



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W GDAŃSKU

WK/6130/10/21/4/2023

Gdańsk, dnia 19 marca 2024 r.

Pan
Arseniusz Finster
Burmistrz Miasta Chojnice

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. *w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania* (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) w okresie od dnia 21 czerwca 2023 r. do dnia 30 stycznia 2024 r. kontrolę kompleksową gminy miejskiej Chojnice.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 30 stycznia 2024 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2019 - 2022 oraz inne okresy w razie potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej w Chojnicach i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. ujmowanie w 2022 r. wpłat środków pieniężnych dokonywanych przy użyciu kart płatniczych na koncie 240 – *Pozostałe rozrachunki* (kontrolą objęto operacje dokonane w miesiącu czerwcu 2022 r.), czym naruszono obowiązującą w jednostce do dnia 31 grudnia 2022 r. politykę rachunkowości wprowadzoną zarządzeniem Nr 185/20 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 31 grudnia 2020 r. oraz postanowienia części II – *Opis kont* pkt 27 Załącznika Nr 3 do 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* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 342) w zw. z art. 20

ul. Waly Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

tel.: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.) – str. 20 - 21 protokołu kontroli.

Z uregulowań zawartych we wskazanej polityce rachunkowości, a także z opisu konta 240 zawartego w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia wynika, że konto 240 służy do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201 - 234. Konto 240 może być używane również do ewidencji pożyczek i różnego rodzaju rozliczeń, a także krótko i długoterminowych należności funduszy celowych. Natomiast operacje polegające na przyjmowaniu wpłat środków pieniężnych dokonywanych przy użyciu kart płatniczych winny być ujmowane na koncie 141 – *Środki pieniężne w drodze*.

Z kolei w myśl przywołanych przepisów *ustawy o rachunkowości* do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z jego treścią ekonomiczną, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Z dniem 1 stycznia 2024 r. w jednostce wprowadzono politykę rachunkowości uwzględniającą operacje dokonywane przy użyciu kart płatniczych, które, zgodnie z tymi regulacjami, są ujmowane na koncie 141 (Zarządzenie Nr 221/23 Burmistrza Miasta Chojnice z dnia 29 grudnia 2023 r. w sprawie: *wprowadzenia polityki rachunkowości oraz zakładowego planu kont*).

2. Sporządzenie za rok 2022 dwóch odrębnych sprawozdań Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych dla Urzędu Miejskiego – jednostki oraz gminy miejskiej Chojnice – organu, czego nie przewidują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 144 z późn. zm.) – str. 26 - 27 protokołu.

Z brzmienia § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia (dotyczącego sporządzania sprawozdania zbiorczego) wynika, że winno być ono sporządzone przez przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

(por. wyjaśnienia tut. Izby: <https://riogdansk.archiwum.bip.net.pl/pliki/7674/> Czy prawidłowe jest sporządzanie dwóch jednostkowych sprawozdań Rb 27S, z organu i z jednostki).

3. Dokonanie zmiany zaciągniętego zobowiązania poprzez podpisanie w dniu 23 grudnia 2021 r. Aneksu nr 2 do umowy nr KM.272.39.2021 z dnia 27 sierpnia 2021 r. (dotyczącej wykonania zadania: „Budowa ul. Rybackiej w Chojnicach wraz z kanalizacją deszczową” o wartości brutto 890.503,38 zł) zmieniającego termin wykonania zadania z dnia 23 grudnia 2021 r. na dzień 5 stycznia 2022 r., co spowodowało obciążenie roku 2022 zobowiązaniem w wysokości 890.503,38 zł i w konsekwencji zmianę charakteru zadania na projekt wieloletni. W dniu podpisania Aneksu nr 2 przedmiotowa inwestycja wprawdzie była ujęta w Wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do nw. uchwały (łącznie nakłady finansowe określono w wysokości 1.205.115 zł), jednak limit wydatków na 2022 r. wynosił 0 zł. Powyższe naruszyło obowiązujący w czasie zaciągnięcia zobowiązania § 2 pkt 1 uchwały Nr XXIII/314/20 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie *przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021 – 2037* (ze zm.) w zw. z postanowieniami Załącznika nr 2 do ww. uchwały: Wykaz przedsięwzięć oraz w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.) – str. 124 - 130 protokołu.

Stosownie do brzmienia art. 228 ust. 1 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych* uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

Natomiast z art. 226 ust. 4 tej ustawy wynika, że przez ww. przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- 1) programami finansowanymi z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 tej ustawy;
- 2) umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Zgodnie z treścią § 2 pkt 1 ww. uchwały Burmistrz Miasta Chojnice był upoważniony do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w prognozie przedsięwzięć – do wysokości limitów zobowiązań określonych w załączniku nr 2 do tej uchwały.

