

Łódź, dnia 10 lutego 2017 roku

Pan
Wojciech Rudalski
Wójt Gminy Paradyż

WK-602/11/2017

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 Urzędzie Gminy w Paradyżu¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2015 roku, I półrocza 2016 roku oraz lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; długu publicznego; sporządzania sprawozdań finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji majątku i inwentaryzacji. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa oraz braku stosownych procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach od 15 września 2016 roku do 28 października 2016 roku. Protokół podpisany został w dnia 21 grudnia 2016 roku.

W zakresie form prawno-organizacyjnych funkcjonowania jednostek organizacyjnych

1. Stwierdzono, że na terenie Gminy Paradyż nie funkcjonuje biblioteka publiczna, ani też żadna inna instytucja kultury, a mieszkańcy Gminy mogą korzystać z biblioteki szkolnej działającej w Zespole Szkół Samorządowych w Paradyżu. W zakresie powyższego stanu faktycznego wskazać należy, że stosownie do art.19 ust.2 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz.642 ze zm.) gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych. Stosownie do art.18 ust.3 ustawy o bibliotekach - biblioteka publiczna może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury, w tym powstałej w wyniku połączenia, o którym mowa w art. 13 ust. 7 (biblioteki publiczne mogą być, z zastrzeżeniem art. 19, łączone z innymi instytucjami kultury, jeżeli połączenie nie spowoduje uszczerbku w wykonywaniu dotychczasowych zadań). Biorąc pod uwagę powyższe unormowania stwierdzić należy, że na terenie Gminy Paradyż nie funkcjonuje biblioteka publiczna prowadzona według zasad określonych w ustawie o bibliotekach. Funkcjonowanie publicznej biblioteki w ramach jednostki budżetowej, jaką jest Zespół Szkół Samorządowych w Paradyżu, nie jest wystarczające do przyjęcia, że spełnione zostały wymogi ustawowe.
2. Sposób obsługi finansowej oświatowych jednostek budżetowych Gminy Paradyż był niezgodny z wymogami określonymi w art.10b ust.2 i art.10c2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz.446 ze zm.). Ustalono, że prowadzenie obsługi finansowej jednostek oświatowych tj. Zespołu Szkół Samorządowych w Paradyżu, Szkoły Podstawowej w Wójcinie, Szkoły Podstawowej w Przyłęku oraz Szkoły Podstawowej w Sokołowie należało do zadań Referatu Finansowego.

Od dnia 1 stycznia 2016 roku obowiązują regulacje wynikające z ustawy z dnia 25 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1045), wprowadzające w treści ustawy o samorządzie gminnym zasady organizowania i wykonywania wspólnej obsługi wszelkiego rodzaju gminnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zgodnie ze zmienionym brzmieniem art.5 ust.9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.), możliwość organizowania wspólnej obsługi szkół i placówek na podstawie ustawy o systemie oświaty dotyczy tylko jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o systemie oświaty przestały być, zatem podstawą organizowania wspólnej obsługi szkół samorządowych, a są nią ogólne regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, dotyczące wszystkich jednostek organizacyjnych gminy. W zakresie jednostek budżetowych zastosowanie mają regulacje zawarte w art.10b ust.2 i art.10c ustawy o samorządzie gminnym. Dla

zorganizowania wspólnej obsługi jednostek budżetowych (w tym szkół) zgodnie z przepisami obowiązującymi od 1 stycznia 2016 roku niezbędne jest podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art.10b ust.2 ww. ustawy, określającej w szczególności jednostkę obsługującą (obecnie funkcję tę pełni Urząd Gminy), jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Zakres wspólnej obsługi określony uchwałą rady gminy musi być wyznaczony z uwzględnieniem regulacji zawartych w art.10c ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego wynika, że obowiązki powierzone jednostce obsługującej nie mogą obejmować kompetencji kierowników jednostek obsługiwanych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Ponadto art.10c ust.2 ustawy wskazuje, że w przypadku powierzenia jednostce obsługującej obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości.

W zakresie zaciągniętych kredytów i pożyczek

Stwierdzono przypadek nieterminowego uregulowania raty pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi – umowa nr 070/OW/P/2010 z dnia 25 listopada 2010 roku. Zgodnie z umową - rata powinna być zapłacona do końca września 2015 roku w kwocie 137.500,00 zł. Rata została uregulowana dwoma przelewami. Pierwszy przelew z dnia 28 września 2015 roku w kwocie 137.000,00 zł, drugi dnia 14 października 2015 roku w kwocie 501,53 zł – z czego 1,53 zł stanowiły odsetki z tytułu nieterminowej wpłaty. Powyższe naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), według którego - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Ewidencja odsetek od środków na rachunku bankowym dochodów prowadzona była na koncie 221 - „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, co stanowiło naruszenie uregulowań zawartych w rozporządzeniu 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.) oraz postanowień planu kont, stanowiącego załącznik nr 6 do zarządzenia Wójta Gminy Paradyż nr IV/104/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku w sprawie ustalenia dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości. Odsetki od środków gromadzonych na rachunkach bankowych jednostki należą do dochodów z tytułu operacji finansowych, które zgodnie z unormowaniami zarówno przepisów ww. rozporządzenia, jak i planu kont, należało ewidencjonować na koncie 750 „Przychody finansowe”. Według planu kont, odsetki z tego tytułu należy

ewidencjonować na koncie 750 „Przychody finansowe” w korespondencji z kontem 130 „Rachunek bieżący jednostki” lub 139 „Inne rachunki bankowe”. Konto 221 - zastosowane do ewidencji odsetek bankowych - służy do ewidencji przypisu należności z tytułu dochodów budżetowych, tj. takiej kategorii dochodów budżetowych, która podlega przypisowi przed wpływem środków.

