 4300 – 661,85 zł,
- rozdz. 75412 „Ochotnicze straże pożarne” par. 4430 „Różne opłaty i składki” – 1.757,21 zł,
- rozdz. 92109 „Domy i ośrodki kultury, świetlice i klubu” par. 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” – 35.697,65 zł.

W związku ze zmianami dokonanyymi zarządzeniem Pani Wójt Nr 110/2020 z dnia 31 grudnia 2020 r. kwoty wydatków wykonanych we wszystkich wymienionych podziałkach klasyfikacji mieściły się w ustalonych limitach.

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 objęte kontrolą przekroczenia planu wydatków opatrzone zostały podpisami zatwierdzającymi do wypłaty złożonymi, co do zasady, przez Panią Wójt (w jednym przypadku wydatek zatwierdził do wypłaty Zastępca Wójta – na kwotę 1.457 zł w rozdz. 75412 par. 4430). Stwierdzone przekroczenia planu wydatków świadczą także o niewłaściwym wykonywaniu obowiązków przez Skarbnika, który opatrywał podpisami dowody księgowe skutkujące przekroczeniem planu wydatków (w jednym przypadku – inspektor Referatu Finansowego co dotyczyło faktury na kwotę 383,66 zł, z której przekroczenie planu w rozdz. 85154 par. 4610 wynosiło 217,32 zł). 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. Operacje skutkujące przekroczeniem limitu wydatków w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej opisano na str. 76-81 protokołu kontroli.

Szereg nieprawidłowości wykazała kontrola zagadnień dotyczących funduszu sołeckiego, regulowanego przepisami ustawy z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. z 2014 r. poz. 301, ze zm.). Na podstawie analizy całości przedstawionej dokumentacji związanej z określeniem przeznaczenia i wydatkowaniem środków w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r. (str. 159-175 protokołu kontroli), stwierdzono, że:

a) wnioski w sprawie przeznaczenia środków funduszu sołeckiego złożone przez sołectwa Stryki i Zawady zostały przez Panią Wójt przyjęte, mimo że nie zawierały żadnego uzasadnienia. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy wniosek powinien zawierać wskazanie przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na obszarze sołectwa w ramach środków określonych dla danego sołectwa wraz z oszacowaniem ich kosztów i uzasadnieniem. Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy do obowiązków Pani Wójt należy odrzucenie wniosków niespełniających warunków określonych art. 5 ust. 2-4 ustawy. Wydatki wykonane na ich podstawie, zakwalifikowane jako poniesione w ramach funduszu sołeckiego, wyniosły – według analizy przedstawionej dokumentacji – łącznie 21.106 zł (Stryki – 10.106 zł i Zawady – 9.800 zł). W złożonych wyjaśnieniach wskazała Pani, że uzasadnienia wynikają z treści protokołów z zebrań wiejskich. (...) *W związku z powyższym uznałam, że wniosek [sołectwa Stryki i Zawady] zawiera uzasadnienie przedsięwzięcia;*

b) przyjęto jako prawidłowy wniosek sołectwa Widowo, w którym jako jedno z przedsięwzięć do realizacji w ramach środków funduszu sołeckiego na 2020 r. wskazano „Remont dróg gminnych i budowę chodnika przy drodze powiatowej”, określając szacowane wydatki budżetu związane z realizacją tego przedsięwzięcia na kwotę 10.358 zł. Nakłady na budowę chodnika przy drodze powiatowej, nie są zadaniami własnymi gminy – co wynika m.in. z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 i 4 oraz art. 20 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1376) – w związku z czym nie mogą być finansowane ze środków funduszu sołeckiego w świetle art. 2 ust. 6 ustawy o funduszu sołeckim. Ostatecznie wnioskowane przez sołectwo przedsięwzięcie dotyczące budowy chodnika przy drodze powiatowej nie zostało zrealizowane. W złożonym wyjaśnieniu poinformowała Pani, że (...) *Przedsięwzięcie wpisane jako budowa chodnika przy drodze powiatowej nie zostało uwzględnione i jednocześnie nie zostało formalnie odrzucone z uwagi na wątpliwości co do możliwości odrzucenia wniosku w części.* Odnosząc się do wyjaśnienia należy wskazać, że ustawa nie przewiduje odrzucania wniosku w części, co oznacza, że wniosek zawierający postanowienia sprzeczne z ustawą powinien być odrzucany w całości, niezależnie od tego, że błąd dotyczy tylko jednego ze zgłoszonych przedsięwzięć. Ustawa o funduszu sołeckim określa natomiast tryb wyeliminowania przez sołectwo niezgodności wniosku z przepisami prawa, polegający na ponownym uchwaleniu odrzuconego przez wójta wniosku (art. 5 ust. 7, 8 i 10 ustawy). Na podstawie wniosku zawierającego postanowienia kwalifikujące go do odrzucenia zaliczono łącznie do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego kwotę 30.358 zł;

