

Łódź, dnia 24 lutego 2023 roku

Pan
Radosław Arkusz
Wójt Gminy Dalików

WK – 602/8/2023

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Dalików¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2020-2022 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; wydatków na wynagrodzenia i pochodne; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli – wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszania procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie zadłużenia jednostki

W 2020 roku mimo wystąpienia nadwyżki budżetowej, jednostka zdecydowała o zaciągnięciu kredytu na spłatę planowanego deficytu, którego kwota okazała się ostatecznie przeszacowaniem potrzeb pożyczkowych (kredytowych) budżetu Gminy. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynikało, że Gmina zawarła umowę kredytu w dniu 12 maja 2020 roku, z możliwością przekazania środków w dwóch transzach - do dnia 12 maja - 1.200.000,00 zł oraz do dnia 2 listopada

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 11 maja – 30 lipca 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 30 grudnia 2022 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

2020 roku - 800.000 zł – razem 2.000.000,00 zł. Jednocześnie, według danych sprawozdawczych na II i III kwartał oraz na koniec roku całkowity poziom wykonania dochodów i wydatków do planu wyniósł odpowiednio: [1] w II kwartale dochody 49,98 %, wydatki 43,48% (wykonanie nadwyżki budżetowej w okresie półrocznym – 483.802,43 zł); [2] w III kwartale dochody 79%, wydatki 69,12% (wykonanie nadwyżki budżetowej w III kwartale – 934 747,44zł); [3] na koniec roku dochody 100,03 % wydatki 92% (nadwyżka budżetowa – 591.003,34 zł). Istniała zatem możliwość korekty kwoty zrealizowanego zobowiązania poprzez zmniejszenie środków przetransferowanych do budżetu w ramach II transzy kredytu (korekta kwoty 800.000,00 zł). Tym bardziej, że jednostka dysponowała także możliwą do zaangażowania kwotą wolnych środków. Warto również zauważyć, że w okresie od momentu zaciągnięcia zobowiązania i otrzymania I transzy środków, do chwili realizacji II transzy, Gmina dysponowała dochodami wykonanymi wyższymi od planu lub też wprowadziła te dochody tylko po stronie wykonania, co zniekształciło wartość planowanego deficytu uzasadniającego montaż finansowy Gminy Dalików i związane z nim potrzeby kredytowe Gminy.

Uzasadniając powstałe przeszacowanie Gmina powołała się w szczególności na okoliczność pandemii oraz otrzymanie nieplanowanych w roku budżetowym środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Warto jednak zauważyć iż niezależnie od trwającej pandemii Gmina w toku realizacji budżetu otrzymywała wystarczające sygnały płynące z wykonania o realizacji niższego deficytu do planowanego. Zatem, poprzez dokonanie bieżących korekt planu dochodów wobec wykonania w II III i IV kwartale 2020 roku istniała realna możliwość zmniejszenia potrzeb pożyczkowych (kredytowych Gminy) planowanych na ten rok. Natomiast, w kwestii wykonania dochodów bez planu wobec kwoty 765.892,00 zł (środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych), powyższa okoliczności nie wystąpiłaby, gdyby kontrolowany zastosował się do wskazówek RIO w Łodzi i otrzymane środki rozliczył międzyokresowo, synchronizując ich wykonanie z wydatkami finansowanymi tymi środkami.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Analiza porównawcza ewidencji księgowej i wyciągów bankowych wykazała brak zgodności badanych obszarów danych. Występujące różnice spowodowane były głównie: [1] niezgodnością dat księgowania zdarzeń gospodarczych na kontach zespołu 1 z ich faktycznym przebiegiem wynikającym z ewidencji księgowej banku; [2] dokonywaniem na kontach zespołu 1 zapisów korygujących bez związku z operacjami realizowanymi przez bank prowadzący obsługę rachunków bankowych, z którymi powiązane są te konta; [3] nieprawidłowym księgowaniem mylnych wpływów w zakresie zwrotu nieprawidłowo przekazanych lub otrzymanych środków; [4] niezgodnością w opisie zdarzeń gospodarczych między opisem księgowym i tytułem przelewu. Ponadto, zastosowany przez jednostkę model księgowania obciążeń rachunku bieżącego wydatków kwotami wypłat z tytułu składek PZU, czy spłaty pożyczek udzielonych z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, wymaga korekty zmierzającej do rozdzielania operacji realizowanych w imieniu obsługiwanej jednostki i obciążających tę jednostkę w stosunku do operacji niestanowiących dla niej obciążenia i wykonywanych w imieniu innego podmiotu. Rachunek wydatków nie powinien ewidencjonować innych operacji niż operacje stanowiącej faktyczny wydatek urzędu JST, a po stronie wpływów wyłącznie zasilanie i zwroty wynikające z mylnych wpływów. Stosując tę regułę jednostka skutecznie uniknęłaby księgowania technicznych, zaburzających transparentność dokonywanych operacji oraz skutkujących brakiem zgodności pomiędzy ewidencją księgową

