

Białystok, 2022.11.10

RIO.I.6001-8/22

Pan

Jerzy Wasiluk

Wójt Gminy Czyże

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

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania gminy oraz jej jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie 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.

W obrębie zagadnień organizacyjnych stwierdzono, że w gminie Czyże nie jest obsadzone stanowisko Zastępcy Wójta. Zgodnie z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.) wójt w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy wójta jest obligatoryjne, co potwierdza uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 12 listopada 2014 r. (II PK 24/14). Z uwagi na liczbę mieszkańców, stosownie do postanowień art. 26a ustawy, w gminie Czyże może być powołany jeden zastępca Wójta. W orzecznictwie podkreślano, że błędem jest

wywodzenie z art. 28g ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym wniosku, że istnieje możliwość niepowołania zastępcy wójta. Oba przepisy, tj. art. 26a ust. 1 i art. 28g ust. 2 należy czytać łącznie ze wskazaniem, że intencją ustawodawcy było stworzenie stanowiska zastępcy wójta, a przepis art. 28g ust. 2 stanowi pewnego rodzaju zabezpieczenie na wypadek nieprawidłowej sytuacji w gminie. W wyroku z dnia 21 czerwca 2010 r. (IV SA/GI 279/10) WSA w Gliwicach stwierdził, że ustawodawca, przyjmując przedmiotowe rozwiązanie, wprowadził też pewną kolejność działań. W przypadku prawidłowego wykonywania funkcji przez organ wykonawczy gminy zakłada automatyczne przejęcie jego kompetencji przez wyznaczonego przez niego zastępcę lub pierwszego zastępcę, czyli przez osobę obdarzaną największym zaufaniem. Tym samym jest to gwarancja wykonywania zadań i kompetencji zgodnie z intencjami piastuna organu wykonawczego gminy. Jednocześnie prawodawca przewidział sytuację awaryjną, związaną z wadliwym wykonywaniem funkcji organu wykonawczego gminy, a sprowadzającą się do braku wskazania zastępcy lub pierwszego zastępcy. W tego typu przypadkach ustawodawca założył, że kompetencje organu wykonawczego gminy będzie pełniła osoba wskazana przez Prezesa Rady Ministrów. Tym samym jest to unormowanie asekuracyjne, a nie zmierzające do przejęcia przez organy nadzoru funkcji organu wykonawczego gminy. Odnosząc się do tej kwestii wskazał Pan, iż *w związku z faktem, iż poprzednia Sekretarz gminy odeszła na emeryturę nie powierzono jej w części stanowiska Zastępcy Wójta. Aktualnie rozważamy możliwość powierzenia obowiązków Zastępcy Wójta Sekretarz gminy w 1/2 etatu* – str. 2 protokołu kontroli.

Analiza zagadnień dotyczących kontroli zarządczej wykazała, że wbrew postanowieniom zarządzenia Wójta Nr 4.2011 z dnia 2 czerwca 2011 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Gminie Czyże kierownicy jednostek organizacyjnych nie sporządzili i nie złożyli Panu planów działalności na rok 2021 oraz sprawozdań z wykonania tych planów. Zgodnie z przyjętymi regulacjami plany należy sporządzić i przekazać Wójtowi w terminie do końca listopada danego roku kalendarzowego, zaś sprawozdania z wykonania tych planów za rok poprzedni do końca kwietnia następnego roku. W udzielonym wyjaśnieniu wskazał Pan, iż *zgodnie z zarządzeniem Wójta Gminy za kontrolę zarządczą odpowiada Sekretarz gminy. Poprzednia Sekretarz zaniedbała ten obowiązek w związku z nadmiarem obowiązków związanych z przejściem na emeryturę, a obecna Sekretarz pełni te obowiązki od niedawna. Aktualnie za 2021 r. kierownicy jednostek złożyli oświadczenia o stanie kontroli zarządczej i obowiązek ten będzie sumiennie realizowany* – str. 4-5 protokołu kontroli.

Zakres czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku kasjera (z dnia 15 grudnia 2021 r.) obejmuje „zaopatrzenie w druki ścisłego zarachowania i prowadzenie ich ewidencji”, które to zadanie w praktyce wykonuje inny pracownik, zatrudniony na stanowisku podinspektora ds. wymiaru podatków i opłat na mocy przypisanego mu zakresu czynności z dnia 23 stycznia 2019 r. Zakres czynności kasjera nie jest więc dostosowany do faktycznie realizowanych zadań. Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika, jak wskazano w standardach 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) – str. 26 protokołu kontroli.

Kontrola zapisów dokonywanych w księgach rachunkowych, przeprowadzona 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) za pośrednictwem konta 224-4 „Rozrachunki budżetu – rozliczenia wpłat okresu przejściowego” w ewidencji budżetu ujęto bezpodstawnie rozliczenie „dotacji” udzielonej gminie Czyże przez Wojewodę Podlaskiego, na podstawie umowy z dnia 11 grudnia 2020 r. zawartej w oparciu o przepisy ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 717, ze zm.). Gmina nie wykorzystała do końca 2021 r. otrzymanej dopłaty do przewozów na sumę 500,57 zł, którą ujęto w ewidencji budżetu zapisem Wn 901 „Dochody budżetu” – Ma 224. Niewykorzystane środki podlegały – zgodnie z umową – zwrotowi na rachunek Wojewody. Wykazano je w bilansie zamknięcia 2021 r. i bilansie otwarcia 2022 r. jako zobowiązanie budżetu (saldo Ma konta 224-4-2) powstałe w wyniku zmniejszenia dochodów za 2021 r. na koncie 901. Jak wynikało z zasad prezentacji danych zawartych w instrukcji sporządzania sprawozdania Rb-27S wchodzących w skład załącznika 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 był właściwy wyłącznie dla niewykorzystanych do końca roku dotacji celowych otrzymanych przez gminę z budżetu państwa, zwróconych w styczniu następnego roku. Obecnie analogiczne zasady wynikają z

załącznika nr 37 do obowiązującego od dnia 1 stycznia 2022 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 144). Z brzmienia art. 7 przywołanej ustawy o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych... wynika, iż dofinansowanie udzielone ze środków Funduszu nie stanowi dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.). Zatem zobowiązanie w wysokości 500,57 zł wynikające z rozliczenia umowy powinno być ujęte przez jednostkę jako zobowiązanie z tytułu wydatków w ewidencji Urzędu (np. zapis Wn 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” – Ma 240 „Pozostałe rozrachunki”). W efekcie zaniżono wynik budżetu za 2021 r. a zawyżono za 2022 r. o kwotę 500,57 zł – str. 10-11 protokołu kontroli;

b) na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” prowadzono częściowo ewidencję niezgodnie z zasadami jego funkcjonowania określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia, ponieważ:

- do kont 130-5 „Zarządzanie kryzysowe” i 130-6 „Fundusz rozwoju przewozów autobusowych” w ewidencji Urzędu zaniechano utworzenia subkont dochodów i wydatków, w wyniku czego obroty Wn i Ma tych kont wynosiły odpowiednio 50.000 zł i 40.086,08 zł a tym samym nie wykazywały one sald w zakresie zrealizowanych dochodów oraz zrealizowanych wydatków podlegających przeksięgowaniu na konto 800 „Fundusz jednostki”. Jak wynika bowiem z opisu zasad funkcjonowania konta 130 zawartych w załączniku nr 3 do rozporządzenia, konto 130 może służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu jednostki samorządu terytorialnego; w takim przypadku saldo konta 130 w zakresie zrealizowanych wydatków podlega okresowemu przeksięgowaniu na podstawie sprawozdań budżetowych na stronę Ma konta 800, a w zakresie dochodów – na stronę Wn konta 800,

- na koncie 130-4 „Opady komunalne”, służącym do powielania operacji na wyodrębnionym w ewidencji budżetu koncie 133-3 „Rachunek budżetu – odpady komunalne”, bezpodstawnie stosowano zapis Wn 130-2 „Rachunek bieżący jednostki – subkonto dochodów” – Ma 130-4 mający obrazować operację przelewu środków z rachunku bankowego opłaty za odpady (konto 133-3) na rachunek budżetu (konto 133-1), a następnie wprowadzano techniczny zapis ujemny na koncie 130-2. Należy zauważyć, iż operacja przekazywania środków z rachunku odpadów na rachunek budżetu nie stanowiła dochodu ani wydatku, stąd brak podstaw do jej powielenia w ewidencji Urzędu. Efektem dokonywanych w ewidencji Urzędu w tym celu zapisów był brak salda na koncie 130-4 oznaczającego zrealizowane dochody podlegające

okresowemu przeksięgowaniu na podstawie sprawozdań budżetowych na stronę Wn konta 800. Zaniżenie konta 800 z tego tytułu stanowiło kwotę 370.942,74 zł,
- na koncie 130-40 „Rachunek bieżący jednostki – Odnawialne źródła energii” zawyżono obroty Wn i Ma na kwotę 167.690 zł. Operację zasilenia konta 130-40 ujęto prawidłowo zapisem Wn 130-40 – Ma 223-40 „Rozliczenie wydatków budżetowych - Odnawialne źródła energii”, lecz operację przeniesienia zrealizowanych wydatków budżetowych zaksięgowano zapisami Wn 223-40 – Ma 130-1 „Rachunek bieżący jednostki – subkonto wydatków” i Wn 130-1 – Ma 800-40, zamiast ująć ją Wn 223-40 – Ma 800-40. Następnie dokonano zbędnych zapisów Wn 800 – Ma 130-40 i Wn 130-40 – Ma 800-40, co wpłynęło nie tylko na zawyżenie obrotów konta 130-40, ale także na bezpodstawne zwiększenie o kwotę 167.690 zł obrotów Wn i Ma konta 800-40. Projekt pn. „Odnawialne źródła energii” został zakończony i rozliczony z końcem 2021 r. – str. 9 i 16-17 protokołu kontroli.

Na dzień analizy zagadnienia inwentaryzacji aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych jednostka nie była w posiadaniu stosownych potwierdzeń od banku o zerowych saldach figurujących na niektórych rachunkach bankowych. Okazana dokumentacja zawierała jedynie wyciągi informujące gminę o saldach na rachunkach bankowych, na których na dzień 31 grudnia 2020 r. i 2021 r. znajdowały się środki pieniężne. Powyższe naruszało przepisy art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych inwentaryzuje się na ostatni dzień każdego roku obrotowego drogą otrzymania od banków potwierdzenia prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Jeżeli bank nie prześle potwierdzenia salda, jednostka powinna wystąpić do banku z prośbą o przesłanie takiej informacji. Przywołanych regulacji ustawy nie można interpretować w taki sposób, że inwentaryzacji stanu środków na rachunkach nie przeprowadza się w przypadku zerowego stanu tych aktywów. Potwierdzenie bankowe również w tym przypadku ma uwiarygodnić stan wynikający z ksiąg rachunkowych i nie jest wkluczone, że może wystąpić niezgodność ze stanem ewidencyjnym w księgach jednostki. O stosowne potwierdzenia sald jednostka zwróciła się do banku dopiero w trakcie kontroli – str. 33 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli sporządzania sprawozdawczości budżetowej na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zastąpionego z dniem 22 stycznia 2022 r. rozporządzeniem

Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 11 stycznia 2022 r. oraz rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396), stwierdzono, że:

a) w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych na koniec 2021 r. wykazano, że stan środków na rachunku budżetu wynosił 2.586.476,01 zł, podczas gdy z ewidencji księgowej wynika, że konto 133 wykazywało saldo po stronie Wn w wysokości 2.563.773,17 zł, co było zgodne z bankowym potwierdzeniem salda. Bezpodstawnie do sprawozdania ujęto kwotę 22.702,84 zł stanowiącą saldo Wn konta 223 w ewidencji budżetu na koniec 2021 r. Środki w tej wysokości pozostawały na rachunku bankowym GOPS w Czyżach i dotyczyły projektu unijnego pn. „Nie jesteś sam”. Zgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdania Rb-ST zawartą w § 22 załącznika nr 36 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 2018 r. w sprawozdaniu należało wykazać stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych. W żadnym wypadku nie podlegały zatem prezentacji w tym sprawozdaniu środki pozostające na rachunkach bankowych GOPS. W obecnie obowiązującym rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 11 stycznia 2022 r. zasada ta pozostała bez zmian (§ 20 ust. 1 załącznika nr 37 do rozporządzenia);