c) jako wydatki poniesione w ramach funduszu sołeckiego sołectwa Pietrzykowo Gołąbki (na łączną kwotę 12.463 zł) wykazano wydatki na realizację przedsięwzięcia „Rozpoczęcie budowy nowej świetlicy”, które w rzeczywistości poniesiono na zakup 75 krzeseł za kwotę 4.225 zł oraz 30 stołów za kwotę 8.238 zł. W odpowiedzi na pytanie, dlaczego zakupiono stoły i krzesła, mimo że wniosek sołectwa dotyczył rozpoczęcia budowy świetlicy, wskazała Pani następująco: (...) *Budowa świetlicy została wpisana do zadań inwestycyjnych w budżecie gminy, zostały też zabezpieczone na te cel środki. Budowa została zakończona ze środków budżetu gminy w 2020 r., jednak realizowany projekt nie uwzględniał zakupu wyposażenia (stoły i krzesła). Z uzasadnienia wniosku wynika, że nowa świetlica pozwoli na spotkania mieszkańców w celu zacieśnienia więzi sąsiedzkich oraz na częstsze spotkania sołeckie. Do realizacji tych zamierzeń niezbędne jest wyposażenie świetlicy m.in. w stoły i krzesła. Z uwagi na to, że środki na budowę świetlicy były zabezpieczone, na prośbę sołtysa wsi zakupiono stoły i krzesła, które są w nowej świetlicy i stanowią jej integralną część. Nie było więc potrzeby wydatkowania dodatkowych środków z budżetu na ten cel.* Odnosząc się do podniesionej przez Panią argumentacji należy wskazać, iż przepisy ustawy o funduszu sołeczkim wskazują na możliwość złożenia przez sołectwo wniosku o zmianę przedsięwzięcia lub jego zakresu w trybie określonym w art. 7 – tj. poprzez uchwalenie zmiany przez zebranie wiejskie (z zastrzeżeniem, że w stanie epidemii zmiana taka mogłaby też zostać uchwalona przez radę sołecką) – zatem zmiana przeznaczenia środków funduszu nie może być dokonywana „na prośbę sołtysa wsi”. Środki wydano zatem na cel niezgodny z wnioskiem uchwalonym w 2019 r. przez zebranie wiejskie. Ponadto wnioskowana inwestycja – zgodnie z Pani wyjaśnieniem – miała zapewnić finansowanie w budżecie gminy na 2020 r., co świadczy o tym, iż wniosek sołectwa na realizację tak sformułowanego celu został przyjęty bezpodstawnie, ponieważ nie było to przedsięwzięcie, o realizacji którego zdecydowało sołectwo;

d) jako wydatki poniesione w ramach funduszu sołeckiego sołectwa Brześcianka (wniosek przewidywał realizację remontu dróg na kolonię Brześcianka) wykazano wydatki na zakup 25 sztuk rur PROCOR za łączną kwotę 10.945 zł. W trakcie kontroli wydatek poniesiony na zakup rur wycofała Pani z puli wydatków zrealizowanych w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r., składając w dniu 19 sierpnia 2021 r. do PUW korektę wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za 2020 r. W związku z tym kontrolujący zwrócili się do Pani o wyjaśnienie, kto i kiedy podjął decyzję, że realizacja wnioskowanego przez sołectwo Brześcianka przedsięwzięcia polegającego na remoncie dróg ma polegać na wydaniu środków w całości na zakup rur. W odpowiedzi poinformowała Pani,

że (...) Remontu tych dróg dokonano wiosną 2020 r. materiałem drogowym będącym w zasobie gminy zakupionym w latach wcześniejszych. W związku z realizacją zaplanowanego przez sołectwo przedsięwzięcia i po przeanalizowaniu potrzeb z pracownikami Urzędu, Wójt Gminy podjął decyzję o zakupie rur. (...) Zakupione rury zostały do chwili obecnej wykorzystane jedynie częściowo przy naprawie drogi gminnej na gruntach wsi Sierakowizna o długości 8,40 m oraz na drogach gminnych w obrębie wsi Brześcianka o długości ok 14,00 m. Pozostała część rur jest przechowywana w garażu w miejscowości Kożyno i będzie wykorzystywana w miarę potrzeb na potrzeby poszczególnych sołectw. Odnosząc się do wyjaśnienia należy wskazać, że skoro – jak Pani wskazuje – remontu dróg dokonano wiosną 2020 r. materiałem drogowym będącym już w zasobie gminy, to zgodnie z trybem określonym w art. 7 ustawy, sołectwo miało czas na podjęcie stosownych działań w celu zmiany przedsięwzięć zawartych w pierwotnym wniosku bądź ich zakresu. W takiej sytuacji właściwe było poinformowanie sołectwa Brześcianka o braku potrzeby wydatkowania środków budżetu gminy na pierwotnie określone przez sołectwo przedsięwzięcie i o możliwości dokonania zmiany wniosku. W żadnym wypadku podjęcie decyzji co do zmiany przeznaczenia środków określonego we wniosku sołectwa nie należy do decyzji Wójta Gminy. Wydatek na zakup przedmiotowych rur stanowił w efekcie – jak wynika z Pani wyjaśnienia – rozdysponowanie przez Panią części środków przypadających sołectwu Brześcianka na cele nie dotyczące tego sołectwa. Mimo niezgodności wydatku z wnioskiem sołectwa kwota 10.945 zł została pierwotnie zawarta we wniosku złożonym do Wojewody Podlaskiego o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego za rok 2020, z którego to wniosku została usunięta dopiero w związku z ustaleniami kontroli.