jednostki i banku (zapisy techniczne nie są odnotowywane na wyciągu bankowym). Natomiast w kwestii przekazania w formie zasilenia środków na spłatę raty kapitałowej, faktycznej zapłaty dokonano z rachunku urzędu. Tym samym płatność nie odbyła się z rachunku organu, co wpływa na nieprawidłowe zapisy pomiędzy kontem 134 i 133 w ewidencji księgowej budżetu Gminy. W takim bowiem ujęciu rachunek organu (budżetu gminy) nie został obciążony zapłatą, a sama spłata dokonała się z rachunku Urzędu. Przy czym z uwagi na rozchodowy, a nie wydatkowy charakter operacji gospodarczej, zapis ten dokonany został z pominięciem klasyfikacji.

2. Przyjęty przez jednostkę model szczegółowego podziału konta 225 w ramach księgi głównej ograniczał przejrzystość dokonywanych operacji. Przedstawiona uwaga nie dotyczy jednak sposobu uszczegółowienia, lecz księgi, w której tego dokonano. Zgodnie z obowiązującymi zasadami - do uszczegółowienia lub uzupełniania zapisów kont księgi głównej stosuje się konta ksiąg pomocniczych (patrz art. 16 i 17 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości – tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120), pozwalające na uszczegółowienie operacji prezentowanych w księdze głównej, w której co do zasady i w miarę możliwości należy stosować zapis syntetyczny. Jednostka powinna rozważyć zasadność stosowania rozbudowanych kont rozrachunkowych w księdze głównej, szczególnie tam gdzie stosowana jest ta sama klasyfikacja budżetowa lub operacje dotyczą pracowników grupowanych w ramach danego urzędu lub zadania inwestycyjnego (uwaga dotyczy głównie kont o numerach 225-23, 225-24, 225-25, 225-29, 225-30, 225-32, 225-33, 225-37, 225-38, 225-39, 225-35, 225-36, 225-40, 225-42, 225-43, 225-44, 225-45, 225-46, 225-41, 225-61, 225-62, 225-66, 225-67, 225-68, 225-58, 225-69, 225-71, 225-80).
3. Sprawozdania jednostkowe Rb-27S Urzędu Gminy Dalików, mimo że zostały sporządzone z działalności tego Urzędu, zakresem prezentowanych danych odpowiadały sprawozdaniu jednostkowemu Gminy Dalików.

danych sprawozdawczych sprawozdań miesięcznych Rb 27s z ewidencją księgową prowadzoną na kontach 130 i 101 za lata 2020-2021

Nazwa jednostki	Rodzaj sprawozdania	Data	Plan wg. Rb-27s	Dochody wykonane Wg Rb 27s	Dane wg. ewid. ksiąg. (konto 101,130)	Różnica
1	3	4	5	7	8	
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	30.09.2020	25.022.760,87	19.880.404,43	2.601.042,06	-17.279.362,37
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	31.10.2020	25.281.151,67	21.863.692,41	2.807.546,83	-19.056.145,58
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	30.11.2020	25.440.105,67	24.233.287,61	3.111.267,85	-21.122.019,76
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	31.12.2020	25.510.676,78	26.387.703,38	3.416.641,05	-22.971.062,12
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	31.01.2021	23.584.008,07	2.016.804,83	159.539,48	-1.857.265,35
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	28.02.2021	23.640.441,07	4.028.131,68	477.155,82	-3.550.975,86
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	31.03.2021	23.686.178,07	6.173.810,28	1.174.646,56	-4.999.163,72
Urząd Gminy w Dalikowie	RB27S	30.06.2021	27.601.923,11	12.952.933,47	2.071.873,30	-10.881.641,17

