


Białystok, 2014.02.28

RIO.I.6001-16/13

Urząd Miasta Bielsk Podlaski
WPŁYNĘŁO
2014 -03- 0 3
Nr.

FN
3.3.14


Pan Jarosław Borowski
pełniący funkcję
Burmistrza Miasta
Bielsk Podlaski

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej miasta Bielsk Podlaski za 2012 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Urzędzie Miasta Bielsk Podlaski na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, 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 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie mieniem komunalnym, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi.

Badanie prawidłowości zapisów dokonywanych w księgach rachunkowych, przeprowadzone pod kątem zgodności z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz. 289), wykazało, że:

a) do przychodów finansowych ujmowanych na koncie 750 „Przychody finansowe” ujmowane są wyłącznie odsetki dopisywane przez bank na koniec poszczególnych miesięcy roku budżetowego od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych prowadzonych do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”. Pozostałe przychody finansowe, pochodzące m.in. z odsetek uzyskiwanych w związku ze sprzedażą lokali mieszkalnych na raty, są księgowane na kontach syntetycznych służących do ewidencji przychodów z tytułu dochodów budżetowych (konta 720 i 721). Zgodnie z obowiązującym opisem konta 750 zamieszczonym w załączniku nr 3 do rozporządzenia, konto to służy do ewidencji przychodów finansowych m.in. z tytułu odsetek – str. 7 protokołu kontroli,

b) ewidencja operacji polegających na otrzymaniu środków z budżetu Unii Europejskiej, w tym jako wyprzedzającego finansowania wydatków (wpływ na wyodrębniony rachunek projektu prowadzony do konta 133 „Rachunek budżetu”), prowadzona jest z naruszeniem zasady wynikającej z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.) oraz § 5 rozporządzenia. Zgodnie z przywołanym przepisem ustawy o finansach publicznych dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Z kolei § 5 rozporządzenia stanowi, że w celu ustalenia wyniku budżetu operacje dotyczące dochodów i wydatków winny być ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych, za wyjątkiem operacji szczególnych określonych w odrębnych przepisach.

Jak wynika z ustaleń zawartych na str. 6-11 i 24-25 protokołu kontroli oraz wyjaśnień złożonych przez Pana i Skarbnika Miasta w dniu podpisania protokołu kontroli, otrzymane środki dotyczące realizacji programu Comenius, niewydatkowane do końca roku, kontrolowana jednostka ujmuje na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” nie zaliczając ich do dochodów budżetowych roku, w którym nastąpiła ich kasowa realizacji (wpływ na rachunek bankowy). Jak wynika z wyjaśnień, środki zaliczane są do dochodów tego roku, w którym jednostka planuje sfinansować nimi wydatki dotyczące realizacji projektu. W efekcie np. do dochodów 2012 r. zaliczono środki otrzymane w 2011 r. w kwocie 77.604,60 zł (wedle wyjaśnień złożonych w dniu podpisania protokołu kontroli, korygujących kwoty podane w protokole). Z kolei środki otrzymywane tytułem wyprzedzającego finansowania projektów księgowane są w momencie wpływu na rachunek projektu zapisem Wn 133 – Ma 240 „Pozostałe rozrachunki”, zaś na dochody budżetu ujmowane są dopiero po przekazaniu tej

kwoty na rachunek budżetu. Na przykład otrzymana w dniu 10 kwietnia 2012 r. płatność na zadanie pn. „Rozbudowa infrastruktury w zakresie ochrony środowiska” w kwocie 950.000 zł podlegała zarachowaniu na dochody budżetu pod datą wpływu. Na podstawie sprawozdań Rb-27S za miesiące kończące kwartał stwierdzono, że do dochodów według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. zarachowano kwotę 435.292,35 zł, a pozostałe 514.707,65 zł wykazano w sprawozdaniu sporządzonym na dzień 30 września 2012 r. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że *trzyletnie programy Comenius księgujemy zgodnie z przyjętym przez nas planem kont (...) Natomiast zaliczki na programy unijne, są księgowane zgodnie z zasadami przyjętymi w Zarządzeniach Burmistrza Miasta w sprawie wprowadzania instrukcji określającej obieg i kontrolę dokumentów finansowych oraz procedur związanych z realizacją poszczególnych projektów. (...) uważamy, że sprawozdanie Rb-27S sporządzone jest poprawnie. (...) Wykazane w bilansie konto 909 jest zgodne z zasadami księgowymi przyjętymi przez naszą jednostkę.*

Regionalna Izba Obrachunkowa stoi na stanowisku, że wobec braku w przepisach prawa powszechnie obowiązującego regulacji zezwalających na odstępnie od cytowanej wyżej, podstawowej zasady ustalania wyniku budżetu, nie jest uprawnione interpretowanie przez jednostkę istnienia wyjątków od tej zasady tylko ze względu na brak konieczności zwrotu środków otrzymanych w danym roku i niewydatkowanych do końca tego roku (jak w przypadku programu Comenius) bądź fakt zaliczkowego otrzymania ich w celu poniesienia konkretnego wydatku. Przepisy ustawy o finansach publicznych i wydanego na jej podstawie rozporządzenia określającego zasady prowadzenia rachunkowości nie zawierają upoważnienia dla jednostek samorządu terytorialnego do wprowadzania przez nie regulacji wewnętrznych przewidujących alternatywne sposoby ustalania wyniku budżetu. Z tego względu podnoszone w wyjaśnieniach postanowienia przepisów wewnętrznych jednostki należy ocenić jako sprzeczność z obowiązującymi zasadami ustalania wyniku budżetu, a nie jako uzasadnienie przyjętego sposobu ewidencji,

c) na koncie 011 „Środki trwałe” ujęto wartość termomodernizacji trzech budynków szkolnych, która została następnie przeniesiona do ksiąg szkół, w ewidencji których znajdują się budynki. W świetle zasad funkcjonowania konta 011 efekty inwestycyjne uzyskane w wyniku ulepszenia obiektów będących na stanie innych jednostek nie powinny być przyjmowane na stan środków trwałych – nie stanowią bowiem wartości ulepszeń środków trwałych Urzędu Miasta definiowanych zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia. Efekty te powinny być przekazane na stan poszczególnych jednostek z konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” – str. 13 protokołu kontroli,

