

Łódź, dnia 4 stycznia 2017 roku

Pan  
Grzegorz Turalczyk  
Wójt Gminy Konopnica

WK – 602/2/2017

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Konopnica<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2015 roku oraz trzech pierwszych kwartałów 2016 roku dotyczące, przede wszystkim kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

## **I.**

### **W zakresie wieloletniej prognozy finansowej**

1. W dniu 18 czerwca 2015 roku została zawarta umowa nr 21/2015 z EKO – REGION Sp. z o.o. na wykonanie zadania Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych na obszarze Gminy Konopnica. Termin realizacji umowy ustalono od dnia 1 lipca 2015 roku do dnia 30 czerwca 2017 roku.

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 24 października – 7 grudnia 2016 roku. Protokół podpisany został w dniu 22 grudnia 2016 roku.

Przepis art. 228 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) stanowi, że uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć;
- 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Rada Gminy Konopnica w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Konopnica na lata 2015-2025 (uchwały nr III/10/15 z dnia 29 stycznia 2015 roku, nr IV/15/15 z dnia 16 marca 2015 roku, nr X/47/15 z dnia 24 listopada 2015 roku) nie upoważniła Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. A dodatkowo przedmiotowa umowa nie była objęta wykazem przedsięwzięć.

Zatem Wójt Gminy Konopnica, podpisując w dniu 18 czerwca 2015 roku powyższą umowę - zaciągnął zobowiązanie wieloletnie bez stosownego upoważnienia.

W złożonym wyjaśnieniu Wójt Gminy wskazał, że podstawą zawarcia przedmiotowej umowy nr 21/2015 z dnia 18 czerwca 2015 roku był przepis art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym w zw. z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ponadto wskazał, że upoważnienie wynikające z art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych jest elementem o charakterze fakultatywnym nie zaś obligatoryjnym, oraz że z dniem 1 stycznia 2013 roku wykreślono z katalogu „przedsięwzięć” objętych uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy (art. 226 ust. 4 ustawy o finansach publicznych).

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z cytowanym wyżej przepisem art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, uchwała w sprawie WPF może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć oraz zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. W ramach tego drugiego upoważnienia mieści się obecnie możliwość zawierania także tych umów wieloletnich, które do dnia 31 grudnia 2012 roku miały status przedsięwzięć (art. 226 ust. 4 pkt 2 ustawy o finansach publicznych - w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2012 roku).

Fakultatywny charakter upoważnienia do zawierania umów wieloletnich niezbędnych do zapewnienia ciągłości działania jednostki oznacza, że nie jest konieczne posiadanie tego upoważnienia w przypadku, gdy zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie zawiera w roku budżetowym przedmiotowych umów. Natomiast, gdy w roku bazowym podpisywane są umowy wieloletnie zapewniające ciągłość działania jednostki w latach kolejnych, konieczne jest udzielenie przez Radę Gminy przedmiotowego upoważnienia.

2. Umowa o partnerstwie nr 2/2015 w ramach Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2016-2019 dotycząca zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej Nr 4536E Rychłocice – Pajęczno w m. Konopnica wraz z odwodnieniem i zjazdami, odcinek od ul. Łysogórskiego do ul. Leśnej, budowa skrzyżowania ruchu okrężnego typu rondo na przecięciu ul. Rynek i Kasztanowa z ulicami Szkolna i Jesionowa oraz przebudowa drogi Nr 4532E ul. Szkolna w Konopnicy”, została zawarta w dniu 20 października 2015 roku pomiędzy Powiatem Wieluńskim a Gminą Konopnica.

Zgodnie z § 1 ww. umowy, Gmina Konopnica miała udzielić ze swojego budżetu w 2016 roku Powiatowi Wieluńskiemu pomocy finansowej w wysokości 1.020.000,00 zł w formie dotacji celowej na ww. zadanie.