Skarbnik Gminy złożyła wyjaśnienia wskazując, że przedłożone do kontroli sprawozdania jednostkowe miesięczne RB-27S to sprawozdania jednostkowe jednostki samorządu terytorialnego, obejmujące swym zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową jak i jej organ. Uzgodnienie danych zawartych w sprawozdaniu (dochody wykonane) dokonywane jest w oparciu o wygenerowane wydruki księgowe zestawienia obrotów i sald kont 130 i 101 Urzędu Gminy wg. klasyfikacji oraz stany na klasyfikacjach dochodów organu.

Odnosząc się do przedstawionych wyżej ustaleń oraz złożonych wyjaśnień sprawozdanie jednostkowe Rb-27S noszące nazwę Urzędu Gminy Dalików były faktycznie sprawozdaniami jednostkowym jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie planowania i wykonania budżetu

- Analizą objęto 100% podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów zaplanowanych i wykonanych, przy czym wynik ograniczono do podziałek, w których wykonanie przekroczyło 110% planu pierwotnego lub gdzie planu nie wprowadzono, powodując powstanie różnicy pomiędzy wartościami planowanymi i wykonanymi. W celu ograniczenia liczby prezentowanych wyników i przedstawienia jedynie tych podziałek, które w największym stopniu wpłynęły na wartość wykonanych dochodów, dane odfiltrowano kierując się kwotą różnicy pomiędzy planem pierwotnym i wykonaniem przekraczającą 50.000,00 zł.

Dochody, których wykonanie w kwartale osiągnęło ponad 110% wartości planowanej przyjętej w uchwale budżetowej w jej pierwotnym brzmieniu.

Rok 2020

Pierwszy kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2020 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan wg uchwały	I kwartał 2020		
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		Plan	wykonanie	Udział procentowy
1	2	3	4	5	6	7	8
600	60016	049	0	32 000,00	32 000,00	40 642,18	127,01%
756	75616	050	0	115 000,00	115 000,00	36 438,74	31,69%
758	75816	629	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
801	80103	069	0	50 000,00	50 000,00	23 846,51	47,69%

Drugi kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2020 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan	II kwartał 2020	
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		wykonanie	Udział procentowy
1	2	3	4	5	6	7
600	60016	049	0	32 000,00	59 029,33	184,47%
756	75616	050	0	115 000,00	74 686,79	64,95%
758	75816	629	0	0,00	0,00	0,00%
801	80103	069	0	70 000,00	42 153,32	60,22%

Trzeci kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2020 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan	III kwartał 2020	
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		wykonanie	Udział procentowy
1	2	3	4	5	6	7
600	60016	049	0	34 522,40	61 648,79	178,58%
756	75616	050	0	115 000,00	138 198,93	120,17%
758	75816	629	0	0,00	765 892,00	0,00%
801	80103	069	0	70 000,00	67 127,17	95,90%

Czwarty kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2020 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan	IV kwartał 2020	
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		wykonanie	Udział procentowy
1	2	3	4	5	6	7
600	60016	049	0	34 522,40	65 993,73	191,16%
756	75616	050	0	140 000,00	198 117,86	141,51%
758	75816	629	0	0,00	765 892,00	0,00%
801	80103	069	0	70 000,00	80 070,53	114,39%

Rok 2021

Pierwszy kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2021 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan wg uchwały	I kwartał 2021		
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		Plan	wykonanie	Udział procentowy
1	2	3	4	5	6	7	8
756	75616	050	0	130 000,00	130 000,00	81 708,00	62,85%
758	75802	628	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
758	75816	609	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
758	75816	610	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
758	75816	629	0	0,00	0,00	0,00	0,00%
801	80103	069	0	50 000,00	50 000,00	11 946,00	23,89%