d) wyksięgowania wartości początkowej likwidowanych lub zbywanych i w pełni umorzonych środków trwałych były dokonywane nieprawidłowym zapisem Wn 800 „Fundusz jednostki” – Ma 011, zamiast zapisem Wn 071 „Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych” – Ma 011 (wartość umorzenia księgowano zapisem Wn 071 – Ma 800). Fundusz jednostki należy zmniejszać jedynie o nieumorzoną wartość wyksięgowywanych środków trwałych (Wn 800 – Ma 011), a wartość początkową odpowiadającą kwocie umorzenia wyksięgować z konta 011 na stronę Wn konta 071. Ponadto stwierdzono, że w kontrolowanej jednostce jako zwiększenia funduszu ujmuje się jednorazowe umorzenie likwidowanych środków trwałych o niskiej wartości początkowej, a jako zmniejszenie – wartość początkową tych środków – str. 13-14 i 18-23 protokołu kontroli,

e) salda konta syntetycznego („konto 080 razem”) na początek i koniec 2012 r., wykazane w przedstawionym do kontroli wydruku komputerowym stanowiącym załącznik nr 5/1 do protokołu kontroli odpowiednio w wysokości 1.787.900,72 zł i 5.180.920,16 zł nie są zgodne z sumą uwidocznionych w tym wydruku sald kont analitycznych do konta 080, wynoszącą na początek 2012 r. 642.912,58 zł, a na koniec 2012 r. 4.035.932,02 zł. Różnica między saldami konta syntetycznego na początek i koniec 2012 r. a sumą sald kont analitycznych wynosi 1.144.988,14 zł. Należy podkreślić, że suma sald kont analitycznych do konta 080 na koniec 2011 r. wynosiła 1.146.081,52 zł, co oznacza, że suma kont analitycznych do konta 080 na początku 2012 r. jest niższa od tej kwoty o 503.168,94 zł – str. 14-16 protokołu kontroli. Kontrolowana jednostka przedstawiła uwagi kwestionujące ustalenia inspektorów, zawarte w oświadczeniu stanowiącym załącznik nr 9/1 do protokołu kontroli. Do oświadczenia załączono m.in. dokumentację z inwentaryzacji inwestycji niezakończonych. Porównanie sald kont analitycznych przedstawionych w tabelach na str. 5-8 oświadczenia kontrolowanej jednostki z saldami kont analitycznych wykazanymi w wydrukach komputerowych do konta 080 potwierdza, że w tabelach przedstawionych w oświadczeniu poza kontami analitycznymi wykazanymi w wydrukach wykazano również konta analityczne dotyczące zadań niewykazanych w przedstawionych do kontroli wydrukach. Ponadto zwrócenia uwagi wymaga, że okazane kontrolującym wydruki oznaczone są zwrotem „roboczy” mimo upływu terminu zamknięcia ksiąg rachunkowych. Odnosząc się do przedstawionych wyżej okoliczności należy stwierdzić, że przyczyną rozbieżności mogło być przedstawienie kontrolującym błędnie skonfigurowanego wydruku kont analitycznych do konta 080, pomijającego salda otwarcia i zamknięcia kont analitycznych, które nie wykazywały obrotów w danym roku. Świadczy o tym wykazana na tym samym wydruku kwota zbiorczego salda konta 080 na początek i koniec roku, uwzględniająca sumę nakładów na inwestycje

niewyszczególnione w wykazie kont analitycznych. Okoliczność tę należy uznać za przesądzającą o istnieniu sald wszystkich kont analitycznych w systemie księgowym Urzędu, f) ewidencja szczegółowa do konta 800 nie zapewnia możliwości ustalenia zwiększeń i zmniejszeń funduszu jednostki, wykazywanych w zestawieniu zmian w funduszu jednostki. Kontrolowana jednostka prowadziła natomiast ewidencję analityczną do konta 800 z podziałem na fundusz w środkach trwałych, fundusz inwestycyjny i fundusz obrotowy, co jest zbędne z punktu widzenia ciążących na Urzędzie obowiązków sprawozdawczych i jest przyczyną nieprawidłowości w sporządzaniu zestawienia zmian w funduszu jednostki. Między innymi w jednostkowym sprawozdaniu Urzędu Miasta za 2012 r. zwiększenia funduszu z tytułu środków na inwestycje zostały zawyżone o kwotę 6.745.591,65 zł a zmniejszenia funduszu z tytułu dotacji i środków na inwestycje zostały zawyżone o kwotę 12.047.068,25 zł – str. 18-23 i 28-29 protokołu kontroli,

g) w trakcie 2012 r. na koncie 810 „Dotacje budżetowe...” nie były dokonywane żadne zapisy w zakresie dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone. Wszystkie zapisy na stronie Wn konta 810 w zakresie dotacji zostały ujęte w korespondencji z kontem 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych” pod datą 31 grudnia 2012 r. Zarządzeniem Nr 287/12 z 12 października 2012 r. Burmistrz Bielska Podlaskiego wprowadził dla „Pływalni Wodnik” obowiązek rozliczania za okresy miesięczne otrzymanych dotacji przedmiotowych, w terminie do 15 dnia następnego miesiąca. Stwierdzono, że Pływalnia dokonała w 2012 r. rozliczenia dotacji według stanu na 30 listopada 2012 r. Konsekwencją rozliczenia dotacji na ten dzień powinno być przeksięgowanie jej, w części uznanej za rozliczoną, z konta 224 na stronę Wn konta 810 – str. 23 protokołu kontroli,