b) we własnym sprawozdaniu jednostkowym Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2021 r. wykazano w poz. „gotówka i depozyty” kwotę 2.483.798,59 zł. Zgodnie z wyliczeniami dokonanymi w oparciu o przepisy § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a) załącznika nr 8 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych kwota ta winna wynosić 2.507.002,01 zł (tj. o 23.203,42 zł więcej). Danych w tej pozycji nie pomniejszono o kwotę 500,57 zł znajdującą się w sposób błędny na dzień 31 grudnia 2021 r. na saldzie strony Ma konta 224-4 (opisana wyżej niewykorzystana dopłata z Funduszu rozwoju przewozów autobusowych). Błąd wynikał ponadto z nieuwzględnienia wyżej opisanych środków w wysokości 22.702,84 zł znajdujących się na saldzie Wn konta 223 w ewidencji budżetu oznaczających środki zgromadzone na rachunku GOPS w związku z realizacją projektu pn. „Nie jesteś sam”. Zgodnie z zasadami wypełniania tej pozycji wynikającymi z przywołanego wyżej § 13 ust. 1 pkt 4a załącznika nr 8 do rozporządzenia w sprawozdaniu za IV kwartał jednostka nie wykazuje również środków, które otrzymała na rachunek, a które dotyczą wykonania zobowiązań przyszłego okresu sprawozdawczego - kwartału następnego roku budżetowego; takie środki jako depozyt wykazuje jednostka, która przekazała te środki;

c) w opisywanym sprawozdaniu Rb-N zawyżono wartość należności w kolumnie N4 „wymagalne należności” o kwotę 20,01 zł odpowiadającą odsetkom ujętym w sprawozdaniu Rb-27S w par. 0910 „Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat” – wbrew zasadzie określonej w § 12 ust. 4 załącznika nr 8 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych stanowiącej, że do wartości nominalnej należności nie należy doliczać odsetek, opłaty prolongacyjnej, kosztów upomnienia i innych należności ubocznych. Poza tym, w kolumnie N5 „pozostałe należności”, w wyniku omyłki, pominięto należności na kwotę 399,91 zł - str. 21-22, 37-38 i 40-41 protokołu kontroli.

Okazany plan finansowy Gminnego Ośrodka Kultury w Czyżach nie zawierał wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 31 pkt 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, a mianowicie informacji o stanie należności i zobowiązań roku oraz stanie środków pieniężnych na koniec na koniec 2021 r. Dane w tym zakresie zamieszczono natomiast w rocznym sprawozdaniu instytucji kultury z wykonania planu finansowego.

Stwierdzono ponadto, iż sprawozdanie z wykonania planu finansowego GOK za 2021 r. nie zostało opatrzone datą, stąd niemożliwym jest jednoznaczne stwierdzenie, czy zostało przedstawione Panu Wójtowi w terminie wymaganym przez art. 265 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, tj. do 28 lutego roku następującego po roku budżetowym – str. 50 i 136 protokołu kontroli.

W zakresie podstaw gospodarowania nieruchomościami ustalono, że:

a) uchwała Nr 27.130.2017 Rady Gminy Czyże z dnia 30 listopada 2017 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Czyże na lata 2017-2022 oraz uchwała Nr XXI/114/02 Rady Gminy Czyże z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu gminy Czyże utraciły moc obowiązującą w kwietniu 2021 r. 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, a także uchwała w sprawie wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – uwzględniające przepisy wprowadzone ustawą z dnia 22 marca 2018 r. Do czasu zakończenia kontroli uchwały w tych sprawach nie zostały podjęte – str. 51-52 protokołu kontroli;

b) gmina Czyże nie posiada planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Na podstawie art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, ze zm.) plan taki powinien być opracowywany na okres 3 lat przez Pana Wójta i zawierać elementy wymienione przywołanymi przepisami – str. 52 protokołu kontroli.

Badanie procedur sprzedaży nieruchomości (w okresie objętym kontrolą zbytu działkę nr 604 położoną w obrębie miejscowości Leniewo oraz działki nr 172/1 i 172/2 położone w obrębie wsi Kamień) wykazało następujące nieprawidłowości w świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r. poz. 2213):

a) w dalszym ciągu w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (jedna sprzedaż odbyła się w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, a druga w trybie bezprzetargowym) nie zamieszczano informacji o terminach do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy, wymaganej w treści wykazu przez art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe było przedmiotem wystąpienia pokontrolnego wystosowanego do Pana Wójta po poprzedniej kompleksowej kontroli RIO w Białymstoku. Zgodnie z przywołanymi przepisami, termin złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje prawo pierwszeństwa, nie może być krótszy niż 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu. W konsekwencji ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości zostało podane do publicznej wiadomości przed upływem 6 tygodni od dnia upublicznienia wykazu, co naruszało art. 38 ust. 2 ustawy. Przywołany przepis wymaga, aby ogłoszenie o przetargu podawane było do publicznej wiadomości nie wcześniej niż po upływie terminów określonych w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy. Przed ogłoszeniem o przetargu należy bowiem rozpatrzyć ewentualne wnioski osób, którym przysługuje pierwszeństwo w jej

nabyciu. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku, informacji o nieruchomości, której wniosek dotyczył, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu. Poza tym, protokół uzgodnień w przypadku nieruchomości zbywanej w drodze bezprzetargowej podpisany został w dniu 18 października 2021 r., tj. przed upływem 6-tygodniowego terminu od dnia upublicznienia wykazu, co miało miejsce 15 września 2021 r. W odpowiedzi o powody nieprzestrzegania zalecenia pokontrolnego wskazał Pan, iż *nieruchomości, które wystawiane były do sprzedaży z zasobu gminy nie były objęte prawem pierwokupu zgodnie z art. 34 ustawy o gospodarce nieruchomościami*; twierdzenie to nie stanowi w świetle przepisów ustawy podstawy do nieujęcia stosownej informacji w wykazie;

b) nieprawidłowo ustalono termin wniesienia wadium w przetargu ustnym nieograniczonym objętym kontrolą. Zgodnie z § 4 ust. 6 rozporządzenia wyznaczony termin wniesienia wadium powinien być ustalony w taki sposób, aby umożliwiał komisji przetargowej stwierdzenie, nie później niż 3 dni przed przetargiem, że dokonano jego wniesienia. Z ogłoszenia o przetargu wynikało, iż przetarg wyznaczono na dzień 9 sierpnia 2021 r., a termin wniesienia wadium na dzień 6 sierpnia. Biorąc pod uwagę sposób obliczania terminów wynikający z przepisów Kodeksu cywilnego, wyznaczony termin wniesienia wadium powinien upływać maksymalnie 5 sierpnia 2021 r.;