2. Ewidencja odsetek od środków zgromadzonych na rachunku bankowym budżetu prowadzona była na koncie 222 - „Rozliczenie dochodów budżetowych”, co stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenie Ministra Finansów 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. Konto 222 - „Rozliczenie dochodów budżetowych” służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych. Odsetki od środków znajdujących się na rachunku bankowym budżetu powinny być ewidencjonowane bezpośrednio na koncie 901 „Dochody budżetu”.
3. Na dowodach załączonych do objętych kontrolą wyciągów bankowych nie wskazano numeru pozycji księgowej, pod którą ujęto zapis księgowy. Wszystkie dokumenty zostały opatrzone wyłącznie numerem wyciągu bankowego bez wskazania numeru poszczególnych pozycji. Zgodnie z art.14 ust.2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz.1047 ze zm.) - sposób dokonywania zapisów w dzienniku powinien umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Konieczność prawidłowego oznaczenia dowodów księgowych w powiązaniu z zapisami w ewidencji księgowej dotyczy potwierdzenia sprawdzalności ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art.24 ust.4 ustawy o rachunkowości - księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności: udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.
4. W bilansie z wykonania budżetu za 2015 rok saldo Ma konta 224 „Rozrachunki z budżetami” w wysokości 1.549,80 zł dotyczące dotacji do zwrotu, które nie stanowiły środków pieniężnych budżetu wykazane zostały jako „Środki pieniężne budżetu”. W dniu 5 października 2016 roku sporządzono korektę bilansu z wykonania budżetu Gminy Paradyż za 2015 rok, w której pomniejszono wartość środków pieniężnych budżetu (pozycja I.1.1) o kwotę zobowiązań wobec budżetów 1.549,80 zł (dotacje do zwrotu) i wykazano ją w pozycji I.1.2 „Pozostałe środki pieniężne”.
5. Wolne środki za 2014 rok wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za 2015 rok ustalone zostały w nieprawidłowej wysokości. W sprawozdaniu wolne środki wykazano w kwocie 1.269.356 zł zawiązując je o kwotę wykonanego deficytu budżetu za

2014 rok w wysokości 280.793 zł. Prawidłowa kwota wolnych środków za 2014 rok stanowiła 988.562,94 zł. Stosownie do art.217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - wolne środki rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych mogą być źródłem pokrycia deficytu budżetu.

6. W sprawozdaniu Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego, nie wykazano salda Ma konta 224 „Rozrachunki budżetu” w kwocie 1.549,80 zł, w pozycji „Środki niewykorzystanych dotacji”. W dniu 5 października 2016 roku sporządzono korektę sprawozdania, w którym wykazano kwotę 1.549,80 zł, jako środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Dokumenty objęte kontrolą zostały poddane kontroli przez Skarbnika Gminy Paradyż na okoliczność zgodności z planem finansowym, pomimo że Wójt Paradyża powierzył Skarbnikowi Gminy pełen zakres obowiązków i odpowiedzialności wskazany w treści art.54 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do ww. przepisu - głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych jest pracownik, któremu kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie: 1) prowadzenia rachunkowości jednostki; 2) wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi; 3) dokonywania wstępnej kontroli: a) zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, b) kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Biorąc pod uwagę treść wskazanych przepisów oraz zakres kontroli dokonywanej przez Skarbnika Gminy na dowodach księgowych stwierdzić należy niewystarczający jej zakres, bowiem potwierdzane było wyłącznie sprawdzenie operacji na okoliczność zgodności z planem finansowym. Zarządzeniem nr IV/52/2016 z dnia 2 listopada 2016 roku w sprawie zmiany zarządzenia nr IV/104/2015 Wójta Gminy Paradyż z dnia 31 grudnia 2015 roku dokonano zmiany polegającej na określeniu, że Skarbnik Gminy na okoliczność sprawdzenia dowodów księgowych dokonuje adnotacji „Sprawdzono zgodnie z art.54 ust.3 ustawy o finansach publicznych”. Stosownej zmiany związanej z dokonywaniem kontroli przez Skarbnika Gminy dokonano również w Instrukcji w sprawie organizacji i kontroli gospodarki kasowej oraz udokumentowania operacji kasowych w Urzędzie Gminy w Paradyżu - na podstawie zarządzenia Wójta Gminy nr IV/53/3016 z dnia 2 listopada 2016 roku.

2. Dowody księgowe będące podstawą zapisów na koncie 201 - „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” zostały poddane kontroli pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz zatwierdzone do wypłaty, przy czym brak było możliwości ustalenia osób odpowiedzialnych za dokonane czynności, bowiem na dokumentach zamieszczano jedynie parafy bez imiennej

pieczęci. W związku z powyższym brak było możliwości ustalenia czy osoby, które złożyły parafy na dokumentach księgowych były właściwe do sprawdzenia poprawności dokumentów księgowych. Wskazany sposób opisywania i zatwierdzania dokumentów jest niewłaściwą praktyką, ponieważ może wprowadzać w błąd, co do osoby, która dokonała kontroli dokumentów. Podpis na dokumencie księgowym powinien pozwalać na zidentyfikowanie bez żadnych wątpliwości osoby, która go złożyła, ponieważ poświadczona ona, że zarówno operacja, jak i sam dokument są prawidłowe. Złożenie nieczytelnej parafki może powodować, że w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w przeprowadzaniu lub dokumentowaniu operacji nie będzie można ustalić, kto jest za to odpowiedzialny. Biorąc powyższe pod uwagę zasadnym jest zmiana unormowań, jak i praktyki dotyczącej opatrywania parafką dokumentów sprawdzanych i zatwierdzanych do wypłaty. Potwierdzeniem zasadności uwag w tym zakresie jest fakt, że wszystkie dokumenty księgowe przedstawiane do kontroli i rozliczenia podmiotom zewnętrznym są opatrywane pieczęcią i podpisem osób sprawdzających i zatwierdzających dokumenty do wypłaty. Zasady rozliczania środków zewnętrznych precyzyjnie wskazują sposób podpisywania dowodów księgowych przedstawianych do rozliczenia w związku z koniecznością jednoznacznego ustalenia osób odpowiedzialnych za czynności dokonane wobec dowodów księgowych.