Usunięcie w wyniku kontroli z wniosku do Wojewody kwoty 10.945 zł skutkowało zmniejszeniem o 3.453,06 zł dotacji dla gminy tytułem zwrotu z budżetu państwa części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego. Jak wynika z przedstawionych wyżej ustaleń, we wniosku tym nie powinny się także znaleźć wydatki poniesione na realizację przedsięwzięć zawartych we wnioskach sołectw, które podlegały odrzuceniu ze względu na brak uzasadnienia oraz ze względu wskazanie do realizacji zadania na drodze powiatowej, a także wydatki na realizację przedsięwzięcia niezgodnego z wnioskiem. Ocena ta dotyczy wydatków na łączną kwotę 63.927 zł. Odpowiada to uzyskanemu przez gminę Bielsk Podlaski – bezpodstawnie w ocenie Izby – częściowemu zwrotowi poniesionych wydatków z budżetu państwa na poziomie 16.206,13 zł. Według art. 3 ust. 7 ustawy o funduszu sołeckim zwrotowi z budżetu państwa podlega część wydatków poniesionych przez gminę w ramach

funduszu. Za wydatki takie można uznać wyłącznie wydatki poniesione zgodnie z prawidłowo uchwalonymi i złożonymi (niepodlegającym odrzuceniu) wnioskami sołectw.

Analiza realizacji wniosków poszczególnych sołectw przewidujących przeznaczenie środków funduszu na remonty dróg wykazała, że gmina Bielsk Podlaski zakupiła kruszywo naturalne oraz łamane na podstawie trzech umów, z czego dwie z nich były zawarte z tym samym wykonawcą (udzielenie zamówień publicznych opisano na str. 180-184 i 185-189 protokołu kontroli). Kontrola wykazała, że zakup kruszywa w łącznej ilości 2.500 ton (1.500 ton kruszywa naturalnego i 1.000 ton kruszywa łamanego) zaliczony do wydatków wykonanych w ramach funduszu sołectkiego miał miejsce dopiero pod koniec grudnia 2020 r., w następstwie postępowania przetargowego rozstrzygniętego w dniu 9 grudnia 2020 r. Umowę nr 118/2020 podpisano z wykonawcą w dniu 21 grudnia 2020 r., natomiast fakturę za dostarczone kruszywo z dnia 28 grudnia 2020 r. na łączną kwotę 110.195,70 zł opłacono w dniu 30 grudnia 2020 r. W opisie faktury wskazano, że wydatek jest poniesiony w ramach funduszu sołectkiego 13 sołectw: Bańki, Kotły, Bolesty, Knorydy, Pilipki, Skrzypki Duże, Skrzypki Małe, Stołowacz, Widowo, Woronie, Zubowo, Krzywa oraz Sierakowizna. Przy czym, jak wynika ze złożonego przez Panią wyjaśnienia, remontów dróg gminnych w większości wymienionych sołectw (poza sołectwami Woronie i Sierakowizna) dokonano w drugiej połowie 2020 r. materiałem drogowym będącym w zasobie gminy zakupionym w latach wcześniejszych. Natomiast *we wsiach Woronie i Sierakowizna remontu dokonano wiosną 2021 r.* Wskazuje Pani ponadto, iż kruszywo sfinansowane w ramach funduszu sołectkiego tych sołectw, a w rzeczywistości nie wykorzystane w 2020 r. na wskazane przez te sołectwa cele zostało zgromadzone na terenie wyrobiska we wsi Augustowo i *będzie wykorzystywane sukcesywnie do bieżącej naprawy dróg gminnych na terenie Gminy Bielsk Podlaski.* Tłumaczy też Pani, iż przyczyną niezapewnienia zrealizowania w pełni wniosków sołectw dotyczących remontów dróg poprzez ich wykonanie (ograniczając się jedynie do zakupu kruszywa w ostatnich dniach roku) była w głównej mierze sytuacja epidemiczna spowodowana wirusem SARS COV-2.