c) zaniechano publikacji informacji o wyniku przetargu ustnego nieograniczonego poprzez zamieszczenie w BIP gminy oraz wywieszenie w siedzibie Urzędu na okres co najmniej 7 dni, który to wymóg wynika z treści § 12 ust. 1 rozporządzenia. Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono podczas poprzedniej kompleksowej kontroli RIO w Białymstoku. W udzielonym wyjaśnieniu zapewnił Pan, iż *Aktualnie (...) wywieszamy informację o wynikach przetargu na tablicy ogłoszeń oraz na BIP Urzędu*;

d) nie stwierdzono, aby nabywcy nieruchomości nr 604 położonej we wsi Leniewo wyłonionego w drodze przetargu przesłano pisemne powiadomienie o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży. Zgodnie z art. 41 ust. 1 ustawy organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia aktu notarialnego najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, co przesądza o jego pisemnej formie. Jak stanowi art. 41 ust. 2 ustawy, w zawiadomieniu tym zamieszcza się ponadto informację o uprawnieniu organizatora przetargu do odstąpienia od zawarcia umowy w przypadku, gdy osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie stawia się bez usprawiedliwienia w miejscu i terminie podanym w zawiadomieniu, a także o tym, że wpłacone wadium nie podlega wówczas zwrotowi. Udzielając odpowiedzi w tej sprawie

oświadczył Pan, iż *o terminie zawarcia aktu notarialnego informowano telefonicznie. Aktualnie wysyłamy pisemne zawiadomienia do nabywcy wyłonionego w drodze przetargu o terminie oraz miejscu zawarcia aktu notarialnego* – str. 52-56 protokołu kontroli.

Odnosnie procedur oddawania nieruchomości w dzierżawę i realizowania dochodów z tego tytułu ustalono, że:

a) nie w każdym przypadku sporządzano i publikowano wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, wbrew przepisom art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Kwestia ta została poruszona również w czasie poprzedniej kontroli kompleksowej. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne zobowiązał się Pan do sporządzania i upubliczniania stosownych wykazów. W odpowiedzi o powody niewywiązywania się z zaleceń argumentował Pan, iż *umowy dzierżaw wygasają w różnych terminach i przedłużanie następowało bez sporządzania wykazów. Jeżeli termin umów dla kilku dzierżawców się kończył jednakowo to wykazy były wywieszane. W przypadku, gdy dzierżawca rezygnował z dzierżawy, nieruchomość była wystawiana w drodze przetargu. Przed ogłoszeniem przetargu informacja o wykazie nieruchomości do dzierżawy była zamieszczana w gazecie, na tablicy urzędu oraz na BIP;*

b) czynsz dzierżawny ustalony dla 3 dzierżawców objętych próbą kontrolną, będących osobami fizycznymi, został ustalony w umowach zawartych w 2021 r. na okres 3 lat (stanowiących przedłużenie umów wcześniejszych) według stawki w wysokości 3,60 zł za 1 ar powierzchni ogólnej, wprowadzonej zarządzeniem Nr 143.2016 Pana Wójta z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie określenia wysokości czynszu dzierżawnego za wydzierżawiane nieruchomości stanowiące własność gminy. Przyjęta umowami stawka była analogiczna jak w umowach poprzedzających ich zawarcie pochodzących z 2018 r. Dodatkowo, załączona do protokołu kontroli ewidencja księgowa w postaci kartotek przypisów i wpłat, wskazywała na niezmiennosc stosowanej wysokości czynszu w stosunku do dzierżawców począwszy od 2017 r. Powyższe świadczy o niestosowaniu się do postanowień umów dzierżawy, w treści których każdorazowo znajdowało się sformułowanie przewidujące podwyższanie wysokości czynszu przez wydzierżawiającego. Pozostaje to w sprzeczności m.in. z art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych zobowiązującym jednostki sektora finansów publicznych do ustalania wszystkich przypadających im należności, w tym cywilnoprawnych. W poszczególnych latach wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych kształtowały się w następujący sposób: 2% w 2017 r., 1,6% w 2018 r., 2,3% w 2019 r., 3,4% w 2020 r. i 5,1% w 2021 r.;

c) zawarcie w 2021 r. kolejnych umów z wymienionymi wyżej dzierżawcami nie zostało poprzedzone uzyskaniem zgody Rady Gminy Czyże, mimo że łączny czas trwania dzierżawy gruntu przez ten sam podmiot przekraczał 3 lata. Obowiązek uzyskania zgody Rady Gminy na zawarcie między stronami kolejnej umowy najmu lub dzierżawy na czas oznaczony do 3 lat, jeżeli łączny czasu trwania najmu lub dzierżawy tej samej nieruchomości przekracza 3 lata, wynika z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym. Odnosząc się do tej kwestii argumentował Pan, iż *zawieranie kolejnych umów na okres 3 lat z tymi samymi najemcami odbywało się bez zgody Rady Gminy, ponieważ nie widzieliśmy takiej podstawy prawnej jak i również wcześniejsze kontrole nie dostrzegały tej nieprawidłowości. Zobowiązujemy się, iż w takich przypadkach będziemy zwracać się o zgodę do Rady Gminy;*

d) przy zawarciu w dniu 8 marca 2018 r. umowy dzierżawy z Orange Polska S.A. na okres 5 lat nie udokumentowano zastosowania się do przepisów § 15 ust. 1 uchwały Nr 22.111.2012 Rady Gminy Czyże w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony. Stanowią one, że dotychczasowemu dzierżawcy przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy na dalszy okres, jeśli na 1 miesiąc przed jej wygaśnięciem złoży pisemną ofertę oraz jeśli wywiązał się z postanowień umowy oraz nie koliduje to z interesami gminy. Akta sprawy nie zawierały pisemnej oferty dzierżawcy o przedłużenie wcześniej obowiązującej umowy, zawartej również na okres 5 lat – str. 57-59 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych na str. 62 protokołu kontroli wynika, że ostatnia aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowych była przeprowadzona w 2010 r., tj. ponad 10 lat temu. Stosownie do postanowień art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej może być aktualizowana nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Z uwagi na stosunkowo odległy czas przeprowadzenia ostatniej aktualizacji podjęcie działań w tym zakresie należy uznać za niezbędne.