3. Stwierdzono przypadki wskazania w treści zapisu księgowego niewłaściwej daty dokonania operacji, tj. daty sprzedaży w zakresie ewidencji zobowiązań podlegających księgowaniu na koncie 201 - „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”. We wskazanych w treści protokołu kontroli przypadkach w treści zapisu podano, że data dokonania operacji była taka sama jak data dokumentu, podczas gdy we wskazanych przypadkach data sprzedaży była inna niż data wystawienia faktury. Wobec powyższego naruszony został art.23 ust.2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - zapis księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji.
4. Stwierdzono jeden przypadek uregulowania faktury po terminie płatności, co naruszało art.44 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Niedotrzymanie terminu płatności dotyczyło zobowiązania wynikającego z faktury ujętej pod pozycją nr 59 zestawienia za miesiąc grudzień 2015 roku – FV 1665. Faktura powinna zostać uregulowana do dnia 7 stycznia 2016 roku, a została uregulowana w dniu 11 stycznia 2016 roku. Kontrolowana jednostka nie została obciążona odsetkami. Pozostałe badane zobowiązania uregulowano z zachowaniem terminu płatności.
5. W grudniu 2015 roku na koncie 201 - „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” zaewidencjonowano zobowiązanie wobec Izby Rolniczej Województwa Łódzkiego na kwotę 156,25 zł z tytułu 2% od uzyskanych wpływów z podatku rolnego. Zobowiązanie z tego tytułu nie powinno zostać zaewidencjonowane na koncie 201, bowiem nie dotyczy rozrachunków z tytułu dostaw, robót i usług. Jest to wpłata na rzecz samorządu gospodarczego, jakim

jest izba rolnicza, a wysokość odpisu reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 1995 roku o izbach rolniczych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz.1079 ze zm.).

6. Na koncie 229 - „Pozostałe rozrachunki publiczno-prawne” na dzień 31 grudnia 2015 roku zaewidencjonowano naliczone składki na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych od dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 rok. Zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 581 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.), płatnik składek (zakład pracy) jest zobowiązany obliczyć, potrącić z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Należy zatem stwierdzić, że zobowiązania jednostki wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w części stanowiącej potrącenie z wynagrodzeń pracowników, powstały w momencie dokonania wypłaty wynagrodzeń, tj. w styczniu 2016 roku, a nie w momencie ich naliczenia czyli w grudniu 2015 roku. Zewidencjonowanie zobowiązań na łączną kwotę 18.343,34 zł z tytułu naliczonych składek społecznych i zdrowotnych finansowanych przez pracownika od dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 rok w księgach rachunkowych pod datą 31 grudnia 2015 roku naruszało art. 20 ustawy o rachunkowości, gdyż zobowiązanie publiczno – prawne z ww. tytułu powstało w dniu wypłaty wynagrodzenia (11 stycznia 2016 roku), a nie w dniu jego naliczenia (31 grudnia 2015 roku), dlatego też powinno być ujęte w księgach rachunkowych roku 2016.

W zakresie dokumentowania operacji kasowych

1. Stwierdzono przypadek ujęcia w raporcie kasowym pod jedną pozycją kilku operacji, co było niezgodne z unormowaniami § 5 pkt 13 Instrukcji w sprawie organizacji i kontroli gospodarki kasowej oraz udokumentowania operacji kasowych w Urzędzie Gminy w Paradyżu, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia Wójta Gminy Paradyż nr IV/31/2014 z dnia 31 grudnia 2014 roku. Zgodnie z tymi unormowaniami - wpłaty i wypłaty wpisywane są do raportu kasowego chronologicznie z zachowaniem liczby porządkowej operacji oraz podaniem symbolu i numeru źródłowego dowodu kasowego i krótkiej treści operacji.
2. W kontrolowanych raportach kasowych, tj. nr 34/2015 za okres od 1 do 10 grudnia 2015 roku, nr 35/2015 za okres od 11 do 20 grudnia 2015 roku, nr 36/2015 za okres od 21 do 31 grudnia 2015 roku wpłaty i wypłaty gotówki widniejące w raportach kasowych nie zostały ujęte w księgach rachunkowych w tych samych dniach, w których zostały dokonane. Powyższe było niezgodnie z art.24 ust.5 pkt 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli ujęcie wpłat i wypłat gotówką, czekami i weksłami obcymi oraz obrotu detalicznego i gastronomii następuje w tym samym dniu, w którym zostały dokonane.

3. Listy, na podstawie których dokonywane były wypłaty, między innymi, z tytułu zwrotów za bilety miesięczne uczniów z terenu Gminy Paradyż dojeżdżających do szkół specjalnych; stypendiów szkolnych; ekwiwalentu dla członków OSP; zwrotu akcyzy za paliwo; prowizji od inkasa, nie miały nadanego numeru. W związku z powyższym w raporcie kasowym brak było wskazania w treści wypłaty numer dokumentu, co naruszało z art.21 ust.1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - dowód księgowy powinien zawierać co najmniej określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego.

W zakresie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej

1. W zakresie planowania i wykonania budżetu za 2015 rok stwierdzono brak bieżącego monitorowania dochodów i wydatków budżetu, co skutkowało wykonaniem nadwyżki budżetowej we wszystkich kwartałach roku przy planowanym deficycie budżetu. Największe niedoszacowanie parametrów budżetowych miało miejsce w III kwartale albowiem wynosiło ponad 2 mln złotych (2.103.071,09 zł).W tabeli poniższej przedstawiono plan i wykonanie dochodów i wydatków w podziale na bieżące i majątkowe za poszczególne kwartały 2015 roku:

PARAMETRY BUDŻETU	I KWARTAŁ		II KWARTAŁ		III KWARTAŁ		2015 ROK	
	PLAN	WYKONANIE	PLAN	WYKONANIE	PLAN	WYKONANIE	PLAN	WYKONANIE
DOCHODY	13 821 967,45	4 267 148,45	14 228 223,67	8 075 760,31	14 533 136,67	11 534 172,65	15 500 849,49	15 800 981,53
Dochody bieżące	13 796 274,45	4 232 172,95	14 076 662,67	7 888 180,76	14 298 045,67	11 337 352,76	14 699 210,49	14 979 268,84
Dochody majątkowe	25 693,00	34 975,50	151 561,00	187 579,55	235 091,00	196 819,89	801 639,00	821 712,69
WYDATKI	14 097 234,10	3 635 246,97	15 281 962,02	7 258 453,95	15 476 245,02	10 374 209,91	15 711 909,84	14 483 732,28
Wydatki bieżące	12 877 104,97	3 538 051,53	13 308 908,84	6 879 656,92	13 659 840,84	9 852 656,22	14 165 457,66	13 160 606,06
Wydatki majątkowe	1 220 129,13	97 195,44	1 973 053,18	378 797,03	1 816 404,18	521 553,69	1 546 452,18	1 323 126,22
NADWYŻKA/DEFICYT	-275 266,65	631 901,48	-1 053 738,35	817 306,36	-943 108,35	1 159 962,74	-211 060,35	1 317 249,25

2. W objaśnieniach do uchwały nr XIII/88/2015 z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Paradyż na lata 2016-2019, nie wskazano uzasadnienia do prognozy mniejszych dochodów bieżących z tytułu podatku od nieruchomości na 2017 rok niż planowane wykonanie za 2015 rok i prognoza na 2016 rok oraz spadku dochodów i wydatków bieżących w 2016 roku wobec planowanego wykonania za 2015 rok i prognozy na 2017 roku. Stosownie do art.226 pkt 2a ustawy o finansach publicznych - do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości. W objaśnieniach mogą być zawarte także informacje uszczegóławiające dane, o których mowa w ust. 1 tj. między innymi dotyczące dochodów i wydatków bieżących.

W zakresie dochodów budżetowych

1. Stwierdzono przypadek pobrania przez sołtysa w ramach zbierania I raty podatku w 2015 roku kosztów upomnienia, co było niezgodne z art.6 ust.12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.). Zgodnie ze wskazanym artykułem rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso. Inkasent jest uprawniony wyłącznie do poboru podatku, a więc należności publicznoprawnej, która powinna być uiszczona przez podatnika do upływu terminu płatności.
2. Gmina Paradyż nie złożyła deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2016, jak i na lata wcześniejsze, co stanowiło naruszenie art. 6 ust.9 pkt 1 oraz art.6 ust.10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Według wskazanych przepisów - osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe, są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy. Wskutek powyższego w sprawozdaniach budżetowych nie wykazano skutków finansowych obniżenia górnych stawek w zakresie przedmiotów opodatkowania oraz skutków zwolnień.
3. Stwierdzono przypadki wykazania w informacji na podatek od nieruchomości i na podatek rolny tej samej powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, co jednak nie miało wpływu na wysokość opłacanego przez podatnika podatku, bowiem łączne zobowiązanie pieniężne wymierzone na podstawie decyzji ustalone zostało w prawidłowej wysokości, tj. z uwzględnieniem mniejszej podstawy opodatkowania podatkiem rolnym i prawidłowej powierzchni opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Organ podatkowy - stosownie do treści art.274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz.613 ze zm.) - w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. W trakcie kontroli RIO w Łodzi podatnicy złożyli prawidłową informację w sprawie podatku rolnego na 2016 rok.
4. Stwierdzono naruszenie art.3 ust.1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z opłacaniem podatku od nieruchomości od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni 22 m²

przez osobę, która nie była właścicielem budynku. Ustalono, że pomimo iż grunt wraz z budynkiem został przekazany przez właściciela na podstawie umowy darowizny z dnia 27 maja 2015 roku, podatek od nieruchomości od budynku związanego z prowadzeniem działalności nadal opłacał poprzedni właściciel. W trakcie kontroli RIO w Łodzi, podatnik dokonał zmiany informacji w sprawie podatku od nieruchomości, w wyniku czego organ podatkowy zmienił decyzję w sprawie łącznego zobowiązania pieniężnego na 2016 rok i wymierzył podatnikowi większy podatek, stosownie do stanu faktycznego i prawnego.

5. Stwierdzono przypadek niewykazania w informacji w sprawie podatku od nieruchomości pozostałych budynków służących do prowadzenia gospodarstwa rolnego o powierzchni 624 m², zwolnionych z podatku od nieruchomości na podstawie art.7 ust.1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Stosownie do art.6 ust.10 ww. ustawy - obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przedmiotowej ustawy. W trakcie czynności kontrolnych podatnik złożył informację w sprawie podatku od nieruchomości, jednak przez pomyłkę pozostałe budynki mieszkalne służące do prowadzenia gospodarstwa rolnego zostały wykazane w informacji w pozycji dotyczącej przedmiotów opodatkowanych, podczas gdy powinny być wskazane w pozycji dotyczącej przedmiotów zwolnionych.
6. Zaniechano wystawienia tytułu wykonawczego na III i IV ratę podatku od nieruchomości za 2015 rok podatnikowi (...)². Stosownie do § 1 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 r., poz. 656) - wierzyciel był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Zgodnie z przepisem §5 i §6 ww. rozporządzenia - wierzyciel powinien niezwłocznie doręczyć zobowiązanemu upomnienie, a w przypadku nieuregulowania zaległości w terminie wskazanym w upomnieniu wystawić niezwłocznie tytuł wykonawczy w przypadku, gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej był krótszy niż 6 miesięcy.
7. Ustalono, że w związku z oddaniem w dzierżawę działek w Krasiku, Wójcinie w 2015 roku nie dopełniono wymogów wynikających z przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 214 ze zm.), w zakresie podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę w

² 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.

inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Ponadto, w wykazach brak było pełnego opisu nieruchomości przeznaczonych do dzierżawy. Przy dzierżawie działki w Paradyżu w 2016 roku nie zastosowano się do art.35 ust.1b ustawy o gospodarce nieruchomościami – po okresie 3 miesięcy dzierżawy zawarto kolejną umowę dzierżawy działki bez sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu.