Drugi kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2021 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan	II kwartał 2021		Udział procentowy
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		wykonanie	7	
1	2	3	4	5	6	7	
756	75616	050	0	150 000,00	153 451,29	102,30%	
758	75802	628	0	0,00	0,00	0,00%	
758	75816	609	0	0,00	0,00	0,00%	
758	75816	610	0	0,00	0,00	0,00%	
758	75816	629	0	587 000,00	1 087 000,00	185,18%	
801	80103	069	0	50 000,00	23 892,00	47,78%	

Trzeci kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 30 września 2021 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan	III kwartał 2021		Udział procentowy
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		wykonanie	7	
1	2	3	4	5	6	7	
756	75616	050	0	197 881,88	272 948,00	137,93%	
758	75802	628	0	0,00	0,00	0,00%	
758	75816	609	0	0,00	0,00	0,00%	
758	75816	610	0	587 000,00	1 087 000,00	185,18%	
758	75816	629	0	0,00	0,00	0,00%	
801	80103	069	0	50 000,00	31 856,00	63,71%	

Czwarty kwartał – okres sprawozdawczy od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2021 roku

Klasyfikacja budżetowa				Plan	IV kwartał 2021		Udział procentowy
Dział	Rozdział	Paragraf	Źródło		wykonanie	7	
1	2	3	4	5	6	7	
756	75616	050	0	197 881,88	391 764,05	197,98%	
758	75802	628	0	0,00	2 101 664,00	0,00%	
758	75816	609	0	0,00	1 000 000,00	0,00%	
758	75816	610	0	587 000,00	1 087 000,00	185,18%	
758	75816	629	0	0,00	0,00	0,00%	
801	80103	069	0	50 000,00	60 168,80	120,34%	

Opisane wyżej przypadki niedoszacowania planu jednostka uzasadniła m.in. [1] pandemią; [2] koniecznością równoważenia niedoborów wykonania w innych rozdziałach (udziały w podatku); [3] dochowaniem relacji określonych w art. 242 i art. 243 ustawy o finansach publicznych; [4] możliwością wprowadzenia do budżetu przychodów z pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Wspomniane przesłanki nie powinny jednak stanowić uzasadnienia dla zaniechań w zakresie korekty planu. Zwłaszcza w sytuacji, gdy jego wartość w toku wykonywania budżetu, w poszczególnych kwartałach poprzedzających zamknięcie roku obrotowego, była niższa w stosunku do wykonania.

Niewątpliwie wskazana przez jednostkę pandemia istotnie wpłynęła na gospodarkę finansową a jej skutki nadal są odczuwalne. Trudno jednak zgodzić się z tezą jakoby wynikające z pandemii następstwa, skutkujące np. zniżeniem wpływów w niektórych podziałkach klasyfikacji budżetowej stanowiły uzasadnienie dla niedostatecznego zaktualizowania lub nawet braku zaktualizowania planu w innych podziałkach tej klasyfikacji. Szczególnie w momencie, gdy mimo pandemii zaewidencjonowane wykonanie przewyższało oczekiwania jednostki wobec przyjętych przez nią założeń planistycznych. W toku wykonywania budżetu uchwała budżetowa i zawarty w niej plan stanowił podstawowe źródło realizacji gospodarki finansowej jednostki, co oznaczało konieczność bieżącego i nieprzerwanego monitorowania przebiegu zdarzeń gospodarczych i oceny ich wpływu na przyjęte wartości planistyczne (urealnienie planu). Niezasadne i sprzeczne z zasadami wykonywania budżetu było zatem powoływanie się na równowagę niedoborów wykonania w jednej podziałce poprzez niedoszacowanie planu w innej podziałce.

Natomiast w kwestii dotyczącej braku korekt planu w 2021 roku i jej uzasadnienia potrzebą wprowadzenia do planu przychodów pożyczki z Funduszu, wszelkie działania prowadzące do zamierzonego ukształtowania planu dochodów i wydatków w taki sposób, aby utrzymać planowany deficyt dający uzasadnienie do zaciągnięcia zobowiązania (zniżenie planu dochodów, zawyżenie planu wydatków) – także wskazuje na naruszenie rzetelności danych przyjętych do uchwały budżetowej. Szczególnie, gdy zaciągnięcie takiego zobowiązania nie wymaga planowania deficytu budżetowego (patrz art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych – tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.).