h) stan środków na rachunkach bankowych ewidencjonowanych na koncie 139 „Inne rachunki bankowe” wynosił łącznie 192.370,23 zł. Według specyfikacji załączonej do jednostkowego bilansu na środki te składają się zabezpieczenia należytego wykonania umów – 75.064,86 zł i wadia – 18.000 zł. Największą pozycję w stanie środków wykazanych na koncie 139 stanowią zaś odsetki dopisane przez bank w wysokości 98.112,37 zł – wyższej od łącznej kwoty przechowywanych zabezpieczeń i wadiów. Stwierdzona kwota odsetek w porównaniu ze stanem zabezpieczeń i wadiów może oznaczać, że w przypadku zwrotu wykonawcom wpłaconych kwot nie uwzględnia się kwot odsetek dopisanych od tych środków. Stanowiłoby to działanie sprzeczne z przepisami art. 46 ust. 4 i art. 148 ust. 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), które nakazują zwrot wadiów i zabezpieczeń wniesionych w pieniądzu wraz z

odsetkami od rachunku, na którym były one przechowywane, po pomniejszeniu o koszty prowadzenia rachunku oraz prowizji za przelew – str. 31 protokołu kontroli.

Stwierdzono, że z wyodrębnionego rachunku budżetu dotyczącego projektu „Rozbudowa infrastruktury w zakresie ochrony środowiska” wypłacano pięciu pracownikom Urzędu Miasta wynagrodzenia wraz z pochodnymi. Wydatki z tego tytułu były zaliczane do wydatków majątkowych w par. 6050 „Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych” oraz do kosztów inwestycji na koncie 081. Łącznie w 2012 r. do wydatków majątkowych w paragrafie 6050 zaliczono wydatki bieżące dotyczące wynagrodzeń i pochodnych w kwocie 163.136 zł, a w 2011 r. w kwocie 144.746,37 zł – str. 11 protokołu kontroli. Wykazywanie wydatków na wynagrodzenia pracowników i pochodne jako wydatków inwestycyjnych wypacza dane sprawozdawcze o faktycznym poziomie wydatków ponoszonych na wynagrodzenia pracowników jednostki. Wyjaśnienia dotyczące tego zagadnienia zostały złożone w dniu podpisania protokołu kontroli (str. 1-2 oświadczenia stanowiącego załącznik nr 9/1 do protokołu kontroli). Wynika z nich w szczególności, że (...) *W okresie od 01 sierpnia 2010 r. do czasu ukończenia realizacji przedmiotowego projektu pięciu pracowników Urzędu Miasta skierowano w różnym wymiarze czasu pracy do świadczenia pracy w JRP przy realizacji ww. projektu. (...) Zgodnie z Wytycznymi w zakresie kwalifikowania wydatków (...) wydatki osobowe tj. koszty wynagrodzenia z pochodnymi mogły stanowić wydatek kwalifikowalny. W związku z tym wynagrodzenie pracowników JRP zostało wliczone do kosztów inwestycji zawartych we wniosku o dofinansowanie, gdyż zgodnie z pkt 6.2 podrozdział 2 pod pojęciem wydatków związanych z zarządzaniem projektem należy rozumieć wydatki poniesione przez beneficjenta na niezbędne działania towarzyszące realizacji projektu. W związku z tym, że beneficjent musiał wykazać finansowy wkład własny w projekcie dofinansowanym ze środków Funduszu Spójności, wynagrodzenie pracowników JRP wliczone było do wydatków inwestycyjnych. Nie ujęcie ich tam niezgodne byłoby z wartością zadania określoną we wniosku aplikacyjnym (...).*

Zgodnie z art. 28 ust. 8 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości do kosztu wytworzenia środka trwałego zalicza się ogół kosztów poniesionych przez jednostkę w okresie budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania.

Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Podatku Dochodowych Ministerstwa Finansów w sprawie ustalenia kosztu wytworzenia, stanowiącego podstawę wartości początkowej środka trwałego, opublikowanym w Biuletynie Skarbowym Ministerstwa

*Finansów nr 1 (81) z 1 stycznia 2009 r. art. 16g ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych określa, iż do kosztów wytworzenia środka trwałego, wpływających na jego wartość początkową, od której dokonuje się odpisów amortyzacyjnych, zalicza się wartość zużytych do wytworzenia środków trwałych: rzeczowych składników majątku i wykorzystanych usług obcych, **kosztów wynagrodzeń za pracę wraz z pochodnymi** i inne koszty dające się zaliczyć do wartości wytworzonych środków trwałych.*

Skoro zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatki majątkowe ponoszone przez jednostki budżetowe zalicza się m.in. do § 605 – wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, wszystkie wszelkie wydatki związane z wytworzeniem aktywów trwałych, w tym wydatki na wynagrodzenia, powinny być klasyfikowane jako wydatki majątkowe i w efekcie końcowym powinny zwiększyć wartość środka trwałego, jak to miało miejsce w związku z realizacją przedmiotowego projektu.

W naszej ocenie nie ma żadnego uzasadnienia inne klasyfikowanie tych wydatków i ujmowanie kosztów wynagrodzeń i pochodnych, osób bezpośrednio związanych z realizacją przedmiotowego projektu, jako wydatków bieżących. Na poparcie naszego stanowiska przedkładamy kserokopię interpretacji z dnia 29 marca 2010 r. Izby skarbowej w Katowicach (IBPBI/2/423-1657/09/BG).