8. Stwierdzono, że organ podatkowy mimo braku złożenia informacji na podatek od nieruchomości przez osobę fizyczną, w związku z dzierżawą działki w Paradyżu w 2015 i w 2016 roku, nie zażądał złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia informacji, na podstawie art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
9. W sprawozdania Rb-27S - z wykonania planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za I półrocze 2016 roku, wykazano nieprawidłową kwotę zaległości, mniejszą niż wynikająca z ewidencji księgowej. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015), zgodnie z którymi - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej. Jednostki samorządu terytorialnego sporządzają zbiorcze sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych, w pełnym zakresie informacji wynikających ze sprawozdań jednostkowych z wykonania planu dochodów budżetowych. Prawidłowa kwota zaległości została uwzględniona w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 30 września 2016 roku.

W zakresie dotacji na rzecz przedszkoli niepublicznych

1. Stwierdzono, że dotacja dla Fundacji „Dar dla Potrzebujących” na prowadzenie punktu przedszkolnego „Opoczyński Ośrodek Przedszkolny w Wójcinie” udzielana była w okresie od stycznia 2015 roku do listopada 2015 roku z naruszeniem przepisu art.90 ust.1c oraz art.90 ust.2d ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. ze zm.). Ustalając kwotę dotacji brano pod uwagę wydatki bieżące ponoszone na jednego ucznia w przedszkolu publicznym prowadzonym przez gminę, pomniejszając je o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, jak również – nieprawidłowo - o kwotę dotacji na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Dotacja powinna zostać ustalona na podstawie kwoty wydatków bieżących ponoszonych na ucznia w przedszkolach prowadzonych przez gminę pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie - ale bez pomniejszania o kwotę dotacji na dofinansowanie zadań w zakresie wychowania przedszkolnego. Ustalając kwotę dotacji za grudzień 2015 roku jednostka skorygowała pomyłkę za wszystkie miesiące 2015 roku i przekazała dotację w prawidłowej wysokości.

2. Dotacja za kwiecień 2015 roku została przekazana na rzecz Fundacji „Dar dla Potrzebujących” z trzymiesięcznym opóźnieniem, co naruszało art. 90 ust.3c ustawy o systemie oświaty oraz § 5 ust.3 uchwały Rady Gminy Paradyż nr XXXVIII/250/2014 z dnia 30 października 2014 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli i niepublicznych innych form wychowania przedszkolnego funkcjonujących na terenie Gminy Paradyż oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Zgodnie z ww. unormowaniami - dotacje, o których mowa w ust. 1a-3a, powinny być przekazywane na rachunek bankowy szkoły, przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, placówki lub zespołu szkół lub placówek w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że część za grudzień jest przekazywana w terminie do dnia 15 grudnia.
3. Stwierdzono, że ewidencja dotacji przekazanych na prowadzenie niepublicznej formy wychowania przedszkolnego prowadzona była na koncie 224-1 - „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” w sposób nieprawidłowy, bowiem konieczne było zaewidencjonowanie pod datą 26 czerwca i 31 grudnia 2015 roku na koncie 224 operacji polegającej na przeksięgowaniu udzielonych dotacji odpowiednio za I i II półrocze 2015 roku w celu wyeliminowania niewłaściwego salda należności, jakie powstałoby przy przyjętym sposobie ewidencji. Przekazanie dotacji ewidencjonowane było Wn 224-1 - „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich”/ Ma 130 - „Rachunek bieżący jednostki – wydatki”. Pod datą 26 czerwca 2015 roku i 31 grudnia 2015 roku dokonano księgowania polegającego na ujęciu na podstawie dowodu PK – Polecenia księgowania, przeksięgowania udzielonych dotacji odpowiednio za I i II półrocze 2015 roku. Ustalono, że księgowanie niniejsze miało na celu wyeliminowanie niewłaściwego salda należności, jakie powstałoby przy przyjętym sposobie ewidencji. Na dzień 31 grudnia 2015 roku na koncie 224-1 figurowało saldo należności w wysokości 10.109,09 zł oznaczające kwotę niewykorzystanej dotacji. W zasadach funkcjonowania konta 224 zamieszczonych w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów 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, określono że rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, są ujmowane na koncie 221, a konto 224 nie wykazuje salda.
4. Wynajęcie w dniu 31 lipca 2015 roku lokalu użytkowego w Szkole Podstawowej w Wójcinie na rzecz Fundacji „Dar dla Potrzebujących” nastąpiło bez zgody Rady Gminy Paradyż wyrażonej uchwałą, co stanowiło naruszenie 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 ze zm.). Zgodnie ze wskazanym przepisem - 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.

Ustalono, że Rada Gminy Paradyż nie ustaliła ogólnych zasad wskazanych w treści cytowanego wyżej przepisu w związku z powyższym wynajęcie przedmiotowego lokalu użytkowego było możliwe wyłącznie za zgodą rady gminy wyrażoną w stosownej uchwale. Po zakończeniu czynności kontrolnych w dniu 1 grudnia 2016 roku Rada Gminy Paradyż uchwałą nr XX/141/2016 wyraziła zgodę na zawarcie z Fundacją „Dar dla Potrzebujących” z siedzibą Mroczków Gościnny kolejnej umowy najmu lokalu użytkowego położonego w budynku Szkoły Podstawowej w Wójcinie z przeznaczeniem na prowadzenie zajęć dla dzieci w wieku przedszkolnym (3-5 lat).

