

Łódź, dnia 6 lutego 2017 roku

Pan
JÓZEF KACZMAREK
Burmistrz Uniejowa

WK – 602/9/2017

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 Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Uniejów¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2016 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; udzielania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym; wydatków na wynagrodzenia i pochodne, udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. W ramach kontroli kompleksowej przeprowadzono także kontrolę koordynowaną w zakresie dochodów z mienia, wynikających z najmu lokali użytkowych w latach 2014-2015.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce – wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 4 sierpnia – 10 października 2016 roku. Protokół kontroli podpisano w dniu 16 grudnia 2016 roku.

W zakresie ustaleń organizacyjnych i kontroli zarządczej

1. Stwierdzono, że do czasu rozpoczęcia czynności kontrolnych jednostka nie sporządziła i nie dołączyła do Statutu Gminy Uniejów wykazu gminnych jednostek organizacyjnych funkcjonujących na jej terenie wraz ze wskazaniem organizacyjnoprawnych form ich działania. W dniu 5 października 2016 roku przedłożono kontrolującą uchwałę Rady Miejskiej w Uniejowie nr XXXV/267/2016 z dnia 23 września 2016 roku w sprawie zmiany Statutu Gminy Uniejów uchwalonego w dniu 26 marca 2003 roku, poprzez dodanie do niego załącznika nr 4 określającego wykaz 9 jednostek organizacyjnych Gminy Uniejów.
2. W przedłożonych do kontroli księgach rejestrowych instytucji kultury (dział III) nie odnotowywano wpływu sprawozdań finansowych za lata 2007-2015, sporządzonych przez Miejsko-Gminną Bibliotekę Publiczną oraz Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Uniejowie, do czego zobowiązywały przepisy rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r. poz.189). Sekretarz Miasta zobowiązała się pobrać kopie tych sprawozdań z księgowości i dołączyć je do ksiąg rejestrowych.
3. W wyniku konfrontacji zadań określonych w Regulaminie organizacyjnym dla pracowników zatrudnionych w komórce księgowości z ich zakresami obowiązków stwierdzono, że w żadnym zakresie czynności nie ustalono zastępstwa, tzn. nie wskazano konkretnie - kogo dany pracownik zastępuje oraz kto zastępuje danego pracownika.
4. Stwierdzono, że każdy kontrolowany dokument będący podstawą księgowania operacji gospodarczych podlegał kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej. Jednak na przedłożonych do kontroli dokumentach księgowych widniały nieczytelne podpisy osób dokonujących ich sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym i często merytorycznym. Brak pieczętek imiennych uniemożliwiał kontrolującą ocenę czy zostały one sprawdzone przez upoważnionych do tego pracowników Urzędu, tym bardziej, że w załączniku nr 4 do Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych, wprowadzonej w życie zarządzeniami Burmistrza Miasta nr 66/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku oraz nr 233/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku – nie wskazano wzorów podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych, pozostawiając w kolumnie „wzór podpisu” – puste miejsce.

W zakresie wyboru banku do obsługi budżetu Gminy i jej jednostek organizacyjnych

1. Rachunki bankowe oraz rozliczenia pieniężne Gminy Uniejów oraz jej jednostek organizacyjnych prowadzone są przez Rejonowy Bank Spółdzielczy w Malanowie. Umowę nr 1/2016 o prowadzenie obsługi bankowej budżetu Gminy zawarto w dniu 27 stycznia 2016 roku na czas określony, tj. od dnia 1 lutego 2016 do dnia 31 stycznia 2019 roku. W latach wcześniejszych obsługa bankowa Gminy była sprawowana przez ten sam bank. Podstawą zawarcia kolejnej umowy z ww. bankiem było udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Wartość zamówienia została ustalona na kwotę 25.000,00 zł, co stanowiło równowartość 5.988,17 euro, stosownie do przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 2015 roku w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro (4,1749) stanowiącego podstawę przeliczenia wartości zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz.