Odnosząc się do treści wyjaśnienia należy wskazać, że podstawą wyceny środka trwałego – zgodnie z przywołanymi w wyjaśnieniu przepisami ustawy o rachunkowości i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych – winny być koszty związane z jego realizacją, co jednak nie ma wpływu na konieczność finansowania wynagrodzeń z par. 6050. Na konto 081 winny zostać przeniesione z kont zespołu 4 odpowiednie kwoty kosztów bieżących, powiększające wartość inwestycji. Obowiązujące przepisy prawa nie zawierają wymogów w zakresie zachowania zgodności między kwotą wydatków w par. 6050 a wartością kosztów inwestycyjnych ujętych na koncie 080 (081 w kontrolowanej jednostce), jak również zgodności wydatków bieżących, poniesionych w odpowiednich paragrafach klasyfikacji, z odpowiednimi kontami zespołu 4. Przyjęta przez kontrolowaną jednostkę praktyka prowadzi do zniekształcenia, a teoretycznie może prowadzić nawet do zaniku wydatków na wynagrodzenia i pochodne pracowników. Należy też wskazać, że wydatki na wynagrodzenia i pochodne wymienione są wprost jako wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego – art. 236 ust. 3 pkt 1 lit. a) ustawy o finansach publicznych. Stosowana w Urzędzie praktyka zaliczania ich do wydatków majątkowych powoduje nieprawidłowości w obliczeniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia miasta oraz

relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących budżetu miasta – art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

Załączona do wyjaśnienia interpretacja Izby Skarbowej w Katowicach dotyczy wniosku złożonego przez spółkę (podmiot nie stosujący klasyfikacji budżetowej i nie realizujący budżetu) i z tego względu nie może być podstawą oceny stwierdzonego stanu faktycznego. Posługuje się ponadto zamiennie pojęciami „wydatek” i „koszt”. Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku w pełni zgadza się z przedstawionym w niej ogólnym poglądem, że koszty pracy pracowników powinny być uwzględnione przy wycenie wartości inwestycji. Przestrzeganie tej reguły nie może jednak prowadzić do zaliczania wydatków bieżących – w rozumieniu ustawy o finansach publicznych – do wydatków majątkowych.

Analiza sprawozdawczości finansowej wykazała, że w łącznym zestawieniu obrotów i sald za 2012 r. (sporządzonym jako suma zestawień obrotów i sald jednostek, których sprawozdawczość finansowa podlega połączeniu w sprawozdanie finansowe miasta) saldo konta 290 „Odpisy aktualizujące należności” uległo zwiększeniu o kwotę 1.137.863,81 zł. Wzrost odpisów aktualizujących należności nastąpił głównie z tytułu wypłat w 2012 r. świadczeń alimentacyjnych w łącznej kwocie 970.069,14 zł i obciążenia dłużników alimentacyjnych kwotą wypłaconych świadczeń (wraz z odsetkami), które następnie objęto odpisem. Należności z tytułu odsetek według sprawozdania Rb-27ZZ na koniec 2012 r. były wyższe od odsetek należnych na koniec 2011 r. o 346.227,73 zł. Z łącznego zestawienia obrotów i sald wynika, że obroty konta 761 „Pozostałe koszty operacyjne”, na którym powinny być ujmowane m.in. odpisy aktualizujące należności główne, wyniosły tylko 122.124 zł. Oznacza to, że w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej odpisy aktualizujące wartość należności z tytułu zwrotu wypłaconych świadczeń alimentacyjnych nie są księgowane zapisem Wn 761 – Ma 290, a przypis omawianych należności zapisem Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” – Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Z okazanych danych wynika, że w MOPS przedstawione zapisy, wynikające z zasad funkcjonowania kont 221, 290, 720 i 761, zastępuje zatem zapis Wn 221 – Ma 290. Należy ponadto podkreślić, że na początek roku następuje wyzerowanie należności od dłużników alimentacyjnych oraz odpisów aktualizujących te należności (zapis Wn 290 – Ma 221), o czym świadczą obroty strony Wn konta 290 w 2012 r. w wysokości odpowiadającej dokładnie saldu Ma konta 290 na koniec 2011 r. – str. 27 protokołu kontroli.

Z analizy jednostkowych zestawień zmian w funduszu miejskich jednostek budżetowych i zakładu budżetowego wynika, że zwiększenia funduszu z tytułu nieodpłatnie

otrzymanych środków trwałych i środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych wykazały szkoły, do ewidencji których przekazano wartość ulepszenia budynków, polegającego na wykonaniu termomodernizacji, wynoszącą 2.724.856,59 zł. Zmniejszenie funduszu odpowiadające przekazaniu tej wartości w jednostkowym zestawieniu zmian w funduszu Urzędu Miasta za 2012 r. zostało wykazane w pozycji I.2.4. „Dotacje i środki na inwestycje”, zamiast w pozycji I.2.6. „Wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych i środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych”. W łącznym zestawieniu zmian w funduszu za 2012 r. jako zwiększenia funduszu wykazano kwotę nieodpłatnie otrzymanych środków trwałych i środków trwałych w budowie w wysokości 2.724.856,59 zł, która powinna podlegać wyłączeniu jako wzajemne otrzymanie i przekazanie środków trwałych między jednostkami, których sprawozdania podlegają łączeniu. Jak wyżej wskazano, w jednostkowym zestawieniu zmian w funduszu Urzędu Miasta nie wystąpiło nieodpłatne przekazanie środków trwałych (środków trwałych w budowie), co można uznać za jedną z przyczyn braku wyłączenia tych operacji jako wzajemnych rozliczeń – str. 28-29 protokołu kontroli

Badając rozliczenia ze spółką komunalną miasta – Przedsiębiorstwem Komunalnym Sp. z o.o w Bielsku Podlaskim, zajmującym się m.in. zbiorowym odprowadzaniem ścieków, stwierdzono, że w latach 2010-2012 miasto zrealizowało budowę kanalizacji sanitarnej o wartości 5.810.956,57 zł, która na podstawie umowy dzierżawy zawartej w dniu 10 grudnia 2012 r. została wydzierżawiona spółce na okres od 31 grudnia 2012 r. do 31 grudnia 2022 r. Z tytułu wydzierżawienia sieci kanalizacyjnej ustalono czynsz dzierżawny wynoszący 100 zł miesięcznie plus 23% VAT, waloryzowany corocznie wskaźnikiem wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły podawanym przez GUS, z dniem 1 marca każdego roku kalendarzowego. W ocenie Izby wysokość czynszu dzierżawnego rażąco odbiega od zdefiniowanej w art. 2 pkt 27b ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.) wartości rynkowej usług, rozumianej jako całkowita kwota, jaką w celu uzyskania w danym momencie danych usług usługobiorca na takim samym etapie sprzedaży jak ten, na którym dokonywane jest świadczenie usług, musiałby, w warunkach uczciwej konkurencji, zapłacić niezależnemu usługodawcy na terytorium kraju. W przypadku gdy nie można ustalić porównywalnej dostawy towarów lub świadczenia usług, przez wartość rynkową w odniesieniu do usług rozumie się kwotę nie mniejszą niż całkowity koszt poniesiony przez podatnika na wykonanie tych usług.