Rada Gminy Konopnica uchwałą nr III/10/15 z dnia 29 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015-2025, upoważniła Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w załączniku do uchwały. W wykazie przedsięwzięć realizowanych w latach 2015-2016, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały Rady Gminy nr IV/15/15 z dnia 16 marca 2015 roku w sprawie zmiany WPF Gminy Konopnica na lata 2015-2025, nie ujęto pomocy finansowej w formie dotacji celowej dla Powiatu Wieluńskiego. Kolejnej zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Rada Gminy dokonała w dniu 24 listopada 2015 roku, ale przedsięwzięcie polegające na udzieleniu pomocy finansowej Powiatowi Wieluńskiemu nie zostało ujęte.

Zatem Wójt Gminy Konopnica, podpisując w dniu 20 października 2015 roku przedmiotową umowę - zaciągnął zobowiązanie wieloletnie bez formalnego upoważnienia.

Wójt Gminy wyjaśnił, że podstawą zawarcia przedmiotowej umowy nr 2/2015 z dnia 20 października 2015 roku była uchwała Rady Gminy Konopnica nr IX/44/15 z dnia 22 września 2015 roku oraz przepis art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Ponadto realizacja przedmiotowego zobowiązania została zaplanowana w całości na jeden rok budżetowy i płatność z tytułu tego zobowiązania nie wykraczała poza jeden rok budżetowy, a zatem nie istniała potrzeba ujęcia go w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Odnosząc się do powołanych wyjaśnień należy wskazać, że w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, w roku w którym zaciągane jest zobowiązanie (zawarta zostaje umowa), należy ujmować także takie zadania, projekty, programy, które mając charakter wieloletni nie skutkują wydatkami w roku bazowym.

Jeżeli zadanie, projekt, program spełniają cechy wskazane w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (zdefiniowany cel, określone parametry kosztowe, okres realizacji z wyznaczonymi limitami wydatków), to brak wydatków w roku zawarcia umowy nie dyskwalifikuje zadania, jako przedsięwzięcia. Natomiast umowa zawarta w roku bazowym, z której wynikają wydatki w roku kolejnym (w latach kolejnych) ma charakter umowy wieloletniej. Podkreślić należy, że uchwała w sprawie WPF stanowi jedyną podstawę zaciągnięcia zobowiązań w zakresie umów związanych z realizacją przedsięwzięć, generujących wydatki w kolejnych latach budżetowych – w ramach limitu zobowiązań określonego zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

3. Z prognozy wydatków bieżących, uwzględnionej w wieloletniej prognozie finansowej stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 169/16 z dnia 30 września 2016 roku wynikało, że zaplanowana w 2017 roku kwota wydatków bieżących była niższa o 672.593,40 zł w stosunku do tych wydatków w 2016 roku, tj. o 4,86%, co wskazuje na brak urealnienia kwoty wydatków bieżących na rok 2017 i lata następne. Zgodnie z wyjaśnieniem Skarbnika Gminy w powyższej kwestii, zmiana dochodów i wydatków bieżących wpływa na wysokość indywidualnego wskaźnika, dlatego też w obawie przed zmniejszeniem indywidualnego wskaźnika spłaty nie dokonano urealnienia planowanych wydatków.

### **W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości**

1. W bilansie jednostki budżetowej – Urzędu Gminy, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku, w pozycji pasywów C.II.7 - Rozliczenia z tytułu środków na wydatki budżetowe i z tytułu dochodów budżetowych, wykazano kwotę 6.147,89 zł stanowiącą saldo Ma konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych. Zgodnie z prowadzoną ewidencją analityczną do ww. konta, powyższe saldo stanowiło zobowiązanie jednostki z tytułu nadpłat w dochodach budżetowych, które obejmowały wpływy z podatków i opłat lokalnych, opłaty za wodę, opłaty z tytułu czynszów czy opłatę za wywóz odpadów komunalnych. Poprawnie w bilansie jednostki budżetowej saldo ww. konta należało uwzględnić w pozycji C.II.5 - Pozostałe rozliczenia, które zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.) służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Natomiast w pozycji C.II.7 wykazuje się rozliczenia pomiędzy jednostkami budżetowymi, a dysponentami środków budżetowych, tj. np. saldo Ma kont 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”, czy saldo Ma konta 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”.
2. W ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2015 roku nie ujęto dowodów księgowych, które dotyczyły zdarzeń gospodarczych, które nastąpiły

w grudniu na łączną kwotę 20.864,39 zł. Natomiast na dzień 30 września 2016 roku zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług zgodnie z ewidencją źródłową winny stanowić 96.146,22 zł. Faktycznie wykazano zobowiązania na kwotę 70.691,40 zł, przedmiotowe zobowiązania zawyżono o kwotę 268,00 zł i zaniżono o kwotę 25.722,82 zł.