2254). Natomiast w protokole postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego błędnie wskazano 5.917,30 jako równowartość euro.

Zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), ustawy tej nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. W przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający zastosował niniejszą ustawę, mimo że wartość zamówienia została ustalona na kwotę 25.000,00 zł (5.988,17 euro).

Stosownie do postanowień wynikających z art. 179 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Jednym ze środków ochrony prawnej jest odwołanie, które przysługuje wyłącznie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 ustawy). W przedmiotowym postępowaniu zamawiający w rozdziale XVIII pkt 1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazał, że w związku z tym, iż wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, odwołanie przysługuje wyłącznie wobec czynności: [1] opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu; [2] wykluczenia odwołującego z postępowania o udzielenie zamówienia; [3] odrzucenia oferty odwołującego.

Warto zwrócić uwagę, że Krajowa Izba Odwoławcza - stosownie do brzmienia art.189 ust.2 pkt 1 ustawy - odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy ustawy, a zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy przepisów Prawa zamówień publicznych nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.

Dodać należy, że odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli: [1] nie zawiera braków formalnych; [2] uiszczono wpis najpóźniej do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania (art.187 ust. 1 i 2 ustawy). W przypadku odrzucenia albo oddalenia odwołania Krajowa Izba Odwoławcza zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego lub uczestnika postępowania odwoławczego, który przystąpił po stronie zamawiającego, wniośł sprzeciw wobec uwzględnienia w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu – koszty obejmujące w szczególności: [1] koszty związane z dojazdem na wyznaczoną rozprawę (posiedzenie) Izby; [2] wynagrodzenie pełnomocników, jednak nie wyższe niż kwota 3.600 zł.

Sumując, stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych - do zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 30.000 euro, może wprowadzać w błąd uczestników postępowania, co do przysługujących im środków zaskarżenia. Ponadto może ich narazić na koszty procedury odwoławczej.

2. W wyniku konfrontacji danych wynikających z ewidencji księgowej kont: 133, 130, 135 i 139 - ze stanami poszczególnych rachunków bankowych Gminy Uniejów (organu i Urzędu), potwierdzonymi na dzień 31 grudnia 2014 i 2015 roku przez wyciągi bankowe wystawione przez Rejonowy Bank Spółdzielczy w Malanowie stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2014 roku na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki” wystąpiło saldo w wysokości 449.763,06 zł, a na dzień 31 grudnia 2015 roku – pozostawała kwota

54.931,09 zł. Na drugą z wymienionych kwot złożyły się między innymi: [1] dochody budżetowe pobrane, lecz nie przelane do końca roku obrachunkowego (konto 222); [2] niewykorzystane środki z rachunku budżetu na pokrycie wydatków (konto 223) oraz [3] kwoty 13.638,24 zł i 1.894,20 zł - stanowiące 70% należytego zabezpieczenia robót, które powinny znajdować się na lokatach i zostać zwrócone wykonawcom (wraz z odsetkami), tj. F.H.U. INSTAL BOGDAN WIECZOREK w dniu 27 stycznia 2016 roku, a Zakładowi Remontowo-Budowlanemu Stanisław Surma - 9 stycznia 2016 roku. Brak należytej kontroli ze strony pracowników Urzędu, w tym Skarbnika Miasta doprowadził do niezakończenia lokat, o których mowa wyżej oraz do zwrotu należnych wykonawcom kwot dopiero w dniach: [1] 21 lipca 2016 roku - firmie F.H.U. INSTAL BOGDAN WIECZOREK; [2] 25 stycznia 2016 roku - firmie Zakład Remontowo-Budowlany. Operacje zostały zaksięgowane na kontach: Wn 240 i Ma 130, zamiast na Wn 240 i Ma 139.