Wydzierżawiona sieć kanalizacji sanitarnej jest umarzana i amortyzowana przez wydzierżawiającego. Amortyzacja od wydzierżawionej sieci kanalizacyjnej za 2013 r. wynosi 4,5% wartości, co odpowiada kwocie 261.493,05 zł. Miesięczny koszt amortyzacji z omawianego tytułu ujęty w księgach Urzędu Miasta odpowiada zatem kwocie 21.791,09 zł. Wysokość czynszu określona w umowie dzierżawy stanowi więc zaledwie 0,459% kosztu ponoszonego przez wydzierżawiającego. Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2010-2012 wartość zakupu robót netto wyniosła łącznie 5.429.113 zł, a wartość odliczonego podatku VAT – 1.189.457 zł. W związku z zawartą umową dzierżawy miasto Bielsk Podlaski w latach 2013-2022 zapłaci podatek należny w wysokości 2.760 zł (bez uwzględnienia waloryzacji).

Zgodnie z art. 32 ustawy o podatku od towarów i usług, w przypadku gdy między nabywcą a usługodawcą istnieją powiązania kapitałowe, w wyniku których jedna ze stron posiada prawo głosu wynoszące co najmniej 5% wszystkich praw lub dysponuje bezpośrednio lub pośrednio takim prawem, organ podatkowy określa wysokość obrotu na podstawie wartości rynkowej pomniejszonej o kwotę podatku, jeżeli okaże się, że związek ten miał wpływ na ustalenie wynagrodzenia z tytułu dostawy towarów lub świadczenia usług. Oznacza to istnienie prawa żądania wpłat należnego podatku z tytułu czynszu dzierżawnego urządzeń kanalizacyjnych od ceny rynkowej odpowiadającej ponoszonym kosztom amortyzacji w wysokości 21.791 zł miesięcznie. Wyliczony od tej kwoty podatek należny wynosiłby miesięcznie 5.012 zł, czyli byłby o 4.989 zł wyższy od podatku wynikającego z czynszu ustalonego w umowie dzierżawy sieci kanalizacji sanitarnej zawartej w dniu 10 grudnia 2012 r. – str. 31-32 protokołu kontroli.

W związku z ustaleniami kontroli w tej sprawie skierowałem odrębne pismo do Naczelnika Urzędu Skarbowego w Bielsku Podlaskim.

Badając prawidłowość gospodarki materiałowej stwierdzono, iż zarządzenie Nr 255/12 Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski z dnia 18 lipca 2012 r. określa, że dla materiałów prowadzi się ewidencję analityczną wartościowo-ilościową w komórce księgowości i ilościową w magazynie a materiały zakupione do bieżącego użytku, nie objęte gospodarką magazynową, księgowane są bezpośrednio w koszty. Pozostałość nieużytych do końca roku obrotowego materiałów (paliw, części zamiennych...) obejmuje się spisem z natury, dokonuje wyceny według rzeczywistych cen zakupu oraz korekty kosztów o wartość tego stanu. Faktycznie w komórce księgowości prowadzi się ewidencję wartościową a ilościowo-wartościową w magazynie. W opisie konta 310 „Materiały” postanowiono natomiast, że służy ono do ewidencji materiałów, które nie zostały zużyte bezpośrednio po zakupie, np. do

remontów bieżących, inwestycji, a także materiałów zaliczonych w koszty w momencie zakupu, lecz niez użytych do końca roku obrotowego.

Przedstawione regulacje wewnętrzne należy ocenić jako nieprecyzyjące, które rodzaje materiałów objęte są gospodarką magazynową, a które księgowane bezpośrednio w koszty. Kwestii tej nie rozstrzyga wskazanie na materiały „zakupione do bieżącego użytku”. Artykuł 17 ust. 2 ustawy o rachunkowości stanowi, że kierownik jednostki dokonuje wyboru metod prowadzenia ewidencji dla poszczególnych grup rzeczowych składników aktywów obrotowych. Faktycznie na koncie 310 oraz na kartach materiałowych ujmowano wartość kruszywa granitowego, natomiast paliwo do pojazdów księgowano bezpośrednio w koszty, a wartość jego zapasu ustalonego w wyniku inwentaryzacji ujęto na koncie 310 – str. 121 protokołu kontroli.

Kontrolą objęto wydatki z tytułu dotacji przedmiotowej dla Pływalni Miejskiej „Wodnik” w Bielsku Podlaskim. Uchwałą Nr XIV/80/11 Rady Miasta Bielsk Podlaski z dnia 29 listopada 2011 r. ustalono stawkę dotacji przedmiotowej na 2012 r. w wysokości 8,689867 zł brutto jako dopłatę do jednej godziny korzystania przez osobę z usług basenowych. Zarządzeniem Nr 287/12 Burmistrza z dnia 8 października 2012 r. określono sposób rozliczenia dotacji przedmiotowej. Jako podstawę rocznego rozliczenia dotacji udzielonej zakładowi wskazano sprawozdanie Rb-30S wraz z rozliczeniem wykorzystania. Wskazano też, że dotacja przedmiotowa określona na dany rok stanowi nieprzekraczalny limit wydatków.