W zakresie zagadnienia opłat za zajęcie pasa drogowego kontrolą objęto m.in. przestrzeganie art. 40 ust. 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1693, ze zm.), zgodnie z którym zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m² lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m² jest traktowane jak zajęcie 1 m² pasa drogowego. Przepis ten nie został zastosowany w treści trzech decyzji GG.2234.12.2012, GG.2234.12.2015 i

GG.7234.9.2014 (w tym decyzji zmieniającej GG.7234.3.2022). W efekcie opłatę zaniżono odpowiednio o: 8,96 zł rocznie za każdy następny pełny rok umieszczenia urządzenia (począwszy od 2013 do 2022 r. łącznie 89,60 zł), o 4,16 zł rocznie (począwszy od 2016 r. do 2022 r. łącznie o 29,12 zł) i o 9,60 zł rocznie w okresie od 2015 r. do 2021 r. (łącznie 67,20 zł) oraz o 3,60 zł za 2022 r. – str. 72-74 protokołu kontroli.

W toku kontroli dochodów budżetu gminy badaniu poddano również dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, ze zm.), jest Pan Wójt. 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.

Opis na str. 78-79 protokołu kontroli wskazuje, iż nie wszyscy pracownicy kontrolowanej jednostki, mimo obowiązku z racji zajmowanych stanowisk, złożyli przyrzeczenie o zachowaniu tajemnicy skarbowej nakazane treścią art. 294 § 2 Ordynacji podatkowej. Do dnia zakończenia kontroli braki te zostały uzupełnione.

Kontrolą objęto realizację należności z tytułu podatku rolnego od osób prawnych i w jej wyniku stwierdzono, iż podatnik wskazany na str. 81 protokołu kontroli złożył jedną deklarację podatkową na wszystkie posiadane przez siebie współwłasności. Stoi to w sprzeczności z art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333), który stanowi, że jeżeli grunty, o których mowa w art. 1, stanowią współwłasność lub znajdują się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowią odrębny przedmiot opodatkowania podatkiem rolnym, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach (posiadaczach), z zastrzeżeniem ust. 6 i 7.

Z kolei w zakresie realizacji należności w podatku od nieruchomości od osób prawnych stwierdzono przypadki następujących nieprawidłowości:

- zaniżenie powierzchni budynków związanych z działalnością gospodarczą o 55 m² co skutkowało zaniżeniem podatku o kwotę 1.017,50 zł – str. 83 protokołu kontroli;
- na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków ustalono, iż podatnik posiada tylko jedną działkę o powierzchni 200 m², ujawnia natomiast 824 m² gruntów związanych z działalnością gospodarczą oraz 25 m² gruntów do opodatkowania stawką jak za pozostałe co w wypadku podatnika prowadzącego działalność gospodarczą jest nieprawidłowe – str. 84 protokołu kontroli;

- podatnik będący osobą prawną prowadzącą działalność gospodarczą deklaruje do opodatkowania powierzchnię 83 m² gruntów stawką jak za pozostałe zaniżając podatek od nieruchomości o 38,18 zł – str. 85 protokołu kontroli;
- pomiary dokonane przez kontrolującego za pomocą systemu geoportal wykazują, iż budynek wykorzystywany przez podatnika ma powierzchnię użytkową około 114 m² a więc prawie dwa razy większą, niż deklaruje podatnik – str. 87 protokołu kontroli.

W wyniku kontroli stwierdzono również, iż podatnicy zwolnieni z podatku od nieruchomości uchwałą Rady Gminy Czyże nie złożyli informacji i deklaracji podatkowych, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 1452) z treści, którego wynika, iż obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy ustawy, a za takie należy uznać także zwolnienie kreowane przepisami uchwały organu stanowiącego gminy – str. 89-90 protokołu kontroli.

Badaniu poddano także deklarację podatkową na podatek od nieruchomości złożoną przez kontrolowaną jednostkę. W jego wyniku ustalono, iż nie ujawniono w niej wszystkich gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków symbolami „dr” oraz „K”, o łącznej powierzchni 200.923 m², których gmina Czyże nie jest właścicielem ale według zapisów w ewidencji gruntów jest w ich władaniu, co przekłada się na podatek w kwocie 104.484,64 zł. Uzasadnione wątpliwości budzą również ujawnione wartości budowli związanych z działalnością gospodarczą a zwolnionych uchwałą Rady Gminy. Zadeklarowana jako podstawa opodatkowania została wartość budowli wynosząca 7.415.739,94 zł natomiast wartość wyliczona przez kontrolującego na podstawie wydruków z ewidencji środków trwałych to 6.003.610,27 zł. W pierwszym przypadku generuje to podatek od nieruchomości w kwocie 148.314,80 zł natomiast w drugim jego wysokość to 120.072,20 zł – różnica wynosi 28.242,60 zł. Oświadczenie Pana Wójta o kompletności okazanych do kontroli danych z ewidencji gruntów i budynków oraz zestawienie dróg wewnętrznych, w których władaniu jest gmina Czyże a nie jest ich właścicielem stanowi załącznik nr 2/3 do protokołu kontroli – str. 90 protokołu kontroli.

Kontrolą objęto również prawidłowość realizacji dochodów budżetu gminy z tytułu podatku rolnego, leśnego oraz od nieruchomości w grupie podatników osób fizycznych. W jej rezultacie ustalono szereg pojedynczych nieprawidłowości opisanych na str. 92-98 protokołu kontroli polegających przede wszystkim na zaniżeniu/zawyżeniu podstawy opodatkowania gruntów i budynków, w tym także związanych z działalnością gospodarczą.

Kolejnym obszarem objętym działaniami kontrolnymi była realizacja dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ich wyniku ustalono na podstawie okazanej dokumentacji przypadek jej poboru w kwocie zawyżonej od należnej o 21,50 zł.