3. Jednostka nie prowadziła ewidencji księgowej zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług w sposób umożliwiający, bez wglądu w każdy dokument księgowy (lub w umowę zawartą z wykonawcą lub dostawcą), ustalenie zobowiązań wymagalnych.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

1. W zakresie prawidłowości danych wykazanych w sprawozdaniach Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych za 2015 rok, ustalono, że w ramach skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości wykazano skutki zwolnienia budowli wykorzystywanych na cele oczyszczania ścieków, przesyłania wody i ciepła oraz składowania odpadów w wysokości 285.575 zł (14.278.737,38 zł x 2%).

Stosownie do przepisu art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716), opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Gmina nie prowadzi działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.), a zatem wskazane budowle w świetle ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie są przedmiotem opodatkowania i w związku z tym nie mogą rodzić skutków finansowych udzielonych zwolnień.

Zatem, w ww. sprawozdaniach, sporządzonych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku, zawyżono skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości o 285.575 zł.

2. (...)².

Organ podatkowy nie wezwał podatnika do złożenia korekty informacji o nieruchomościach.

---

<sup>2</sup> 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 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

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 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

Przepis art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), obliuguje organ podatkowy do dokonywania czynności sprawdzających mających na celu ustalenie poprawności formalnej składanych deklaracji, jak również ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zgodnie z art. 274a § 2 ww. ustawy - w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

3. Stwierdzono przypadki, szczegółowo opisane w protokole kontroli, zaniechania bieżącego podejmowania czynności windykacyjnych – z opóźnieniem nawet 2 letnim – wobec podatników podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych. W dwóch przypadkach nie wystawiono tytułów wykonawczych na zaległości z tytułu poszczególnych rat podatku od nieruchomości z roku 2014 i 2015. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów obowiązującego w kontrolowanym okresie (do dnia 31 grudnia 2015 roku) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 roku, poz. 656) oraz obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 roku rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).
4. Na podstawie przedłożonej ewidencji analitycznej stwierdzono, że na karcie księgowej jednego z najemców, szczegółowo opisanego w protokole kontroli, na dzień 31 grudnia 2015 roku występowała zaległość w wysokości 200,87 zł (w tym 52,93 zł dotyczyło roku 2014). Na dzień 30 września 2016 roku zaległość wynosiła 8.108,27 zł z tytułu czynszu z 2014 i 2015 roku oraz należności 2016 roku za miesiące lipiec, sierpień i wrzesień. Nie prowadzono czynności windykacyjnych wobec najemcy.

Podkreślić należy, że jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi lat dziesięć, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata (art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny - tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.). Świadczenia okresowe to świadczenia powtarzające się, które dłużnik powinien spełniać w pewnych ustalonych odstępach czasu, np. świadczenia z tytułu umowy najmu, dzierżawy, użytkowania wieczystego. Świadczeniami okresowymi są również odsetki należne za opóźnienie w zapłacie ww. należności.

Jednostka powinna zatem podejmować bieżąco czynności windykacyjne, w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń w zakresie należności o charakterze cywilnoprawnym.