W zakresie wydatków osobowych

1. Zastępcy Wójta oraz Skarbnikowi Gminy przyznany był dodatek specjalny niezgodnie z art.36 ust.5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902). Wskazana nieprawidłowość została usunięta podczas kontroli RIO w Łodzi.
2. Ustalono, że jedna osoba – Pani Iwona Pluta była zatrudniona na dwóch stanowiskach pracy - tj. Zastępcy Wójta i Sekretarza Gminy, na każdym w pełnym wymiarze czasu pracy. Było to niezgodne z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1666 ze zm.), w szczególności z art.129 § 1, który wskazuje, iż czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy, z zastrzeżeniem art. 135-138, 143 i 144. W czasie Kontroli RIO w Łodzi, z dniem 1 listopada 2016 roku Pani Iwona Pluta została zatrudniona na 1/8 etatu na stanowisku Zastępcy Wójta i na 7/8 etatu na stanowisku Sekretarza Gminy.
3. W Urzędzie Gminy w Paradyżu zatrudniono osobę na stanowisku nieprzewidzianym w Regulaminie wynagradzania pracowników w Urzędzie Gminy w Paradyżu ani w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.).
4. Niewłaściwie zostało naliczone wynagrodzenie za niepełne miesiące zatrudnienia, co naruszało § 12 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U z 1996 r., nr 62, poz. 289 ze zm.). Zgodnie ze

wskazanym przepisem – w celu obliczenia wynagrodzenia, ustalonego w stawce miesięcznej w stałej wysokości, za przepracowaną część miesiąca, jeżeli pracownik w tym miesiącu był nieobecny w pracy z innych przyczyn niż niezdolność do pracy spowodowana chorobą, i za czas tej nieobecności nie zachowuje prawa do wynagrodzenia - miesięczną stawkę wynagrodzenia dzieli się przez liczbę godzin przypadających do przepracowania w danym miesiącu i otrzymaną kwotę mnoży się przez liczbę godzin nieobecności pracownika w pracy z tych przyczyn. Tak obliczoną kwotę wynagrodzenia odejmuje się od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc.

5. Stwierdzono przypadek przyznania wyższego wynagrodzenia na stanowisku sprzątaczkii, niż było to przewidziane w Regulaminie wynagradzania pracowników w Urzędzie Gminy w Paradyżu. W czasie kontroli RIO w Łodzi Wójt Gminy wprowadził nowy Regulamin wynagradzania, w którym zostały podniesione maksymalne miesięczne kwoty wynagrodzenia zasadniczego w ramach poszczególnych kategorii zaszerogowania. Po dokonanych zmianach wynagrodzenie sprzątaczkii było zgodne z Regulaminem wynagradzania pracowników.
6. Nagrodę jubileuszową za 25 lat pracy wypłacono pracownikowi w sierpniu 2015 roku, podczas gdy w październiku 2014 roku minęło 25 lat pracy. Stanowiło to naruszenie § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, zgodnie z którym - nagrodę jubileuszową wypłaca się niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody.
7. Wysokość wypłaconych ekwiwaleatów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy ustalona została niezgodnie z § 18 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. z 1997 r., nr 2, poz. 14 ze zm.). Według wskazanego przepisu - ekwiwalent za niewykorzystany przez pracownika urlop wypoczynkowy oblicza się dzieląc sumę miesięcznych wynagrodzeń ustalonych na podstawie § 15-17 przez współczynnik, o którym mowa w § 19, a następnie, dzieląc tak otrzymany ekwiwalent za jeden dzień urlopu przez liczbę odpowiadającą dobowej normie czasu pracy obowiązującej pracownika, a następnie, mnożąc tak otrzymany ekwiwalent za jedną godzinę urlopu przez liczbę godzin niewykorzystanego przez pracownika urlopu wypoczynkowego. W skontrolowanych przypadkach wysokość ekwiwalentu za jeden dzień urlopu nie została podzielona przez liczbę odpowiadającą dobowej normie czasu pracy obowiązującej dla pracowników, a następnie tak ustalony ekwiwalent za jedną godzinę nie został pomnożony przez liczbę godzin niewykorzystanego przez pracowników urlopu wypoczynkowego.
8. Akta osobowe robotnika gospodarczego nie były prowadzone zgodnie z § 6 ust.2 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. nr 62, poz. 286 ze zm.) - nie składały się

z trzech części A, B, C oraz nie były ponumerowane. W aktach brak było także pełnego wykazu dokumentów, który powinien znajdować się w poszczególnych częściach akt.

W zakresie umów zleceń dotyczących prowadzenie i aktualizacji rejestrów wyborców oraz sporządzania spisów wyborców

W 2014-2016 roku Wójt Gminy i Zastępca Gminy zawarli z pracownikiem Urzędu Gminy umowy zlecenia na prowadzenie i aktualizację rejestru wyborców, sporządzenie spisu osób uprawnionych do udziału w referendum oraz na sporządzenie i wydrukowanie spisu osób uprawnionych do udziału w wyborach parlamentarnych. Zgodnie z unormowaniami Regulaminu Organizacyjnego (zarządzenie nr III/97/2012 z dnia 31 stycznia 2012 roku) - do zadań Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich w zakresie ewidencji ludności należało sporządzanie i aktualizacja spisów wyborców w ramach prac zleconych oraz prowadzenie, sporządzanie i aktualizacja: rejestru stałych mieszkańców, kartoteki byłych mieszkańców oraz kartoteki pobytu czasowego. Zadania niniejsze zostały przeniesione do zakresu czynności pracownika, z którym zawarto umowy zlecenia. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendum. Zadaniem takimi są zadania wynikające, m.in. z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 roku Kodeks wyborczy (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 15). Jednocześnie w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że wójt wykonuje, w szczególności zadania określone przepisami prawa. Tym samym za prawidłową realizację zadań zleconych gminie odpowiedzialność ponosi wójt, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to także, że przyjęte regulaminy organizacyjne powinny wskazywać struktury urzędu odpowiedzialne za realizację określonych zadań, co z kolei powinno mieć dalsze odzwierciedlenie w obowiązkach służbowych ustalonych dla pracowników. Czynności związane z zapewnieniem obsługi administracyjnej, technicznej oraz organizacją i przeprowadzeniem wyborów powinny być realizowane przez pracowników urzędu gminy w ramach obowiązków służbowych. Od czynności tych należy odróżnić np. pełnienie funkcji członka komisji wyborczej. Obowiązki uwzględnione w regulaminie organizacyjnym, które powinny zostać przeniesione do zakresów czynności pracowników, nie mogą być zlecane na podstawie umów o charakterze cywilnoprawnych. Wpłata zwiększonego wynagrodzenia dla pracownika może być natomiast związana np. z koniecznością zapłaty za pracę w godzinach nadliczbowych. Jednocześnie, zgodnie z art. 22 § 1 ustawy Kodeks pracy, nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w §1 tego artykułu, a więc wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Należy także zauważyć, że sporządzenia spisu wyborców dokonuje się na podstawie stałego rejestru wyborczego, prowadzonego w oparciu o ewidencję ludności, co powinno zostać wykonane przez pracowników Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich, gdyż tylko te osoby posiadają upoważnienia do wglądu w rejestry zawierające dane