W odniesieniu do wyjaśnień dotyczących braku planu w dziale 758, rozdziale 75816, § 629 – jednostka powołała się na stanowisko Izby, wskazując że kwota zaangażowanych do planu dochodów powinna być równoważona wydatkami finansowanymi tymi dochodami, a jako że Gmina nie ponosiła w roku otrzymania środków wydatków, wartość planu dochodów równa była 0,00 zł. Składając wyjaśnienie jednostka nie wskazała jednak, iż oprócz ww. zalecenia, w przypadku zaistnienia powołanych okoliczności, Izba zalecała również przeprowadzenie ww. środków przez rozliczenie międzyokresowe, umożliwiające ich uwolnienie jako dochodu wykonanego w okresie realizacji wydatków, które tymi dochodami są finansowane.

W zakresie planowania wieloletniego

1. W podstawie prawnej przyjętej prognozy – kontrolowany przyjął nieprawidłowe założenie dotyczące ustalania okresu obowiązywania prognozy, powołując się na nieobowiązującą treść art. 226 i art. 227 ustawy o finansach publicznych. Długość okresu prognozowania odniesiono do przyjętych limitów wydatków dla przedsięwzięć. Tymczasem, zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 227 ww. ustawy - wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzy kolejne lata budżetowe, nie krócej jednak niż okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.
2. W zakresie realistyczności wieloletniej prognozy finansowej – jednostka nie dokonała korekty mnożników wzrostu dochodów i wydatków oraz nie określiła w przewidywanych w kolejnych latach prognozy przychodów zwrotnych. W odniesieniu do ww. mnożników dla oszacowania danych prognozowanych na rok 2021 i lata następne przyjęto roczną progresję na poziomie 3,0% dla dochodów i 2,5% dla wydatków w całym okresie prognozowania. Bez korekty,

mimo zmian danych makroekonomicznych opublikowanych na stronie Ministerstwa Finansów. Według aktualizacji na dzień 31 sierpnia 2021 roku, na którą to aktualizację powołała się Gmina przy opracowywaniu WPF na rok 2022 i lata następne, wskaźnik PKB i wskaźnik inflacji w latach 2022 -2035 przewidziano na poziomie: [1] 2022 rok – PKB 4,60%, inflacja 3,30%; [2] 2023 rok – PKB 3,7%, inflacja 3,00%, [3] 2024 rok – PKB 3,50%, inflacja 2,70%; [4] 2025 rok – PKB 3,50%, inflacja 2,50%; [5] 2026 rok – PKB 3,50%, inflacja 2,50%; [6] 2027 rok – PKB 3,40%, inflacja 2,50%; [7] 2028 rok – PKB 3,30%, inflacja 2,50%; [8] 2029 rok - PKB 3,10% inflacja 2,50%; [9] 2030 rok – PKB 2,90%, inflacja 2,50%; [10] 2031 rok – PKB 2,80%, inflacja 2,50%; [11] 2032 rok – PKB 2,70%, inflacja 2,50%; [12] 2033 rok – PKB 2,60%, inflacja 2,50%; [13] 2034 rok – PKB 2,50%, inflacja 2,50%, [14] 2035 rok – PKB 2,50%, inflacja 2,50%. Oznacza to, iż w od września, także dla prognozy na 2021 rok i lata następne, istniała podstawa do aktualizacji danych makroekonomicznych co najmniej dla lat 2022 – 2024, szczególnie bacząc na informacje płynące z otoczenia gospodarczo-ekonomicznego jednoznacznie wskazujące na wzrost cen towarów i usług w okresie od stycznia do grudnia 2021 roku o ponad 6 procent liczone rok do roku.

Natomiast w kwestii prognozowania długu i rozchodów Gminy Dalików wykazane w prognozie, dla roku 2020 i lat następnych oraz dla roku 2021 i lat następnych, wartości nie były zgodne z kwotami wynikającymi z harmonogramów spłat, a powód różnicy nie był możliwy do ustalania na podstawie danych wynikających z przyjętych prognoz. Innymi słowy, jednostka nie wskazała w ramach integralnych elementów prognozy (objaśnienia) powodów, dla których kwota długu i rozchody budżetu nie zachowują zgodności z kwotą długu i spłatą rat wynikającymi z harmonogramów załączonych do umów kredytów i pożyczek. Mając powyższe na uwadze przyjęta dla roku 2020 roku i lat następnych prognoza nie była możliwa do zweryfikowania w zakresie długu Gminy i jego spłaty, a dla 2021 roku i lat następnych także nierealistyczna z punktu widzenia prognozy wzrostu cen towarów i usług (inflacja) dla lat 2022 do 2024.