Należy wskazać, że w świetle art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz.1870), jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zgodnie z opisem do konta 130 - „Rachunek bieżący jednostki”, zawartym w załączniku nr 3 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz.289 ze zm.), konto to służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Konto 130 może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 jest równe saldu sald wynikających z ewidencji szczegółowej prowadzonej dla kont: [1] wydatków budżetowych: konto 130 w zakresie wydatków budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku; [2] dochodów budżetowych: konto 130 w zakresie dochodów budżetowych może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu. Saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: [1] przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; [2] przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222.

Dopuszczalność powstania ww. salda nie oznacza dowolności w zakresie terminu likwidacji ww. sald. Są to środki pieniężne budżetu, a zatem jeśli nie udało się ich przelać z uzasadnionych przyczyn na rachunek budżetu do końca roku budżetowego - najpóźniej powinny być przekazane z początkiem następnego roku.

Z ustaleń kontroli wynikało, że terminy likwidacji salda i przekazania środków do budżetu były różne, np.: 25 i 28 stycznia 2016 roku, 8 lutego 2016 roku oraz 21 lipca 2016 roku.

Ze względu na treść art.11 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym jednostka budżetowa funkcjonuje w ramach rocznego planu finansowego i pokrywa swoje wydatki z budżetu – zdaniem RIO w Łodzi - nie powinna ona gromadzić nadmiaru środków pieniężnych na koniec roku, natomiast powinna dążyć do wyzerowania sald konta 130 już w dniu 31 grudnia. Ewentualne salda mogą dotyczyć tych kwot, które z przyczyn nie leżących po stronie jednostki budżetowej nie mogły być odprowadzone do budżetu, np. odsetki od rachunków bankowych.

W zakresie nadzoru właścicielskiego nad spółkami prawa handlowego (udziały)

Na podstawie ewidencji księgowej konta 030 – „Długoterminowe aktywa finansowe” stwierdzono, że – według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku – Gmina Uniejów posiadała udziały w łącznej wysokości **14.955.927,33 zł**. Taką samą wartość udziałów wykazano w bilansie jednostki budżetowej - sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku - pod pozycją IV.1.1. W wyniku kontroli stwierdzono, że identyczną wartość udziałów w spółkach prawa handlowego jednostka wykazała jako bilans zamknięcia na dzień 30 czerwca 2016 roku, mimo że w dniu 13 kwietnia 2016 roku Gmina Uniejów dokonała zwiększenia kapitału zakładowego spółki „GEOTERMIA UNIEJÓW” o kwotę 162.000,00 zł (wyciąg bankowy nr WB 72/2016). Zatem – uznając saldo występujące na koniec 2015 roku po stronie Wn konta 030 za prawidłowe – na dzień 30 czerwca 2016 roku wartość udziałów powinna wynosić 15.117.927,33 zł (14.955.927,33 zł + 162.000,00 zł).

Jednak z ustaleń poczynionych przez kontrolujące wynikało, że Gmina Uniejów na dzień 31 grudnia 2015 roku posiadała udziały o łącznej wartości **15.496.800,00 zł** w następujących spółkach prawa handlowego:

Lp.	Nazwa spółki	Wysokość kapitału zakładowego (zł)	Liczba udziałów	Wartość 1 udziału (zł)	Wartość udziałów na dzień 31.12.2015 roku	Udział Gminy w kapitale zakładowym spółek (%)
1	„GEOTERMIA UNIEJÓW im. Stanisława Olasa” Spółka z o.o. w Uniejowie	10.333.000,00	6.333	1.000,00	6.333.000,00	61,29
2	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „TERMY UNIEJÓW” Spółka z o.o. w Uniejowie	8.757.800,00	87.578	100,00	8.757.800,00	100
3	„OŚWIETLENIE ULICZNE I DROGOWE” Spółka z o.o. z siedzibą w Kaliszu	52.300.000,00	406	1.000,00	406.000,00	0,78
O G Ó Ł E M:					15.496.800,00	-