osobowe mieszkańców gminy. Należy uznać wobec tego za nieprawidłowe powierzanie pracownikom samorządowym wykonywania czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych (umów zlecenia), realizowanych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy.

Stosownie do art. 21 ustawy o pracownikach samorządowych, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, przy czym zgodnie z art. 36 ust. 5 ww. ustawy, pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych może zostać przyznany dodatek specjalny. Ponadto w myśl art. 42 ust. 2 ustawy, jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta. Podobne zdanie wyraził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 30 czerwca 2000 roku (II UKN 523/99), który stwierdził cyt. *„Zatrudnienie pracowników poza normalnym czasem pracy na podstawie umów cywilnoprawnych przy pracach tego samego rodzaju, co objęte stosunkiem pracy, stanowi obejście przepisów o czasie pracy w godzinach nadliczbowych oraz przepisów dotyczących składek na ubezpieczenie społeczne”*.

W zakresie ewidencji majątku gminy i inwentaryzacji

1. W wyniku kontroli udokumentowania zmniejszeń i zwiększeń stanu środków trwałych w 2015 roku stwierdzono przypadki:
 - ewidencjonowania ruchu środków trwałych na podstawie niewłaściwych dowodów, co stanowiło naruszenie unormowań wewnętrznych przyjętych w jednostce w zakresie polityki rachunkowości;
 - ujęcia zdarzenia w księgach rachunkowych w okresie późniejszym niż zdarzenie to miało miejsce, co stanowiło naruszenie 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;
 - niewłaściwej klasyfikacji środka trwałego, co stanowiło naruszenie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT) (Dz. U. z 2010 r., nr 242, poz. 1622),
 - przyjęcia na stan całkowicie umorzonego środka trwałego, którego umorzenie nie zostało wpisane do tabeli amortyzacyjnej, w związku z tym został on wykazany w bilansie, co naruszało art.46 ust.2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, wg którego wykazana w aktywach bilansu, z zastrzeżeniem ust. 2a, wartość poszczególnych grup składników aktywów wynika z ich wartości księgowej, skorygowanej o dotychczas dokonane odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe oraz odpisy aktualizujące, w tym również z tytułu trwałej utraty wartości składników aktywów trwałych.

2. W wyniku kontroli prawidłowości stosowanych odpisów umorzeniowych stwierdzono przypadki:
 - ujęcia środka trwałego jako obiektu zbiorczego, co naruszało przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT), mówiące, iż w KŚT za podstawową jednostkę ewidencji przyjmuje się pojedynczy element majątku trwałego spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług. Może być nim budynek, maszyna, pojazd mechaniczny itp. Jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza się w ewidencji przyjęcie za pojedynczy obiekt - obiektu zbiorczego, którym może być zespół przewodów rurociągowych lub zespół latarni jednego typu użytkowanych na terenie zakładu, ulicy, osiedla, zespoły komputerowe itp.;
 - zaklasyfikowania środka trwałego do niewłaściwej grupy, co stanowiło naruszenie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji środków trwałych (KŚT);
 - amortyzowania środka trwałego za nieprawidłowy okres, co było niezgodnie z przepisami ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1888 ze zm.), w szczególności art.16h ust.1 pkt 1, zgodnie z którym - odpisów amortyzacyjnych dokonuje się począwszy od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym ten środek lub wartość wprowadzono do ewidencji;
 - przenoszenia pozostałego środka trwałego do środków trwałych i amortyzowania go, mimo iż wcześniej został całkowicie zamortyzowany. Stanowiło to naruszenie art.16h ust.1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, stosownie do którego - odpisów amortyzacyjnych dokonuje się do końca tego miesiąca, w którym następuje zrównanie sumy odpisów amortyzacyjnych środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych z ich wartością początkową lub w którym postawiono je w stan likwidacji. Naruszało to także wewnętrzne unormowania jednostki - politykę rachunkowości, gdzie wskazano, że pozostałe środki trwałe to takie o wartości od 300,00 zł do 3 500,00 zł.
3. W wyniku kontroli prawidłowości przeprowadzonej inwentaryzacji stwierdzono, że:
 - materiały zostały zinwentaryzowane w dniach 11, 29 i 31 grudnia 2015 roku. Ustawa o rachunkowości, w art.26 ust.1 i 3 pkt 1 wskazuje, iż jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację. Termin i częstotliwość inwentaryzacji uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację składników aktywów - z wyłączeniem aktywów pieniężnych, papierów wartościowych, produktów w toku produkcji oraz materiałów, towarów i produktów gotowych, określonych w art.17 ust.2 pkt 4 - rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku, ustalenie zaś stanu nastąpiło przez dopisanie lub odpisanie od stanu stwierdzonego drogą spisu z natury lub potwierdzenia salda - przychodów i rozchodów (zwiększeń i zmniejszeń), jakie

nastąpiły między datą spisu lub potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych, przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym. Jedynie w sytuacji, gdy zapasy materiałów znajdują się w strzeżonych składowiskach, objętych ewidencją ilościowo-wartościową – termin i częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji uważa się za dotrzymany, jeżeli inwentaryzacja jest przeprowadzona raz w ciągu 2 lat (art.26 ust.3 pkt 2 ustawy). W unormowaniach wewnętrznych, tj. w Instrukcji przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji, wskazano, że inwentaryzację materiałów objętych ewidencją ilościowo-wartościową przeprowadza się corocznie 31 grudnia. W instrukcji nie został zdefiniowany termin "strzeżonego składowiska". Z ustaleń wynikało, że zinwentaryzowane zapasy materiałów były ewidencjonowane ilościowo-wartościowo oraz składowane w wyznaczonych magazynach zabezpieczonych zamkami i ogrodzeniem przed dostępem osób nieuprawnionych. Dodatkowo w niektórych obiektach znajdował się alarm;