W zakresie dochodów z podatku od nieruchomości

1. Stwierdzono: [1] - 2 przypadki naruszenia terminu składania deklaracji rocznych przez podatników (...)³; [2] 1 przypadek dokonania przypisu należności podatkowej po upływie 31 dni od daty doręczenia deklaracji podatkowej; [3] niezgodność powierzchni gruntów lub budynków oraz ewentualnie ich przeznaczenia w odniesieniu do deklaracji złożonych przez 2 podatników o nr (...)⁴, tj.:

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

- podatnik nr (...) ⁵ - przeznaczenie gruntów i budynków pod działalność gospodarczą - o szacowanej powierzchni określonej na podstawie danych Geoportal.gov.pl 2.981 m². Różnica pomiędzy powierzchnią szacowaną i faktycznie wykazaną 2.081 m². Szacowana kwota zaniżonego podatku przy stawce 0,85 zł -1.768,85 zł;
 - podatnik nr (...) ⁶ - przeznaczenie gruntów i budynków pod działalność gospodarczą o szacowanej powierzchni około 15.200 m². Zgodnie z fotografiami terenu stanowiącymi warstwę mapy geodezyjnej (ortofotomapa) na przedmiotowej działce stwierdzono występowanie ogniw fotowoltaicznych w zabudowie szeregowej, liczącej łącznie 13 rzędów oddzielonych pasami gruntu. Mając na uwadze uwarunkowania zabudowy, ww. instalację można traktować jako funkcjonalną całość z koniecznością zaklasyfikowania całego wydzielonego terenu jako gruntu związanego z działalnością gospodarczą. Wówczas do opodatkowania należało zgłosić całkowitą powierzchnię gruntu w obrębie granicy wytyczonej ogrodzeniem (grunt pod strefę ochronną umożliwiającą komunikację pomiędzy poszczególnymi elementami instalacji). Szacowana kwota zaniżonego podatku przy stawce 0,85 zł - 7.735,80 zł.
2. W zakresie opodatkowania terenów i obszarów górniczych stwierdzono przypadki zaniżenia przez podatników przewidywanej lub faktycznie zajętej powierzchni obszaru przeznaczonego na wydobycie, jak również zaniechanie zgłoszenia do opodatkowania gruntów zajętych pod wydobycie w informacjach lub deklaracjach podatkowych, co świadczyło o braku dokonania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.).

W zakresie czynności windykacyjnych

Stwierdzono, że nie przestrzegano przyjętych reguł wewnętrznych w zakresie terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. W przypadku upomnień naruszenie terminów dotyczyło jednego podatnika, a w zakresie tytułów wykonawczych ponad 95% objętych kontrolą podatników. Największe naruszenie terminu stwierdzono podczas kontroli czynności upominawczych i windykacyjnych wobec podatnika o nr (...) ⁷. Na zaległości w kwocie 65.235,00 zł przypadające za okres od dnia 1 stycznia 2018 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku, upomnienia i tytuły wykonawcze wstawiono w dniu 28 czerwca 2021 roku, tj. po upływie – w stosunku do najwcześniej powstałej zaległości – 1.195 dni.

W zakresie ewidencji wartości niematerialnych i prawnych

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W dwóch przypadkach nieprawidłowo zaksięgowano zakup oprogramowania, wprowadzając je na stan pozostałych środków trwałych, tj. na konto 013 (Microsoft Office 2013 kwoty 199 i 419 zł). Tymczasem niezależnie od formy nabycia oprogramowania (wersja pudełkowa, nabycie online, uzyskanie prawa dostępu – subskrypcja) nabywana wartość nie ma zmaterializowanego charakteru. Nawet jeżeli źródłem jej przenoszenia jest fizycznie identyfikowane urządzenie lub magazyn danych (dysk, pendrive lub nośnik optyczny). W związku z powyższym prawidłowym kontem do ewidencji jest konto 020 – Wartości niematerialne i prawne.

W zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji i jej udokumentowania

Stwierdzono nieprawidłowe przeprowadzenie zarządzanej w 2021 roku inwentaryzacji, skutkujące naruszeniem art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości, poprzez:

- udokumentowanie przebiegu czynności inwentaryzacji gruntów oraz oparcie tych czynności na dokumentacji niespełniającej wymagań dokumentu źródłowego. Zarówno w protokole z weryfikacji gruntów, jak i w złożonych wyjaśnieniach, jednostka podała, że inwentaryzacja została oparta na dokumentacji źródłowej w postaci tytułów definiujących prawo jednostki do władania gruntami objętymi zakresem inwentaryzacji. Przebieg inwentaryzacji udokumentowano jednak poprzez załączenie do akt źródłowych wyciągu z ewidencji księgowej gruntów Gminy Dalików oraz wydruku z bazy danych ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Poddębicach (wygenerowanego z platformy geoportal2.pl, który stanowił podstawę dokonanej weryfikacji).

Wskazane źródło danych nie może być jednak uznane z dokumentację przydatną na potrzeby inwentaryzacyjne ponieważ: [1] nie stanowiło dokumentacji sporządzonej i kontrolowanej merytorycznie i faktycznie przez Gminę Dalików (brak podstaw do nadania przedmiotowej dokumentacji miana własnego dokumentu źródłowego); [2] zawierało - co do zasady, informacje wtórne wobec danych źródłowych z uwagi na wnioskowy charakter wpisów dokonywanych w ewidencji⁸, stosownie do przepisów ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne (wyjątek stanowią wpisy dokonywane z urzędu); [3] aktualizacja danych w zasobie odbywała się wg. reguł właściwych dla prowadzonej ewidencji, wynikających także z treści ww. ustawy, w sposób niezależny od woli kontrolowanej jednostki, co bezpośrednio przekładało się na ocenę aktualności danych w kontekście terminu na jaki powinna zostać przeprowadzona inwentaryzacja;

- udokumentowanie przebiegu czynności inwentaryzacji środków trwałych w budowie w oparciu o dokumentację księgową z pominięciem dowodów potwierdzających realną weryfikację nabytego składnika. Środki trwałe w budowie zinwentaryzowano metodą weryfikacji dokumentacji źródłowej. Protokół z tej czynności sporządzono w dniu 14 stycznia 2022 roku, oświadczając w nim dokonanie przez zespół spisowy zweryfikowania salda konta 080 - Środki trwałe w budowie, i stwierdzenia, że saldo to wynika z zapisów prawidłowo udokumentowanych sprawdzonymi i zweryfikowanymi

⁸ Brak zgłoszenia przez Gminę Dalików w Starostwie Powiatowym w Poddębicach zmiany o stanie gruntów (np. nabycie, zamiana) nie zostanie odnotowany w ewidencji stanowiącej źródło weryfikacji. Wniosek taki podważa zasadność powoływania się na dane ewidencyjne geoportal2 bez weryfikacji dokumentów źródłowych i zaprowadzenia wewnętrznej bazy danych o gruntach prowadzonej i weryfikowanej tylko w oparciu o taką dokumentację.

dokumentami. W dalszej części protokołu wyspecyfikowano stany sald w podziale na poszczególne zadania, ze wskazaniem kwoty określającej poziom ich realizacji. Dodatkowo do protokołu dołączono dowody OT oraz faktury potwierdzające nakłady poniesione na realizację środka znajdującego się w budowie. Wymienione dokumenty służą jednak w głównej mierze do ustalenia stanu salda, które nie może być bezpośrednio i na zasadzie wyłączności uznawane za podstawowy cel inwentaryzacji. Innymi słowy, to nie konto i jego stan, ale środek trwały i jego wartość oszacowaną na podstawie poniesionych nakładów należy weryfikować. To oznacza, że dokumentacja inwentaryzacyjna powinna zostać wzbogacona, co najmniej o poświadczenie weryfikacji np.: nabytych praw związanych z budowanym środkiem trwałym, zakupionej dokumentacji projektowej, częściowych protokołów odbioru;