W zakresie realizacji dwóch pozostałych umów, tj. nr 33/2020 i 34/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r., z Pani wyjaśnień wynika, iż naprawy dróg wnioskowanych przez poszczególne sołectwa zostały wykonane w drugiej połowie 2020 r., poza sołectwem Augustowo, w którym *prace wykonano wiosną 2021 r.* Jak Pani wyjaśniła: *Kruszywo zakupione na podstawie umowy Nr 34/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r., dotyczące naprawy drogi gminnej w sołectwie Augustowo, składowano na wyrobisku we wsi Augustowo.* Według

opisu na fakturze VAT nr 43/06/2020 r. z dnia 8 czerwca 2020 r. wyjaśnienie odnosi się do kruszywa o wartości 27.000 zł i ilości ok. 379 ton.

Z konfrontacji dokumentacji księgowej poświadczającej zakupy kruszywa z udzielonymi przez Panią wyjaśnieniami wynika, iż na koniec 2020 r. jednostka była w posiadaniu ok. 2.879 ton zakupionego kruszywa naturalnego i łamanego (składowanego na terenie wyrobiska we wsi Augustowo) o wartości zakupu wynoszącej według faktur ok. 137.195 zł, które to materiały nie zostały zinwentaryzowane na dzień 31 grudnia 2020 r., jak wynika z ustaleń kontroli, w tym złożonych wyjaśnień. Naruszono tym samym obowiązek przeprowadzenia na dzień bilansowy inwentaryzacji materiałów odpisanych w koszty w momencie zakupu, wynikający z przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 oraz art. 26 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Obowiązujące w jednostce postanowienia polityki rachunkowości przewidują, że na koniec roku na podstawie spisu z natury ustalana jest wartość nie zużytych materiałów w cenie zakupu, które ujmuje się na koncie 310 „Materiały”, zmniejszając równocześnie koszty działalności. Jednostka w praktyce nie prowadziła żadnej ewidencji na koncie 310. Konto to nie występuje na wydruku zestawienia obrotów i sald Urzędu Gminy za 2020 r.

Podobne ustalenia poczyniono w oparciu o analizę wydatków zakwalifikowanych do poniesionych w ramach funduszu sołeckiego na zakup rur PROCOR oraz kostki i obrzeży chodnikowych, dokonanych w ostatnich dniach grudnia 2020 r. Również w przypadku zakupu tych materiałów nie zapewniono pełnej realizacji wnioskowanych przez sołectwa przedsięwzięć – poprzez wykonanie prac remontowych w zakresie naprawy dróg oraz ułożenie kostki – ograniczając się jedynie do zakupu na koniec roku materiałów niezbędnych do wykonania wnioskowanych zadań. Brak w trakcie 2020 r. działań w celu zrealizowania wnioskowanych przez sołectwa zadań tłumaczy Pani przede wszystkim nieobecnością pracowników, spowodowaną sytuacją epidemiczną w kraju: (...) *Praca zdalna również utrudniała prowadzenie na bieżąco spraw związanych z realizacją funduszu sołeckiego.* Analiza okazanej dokumentacji i złożonych przez Panią wyjaśnień wykazała, że do końca 2020 r. jednostka nie wykorzystwała następujących zakupionych materiałów:

- kostka (27 m²) i obrzeża chodnikowe (20 szt.) zakupione za łączną kwotę 1.190 zł na podstawie faktury VAT nr FS0205537/20 z dnia 23 grudnia 2020 r.,
- kostka (319,68 m²) i obrzeża chodnikowe (140 szt.) zakupione za łączną kwotę 15.183,03 zł na podstawie faktury VAT nr FS0205565 z dnia 29 grudnia 2020 r.,
- kostka (43,2 m²) i obrzeża chodnikowe (30 szt.) zakupione za łączną kwotę 1.954 zł – faktura VAT nr FS0205563/20 z dnia 29 grudnia 2020 r.,

- rury PROCOR: 315x6000 – 11 szt., 400x6000 – 12 szt. i 500x6000 – 2 szt., zakupione za łączną kwotę 10.945 zł – faktura VAT nr 01463/2020 z dnia 29 grudnia 2020 r. (do złożonego wyjaśnienia dołączyła Pani umowę przechowania rur u sprzedawcy zawartą 29 grudnia 2020 r. na okres do 31 lipca 2021 r.; nie stwierdzono aby stan materiałów powierzonych sprzedawcy do przechowania był uwzględniony w księgach rachunkowych),

- rury PROCOR: 400x6 – 3 szt. i 400x3 – 1 szt., zakupione za łączną kwotę 1.940 zł – faktura VAT nr 01004/2020 z dnia 30 grudnia 2020 r.

Ponadto treść sporządzonego w czasie kontroli pisma IGK.7021.1.48.2021 z dnia 17 sierpnia 2021 r., skierowanego przez kierownika referatu IGK do Skarbnika Gminy w zakresie zmniejszenia wykorzystania środków z funduszu sołeckiego sołectw: Sierakowizna, Brześcianka i Zawady wskazuje, iż na koniec 2020 r. jednostka posiadała także niewykorzystane rury PROCOR:

- 400x6000 – 1 szt. o wartości 492 zł – faktura VAT nr 00544/2020 z dnia 15 czerwca 2020 r. oraz

- 400x6000 – 2 szt. o łącznej wartości 984 zł – faktura VAT nr 00545/2020 z dnia 15 czerwca 2020 r.