Różnica pomiędzy wartością wyliczoną przez kontrolujące (15.496.800,00 zł) a wartością wykazaną przez kontrolowaną jednostkę w bilansie jednostki budżetowej, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku oraz na koncie 030 (14.955.927,33 zł) wynosiła **540.872,67 zł**. Natomiast **na dzień 30 czerwca 2015 roku kontrolowana jednostka powinna wykazać na koncie 030 udziały o wartości 15.658.800,00 zł, a wykazała 14.955.927,33 zł, tj. zaniżone o kwotę 702.872,67 zł.**

Powyższe nieprawidłowości wynikały z nieprawidłowego zaewidencjonowania na koncie 030 posiadanych udziałów w dwóch spółkach z ograniczoną

odpowiedzialnością, tj.: [1] „OŚWIETLENIE ULICZNE I DROGOWE” z siedzibą w Kaliszu, [2] „GEOTERMIA UNIEJÓW im. Stanisława Ołasa” w Uniejowie.

Stosownie do 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 – ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 030 – „Długoterminowe aktywa finansowe” powinna zapewnić ustalenie wartości poszczególnych składników długoterminowych aktywów finansowych według tytułów. Z przedłożonej do kontroli dokumentacji księgowej wynikało, że w Urzędzie nie przestrzegano przepisów ww. rozporządzenia i do dnia rozpoczęcia kontroli powyższego zagadnienia nie utworzono kont analitycznych do konta 030, na których zapisy umożliwiłyby określenie wysokości udziałów w poszczególnych spółkach prawa handlowego.

W trakcie trwania kontroli RIO w Łodzi inspektor ds. księgowości budżetowej przedłożyła analitykę do konta 030, w której wykazana wartość udziałów według stanu na dzień: 31 grudnia 2015 roku (BO) oraz 29 sierpnia 2016 roku nadal znacznie różniła się od wyliczonej przez kontrolujących (różnica stanowiła kwotę 540.872,67 zł), mimo zaksięgowania – w trakcie kontroli - brakujących udziałów o wartości 162.000,00 zł nabytych w spółce „GEOTERMIA UNIEJÓW (WB nr 72/2016 z dnia 13 kwietnia 2016 roku).

Konto	Nazwa spółki	Wartość udziałów (zł) według stanu na dzień 31.12.2015 r. wyliczona przez:		Różnica (zł)
		pracowników Urzędu Miasta	inspektorów RIO	
030-1	„GEOTERMIA UNIEJÓW im. Stanisława Ołasa” Spółka z o.o. w Uniejowie	5.888.860,00	6.333.000,00	444.140,00
030-2	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „TERMY UNIEJÓW” Spółka z o.o. w Uniejowie	8.757.800,00	8.757.800,00	0,00
030-3	„OŚWIETLENIE ULICZNE I DROGOWE” Spółka z o.o. z siedzibą w Kaliszu	309.267,33	406.000,00	96.732,67
OGÓŁEM:		14.955.927,33	15.496.800,00	540.872,67

Konto	Nazwa spółki	Wartość udziałów (zł) według stanu na dzień 29.08.2016 r. wyliczona przez:		Różnica (zł)
		pracowników Urzędu Miasta	inspektorów RIO	
030-1	„GEOTERMIA UNIEJÓW im. Stanisława Ołasa” Spółka z o.o. w Uniejowie	6.050.860,00	6.495.000,00	444.140,00
030-2	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „TERMY UNIEJÓW” Spółka z o.o. w Uniejowie	8.757.800,00	8.757.800,00	0,00
030-3	„OŚWIETLENIE ULICZNE I DROGOWE” Spółka z o.o. z siedzibą w Kaliszu	309.267,33	406.000,00	96.732,67
OGÓŁEM:		15.117.927,33	15.496.800,00	540.872,67

Przyczyny stwierdzonych różnic zostały szczegółowo przedstawione w protokole kontroli kompleksowej. Wynikały one – między innymi – z:

- ewidencjonowania udziałów bez zweryfikowania ich wartości z umowami spółki oraz aktami notarialnymi określającymi rzeczywiste wartości objętych udziałów;
- błędnego określania wartości ewidencjonowanych udziałów;

- nieksięgowania na bieżąco na koncie 030 zwiększenia udziałów w kapitale zakładowym spółki. W wyniku kontroli stwierdzono, że ewidencjonowano je raz w roku pod datą 31 grudnia na podstawie polecenia księgowania [PK]. Natomiast w trakcie roku księgowano je następująco: [1] przekazanie środków pieniężnych na podstawie przelewu bankowego: konto 080 Wn - „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” w korespondencji z kontem 201 Ma - „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”; [2] zaksięgowanie przekazanych środków pieniężnych na podstawie wyciągu bankowego: konto 130-9 Ma - „Rachunek bieżący jednostki” (wydatki inwestycyjne) w korespondencji z kontem 201 Wn; [3] zaksięgowanie udziałów pod datą 31 grudnia na podstawie polecenia księgowania PK: konto 030 Wn - „Długoterminowe aktywa finansowe” i po stronie Ma konta 080 - „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”.

Brak bieżącej ewidencji udziałów Gminy na koncie 030 świadczy o nieprzebrzeganiu postanowień wynikających z art.24 ust.1-5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.), w którym wskazano, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za: [1] rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty; [2] prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowo, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych; [3] sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych.

Stosownie do postanowień wynikających z 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, nabycie udziałów w spółkach prawa handlowego należy ewidencjonować na kontach: Wn 030 - „Długoterminowe aktywa finansowe” i Ma 240 - „Pozostałe rozrachunki”, zaś przelew środków za nabyte udziały: Wn 240 i Ma 130 - „Rachunek bieżący”.

Należy zauważyć, że przedłożone do kontroli dowody księgowy [polecenia księgowania PK] nie zostały sprawdzone i zatwierdzone do ujęcia w księgach rachunkowych przez upoważnionych do tego pracowników, co naruszało postanowienia wynikające z art.21 ust.1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz zasady wynikające z rozdziału III obowiązującej w jednostce Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych (§ 8 ust.1 pkt 7).

Wyniki kontroli w powyższym zakresie wskazują ponadto na brak należytej kontroli zarządczej (finansowej) ze strony kierownictwa Urzędu, w szczególności Skarbnika Miasta, co skutkowało nierzetelnym przedstawieniem sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, zarówno w księgach rachunkowych, jak i bilansie sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku (poz.A.IV.1).

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Jednostka w wielu przypadkach nie stosowała i nie wprowadziła do zakładowego planu kont - kont analitycznych. Dotyczyło to, między innymi kont: [1] zespołu 0 - „Majątek trwałe”: 011, 013, 020, 030, 071 i 072; [2] kont zespołu 2 - „Rozrachunki i roszczenia”: 229 - mimo że w § 3 ust.2

polityki rachunkowości² zapisano, iż „plan kont ustala konta syntetyczne, analityczne oraz konta pozabilansowe. Konta analityczne zapewniają m.in.: [1] ujęcie operacji gospodarczych wg działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej, [2] dostarczenie niezbędnych danych dla obowiązującej sprawozdawczości, [3] niezbędne dane dla sporządzenia sprawozdania finansowego wraz z załącznikami”.

Ustawa o rachunkowości nakłada obowiązek utworzenia kont księgi pomocniczej w zakresie: środków trwałych, w tym środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych; rozrachunków z kontrahentami; rozrachunków z pracownikami w szczególności w formie imiennej ewidencji wynagrodzeń pracowników, zapewniającej uzyskanie informacji, z całego okresu zatrudnienia; operacji sprzedaży (kolejno numerowane własne faktury i inne dowody, ze szczegółowością niezbędną do celów podatkowych); operacji zakupu (obce faktury i inne dowody, ze szczegółowością niezbędną do wyceny składników aktywów i do celów podatkowych); kosztów i istotnych dla jednostki składników aktywów oraz operacji gotówkowych w przypadku prowadzenia kasy.