- dokonanie inwentaryzacji składnika nieposiadającego cech aktywów. Podczas inwentaryzacji prowadzonej metodą uzyskania od kontrahentów potwierdzenia salda (mienie powierzone) czynnością inwentaryzacyjną objęto lokal oddany w użytkowanie niebędący przedmiotem odrębnego prawa własności – lokal użyczony Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu w Dalikowie wyceniony w wysokości 5.806.909,08 zł tj. według wartości całego obiektu. W ten sposób do grupy aktywów objętych inwentaryzacją włączono składnik wyceniony w wartości już istniejącego środka trwałego (zdublowanie wartości). Aktywa w ramach określonych grup składników stanowią element zasobu jednostki, a ich cechą podmiotową jest możliwość wiarygodnego określania wartości.

W kontekście powyższych ustaleń nieuzasadnione pozostaje zatem także przeprowadzenie inwentaryzacji wszystkich kont budżetu i Urzędu oraz ich porównania ze sprawozdawczością. Sprawdzenie poprawności dokonanych księgowości jest ustawowym obowiązkiem księgowego wynikającym z art. 24 ustawy o rachunkowości, czego nie należy utożsamiać z inwentaryzacją. Tymczasem w jednostce inwentaryzacją objęto zapisy na kontach wynikowych, które prezentują w ujęciu zbiorczym operacje odnotowane na kontach rozrachunkowych, inwentaryzowanych w zakresie ustalenia stanu należności i zobowiązań (inwentaryzacja dwa razy tych samych składników). Warto również zauważyć, że nie wszystkie zapisy ujęte na tych kontach dotyczą operacji wymagających ich objęcia inwentaryzacją, jak np. zakup usług.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia ponoszą pracownicy Urzędu Gminy, w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informacje o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia powstawaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonywaniem budżetu, ze szczególnym uwzględnieniem analizy potrzeby zaciągania zobowiązań dłużnych i tym samym generowania kosztów obsługi długu.

2. Zapewnić ewidencję na koncie 130 z zachowaniem zasad wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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, (tj. Dz.U z 2020 poz. 342 ze zm.) - w szczególności poprzez dokonywanie na tym koncie operacji zgodnych z zapisem ewidencji księgowej banku.
3. Spłaty zobowiązań dłużnych zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego dokonywać z rachunku podstawowego jednostki samorządu terytorialnego, z wykorzystaniem jej ewidencji księgowej, w taki sposób aby treść operacji gospodarczych ujętych na koncie 133 pozostawała w zgodzie z zapisem ewidencji księgowej banku.
4. Zdarzenia gospodarcze ewidencjonować z zachowaniem szczególności właściwej dla danego typu księgi rachunkowej, mając na uwadze treść art. 17 ust 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
5. Przestrzegać wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, wynikającego z art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
6. Zapewnić sporządzanie objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej, z których wynikają ujęte w prognozie wartości, stosownie do wymogu określonego w art. 226 ust.2a ustawy o finansach publicznych.
7. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
8. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania gruntów zajętych na prowadzenie działalności górniczej i wydobywczej w związku z koncesjami wydanymi na terenie gminy Dalików na prowadzenie tego rodzaju działalności. O podjętych czynnościach i ich rezultatach poinformować szczegółowo RIO w Łodzi. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania pozostałych podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
9. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375), w zakresie ewidencji przypisów na podstawie złożonej przez podatnika deklaracji podatkowej.
10. Terminowo podejmować czynności windykacyjne w odniesieniu do zaległości podatkowych, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2083).
11. Zapewnić należyte przeprowadzenie i udokumentowanie przebiegu inwentaryzacji z zachowaniem reguł wynikających z art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości
12. Inwentaryzacją obejmować aktywa i pasywa jednostki mając na uwadze cel prowadzonych czynności, zmierzający do realnego i rzetelnego ustalenia stanu

tych aktów i pasywów, ich wyceny oraz porównania z zapisami ksiąg rachunkowych

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Ryszard Paweł Krawczyk

Prezes RIO w Łodzi

(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy w Dalikowie,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Dalikowie ,
3. aa.