W złożonych wyjaśnieniach w zakresie miejsca przechowywania zakupionych materiałów poinformowała Pani, że: *część rur odbierana była od sprzedawcy w dniu zakupu, przewieziona i składowana w garażu we wsi Kożyno, pozostała część rur była składowana u sprzedawcy do dnia 31.07.2021 r., a następnie przewieziona również do garażu we wsi Kożyno, zaś w zakresie kostki i obrzeży chodnikowych: (...) materiały zostały zakupione, przewiezione oraz złożone w miesiącu grudniu 2020 r. na placach stanowiących własność Gminy Bielsk Podlaski w następujących sołectwach Miękisze, Parcewo, Widowo i Łubin Rudolty.* Gmina nie posiada potwierdzenia odbioru wymienionych materiałów od dostawców.

Na dzień 31 grudnia 2020 r. nie dokonano zatem inwentaryzacji wskazanych wyżej rur, kostki i obrzeży chodnikowych o łącznej wartości 32.688,03 zł, zakupionych przez Urząd Gminy Bielsk Podlaski w ramach funduszu sołeckiego i nie wykorzystanych do realizacji wnioskowanych przez poszczególne sołectwa przedsięwzięć do końca 2020 r. Przy czym z kwoty tej materiały o wartości 21.473,03 zł powinny być objęte spisem z natury, natomiast rury o wartości 10.945 zł – w związku z okazaną umową przechowania z dnia 29 grudnia 2020 r. – powinny być ujęte na stronie Wn konta 300 „Rozliczenie zakupu” i objęte inwentaryzacją drogą potwierdzenia, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Wyjaśniła Pani, że *Przy natłoku spraw związanych z dokonywanymi zakupami i nadrabianiem zaległości w zakresie wydatków dokonywanych z funduszu*

soleckiego, a także pozostałych spraw administracyjnych powstałych w wyniku nieobecności pracowników chorych, izolowanych, w kwarantannie, szczególnie w ostatnim kwartale roku 2020, przeoczono potrzebę dokonania w/w inwentaryzacji.

Kontrola funduszu soleckiego wyodrębnionego w budżecie gminy na rok 2020 wykazała też, że informacja o wysokości środków funduszu na 2020 r. – podlegająca przekazaniu sołtysom do dnia 31 lipca 2019 r., stosownie do art. 3 ust. 2 ustawy o funduszu soleckim – nie została przez Panią przekazana sołectwu Kożyno. Jak wynika z ustaleń kontroli powodem był brak wyboru sołtysa w tej wsi. W udzielonym w tej sprawie wyjaśnieniu wskazała Pani, iż: *Wybory sołtysów oraz członków rad soleckich na terenie Gminy Bielsk Podlaski na kadencję 2019-2024 zostały zarządzone uchwałą Nr IV/21/2018 Rady Gminy Bielsk Podlaski z dnia 28 grudnia 2018 r. Zebranie wiejskie w celu przeprowadzenia wyborów w sołectwie Kożyno zostało zwołane na dzień 24 stycznia 2019 r. W tym dniu na ogólną liczbę uprawnionych do głosowania mieszkańców sołectwa, na zebranie przybył tylko 1 mieszkaniec sołectwa – dotychczasowy sołtys (...). W związku z oczywistym brakiem wystarczającej liczby obecnych mieszkańców – wyborów sołtysa oraz rady soleckiej nie przeprowadzono. Ustępujący sołtys nie był zainteresowany kontynuowaniem sprawowania funkcji sołtysa, a jedną z przyczyn podjętej przez niego decyzji był brak zaangażowania ze strony mieszkańców do jakiegokolwiek współpracy na rzecz sołectwa. Kolejnego zebrania nie zwołano, ponieważ pomimo wielu rozmów z niektórymi mieszkańcami sołectwa podczas indywidualnych spotkań w Urzędzie Gminy nie udało się nikogo przekonać do skutecznego przeprowadzenia wyborów. (...) Mieszkańcy nie zgłaszają potrzeby reprezentowania sołectwa przez sołtysa, stąd w bieżącej kadencji nie zwoływano dodatkowego zebrania mieszkańców w tej sprawie.*