W zakresie rachunkowości podatków i opłat lokalnych ustalono 7 przypadków wypełniania długopisem kopii kwitariuszy przez inkasentów. Według pisemnych wyjaśnień złożonych przez nich, stanowiących załącznik nr 2/2 do protokołu kontroli, sytuacje te były pochodną braku kalki pod oryginałem – str. 105 protokołu kontroli.

Kontrolą objęto również rzetelność sporządzenia sprawozdania Rb-PDP za rok 2021. W jej wyniku stwierdzono, iż w wierszu A5 Podatek od nieruchomości, w kolumnie 4 Skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wykazana została kwota 179.398,37 zł, która należy uznać za błędną, ponieważ podatnicy zwolnieni z podatku od nieruchomości uchwałą Rady Gminy nie złożyli informacji i deklaracji podatkowych zawierających dane dotyczące zwolnionych podstaw opodatkowania, które są podstawowym dokumentem służącym do wyliczenia wyżej wymienionych skutków. Uzasadnione wątpliwości budzi również wykazana kwota podatku od nieruchomości dotycząca zwolnionych uchwałą Rady Gminy Czyże budowli związanych z działalnością gospodarczą, która składa się na kwotę zwolnień zamieszczonych w sprawozdaniu, o czym była mowa wyżej.

Podczas kontroli wynagrodzeń pracowników Urzędu Gminy stwierdzono, iż przyznane Sekretarzowi Gminy oraz 5 innym pracownikom (z przyjętej próby) wynagrodzenia zasadnicze były zawyżone w stosunku do postanowień regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Czyże wprowadzonego zarządzeniem Wójta Gminy Czyże Nr 2/09 z dnia 12 czerwca 2009 r. wraz ze zmianami. Przykładowo, w przywołanym akcie maksymalne wynagrodzenie zasadnicze w XVII kategorii zaszeregowania wynosiło 4.050 zł, podczas gdy Sekretarzowi przyznano w tej kategorii 4.500, tj. o 450 zł więcej. Zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 530) pracodawca w regulaminie wynagradzania określa dla pracowników samorządowych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy, szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Dodania wymaga, iż określone w regulaminie wynagradzania tabele minimalnych poziomów wynagrodzeń zasadniczych dla poszczególnych kategorii zaszeregowania odbiegały od kwot wskazanych w postanowieniach załącznika nr 3 tabela I

do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936, ze zm.), a od dnia 1 listopada załącznika nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1960, ze zm.) – do 31 grudnia 2021 r. tabela A, od 1 stycznia 2022 r. tabela B. Kwoty wynikające z regulaminu były znacząco niższe; ich poziom był bowiem zgodny z tabelą A załącznika Nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1786, ze zm.), w wersji obowiązującej od 11 grudnia 2014 r. do 1 stycznia 2018 r. Świadczy to o zaniechaniu aktualizowania postanowień regulaminu wynagradzania.

Ustalono ponadto, iż regulamin wynagradzania nie uwzględniał stanowisk referenta oraz zastępcy kierownika USC, pomimo zatrudnienia osób na tych stanowiskach. Z kolei z angażu Skarbnika Gminy wynikało zaszeregowanie w XVIII kategorii, podczas gdy stosunek pracy ze Skarbnikiem jest nawiązywany w drodze powołania, dla której to grupy pracowników samorządowych nie są przewidziane kategorie zaszeregowania (jako nie podlegających przepisom regulaminu) – str. 107-109 protokołu kontroli.

W wyniku analizy prawidłowości naliczenia odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych za 2021 r. stwierdzono, że kwota odpisu została zawyżona o 294,55 zł z powodu zawyżenia przeciętnej liczby zatrudnionych, w stosunku do obliczonej przez kontrolujących na podstawie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349) – str. 110-111 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków poniesionych na krajowe podróże służbowe wykazała uchybienia w świetle ogólnych zasad dokonywania wydatków oraz przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 r. poz. 167) i zarządzenia Nr 12/08 Wójta Gminy Czyże z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu samochodem osobowym niebędącym własnością pracodawcy, polegające na tym, że:

a) na jednym z Pańskich poleceń wyjazdu służbowego (delegacja nr 87 na kwotę 129,60 zł) podpisał się Pan jako osoba zlecająca sama sobie wyjazd, co pozostawało w sprzeczności z

art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowiącym, że czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta osoba zastępująca lub sekretarz gminy; w tym przypadku osobą właściwą był Sekretarz Gminy. Dodatkowo część poleceń wyjazdu służbowego Pana Wójta (delegacja nr 105/2021 na kwotę 105,60 zł, 106/2021 na kwotę 30,40 zł i 107/2021 na kwotę 28,80 zł) oraz wniosków o wyrażenie zgody na odbycie podróży samochodem niebędącym własnością pracodawcy (wszystkie związane z wyżej wymienionymi podróżami) nie została w ogóle opatrzona podpisem ze strony pracodawcy, tj. Sekretarza Gminy;

b) rozliczenia kosztów trzech podróży przedłożono z uchybieniem 14-dniowego terminu wskazanego przez § 5 ust. 1 rozporządzenia;

c) część dokumentacji w sprawach wyjazdów służbowych pracowników zawierała braki formalne w postaci: braku podpisu wnioskodawcy na wniosku o wyrażenie zgody na podróż własnym samochodem (delegacja nr 100/2021), braku wskazania czasu (dat, godzin) odbywania podróży służbowej (delegacja nr 111/2021, nr 97/2021 i nr 123/2021), braku podpisu przedkładającego rachunek do rozliczenia (delegacja 98/2021) czy braku wskazania środka lokomocji właściwego do odbycia podróży (delegacja nr 123/2021) – str. 114-116 protokołu kontroli.

Badanie wydatków poniesionych z tytułu ryczału za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych wykazała w przyjętej do kontroli próbie, że zgodnie z listą obecności z grudnia 2021 r. pracownica wskazana w protokole kontroli 11 dni była nieobecna w pracy, zaś w oświadczeniu o używaniu samochodu celem pomniejszenia ryczału uwzględniła 10 dni. Wyłacony ryczał został zatem zawyżony o 11,40 zł w świetle przepisów § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271). Z kolei inny pracownik w rozliczeniu za lipiec 2021 r. wykazał 5 dni nieobecności w pracy, podczas gdy według listy obecności ryczał należało pomniejszyć ryczał o 7 dni nieobecności; wyłacony ryczał zawyżono o 22,80 zł – str. 116-117 protokołu kontroli.