Zgodnie ze zbiorczym sprawozdaniem Rb-28S za 2012 r. miasto przekazało Pływalni dotację przedmiotową w kwocie 851.607 zł, czyli w wysokości przewidzianej na ten cel w uchwale budżetowej na 2012 r. Pierwsze miesięczne sprawozdanie Pływalnia sporządziła za listopad 2012 r. Wynika z niego, że na podstawie zrealizowanej liczby osobogodzin należącej dotacja od początku roku do 30 listopada 2012 r. wyniosła 836.356,25 zł, a otrzymana przez zakład w tym okresie była o 55.719,25 zł mniejsza i wyniosła 780.637 zł. Natomiast w rozliczeniu za grudzień wykazano, że należąca dotacja za 2012 r. wynosi 886.913,90 zł, a otrzymana przez zakład w tym okresie – 851.607 zł. Różnica między dotacją otrzymaną a należną za 2012 r. wyniosła 35.306,90 zł. Kwota tej różnicy nie została rozliczona z zakładem budżetowym. Na pytanie, dlaczego nie podjęto w grudniu 2012 r. działań w zakresie zwiększenia w budżecie miasta wydatków z tytułu dotacji przedmiotowej dla Pływalni „Wodnik”, mimo że z rozliczenia przedłożonego przez zakład budżetowy za listopad 2012 r. wynikało, że należąca dotacja za okres styczeń-listopad 2012 r. powinna być o 55.719,25 zł

wyższa od dotacji przekazanych Skarbnik Miasta wyjaśnił, że w *grudniu 2012 roku nie podjęto działań w zakresie zwiększenia dotacji dlatego, że w §1 Zarządzenia Nr 287/12 z dnia 8 października 2012 roku w sprawie sposobu rozliczenia dotacji przedmiotowej jest mowa o tym, że podstawą rozliczenia dotacji przedmiotowej Pływalni Miejskiej w Bielsku Podlaskim jest sprawozdanie 30S wraz z rozliczeniem wykorzystania dotacji przedmiotowej.* Natomiast na pytanie, na jakiej podstawie uznano za należną za 2012 r. kwotę dotacji przedmiotowej w wysokości planowanej w budżecie (851.607 zł) a nie w wysokości wynikającej z rocznego rozliczenia zakładu (886.913,90 zł) Skarbnik wyjaśnił, że *kwotę dotacji przedmiotowej dla Pływalni Miejskiej „Wodnik” uznano za należną w wysokości planowanej na 2012 rok na podstawie zapisu w §4 w/w zarządzenia, w którym jest mowa o tym, że dotacja przedmiotowa określona zakładowi budżetowemu na dany rok budżetowy stanowi nieprzekraczalny limit wydatków roku budżetowego oraz §5 zarządzenia, że w przypadku realizacji niższej od planowanej liczby osobogodzin w roku budżetowym, kwota dotacji otrzymanej przez zakład w nadmiernej wysokości podlega zwrotowi do budżetu miasta w terminie do dnia 31 stycznia następnego roku. W zarządzeniu nie ma zapisu, w którym mowa jest o przekazaniu dodatkowej dotacji zakładowi w przypadku realizacji wyższej od planowanej liczby osobogodzin. Ze sprawozdań rocznych pływalni wynika, że na koniec roku nie wystąpiły należności i zobowiązania wymagalne. Tak więc kwota przekazanej dotacji przedmiotowej zapewniła płynne funkcjonowanie zakładu – str. 125-128 protokołu kontroli.*

Należy wskazać, że istotą dotacji przedmiotowej, o której mowa w przepisach art. 130 ust. 1 w zw. z art. 219 ustawy o finansach publicznych są dopłaty do określonych rodzajów wyrobów lub usług, kalkulowane według stawek jednostkowych. W przypadku realizowania większej ilości osobogodzin przez Pływalnię „Wodnik” konieczne było zatem zwiększenie wydatków z tytułu dotacji przedmiotowej w bieżącym roku budżetowym lub uwzględnienie różnicy między kwotą dotacji należnej a kwotą dotacji przekazanej w wydatkach następnego roku budżetowego. Praktyka polegająca na ograniczaniu zarządzeniem Burmistrza kwoty wydatków z tytułu dotacji przedmiotowej prowadzi w efekcie do zmiany (obniżenia) faktycznej stawki jednostkowej dotacji określonej przez Radę Miasta w przypadku realizacji usług objętych dopłatą na wyższym poziomie niż zakładany.

W toku kontroli dochodów budżetu gminy badaniu poddano dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, dla których organem podatkowym pierwszej instancji, w myśl art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.), jest Pan Burmistrz. Kontrola prowadzona była w szczególności pod kątem

prawidłowości i powszechności poboru dochodów, windykacji zaległości podatkowych oraz rachunkowości podatkowej, w tym rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych, co doprowadziło do następujących ustaleń.

W zakresie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, w grupie podatników stanowiących osoby prawne, na stronie 70 protokołu kontroli opisano przypadek zawyżenia podatku na kwotę **299 zł**. Tamże opisano przypadek podatnika, który zaniżył w złożonej deklaracji podatkowej o 100 m² powierzchnię podlegającą opodatkowaniu, w wyniku czego za lata 2012 – 2013 nastąpiło zaniżenie podatku od nieruchomości w kwocie **151 zł**. Stwierdzono, że nie można dokonać weryfikacji deklaracji podatkowej złożonej przez Urząd Miejski w Bielsku Podlaskim. Problem dotyczy gruntów posiadanych przez podatnika a podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż kontrolowany organ podatkowy nie gromadził historycznych danych geodezyjnych, dotyczących 2012 roku na podstawie, których powinna być sporządzona deklaracja podatkowa. Domniemywać więc można, że nie były przeprowadzane czynności sprawdzające przewidziane przez art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.

Brak reakcji organu podatkowego na nieprawidłowości w samo opodatkowaniu osób prawnych i jednostek nieposiadających osobowości prawnej, stwierdzono także w toku kontroli zagadnień związanych z dochodami z tytułu podatku rolnego. Na stronie 75 protokołu kontroli wskazano przykłady zawyżenia podstawy opodatkowania, jej błędnego ustalenia oraz opodatkowania gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako Lz i N, zwolnionych na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.), podlegających opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Sytuacje te były pochodną braku czynności sprawdzających, do prowadzenia których obliguje organ podatkowy treść art. 272 Ordynacji podatkowej.