## **W zakresie gospodarki mieniem**

1. Rada Gminy uchwałą nr XXIV/162/09 z dnia 26 czerwca 2009 roku uchwaliła program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Konopnica na lata 2009-2013. Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na kolejne lata nie został już jednak uchwalony przez organ stanowiący, co naruszało art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.).
2. Przy sprzedaży nieruchomości o numerze ewidencyjnym 20/39, o powierzchni 0,0880 ha oraz przy sprzedaży nieruchomości oznaczonych ewidencyjnie numerami 20/40 o powierzchni 0,0814 ha, 20/41 o powierzchni 0,0820 ha, 20/42 o powierzchni 0,0820 ha, 20/43 o powierzchni 0,1088 ha, 20/44 o powierzchni 0,1021 ha, 20/45 o powierzchni 0,0956 ha, położonych w Gminie Konopnica obręb 9 Strobin (szczegółowo opisanych w protokole kontroli), Wójt Gminy Konopnica ogłosił przetargi ustne nieograniczone na sprzedaż przedmiotowych nieruchomości z naruszeniem art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), tj. przed upływem terminu na złożenie wniosków przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.
3. W przypadku umów najmu i dzierżawy zawieranych w 2015 i 2016 roku kontrolowana jednostka nie zachowała procedury oddania nieruchomości w najem i dzierżawę, w zakresie obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem i dzierżawę, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ust. 1b powołanego art. 35, obowiązek sporządzenia wykazu nie dotyczy oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy, natomiast wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.
4. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446) - do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

Rada Gminy Konopnica nie podjęła uchwały na podstawie powołanego wyżej przepisu prawa, zatem do zawarcia kolejnej umowy z dotychczasowym najemcą czy dzierżawcą wymagana jest zgoda organu stanowiącego. W przypadku trzech umów najmu i dzierżawy zawartych w kontrolowanym

okresie z dotychczasowymi najemcami stosownej zgody Rada Gminy Konopnica nie wyraziła.

### **W zakresie udzielonych dotacji**

1. Ustalono, że przyjęcie programu współpracy Gminy Konopnica z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na rok 2015 (uchwała Rady Gminy Konopnica nr XLI/220/14 z dnia 29 października 2014 roku) nie zostało poprzedzone konsultacjami, których szczegółowy sposób przeprowadzania został określony uchwałą Rady Gminy nr XXVII/142/13 z dnia 28 maja 2013 roku. Powyższe stanowiło naruszenie przepisu art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.), który stanowi, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3.
2. Sprawozdanie z realizacji rocznego programu współpracy Gminy Konopnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w roku 2015, zostało przedłożone Radzie Gminy Konopnica w dniu 31 maja 2016 roku, na XV sesji Rady Gminy. Powyższe sprawozdanie nie zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, do czego obliguje Wójta Gminy przepis art. 5a ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
3. W wyniku kontroli sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego, określonego umową nr 10/2015 z dnia 16 marca 2015 roku, za okres od 16 marca 2015 roku do dnia 15 grudnia 2015 roku, złożonego przez Międzyzakładowy Ludowy Klub Sportowy Konopnica (wpłynęło do Urzędu Gminy Konopnica w dniu 23 grudnia 2015 roku), kontrolujące ustaliły:
  - w tabelarycznej części sprawozdania końcowego „Rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów”, wysokość kosztów zadania zgodnie z umową – a więc i ze złożoną w konkursie ofertą – różniła się w poszczególnych rodzajach kosztów z kosztorysem ofertowym. W pozycji kosztów „sprzęt sportowy” na planowaną w kosztorysie ofertowym kwotę wydatków pokrytą z dotacji w wysokości 12.000,00 zł, wydatkowano zgodnie ze sprawozdaniem końcowym 24.861,51 zł, co stanowiło 207,18% planu (plan tego rodzaju kosztu podany w sprawozdaniu „zgodny z umową” wynosi 22.000,00 zł).Zgodnie z zapisem § 9 ust. 4 umowy nr 10/2015, jeżeli dany koszt finansowy z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy z kosztem określonym w odpowiedniej pozycji kosztorysu, to uznaje się go za zgodny z kosztorysem wtedy, gdy nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 10%.  
W § 2 umowy zapisano, że zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji opisu



poszczególnych działań oraz zobowiązuje się do wykorzystania przekazanej dotacji zgodnie z celem, na jaki ją uzyskał i na warunkach określonych niniejszą umową.