Analiza treści statutu sołectwa Kożyno oraz statutu gminy w zakresie dotyczącym jednostek pomocniczych prowadzi do wniosku, iż nieobsadzenie stanowiska sołtysa nie daje możliwości określenia przeznaczenia środków funduszu soleckiego ze względu na brak trybu zwołania zebrania wiejskiego w tym celu (§ 13 ust. 1 statutu sołectwa). Ze złożonych przez Panią Wójt wyjaśnień wynika, że po 24 stycznia 2019 r. nie były już podejmowane żadne formalne działania w celu wyboru sołtysa tego sołectwa. Z § 16 ust. 2 statutu sołectwa wynika natomiast, że obwieszczenie o miejscu i terminie zwołania zebrania wiejskiego w celu przeprowadzenia wyborów sołtysa i rady soleckiej sporządza i podaje do publicznej wiadomości Wójt Gminy. Ustalenia kontroli prowadzą do wniosku o potrzebie zorganizowania przez Panią formalnego zebrania mającego na celu wybór sołtysa i rady

soleckiej sołectwa Kożyno. W przypadku kolejnego braku wyboru właściwe jest poinformowanie mieszkańców sołectwa Kożyno o konieczności rozważenia złożenia wniosku o zniesienie sołectwa w trybie § 7 Statutu Gminy Bielsk Podlaski.

Analiza dokumentacji ostatniej inwentaryzacji środków trwałych, przeprowadzonej w 2020 r. na podstawie zarządzenia Pani Wójt z dnia 15 września 2020 r., wykazała, że każdy arkusz spisu z natury posiadał kolejno nadany – odręcznie, ołówkiem – numer od 1 do 196. Numeracja ta została naniesiona w prawym górnym rogu na poszczególnych drukach. Postanowienia rozdziału VIII Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów finansowo-księgowych pt. „Gospodarka drukami ścisłego zarachowania” zaliczają do druków ścisłego zarachowania arkusze spisu z natury w chwili ich ponumerowania i wydania przewodniczącemu komisji inwentaryzacyjnej. Analogiczne postanowienie w zakresie druków ścisłego zarachowania zawarto w Instrukcji kontroli wewnętrznej i obiegu dokumentów... wprowadzonej w trakcie czynności kontrolnych, zarządzeniem Pani Wójt z dnia 25 sierpnia 2021 r. Ponadto, zgodnie z treścią § 7 ust. 1 pkt 6 Instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem z dnia 19 września 2011 r., na arkuszach spisowych winien znajdować się m.in. numer arkusza. Potwierdza to, że arkusze spisu z natury podlegają ewidencji i kontroli wykorzystania z chwilą nadania tym drukom odpowiednich cech, czyli m.in. niepowtarzalnego numeru, nadanego w sposób trwały, uniemożliwiający jego zmianę. Numerowanie arkuszy za pomocą ołówka przeczy zasadom oznaczania druków w sposób zapewniający ich niepowtarzalność i uniemożliwiający zamianę – str. 37 i 201-202 protokołu kontroli. Ustalono, iż osobą odpowiedzialną w jednostce za gospodarkę drukami ścisłego zarachowania, zgodnie z nadanym zakresem czynności, jest kierownik referatu IGK, który jednocześnie został powołany zarządzeniem Nr 64/2020 z dnia 15 września 2020 r., na przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej – str. 41 i 157 protokołu kontroli.

Na podstawie protokołów rozliczenia wyników inwentaryzacji, sporządzonych przez przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej (potwierdzonych podpisem Skarbnika Gminy oraz zatwierdzonych – jako rozliczenie końcowe inwentaryzacji – przez Panią Wójt) ustalono, że została stwierdzona przez I zespół spisowy nadwyżka w środkach trwałych w kwocie 44.650 zł w OSP Mokre wynikająca z faktu przekazania „samochodu pożarniczego - OSP Ploski” (nieedytowalna nazwa środka trwałego wynikająca z karty środka trwałego) z Urzędu Gminy do OSP Mokre. Analiza dokumentacji inwentaryzacji nie wykazała jednakże, aby równolegle wartość samochodu została wykazana jako niedobór w Urzędzie Gminy. Z

wyjaśnien pracownika księgowości wynika, że na dzień inwentaryzacji według stanu na 31 sierpnia 2020 r. samochód strażacki przekazany faktycznie do OSP Mokre znajdował się w ewidencji środków trwałych UG i dopiero w wyniku inwentaryzacji został przeniesiony na ewidencję środków trwałych OSP Mokre. Natomiast przewodniczący komisji inwentaryzacyjnej omyłkowo przeoczył i pominął uwzględnienie niedoboru w treści protokołu z rozliczenia wyników inwentaryzacji w UG – str. 202-203 protokołu kontroli.

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

Organem wykonawczym gminy wiejskiej jest wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Pani Wójt – kierowniku jednostki, stosownie do art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, a także na pracownikach, którym powierzono obowiązki w zakresie gospodarki finansowej.