Poddanie kontroli deklaracji podatkowych ANR pozwoliło ustalić, iż dane zawarte w złożonych przez podatnika w 2012 roku deklaracjach podatkowych, nie były weryfikowane przez pracowników kontrolowanej jednostki. W czasie trwania kontroli nie można było także dokonać ich pełnej weryfikacji w związku z brakiem pełnych, historycznych danych geodezyjnych dotyczących roku 2012. Artykuł 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136 poz. 969 ze zm.), wskazuje, iż podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, ustalonych na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji geodezyjnej. Ustalono również, iż podatnik posiada grunty rolne we współwłasności z osobami fizycznymi, na które nie złożył

oddzielnych deklaracji podatkowych. Artykuł 3 ust. 5 ustawy stwierdza, że jeżeli grunty, o których mowa w art. 1 tej ustawy 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) – strony 75 – 76 protokołu kontroli.

Badaniu poddano także należności z tytułu podatku leśnego i stwierdzono, że wskazany w opisie na stronie 76 protokołu kontroli podatnik, w złożonej deklaracji podatkowej wykazał do opodatkowania lasy o powierzchni 6,1961 ha, natomiast analiza porównawcza danych zawartych w deklaracjach podatkowych na podatek rolny i leśny z danymi z ewidencji gruntów i budynków wskazuje, iż w powierzchni lasów znajduje się powierzchnia 0,8385 ha gruntów sklasyfikowanych w ewidencji geodezyjnej jako R VI a więc podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym. Z treści art. 1 ust. 1 ustawy o podatku leśnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 465) wynika, iż opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Natomiast ust. 2 artykułu wskazuje, że lasem w rozumieniu ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Kolejna sytuacja, stanowiąca naruszenie art.6 ust.5 ustawy o podatku leśnym, dotyczy podatnika, który mimo, iż jest w posiadaniu 0,5088 ha lasów, nie złożył deklaracji podatkowej na podatek leśny. Wskazany przepis obliuguje osoby prawne i jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a także jednostki organizacyjne Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa do: składania, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia lasów, deklaracje na podatek leśny na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Również odpowiedniego skorygowania deklaracji, w razie zaistnienia zmian, o których mowa w art. 5 ust. 4, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tych zmian oraz wpłacania w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego obliczony w deklaracji podatek leśny na rachunek budżetu właściwej gminy, za poszczególne miesiące, do dnia 15 każdego miesiąca – str. 77 protokołu kontroli.

W wyniku przeprowadzonych działań kontrolnych ustalono szereg nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z tytułu podatku od środków transportowych. W wymienionych na stronach 94 - 95 protokołu kontroli przypadkach wykazano naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 6

ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który nakazuje stosować stawkę podatkową w zależności od dopuszczalnej masy całkowitej zespołu pojazdów.

Dokonane ustalenia, które dotyczyły nieprawidłowości w obrębie dochodów gminy z tytułu podatków: rolnego, leśnego, od nieruchomości oraz środków transportowych są konsekwencją niewykonywania przez pracowników służb finansowych czynności sprawdzających na podstawie art. 272 Ordynacji podatkowej, zarówno w kontekście zgodności z przepisami materialnego prawa podatkowego, jak również w aspekcie terminowości działań podatników.

Kontroli poddano również windykację zaległości podatkowych. Ustalono, że kontrolowana jednostka nie prowadziła pełnych i terminowych działań w tym zakresie, co świadczy o naruszeniu przez organ podatkowy obowiązków wynikających z przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.) i rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.) – str. 95 - 96 protokołu kontroli.

Kontroli poddano także prawidłowość udzielania ulg w spłacie podatków lokalnych na podstawie art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa. Ustalono, iż organ podatkowy przedłużając postępowanie podatkowe postanowieniem nie podawał przyczyny niedotrzymania pierwotnego terminu zakończenia postępowania podatkowego, przez co doszło do naruszenia zapisów art. 140 § 1 ustawy, który nakazuje organowi podatkowemu o każdym przypadku niezakończenia sprawy we właściwym terminie zawiadomić stronę, **podając przyczyny niedotrzymania terminu** i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. W opisanych przypadkach argumentacja przedstawiona przez organ podatkowy w postanowieniu, wskazująca na skomplikowany charakter sprawy, nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistości. Według kontrolującego są to typowe sprawy dotyczące umorzenia zaległości podatkowych zwłaszcza, że część materiału dowodowego podatnik dostarczył sam a pozostały materiał dowodowy został zgromadzony przez organ podatkowy w czasie umożliwiającym wydanie decyzji w terminie miesięcznym. Jeżeli były inne przyczyny uniemożliwiające dotrzymanie terminu na wydanie decyzji organ podatkowy w postanowieniu wyznaczającym nowy termin powinien je wymienić w celu poinformowania o nich podatnika – str. 101 – 102 protokołu kontroli.

W zakresie naliczania wynagrodzeń inkasentom opłaty targowej, w dwóch przypadkach stwierdzono, że kwoty brutto wynagrodzenia wyliczono z dokładnością do dziesiątków groszy. Stoi w sprzeczności z zapisami art. 63 § 1 Ordynacji podatkowej, który nakazuje

podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrąglać do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych – str. 100 protokołu kontroli.

Opis na stronach 104 – 105 protokołu kontroli wskazuje, iż przyjęta przez kontrolowaną jednostkę dokumentacja będąca częścią polityki rachunkowości jest nieaktualna i przez to niepełna. Uchybienia stwierdzono w zakresie stosowania art. 10 ust.1 pkt 3. lit. „b” i „c” ustawy o rachunkowości. Przepis ten obliguje kontrolowaną jednostkę do posiadania dokumentacji opisującej w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczącą wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych. Nakłada także obowiązek prowadzenia opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji. Ustęp 2 artykułu stwierdza, iż kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje wyżej wymienioną dokumentację. Nieprawidłowości w tej dokumentacji dotyczą przede wszystkim użytkowanych programów komputerowych, w przypadku których ustalono, iż w dokumentacji stanowiącej politykę rachunkowości brak jest określenia wersji użytkowanego oprogramowania. Także nowych jego wersji kierownik jednostki nie zatwierdzał do użytkowania.