Brak kont analitycznych skutkowało szeregiem nieprawidłowości szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, mających wpływ na rzetelne przedstawienie sytuacji finansowej i majątkowej Gminy Uniejów.

2. W załączniku nr 8 do obowiązujących zasad rachunkowości zawarto wykaz i opis działania programów komputerowych stosowanych w Urzędzie Miasta w Uniejowie, nie wskazując wersji stosowanego oprogramowania oraz daty rozpoczęcia eksploatacji, czym naruszono art.10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy o rachunkowości. Zgodnie z powołanym przepisem, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, między innymi dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.
3. Ewidencja księgową Urzędu Miasta prowadzona była z zastosowaniem 22 dzienników częściowych grupujących zdarzenia. Zadania realizowane z udziałem funduszy strukturalnych były księgowane w odrębnych rejestrach księgowych. Rejestry te służyły wyodrębnieniu zadań, projektów lub programów realizowanych przy pomocy środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Środki pomocowe były lokowane na odrębnych rachunkach bankowych dla poszczególnych zadań. Zarówno podział rejestrowy grupujący zdarzenia gospodarcze według mieszanego kryterium rodzajowo zadaniowego, jak i sposób prowadzenia tej ewidencji, nie został opisany

² W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta obowiązywały zasady (polityka) rachunkowości ustalone zarządzeniem Burmistrza Miasta Uniejowa nr 66/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku, które zostały zmienione zarządzeniem Miasta nr 132/2015 z dnia z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Miasta w Uniejowie.

w polityce rachunkowości, co powinno nastąpić zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 10 ust.1 ustawy o rachunkowości.

4. Kontrolowana jednostka nie dokonała zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2015 rok zgodnie z wymogiem wynikającym z § 18 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.

Ustalono, że księgi rachunkowe za 2015 rok zostały ostatecznie zamknięte w dniu 9 sierpnia 2016 roku. Księgi rachunkowe zamyka się m.in. na dzień kończący rok obrotowy (dzień bilansowy) - nie później niż w ciągu 3 miesięcy od tego dnia. Stanowi o tym art. 12 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z obowiązującym terminem, określonym w art.12 ust.4 ustawy, ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy i wydrukowane zgodnie z art.13 ust.6 ustawy.

Zatem, ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych Urzędu za 2015 rok jako jednostki budżetowej kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia 2016 roku, a ksiąg rachunkowych budżetu (Gminy Uniejów) – w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.

5. W wyniku weryfikacji sprawozdań łącznych Rb-Z - o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, według stanu na koniec każdego kwartału 2015 roku – stwierdzono, że kwartalne sprawozdania łączne za I, II, III i IV kwartał 2015 roku sporządzone zostały w oparciu o sprawozdania jednostkowe Rb-Z przekazane tylko przez 2 podległe jednostki budżetowe, tzn. ENERGETYKĘ UNIEJÓW w Uniejowie oraz Urząd Miasta w Uniejowie. Z wyjaśnień złożonych przez Skarbnika Miasta wynikało, że pozostałe 5 jednostek, tj.: Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Uniejowie, Szkoła Podstawowa im. Płk. Pil. Szczepana Ścibiora w Wieleninie, Szkoła Podstawowa im. M. Skłodowskiej Curie w Wilamowie, Przedszkole Miejskie w Uniejowie, Zespół Szkół w Uniejowie, w skład którego wchodzi Szkoła Podstawowa im. Bohaterów Września 1939 roku i Gimnazjum im. Abp. Jarosława Bogorii Skotnickiego - nie sporządzało sprawozdań Rb-Z.