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

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały, stosownie do zakresu czynności, na Skarbniku Gminy. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określa art. 54 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Dokonanie zmian w treści przepisów wewnętrznych składających się na dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, poprzez:
 - a) usunięcie postanowień przewidujących prowadzenie wykazu składników aktywów i pasywów (inwentarza) jako elementu ksiąg rachunkowych,

- b) usunięcie z zakładowego planu kont Urzędu konta 245, jako niemającego w praktyce zastosowania w księgach Urzędu Gminy,
 - c) wyeliminowanie przedstawionych w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli rozbieżności między poszczególnymi regulacjami wewnętrznymi w zakresie inwentaryzowania poszczególnych grup materiałów.
2. Zobowiązanie Skarbnika Gminy do wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:
- a) prowadzenie ewidencji operacji związanych z centralnym rozliczeniem podatku VAT w sposób zapewniający odzwierciedlenie w księgach rzeczywistego stanu rozrachunków gminy – jako podatnika VAT – z urzędem skarbowym, wynikającego z deklaracji VAT-7 gminy,
 - b) zapewnienie automatycznego przenoszenia sald wszystkich kont bilansu zamknięcia na bilans otwarcia następnego roku,
 - c) prowadzenie dzienników budżetu i Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej w sposób zapewniający realizację obowiązku uzgodnienia ich obrotów z obrotami zestawień obrotów i sald kont ksiąg głównych prowadzonych odrębnie odpowiednio dla budżetu i Urzędu,
 - d) prowadzenie ewidencji na koncie 130 w sposób obrazujący bezpośrednio obroty i salda rachunku bieżącego Urzędu; w tym celu odpowiednie zmodyfikowanie analitycznego podziału tego konta,
 - e) prowadzenie ewidencji na koncie 133 w sposób obrazujący bezpośrednio obroty i saldo na rachunku budżetu wynikające z wyciągów bankowych, mając na uwadze, że konto 133 nie służy analitycznemu wyodrębnianiu rodzaju zadań realizowanych za pośrednictwem tego rachunku, w związku z czym ewidencja na nim powinna zobrazować wyłącznie wykazane przez bank obroty i salda,
 - f) prowadzenie ewidencji na koncie 130 w sposób zapewniający zgodność obrotów subkont dochodów i wydatków z kwotą zrealizowanych dochodów i wydatków,
 - g) wydzielanie subkont służących ewidencjonowaniu poszczególnych rodzajów dochodów przekazywanych przez GOPS w ramach konta 222 otwartego dla ewidencji rozliczeń z GOPS, a nie na poziomie właściwym kontom otwieranym jednostkom budżetowym, mając na uwadze zasady funkcjonowania tego konta,
 - h) zaniechanie ujmowania na koncie 224 w ewidencji budżetu (z korektą dochodów na koncie 901) rozliczeń dotyczących niewykorzystanych przez gminę środków pochodzących z innych źródeł niż dotacje z budżetu państwa,

- i) zaniechanie księgowania odpisów aktualizujących należności na stronie Wn konta 720; ewidencjonowanie tego rodzaju operacji w korespondencji z kontami 751 i 761, stosownie do wskazań zawartych w części opisowej wystąpienia,
- j) podjęcie – w porozumieniu z Panią Wójt – stosownych działań zapewniających prawidłowość obiegu (przekazywania do księgowości) dokumentów poświadczających zdarzenia, które powinny skutkować zmianą ewidencyjnego stanu środków trwałych,
- k) wykazywanie w księgach wszystkich należności przypadających jednostce, w tym z tytułu odsetek,
- l) wskazywanie w dowodach księgowych sporządzanych przez jednostkę daty dokonania operacji, jeżeli jest ona inna niż data dowodu,
- l) zaniechanie wykazywania w ewidencji – a w konsekwencji i w sprawozdawczości – przedawnionych zaległości podatkowych.

3. W zakresie sprawozdawczości:

- a) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S kwoty dochodów otrzymanych ustalonej zgodnie z przepisami wskazanymi w części opisowej wystąpienia i protokole kontroli,
- b) wykazywanie w kolumnie 10 „Zaległości netto” sprawozdania Rb-27S odsetek od należności niepodatkowych (par. 0920), z zastrzeżeniem określonych rozporządzeniem szczegółowych zasad wypełniania tej kolumny,
- c) rzetelne oraz zgodne z ewidencją księgową wykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S należności pozostałych do zapłaty,
- d) wykazywanie danych w kol. 10 sprawozdania Rb-27S zgodnie z treścią § 3 ust. 1 pkt 7 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- e) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-N prawidłowo ustalonych danych w wierszach: „Pożyczki” oraz „Gotówka i depozyty”, przy uwzględnieniu uwag zawartych w części opisowej wystąpienia.

4. Podjęcie czynności wyjaśniających w zakresie zagadnienia finansowania żywienia uczniów w Szkole Podstawowej w Augustowie, mając na względzie zapewnienie, aby całość opłat pobieranych od uczniów za żywienie była przeznaczana wyłącznie na zakup artykułów żywnościowych do przygotowania posiłków.