Sprawdzono realizację wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi pod kątem zgodności z Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

na 2021 r., stanowiącym załącznik do uchwały Nr XX/121/2020 Rady Gminy w Czyżach z dnia 29 grudnia 2020 r. Ustalono, że organizacja „Festynu Archeologicznego Zbucz-Grodzisko” w dniu 5 września 2021 r. została dofinansowana kwotą 600 zł zakwalifikowaną do wydatków na przeciwdziałanie alkoholizmowi za „animację imprezy”. Z opisu faktury wynika, że było to „wynagrodzenie animatora prowadzącego zajęcia z dziećmi (o tematyce szkodliwości spożycia alkoholu, używania wyrobów tytoniowych i środków odurzających) na festynie”. Jednocześnie Pan Wójt wydał dwa jednorazowe zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych powyżej 4,5% do 18% oraz na sprzedaż napojów zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwa, przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, w dniu 5 września 2021 r. podczas tego festynu. W złożonym wyjaśnieniu, dlaczego ze środków przeznaczonych na przeciwdziałanie alkoholizmowi dofinansowano imprezę, na którą wydano jednorazowe zezwolenia na sprzedaż alkoholu poinformował Pan, iż *środki finansowe z Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych podczas festynu archeologicznego odbywającego się w dniu 05.09.2021 r. zostały przeznaczone na sfinansowanie animatora, który prowadził z dziećmi gry i zabawy oraz zajęcia na temat szkodliwości spożywania alkoholu, używania wyrobów tytoniowych i środków odurzających. Zajęcia te odbywały się w świetlicy wiejskiej, w centrum miejscowości Zbucz, czyli poza grodziskiem, na terenie którego był sprzedawany alkohol. Należy zauważyć, iż ze stron internetowych informujących o festynie jasno wynika, iż przeprowadzenie gier i zabaw z dziećmi przez animatora stanowiło część festynu – str. 68-69 protokołu kontroli.*

W przedmiocie zamówień publicznych, których wartość nie przekraczała 130.000 zł badaniem objęto zamówienie na „Zimowe utrzymywanie dróg gminnych na terenie Gminy Czyże w sezonie 2021/2022”. Okazana dokumentacja zawierała sprzeczne dane w zakresie:

- czasookresu zamówienia – z jednej strony w zapytaniu ofertowym, formularzu ofertowym i protokole zamówienia określono, iż zamówienie dotyczy sezonu 2021/2022, zaś z drugiej w zapytaniu ofertowym oraz umowie wskazano, iż termin realizacji zamówienia obejmuje rok 2022;
- terminu płatności faktur – ustalony umową termin wynosił 14 dni od wystawienia faktury, zaś w zapytaniu ofertowym i formularzu ofertowym wykonawcy była mowa o 30-dniowym okresie płatności faktury – str. 120 protokołu kontroli.

W zakresie zamówień udzielanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.) zbadano

zamówienie na odbiór w 2022 r. odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy Czyże. Nieprawidłowości przy udzieleniu tego zamówienia nie stwierdzono.

W zakresie wykorzystania przez gminę Czyże dotacji celowej przeznaczonej na zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej stwierdzono, iż w dalszym ciągu nie były zamieszczane na fakturach adnotacje o przyjęciu do zwrotu części podatku akcyzowego wbrew przepisom art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 846), pomimo Pańskiego zapewnienia o wykonywaniu tego obowiązku zawartego w odpowiedzi na zalecenie pokontrolne wystosowane po poprzedniej kompleksowej kontroli. Odnosząc się do kwestii dalszego występowania wskazanego naruszenia wskazał Pan, iż *brak adnotacji o treści „przyjęto w dniu... do zwrotu części podatku akcyzowego” na fakturach VAT załączonych do wniosku o zwrot podatku akcyzowego wynika z niedopatrzenia pracownika; powyższe błędy zostaną na bieżąco poprawione* – str. 131 protokołu kontroli.

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

Organem wykonawczym gminy 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 Panu Wójcie – 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 jest również organem podatkowym pierwszej instancji w myśl przepisu art. 13 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku Gminy, 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 Wójta, mając na uwadze argumentację zawartą w części opisowej wystąpienia.

2. W zakresie organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej:

- a) zapewnienie przestrzegania przyjętych procedur w zakresie sporządzania planów i sprawozdań z działalności kontrolnej przez kierowników jednostek organizacyjnych. Ewentualnie rozważenie zmiany procedur w tym zakresie, jeżeli nie są one dostosowane do faktycznych potrzeb jednostki,
- b) wyeliminowanie rozbieżności między zakresem czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku kasjera a faktycznie wykonywanymi przez niego zadaniami.

3. Wskazanie Skarbnikowi Gminy na wyeliminowania uchybień w zakresie ewidencjonowania operacji w księgach, poprzez:

- a) 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,
- b) prowadzenie ewidencji na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” zgodnie z zasadami jego funkcjonowania określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i finansów w sprawie rachunkowości..., w szczególności poprzez:
 - wyodrębnienie subkont dochodów i wydatków do kont 130-5 i 130-6, mając na uwadze, iż w przypadku powielania operacji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu, celem prowadzenia subkont jest ustalenie ich sald, które podlegają przeksięgowaniu odpowiednio na stronę Wn konta 800 w zakresie zrealizowanych dochodów i stronę Ma tego konta w zakresie zrealizowanych wydatków,

- zaniechanie powielania na koncie 130-4 operacji przelewu środków z tego rachunku (konto 133-3 przypisane do ksiąg budżetu), ponieważ operacja ta nie stanowi dochodu lub wydatku budżetu,
- zaniechanie stosowania zapisów niemających oparcia w zasadach funkcjonowania konta 130, skutkujących nieuzasadnionym zawyżaniem obrotów na tym koncie oraz na kontach z nim korespondujących.

4. Egzekwowanie od banku przedstawienia na ostatni dzień roku potwierdzeń sald wszystkich rachunków bankowych otwartych przez jednostkę, w tym posiadających zerowe saldo.