Przyjęty w Załączniku nr 2 do ww. uchwały Wykaz przedsięwzięć przewidywał w dniu podpisania Aneksu nr 2 (23 grudnia 2021 r.) na realizację zadania: „Budowa ul. Rybackiej w Chojnicach wraz z budową kanalizacji deszczowej” łączne nakłady finansowe w kwocie 1.205.115 zł, z tego limit wydatków na 2021 r. wynosił 920.000 zł, natomiast w roku 2022 nie przewidywano finansowania tego zadania.

Wykaz przedsięwzięć został zmieniony uchwałą Nr XXXIII/455/21 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 27 grudnia 2021 r. w *sprawie zmiany wieloletniej prognozy finansowej na lata 2021 – 2037* (weszła w życie z dniem podjęcia) poprzez przesunięcie limitu wydatków w wysokości 919.660 zł przeznaczonych na realizację przedmiotowego zadania z roku 2021 na rok 2022.

Zadanie to zostało ujęte również w Wykazie przedsięwzięć stanowiącym Załącznik nr 2 do uchwały Nr XXXIII/456/21 Rady Miejskiej w Chojnicach z dnia 27 grudnia 2021 r. w *sprawie: przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej na lata 2022 – 2037*, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2022 r. z limitem wydatków na 2022 r. wynoszącym 919.660 zł.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że:

- 1) doszło do podpisania sprawozdań budżetowych za 2022 r. z wykonania planów finansowych jednostki organizacyjnej gminy (Środowiskowego Domu Samopomocy w Chojnicach), dla której Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chojnicach pełni funkcję jednostki obsługującej, przez osobę nieuprawnioną (kierownika obsługiwanej placówki), co naruszyło § 14 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej* w zw. z art. 10c ust. 2 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) – str. 196 - 197 protokołu.

Zgodnie z § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia sprawozdania budżetowe podpisują główny księgowy (skarbnik) i kierownik jednostki (dysponent funduszu, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kierownik jednostki obsługującej).

Z powyższego przepisu wynika, że w przypadku prowadzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych gminy przez jednostkę obsługującą (w tym przypadku funkcję tę pełni Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Chojnicach) do podpisania sprawozdań budżetowych składanych przez jednostki obsługiwane uprawnieni są wyłącznie: kierownik jednostki obsługującej oraz główny księgowy jednostki obsługującej.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 10c ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym* w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości;

- 2) w badanym okresie nie przedłożono organowi stanowiącemu miasta projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który może nastąpić:
- w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej – art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.),
 - w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – art. 98a ust. 1 ww. ustawy,
 - w wyniku scalenia nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu – art. 107 ust. 1 i 2 ww. ustawy,
- czego wymagają wskazane przepisy ustawy *o gospodarce nieruchomościami* – str. 62 protokołu.

Zgodnie z art. 146 ust. 2 ww. ustawy wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu [wyjątek zawarty w art. 146 ust. 2a ww. ustawy – przewiduje do 75% wzrostu wartości nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. *o rewitalizacji* (tekst jednolity: Dz. U. z 2024 r. poz. 278)]. Wysokość ww. stawek procentowych opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

Stosownie do brzmienia art. 98a ust. 1 ww. ustawy wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 30% różnicy wartości nieruchomości między wartością, jaką nieruchomość miała przed podziałem, a jaką ma po jego dokonaniu.

Natomiast w myśl art. 107 ust. 1 ww. ustawy osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, są zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy opłat adiacenckich w wysokości do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, drzew i krzewów, o których mowa w art. 106 ust. 1 ww. ustawy, jeżeli zostało za nie wypłacone odszkodowanie.

Stosownie zaś do ust. 2 tego artykułu wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej stanowi obowiązek rady gminy, bowiem dopiero na jej podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji ustala i określa wysokość opłaty adiacenckiej, stanowiącej dochód gminy. Brak stosownej uchwały prowadzi do nieuprawnionej rezygnacji ze źródła dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (vide: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, wyd. C. H. Beck 2015 r., Legalis; por. również: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. II SA/GL 654/06, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 25.07.2000 r. sygn. II SA/KA 2952/98, wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r. sygn. I SA 2293/02).

Podając powyższe do wiadomości Panu Burmistrzowi, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z postanowieniami *ustawy o rachunkowości, rozporządzenia 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 oraz obowiązującą w jednostce polityką rachunkowości,

2. sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z postanowieniami *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,*
3. zaciąganie zobowiązań na wieloletnie programy, projekty lub zadania wyłącznie w granicach upoważnienia i limitów określonych aktualnie obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej w Chojnicach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Signature Not Verified
Dokument podpisany przez Luiza
Budner - Iwanicka RIO w
Gdańsku
Data: 2024.03.19 14:20:32 CET

Luiza Budner – Iwanicka
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Antoni Szlanga – Przewodniczący Rady Miejskiej w Chojnicach.