5. Wyeliminowanie przypadków nieterminowego regulowania zobowiązań.

6. Niezwłoczne przedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.
7. Opracowywanie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości w sposób zapewniający ciągłość obowiązywania regulacji w tym zakresie na terenie gminy Bielsk Podlaski.
8. Przestrzeganie określonych przepisami art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami obowiązków w zakresie sporządzania i upubliczniania wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem.
9. Ustalanie czynszu za lokale mieszkalne i budynki/pomieszczenia przynależne do tych lokali w wysokości zgodnej z obowiązującym zarządzeniem Wójta Gminy w tym przedmiocie. Rozliczenie zawyżonego czynszu z najemcą wskazanym w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia; poinformowanie o wysokości rozliczonej kwoty w odpowiedzi o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.
10. Wyeliminowanie z treści umów na najem lokali mieszkalnych postanowień sprzecznych z przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów... w zakresie podmiotu właściwego do ustalania stawki czynszu za najem.
11. Klasyfikowanie dochodów ze sprzedaży złomu w par. 0870.
12. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o efektach i skutkach finansowych tych działań.
13. Podejmowanie systematycznych czynności sprawdzających, nakazanych przepisami Działu 5 Ordynacji podatkowej, w szczególności w stosunku do deklaracji składanych przez osoby prawne.
14. Systematyczne i kompleksowe podejmowanie czynności windykacyjnych. Rozważenie modyfikacji instrukcji wewnętrznej wskazującej terminy podejmowania czynności.

15. Kompleksowe zbieranie materiału dowodowego uzasadniającego zastosowanie ulgi w zapłacie podatku, zwłaszcza dotyczącego przesłanki „ważnego interesu podatnika”.
16. Przestrzeganie wskazanych w części opisowej wystąpienia zasad ustalania wysokości odsetek od zaległości podatkowych, sposobu postępowania z nadpłatą oraz zaliczania wpłat niepokrywających w całości zaległości podatkowej.
17. Dokonywanie wydatków do wysokości limitów określonych w planie finansowym aktualnym na dzień poniesienia wydatku.
18. W zakresie funduszu sołeckiego:
- a) zapewnienie rzetelnej analizy prawidłowości wniosków składanych przez sołectwa w sprawie przeznaczenia funduszu, skutkującej odrzuceniem wniosków niespełniających wymagań określonych przepisami art. 5 ust. 2-4 ustawy o funduszu sołeckim, w tym:
 - niezawierających uzasadnienia,
 - przewidujących realizację przedsięwzięć niebędących zadaniami własnymi gminy,
 - b) wydatkowanie środków w ramach funduszu wyłącznie na przedsięwzięcia wynikające z treści wniosku sołectwa, ustalonej z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w trybie obowiązujących przepisów prawa,
 - c) zaprzestanie dokonywania w ramach funduszu sołeckiego danego sołectwa zakupów z przeznaczeniem na cele dotyczące realizacji zadań gminy na rzecz innych sołectw (niewynikające z wniosku), która to praktyka została opisana w wyjaśnieniach Pani Wójt; w przypadku braku potrzeby wydatkowania środków danego sołectwa na zgłoszone przez nie przedsięwzięcia – informowanie sołtysa o możliwości podjęcia działań w celu zmiany pierwotnie określonego przeznaczenia środków,
 - d) podejmowanie niezbędnych działań zapewniających wykonanie przedsięwzięć zgłoszonych przez sołectwa w roku, którego dotyczyły wnioski.
19. Złożenie do Wojewody Podlaskiego korekty wniosku o zwrot części wydatków wykonanych w ramach funduszu sołeckiego w 2020 r., polegającej na zmniejszeniu kwoty wydatków wykazanych jako wykonane w ramach funduszu o 63.927 zł a kwoty podlegającej zwrotowi gminie o 16.206,13 zł, z powodu wykazanej w części opisowej wystąpienia niezgodności tych wydatków z ustawą o funduszu sołeckim.

20. Podjęcie kolejnych działań w celu wyboru sołtysa w sołectwie Kożyno, w którym stanowisko to nie jest obsadzone. W przypadku dalszego braku zainteresowania mieszkańców zapewnieniem wyboru sołtysa, wskazanie mieszkańcom sołectwa na rozważenie zainicjowania działań w celu zniesienia sołectwa w trybie określonym przepisami § 7 Statutu Gminy Bielsk Podlaski.

21. W zakresie inwentaryzacji:

- a) przeprowadzanie na dzień 31 grudnia każdego roku spisu z natury posiadanych zapasów materiałów, w tym budowlanych, odpisywanych w koszty w momencie zakupu, a następnie ujmowanie wartości stwierdzonego stanu na koncie 310 wraz z korektą kosztów,
- b) przeprowadzanie inwentaryzacji materiałów powierzonych w celu przechowania,
- c) nadawanie numerów arkuszom spisu z natury w sposób trwały i uniemożliwiający ich zmianę, w momencie ich wydawania przewodniczącemu komisji inwentaryzacyjnej,
- d) zobowiązanie osób biorących udział w czynnościach związanych z inwentaryzacją do dołożenia większej staranności przy ustalaniu i rozliczaniu jej wyników.

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 Genczyński