5. Wyeliminowanie błędów w sporządzanej sprawozdawczości, poprzez:

- a) prawidłowe wykazywanie danych w sprawozdaniu Rb-ST; w szczególności zaniechanie prezentowania w tym sprawozdaniu jakichkolwiek danych dotyczących stanu środków na rachunkach jednostek organizacyjnych,
- b) wykazywanie w sprawozdaniu Rb-N prawidłowych danych w zakresie gotówki i depozytów, ustalonych zgodnie z instrukcją sporządzania tego sprawozdania i uwagami zawartymi w części opisowej wystąpienia,
- c) zaniechanie wykazywania w sprawozdaniu Rb-N należności z tytułu odsetek,
- d) prawidłowe ustalanie kwoty pozostałych należności w sprawozdaniu Rb-N,
- e) zweryfikowanie danych zaprezentowanych w rocznych sprawozdaniach Rb-27S oraz Rb-PDP za 2021 r. przy uwzględnieniu ustaleń kontroli dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz złożenie stosownej korekty sprawozdań.

6. Zobowiązanie dyrektora GOK w Czyżach do sporządzania planu finansowego zawierającego wszystkie elementy wymagane przepisami art. 31 ustawy o finansach publicznych oraz zamieszczania w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego tej instytucji kultury dat, w celu umożliwienia potwierdzenia wywiązania się dyrektora z obowiązków określonych w art. 265 ustawy o finansach publicznych.

7. Niezwłoczne przedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy.

8. Sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości.

9. Przestrzeganie regulacji określających procedury zbywania nieruchomości. W tym celu:

- a) zamieszczanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży terminu składania wniosków przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości (nie krótszego niż 6 tygodni od dnia wywieszenia wykazu) oraz publikowanie ogłoszenia o przetargu nie wcześniej niż po upływie tego terminu,
- b) wyznaczanie terminu wniesienia wadium na co najmniej 3 dni przez wyznaczonym terminem przetargu,
- c) podawanie do publicznej wiadomości informacji o wyniku przetargu,
- d) pisemne powiadamianie wyłonionych w drodze przetargu nabywców nieruchomości o miejscu i terminie sporządzenia aktu notarialnego, stosownie do przepisów art. 41 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

10. W zakresie dzierżawy nieruchomości:

- a) sporządzanie i upublicznianie wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę na zasadach określonych przepisami art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- b) waloryzowanie należności z tytułu czynszu dzierżawnego w związku ze spadkiem siły nabywczej pieniądza,
- c) zawieranie z tym samym kontrahentem kolejnych umów najmu lub dzierżawy tej samej nieruchomości na czas oznaczony do 3 lat po uzyskaniu zgody Rady Gminy, jeżeli łączny czas trwania najmu lub dzierżawy przekroczy 3 lata,
- d) przedłużanie umów dzierżawy zawartych na okres dłuższy niż 3 lata zgodnie z obowiązującymi na terenie gminy zasadami ustalonymi przez Radę Gminy.

11. Przeprowadzenie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

12. Przestrzeganie art. 40 ust. 10 ustawy o drogach publicznych w przypadku zajęcia pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1m². Podjęcie działań w celu zmiany decyzji ustalających błędnie ustalone opłaty roczne za umieszczenie w pasie drogowym urządzeń o powierzchni mniejszej niż 1 m² oraz ewentualnego odzyskania kwot, o które zaniżone były opłaty.

13. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych opisanych w protokole kontroli i niniejszym wystąpieniu. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o efektach i skutkach finansowych podjętych działań.

14. Prowadzenie kompletnych czynności sprawdzających nakazanych treścią przepisów Ordynacji podatkowej.

15. Wyeliminowanie przypadków nieprawidłowego wypełniania kwitariuszy przez inkasentów podatków lokalnych .

16. W zakresie wynagrodzeń pracowników:

- a) dostosowanie regulaminu wynagradzania pracowników do obowiązujących przepisów w zakresie minimalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego,
- b) uwzględnienie w regulaminie wynagradzania stanowisk referenta i zastępcy kierownika USC,
- c) zachowywanie zgodności maksymalnej kwoty wynagrodzenia zasadniczego przyznawanego pracownikom z postanowieniami regulaminu wynagradzania,
- d) zaniechanie ustalania Skarbnikowi Gminy wynagrodzenia według kategorii zaszeregowania.

17. Zapewnienie prawidłowości naliczania odpisu na ZFŚS. Zmniejszenie odpisu na 2022 r. o kwotę 294,55 zł odpowiadającą jego zawyżeniu za 2021 r.

18. W zakresie wydatków tytułem zwrotu kosztów podróży służbowych:

- a) odbywanie przez Pana Wójta podróży służbowych wyłącznie na podstawie dokumentacji podpisanej przez osobę upoważnioną do delegowania Pana w podróż w świetle postanowień art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych,
- b) zapewnienie przedkładania przez pracowników odbywających podróże służbowe (w tym także Pana Wójta) rozliczeń kosztów podróży w terminie 14 dni od dnia ich zakończenia,
- c) każdorazowe wskazywanie w poleceniu wyjazdu służbowego czasu trwania podróży oraz środka lokomocji właściwego do jej odbycia,
- d) zobowiązanie pracowników dokonujących kontroli rozliczenia delegacji do rzetelnej analizy zawartych w nich danych pod kątem spełniania wymogów formalnych.

19. Zapewnienie prawidłowej wysokości miesięcznych ryczałtów wypłacanych za używanie samochodów prywatnych do celów służbowych w jazdach lokalnych, poprzez właściwe ustalanie liczby dni, za które ryczałt powinien być pomniejszony. Rozliczenie z pracownikami wskazanymi w protokole kontroli kwot 11,40 zł i 22,80 zł, o które ryczałt został zawyżony.

20. Należyte skoordynowanie działań związanych z realizacją programu przeciwdziałania alkoholizmowi z wydawaniem zezwoleń na sprzedaż alkoholu, w celu uniknięcia sytuacji finansowania ze środków na przeciwdziałanie alkoholizmowi wydarzeń, podczas których mogła być prowadzona sprzedaż alkoholu.

21. Zapewnienie spójności dokumentacji w zakresie terminu realizacji zadania oraz terminu płatności faktur w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, którego wartość nie przekracza 130.000 zł.

22. Zapewnienie zamieszczania na fakturze adnotacji o jej wykorzystaniu do zwrotu części podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej.

23. Zapewnienie rzetelnego realizowania wniosków pokontrolnych, stosownie do udzielonej odpowiedzi o sposobie ich wykonania.

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