Funkcję Burmistrza Miasta Bielsk Podlaski do dnia 25 listopada 2013 r. pełnił Pan Eugeniusz Berezowiec.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości spoczywały, stosownie do postanowień zakresów czynności, na Skarbniku Miasta i głównym księgowym Urzędu Miasta. Prawa i obowiązku 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. Dostosowanie obowiązujących w Urzędzie Miasta zasad rachunkowości do przepisów prawa regulujących sposób ustalania wyniku budżetu, wynikających z art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych oraz § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., a także do zasad funkcjonowania poszczególnych kont określonych w załącznikach nr 2 i 3 do przywołanego rozporządzenia i przepisów ustawy o rachunkowości, w szczególności poprzez:

- a) usunięcie regulacji wewnętrznych przewidujących niezaliczanie otrzymywanych płatności do dochodów budżetu w momencie kasowej realizacji,
- b) precyzyjne określenie rodzajów materiałów objętych gospodarką magazynową oraz odpisywanych w koszty w momencie zakupu.

2. Zobowiązanie Skarbnika Miasta i głównego księgowego Urzędu Miasta do wyeliminowania nieprawidłowości i uchybień w zakresie dokonywania zapisów w księgach rachunkowych, poprzez:

- a) zaliczanie do dochodów budżetu otrzymywanych płatności w momencie kasowej ich realizacji, z wyjątkiem operacji szczególnych określonych przepisami prawa,
- b) ewidencjonowanie przychodów z tytułu wszelkiego rodzaju odsetek na koncie 750,
- c) zaniechanie przyjmowania na stan środków trwałych Urzędu Miasta efektów inwestycyjnych nieposiadających cech środka trwałych (ulepszeń środków trwałych znajdujących się w ewidencji jednostek organizacyjnych),
- d) zaniechanie wyksięgowywania wartości początkowej umorzonych środków trwałych i wartości umorzenia z wykorzystaniem konta 800; stosowanie zapisu Wn 071 – Ma 011 dla wartości umorzonej oraz zapisu Wn 800 – Ma 011 dla nieumorzonej wartości podstawowych środków trwałych oraz zapisu Wn 072 – Ma 013 dla wyksięgowania pozostałych środków trwałych (umarzanych jednorazowo), mając na uwadze zapewnienie prawidłowych danych ewidencyjnych na potrzeby sporządzenia zestawienia zmian w funduszu jednostki,
- e) prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 800 w sposób zapewniający możliwość ustalenia poszczególnych tytułów zmniejszeń i zwiększeń funduszu jednostki,
- f) bieżące przeksięgowywanie w trakcie roku, z konta 224 na konto 810, kwot udzielonych dotacji w części uznanej za wykorzystaną i rozliczoną – w przypadku uzyskania rozliczeń dotacji w trakcie roku budżetowego,

g) wyjaśnienie pochodzenia kwoty odsetek przechowywanych na rachunkach bankowych ewidencjonowanych na koncie 139; powiadomienie Izby o wynikach weryfikacji i dokonanych w związku z tym rozliczeniach.

3. Zaprzestanie ujmowania w par. 6050 wydatków bieżących ponoszonych na wynagrodzenia i pochodne pracowników wykonujących czynności uzasadniające uwzględnienie kosztów ich pracy przy wycenie efektu inwestycyjnego, mając na uwadze, że:

a) ewidencyjne ustalenie wartości nakładów poniesionych na wyceniany środek trwały może następować poprzez przeniesienie odpowiednich kosztów z kont zespołu 4 na konto 080 (081),

b) dane sprawozdania Rb-28S powinny obrazować kwotę rzeczywiście poniesionych wydatków bieżących na poszczególne cele odpowiadające treści podziałek klasyfikacji budżetowej,

c) poziom planowanych i wykonanych wydatków bieżących stanowi jeden z podstawowych wyznaczników oceny sytuacji finansowej miasta i prawidłowości konstrukcji budżetu, co wynika z przepisów art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych.

4. Przekazanie kierownikowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej uwag dotyczących zasad ewidencji przypisu należności dotyczących wypłaconych świadczeń alimentacyjnych oraz odpisów aktualizujących te należności.

5. W zakresie sporządzania zestawienia zmian w funduszu jednostki:

a) wykazywanie wartości nieodpłatnie przekazanych środków trwałych (środków trwałych w budowie) w pozycji I.2.6. „Wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych i środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych”,

b) dokonywanie w łącznym zestawieniu zmian w funduszu, stanowiącym element sprawozdania finansowego miasta, wyłączeń wzajemnych rozliczeń z między jednostkami, których sprawozdania podlegają łączeniu.

6. Rozliczenie z Pływalnią „Wodnik” należnej jej dotacji przedmiotowej za 2012 r. w wysokości 35.306,90 zł, wynikającej z iloczynu stawki jednostkowej dotacji uchwalonej przez Radę Miasta i ilości zrealizowanych w 2012 r. usług.

7. Wyeliminowanie nieprawidłowości w zakresie podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości oraz od środków transportowych i poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku o zakresie i skutkach finansowych tych działań.

8. Prowadzenie czynności sprawdzających w zakresie wynikającym z treści wskazanych przepisów Ordynacji podatkowej.

9. Prowadzenie terminowych i systematycznych działań windykacyjnych w stosunku do podatników na których ciąży zaległości podatkowe, mając na względzie przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.
10. Stosowanie przepisów Działu IV Ordynacji podatkowej celem zachowania prawidłowości i terminowości prowadzenia postępowania podatkowego.
11. Wyeliminowanie nieprawidłowości związanych z naliczaniem wynagrodzeń inkasentom.
12. Wprowadzenie dokumentacji wewnętrznej wymaganej treścią wskazanych przepisów ustawy o rachunkowości.

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
Stanisław Srocki
Stanisław Srocki