Zatem w kategorii „sprzęt sportowy” za zgodny z kosztorysem można uznać wydatek do wysokości 13.200 zł (12.000 x 110%) – w tej kategorii wydano więcej o 11.661,51 zł.

- wydatek ujęty w pierwszej pozycji zestawienia faktur: dowód wpłaty za opłatę wyrejestrowującą w kwocie 250,00 zł, poniesiony z dotacji - data wystawienia 12 marca 2015 roku. W umowie określono termin realizacji zadania publicznego od dnia 16 marca 2015 roku do dnia 15 grudnia 2015 roku, zatem nie zachowano umownego terminu realizacji,
- w sprawozdaniu ujęto „Zestawienie faktur (rachunków)” składające się z pozycji: liczba porządkowa, numer dokumentu, data wystawienia, kategoria opis, kwota, środki pochodzące z dotacji, środki finansowe własne. Zgodnie ze wzorem sprawozdania stanowiącym załącznik do ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, zestawienie faktur (rachunków) posiada następujące pozycje: numer dokumentu księgowego; numer pozycji kosztorysu (zgodnie z częścią II.1 – rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów); data wystawienia dokumentu księgowego; nazwa kosztu; kwota, z tego ze środków pochodzących z dotacji, z tego ze środków własnych, środków z innych źródeł, w tym wpłat i opłat adresatów zadania publicznego; data zapłaty.

Brak numeru pozycji kosztorysu uniemożliwił jednoznaczne zakwalifikowanie poszczególnych wydatków do poszczególnych rodzajów kosztów, a co za tym idzie stwierdzenie, że wykazana kwota łączna np. w pozycji „utrzymanie obiektu”, „sprzęt sportowy”, „transport” znajduje pokrycie w wydatkach wykazanych w zestawieniu faktur (rachunków).

W adnotacjach urzędowych złożonego sprawozdania końcowego, Sekretarz Gminy wpisała: sprawozdanie złożono w terminie, kwota wskazana w sprawozdaniu – rozliczona zgodnie z umową.

W § 15 umowy zapisano, że wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z niniejszą umową wymagają pod rygorem nieważności zawarcia w formie pisemnej aneksu. Wszelkie wątpliwości związane z realizacją niniejszej umowy wyjaśniane będą w formie pisemnej.

Nie przedłożono jednak kontrolującym żadnego aneksu do umowy.

Sekretarz Gminy w złożonym wyjaśnieniu poinformowała, że wraz ze sprawozdaniem częściowym dostarczono do Urzędu dokumenty księgowe, które zostały ujęte w przedstawionym rozliczeniu. Dokumenty finansowe były prawidłowo opisane oraz podpisane przez Prezesa Klubu realizującego zadanie. Załączony wykaz dokumentów finansowych jest zgodny z dostarczonymi do weryfikacji dokumentami. Ponadto Sekretarz poinformowała, że na sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego została umieszczona adnotacja, że dotacja celowa została wykonana w pełnej przekazanej kwocie na realizację planowanych zajęć

sportowych, zgodnie z zapisami umowy nr 10/2015 z dnia 16 marca 2016 roku, udział w turniejach oraz utrzymanie obiektów sportowych.

Zwrócić należy uwagę, że art. 126 ustawy o finansach publicznych określa, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Zgodnie z art. 17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: 1) stopnia realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Skuteczna kontrola prowadzona przez jednostki udzielające dotacji ma kluczowe znaczenie dla efektywności realizacji zlecanych zadań i wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na ich realizację.

## **W zakresie ewidencji majątku**

1. W wyniku porównania gruntów ujętych w ewidencji gminnego zasobu nieruchomości oraz gruntów ujętych w ewidencji środków trwałych na koncie 011, według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku, stwierdzono, że w ewidencji księgowej konta 011 nie zostały ujęte wszystkie grunty, tj. nie ujęto gruntów przejętych od Wojewody Łódzkiego, w tym nieruchomości zajętych pod drogę gminną nr 372211 relacji Piekło – Wierzchlas pod Łysą Górą – Anielin oraz nieruchomości, które na mocy innych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią własność Gminy. Ponadto ww. grunty funkcjonują jako grunty, których wartość nie została oszacowana.