- w arkuszu spisowym nr 32 pod pozycją 4 (wartość 500,00 zł) oraz 5 (wartość 3 442,00 zł) ujęto pozostałe środki trwałe znajdujące się w budynku Komisariatu Policji w Paradyżu, będące własnością Gminy Paradyż. Stanowiło to naruszenie art.26 ust.2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania.

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

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne:**

1. W przypadku prowadzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej dla oświatowych jednostek budżetowych Gminy Paradyż zapewnić zachowanie zasad określonych w art.10b i 10c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
2. Zapewnić terminowe regulowanie zobowiązań, w tym zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, zgodnie z wymogiem określonym w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym jednostki oraz na rachunku bankowym budżetu ewidencjonować odpowiednio w korespondencji z kontem 750 - „Przychody finansowe” oraz 901 - „Dochody budżetu”, zgodnie

z przepisami rozporządzenia 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.

4. Zapewnić oznaczanie dowodów księgowych w sposób umożliwiający jednoznaczne powiązanie z treścią zapisu księgowego, stosownie do wymogu art.14 ust.2 i art. 24 ust.4 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
5. Czynności polegające na kontroli dowodów księgowych i zatwierdzaniu ich do realizacji potwierdzać podpisem i pieczęcią osoby upoważnionej i odpowiedzialnej za dokonanie stosownych czynności.
6. W treści zapisu księgowego wskazywać datę dokonania operacji gospodarczej, stosownie do wymogu wynikającego z art.23 ust.2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
7. Zobowiązania z tytułu odpisu na rzecz Izby Rolniczej Województwa Łódzkiego ewidencjonować na koncie 240 - „Pozostałe rozrachunki”.
8. Zobowiązania z tytułu naliczonych składek społecznych i zdrowotnych finansowanych przez pracownika od dodatkowego wynagrodzenia rocznego ewidencjonować w księgach rachunkowych miesiąca, w którym dokonywana jest wypłata wynagrodzenia.
9. Zapewnić przestrzeganie uregulowań wewnętrznych, w zakresie ujmowania wpłat i wypłat w raportach kasowych.
10. W księgach rachunkowych ujmować wpłaty i wypłaty gotówki w dniu, w którym zostały dokonane – zgodnie z art.24 ust.5 pkt 3 ustawy o rachunkowości.
11. Wydatków dokonywać na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi określone w art. 21 ustawy o rachunkowości.
12. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach - w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia.
13. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
14. Złożyć w imieniu Gminy Paradyż zaległe deklaracje na podatek od nieruchomości i wykazać skutki finansowe zwolnień oraz obniżenia górnych stawek z tym związane, w bieżącej sprawozdawczości budżetowej.
15. Zapewnić podejmowanie czynności windykacyjnych w terminach wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 roku, poz.2367).

16. W przypadku zawierania umów najmu lub dzierżawy zapewnić przestrzeganie art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość³.
17. Sprawozdanie Rb-27S sporządzać zgodnie z Instrukcją zawartą w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
18. Zapewnić przestrzeganie terminu przekazywania dotacji na rzecz niepublicznych jednostek oświaty wskazanego w art. 90 ust.3c ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty.
19. Ewidencję udzielonych dotacji na koncie 224 - „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich" prowadzić zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów 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, w sposób szczegółowo wskazany w protokole kontroli.
20. Zatrudniać pracowników na stanowiskach pracy przewidzianych Regulaminem wynagradzania pracowników w Urzędzie Gminy w Paradyżu i rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
21. Przy ustalaniu wynagrodzenia pracowników stosować się do uregulowań zawartych w Regulaminie wynagradzania pracowników w Urzędzie Gminy w Paradyżu.
22. Wysokość wynagrodzenia za niepełne miesiące zatrudnienia obliczać zgodnie z §12 ust.1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy.

³ Stan prawny obowiązujący od dnia 1 stycznia 2017 roku.

23. Nagrodę jubileuszową wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika prawa do tej nagrody, zgodnie z § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
24. Wysokość ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy ustalać zgodnie z § 18 rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
25. Akta osobowe pracowników prowadzić zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika.
26. Zaniechać zlecania pracownikom Urzędu Gminy wykonywania czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych, które powinny być realizowane w ramach umowy o pracę.
27. Ewidencję składników majątku (w szczególności środków trwałych, pozostałych środków trwałych) prowadzić zgodnie z przyjętymi zasadami rachunkowości.
28. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym zgodnie z art.20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
29. W zakresie umarzania środków trwałych przestrzegać § 6 ust.2 rozporządzenia Ministra Finansów 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, zgodnie z którym - środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne umarza się lub amortyzuje. Odpisów umorzeniowych lub amortyzacyjnych dokonuje się według zasad przyjętych przez jednostkę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Ustalając zasady umarzania lub amortyzacji, jednostka może przyjąć stawki określone w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez dysponenta części budżetowej albo zarząd jednostki samorządu terytorialnego.
30. W bilansie wykazywać wartość składników aktywów skorygowaną o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe.
31. Środki trwałe klasyfikować zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych KŚT (Dz. U. z 2016 r., poz. 1864).
32. W Instrukcji inwentaryzacyjnej zdefiniować termin „strzeżonego składowiska”.

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.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Paradyż

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Paradyż

aa.