Mając na uwadze zapisy art. 20 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047) należy zauważyć, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. W przypadku uzasadnionego braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych, kierownik jednostki może zezwolić na udokumentowanie operacji gospodarczej za pomocą księgowych dowodów zastępczych, sporządzonych przez osoby dokonujące tych operacji. Nie może to jednak dotyczyć operacji gospodarczych, których przedmiotem są zakupy opodatkowane podatkiem od towarów i usług oraz skup metali nieżelaznych od ludności. Przytoczone uregulowania zawarte w ww. przepisie prawa określają obowiązek ujęcia w księgach rachunkowych każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym. Niewątpliwie takim zdarzeniem gospodarczym jest nieodpłatne otrzymanie składnika

aktywów, np. gruntu. Ponadto ww. artykuł zezwala na udokumentowanie operacji gospodarczych za pomocą dowodów zastępczych w przypadku braku możliwości uzyskania zewnętrznych obcych dowodów źródłowych. Przykładowo decyzje komunalizacyjne wydawane przez Wojewodę Łódzkiego, nie zwierały wartości gruntów, zatem nie mogły stanowić dowodu księgowego, lecz mogły stanowić podstawę do sporządzenia zastępczego dowodu księgowego, po uprzednim określeniu wartości przejmowanego gruntu.

Należy zaznaczyć, że niewykazanie wartości wszystkich posiadanych gruntów, w tym zajętych na drogi gminne w sprawozdaniu finansowym, miało wpływ na wierne przedstawienie sytuacji majątkowej Gminy. Grunty stanowią cenny składnik majątku, a ich wycena bilansowa powoduje wzrost aktywów trwałych jednostki. W świetle przepisów ustawy o rachunkowości brak jest podstaw do wyłączenia z ujęcia w księgach rachunkowych i z dalszej wyceny bilansowej gruntów, których zaliczenie do środków trwałych wynika wprost z ich definicji określonej w art. 3 ust. 1 pkt 15 ppkt a ww. ustawy. Należy zauważyć, że dla konieczności ujęcia w księgach rachunkowych nie ma znaczenia sposób użytkowania czy przeznaczenia gruntu. Przeznaczenie gruntu może być brane pod uwagę przy określaniu jego wartości stanowiącej podstawę ujęcia w księgach rachunkowych. Ponadto brak określenia wartości przekazywanego majątku w odpowiedniej decyzji nie dyskwalifikuje tego składnika majątku do ujęcia w księgach rachunkowych pod względem wartościowym. Wycena środków trwałych, w szczególności gruntów następuje w oparciu o art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który mówi, że nie rzadziej niż na dzień bilansowy środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Ponadto art. 28 ust. 2 ww. ustawy precyzuje co należy rozumieć przez cenę nabycia, a mianowicie jest to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny - jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. Z przytoczonego przepisu wynika wyraźnie zatem, że środki trwałe przyjęte nieodpłatnie wycenia się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

W zakresie wyceny gruntów zwrócić należy uwagę na zapisy art. 150 ust 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi że w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się określenia wartości rynkowej, odtworzeniowej,

katastralnej i określenia innych rodzajów wartości określonych w odrębnych przepisach. Ponadto art. 150 ww. ustawy stwierdza, że wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne, wartość katastralną nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości oraz że określenia wartości rynkowej i odtworzeniowej dokonują rzeczoznawcy majątkowi. Z powyższego przepisu nie wynika obowiązek wyceny nieruchomości na potrzeby ewidencji księgowej, a tym samym obowiązek sporządzenia takiej wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego.

2. W przypadku jednej inwestycji stwierdzono nieterminowe wprowadzenie danego środka trwałego na stan ewidencji księgowej, biorąc pod uwagę datę protokołu odbioru inwestycji, tj. przyjęcie środka trwałego „Remont drogi w miejscowości Rychłocice” nastąpiło dokumentem OT nr 6/2015 z dnia 31 października 2015 roku, na podstawie protokołu odbioru inwestycji z dnia 28 lipca 2015 roku. Powyższym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.), który stanowi, że składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.

## **W zakresie inwentaryzacji**

Spisem z natury objęto mienie Gminy powierzone do używania placówkom realizacji projektów z dofinansowaniem z Programu Operacyjnego Kapitału Ludzkiego ze środków Unii Europejskiej. Powyższe stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym, powierzone kontrahentom własne składniki aktywów powinny być inwentaryzowane drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

*Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy rzeczowo właściwi w zakresie szczegółowo wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

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

1. Zapewnić zaciąganie zobowiązań wieloletnich w ramach upoważnień dla organu wykonawczego, ujętych w uchwale Rady Gminy w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).
2. Zapewnić ujmowanie w wykazie przedsięwzięć zadań, projektów, programów, które mają charakter wieloletni i spełniają cechy wskazane w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
3. Zapewnić przestrzeganie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w zakresie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej, w szczególności w odniesieniu do prognozowanych wydatków bieżących.
4. Zapewnić prawidłowe, zgodne z ewidencją księgową, wykazywanie danych w bilansie Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej.
5. Przestrzegać zasady określonej w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którą - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz ujmować w księgach rachunkowych wszystkie operacje gospodarcze i finansowe, stosownie do wymogu wynikającego z art. 20 ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
6. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej na koncie 201 - rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, w sposób umożliwiający ustalenie kwot ewentualnych zobowiązań wymagalnych do celów sprawozdawczych.
7. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, danych o skutkach finansowych wynikających z udzielonych przez Radę Gminy zwolnień w podatku od nieruchomości. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP oraz Rb-27S sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 roku, w związku z nieprawidłowym wykazaniem skutków finansowych udzielonych zwolnień w podatku od nieruchomości. Poprawione sprawozdania przekazać RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.
8. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, zgodnie z wymogami art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji - stosownie do art. 274a § 2 ww. ustawy - wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub

uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

9. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 599) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
10. Bieżąco monitorować stan zaległości i podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania dochodów z tytułu wpłat czynszu najmu lub dzierżawy, aby nie dopuścić do przedawnienia niepodatkowych dochodów budżetowych.
11. Zapewnić uchwalenie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zgodnie z wymogiem art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
12. Ogłaszać przetargi na sprzedaż nieruchomości, po upływie terminu wyznaczonego na złożenie wniosków przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości, zgodnie z przepisami art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
13. Zapewnić zachowanie procedury oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę, w zakresie obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
14. Zapewnić przestrzeganie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w sytuacji zawierania umów dzierżawy, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do trzech lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość.
15. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie przeprowadzania konsultacji z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy, w sposób określony w art. 5 ust. 5, przed uchwaleniem rocznego programu współpracy z powołanymi organizacjami i podmiotami oraz w zakresie publikacji sprawozdania z realizacji rocznego programu współpracy Gminy Konopnica z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.
16. Zapewnić należytą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym zlecono do realizacji zadanie publiczne i udzielono dotacji na jego finansowanie, przestrzegając ustaleń umownych oraz wymogów określonych ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dokonać analizy rozliczenia dotacji udzielonej Międzyzakładowemu Ludowemu Klubowi Sportowemu Konopnica, w przypadku stwierdzenia okoliczności niezgodnego z przeznaczeniem

wykorzystania części dotacji, podjąć czynności w celu wyegzekwowania jej zwrotu do budżetu Gminy.

17. Podjąć czynności w celu określenia wartości gruntów przekazanych na własność Gminy w drodze decyzji komunalizacyjnych oraz gruntów, które na mocy innych przepisów przeszły na własność Skarbu Państwa i stanowią własność Gminy.
18. Zapewnić bieżące ewidencjonowanie operacji gospodarczych dotyczących środków trwałych, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych.
19. W przypadku inwentaryzacji mienia Gminy powierzonego do używania innym podmiotom, w zakresie metody inwentaryzacji przestrzegać art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

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 nie wykonania 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.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Konopnica  
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Konopnica  
aa