Zaniechanie żądania składania sprawozdań jednostkowych od wszystkich gminnych jednostek organizacyjnych naruszało postanowienia wynikające z § 4 ust. 1 rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz.1773 ze zm.), które w ramach sprawozdań Rb-Z wprowadziło następujące rodzaje sprawozdań: [1] sprawozdanie jednostkowe - sporządzane przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki; [2] sprawozdanie łączne, w szczególności sprawozdań jednostkowych - sporządzane przez jednostki nadzorujące, w szczególności dysponentów środków budżetu państwa drugiego stopnia i dysponentów głównych oraz jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych i własnego sprawozdania jednostkowego; [3] sprawozdanie zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych, według rodzaju jednostki - sporządzane przez jednostki, które są organem założycielskim lub

nadzorującym dla jednostek posiadających osobowość prawną, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek danego rodzaju, z tym że przez sprawozdania zbiorcze należy również rozumieć sprawozdania sporządzane na podstawie otrzymanych sprawozdań łącznych lub zbiorczych.

5. Wykazane w sprawozdaniu Rb-NDS według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku dane określały planowaną kwotę dochodów wynoszącą 46.886.411,33 zł, zaś dochodów wykonanych 43.025.925,41 zł, które to kwoty odpowiadały kwotom wynikającym z rocznego sprawozdania Rb-27S za rok 2015 wykazanym w kolumnach: 4 - „plan po zmianach” oraz 7 - „dochody wykonane wpływy minus zwroty”. W wyniku kontroli stwierdzono, że obroty na koncie 901 - „Dochody budżetu” wynosiły 54.001.883,92 zł, czyli były wyższe o 10.975.958,52 zł od kwoty środków przeksięgowanych na konto 961 (43.025.925,41 zł). Inspektor ds. księgowości budżetowej – Pani Beata Adamczyk wyjaśniła, że przyczyną zawyżenia obrotów na koncie 901 był zwrot dotacji w kwocie 10.975.958,52 zł.

Stosownie do 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, konto 901 - „Dochody budżetu”, służy do ewidencji dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Na stronie Wn konta 901 ujmuje się przeniesione sumy dochodów budżetu JST na konto 961.

Na ww. koncie księguje się „dochody wykonane” obejmujące między innymi dochody z tytułu dotacji i subwencji otrzymane w grudniu roku poprzedniego, a dotyczące roku sprawozdawczego. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 901 powinna umożliwiać ustalenie poszczególnych dochodów budżetu według podziałek planu finansowego. Saldo Ma tego konta (przed przeksięgowaniem) oznacza sumę dochodów budżetu JST za dany rok. Pod datą ostatniego dnia roku budżetowego saldo konta 901 przenosi się na konto 961.

Natomiast wydatki wg sprawozdania Rb-NDS zaplanowane zostały w kwocie 62.841.467,69 zł, zaś ich wykonanie wyniosło 57.997.815,55 zł i odpowiadało kwotom wykazanym w sprawozdaniu Rb-28S w części dotyczącej „plan po zmianach” i „wydatki wykonane”. Jednak kwota wydatków wykonanych wykazana w ww. sprawozdaniach - 57.997.815,55 zł - nie odpowiadała wartości konta 902 - „Wydatki budżetowe”, które wykazywało - 60.292.096,97 zł. W związku ze stwierdzoną różnicą w wysokości 2.294.281,42 zł wynikającą z obrotów na koncie 902, inspektor ds. księgowości budżetowej – Pani Beata Adamczyk złożyła wyjaśnienia, z których wynikało, że różnica powstała w związku ze zwrotem środków na pokrycie wydatków w kwocie 2.294.281,42 zł. Na konto 961 zostały przeksięgowane poniesione w ciągu roku wydatki budżetu w kwocie 57.997.815,55 zł (PK nr 19/2 z dnia 31 grudnia 2015 roku).

Należy zauważyć, że zgodnie z rozporządzeniem 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 902 - „Wydatki budżetu” służy do ewidencji wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Na stronie Ma konta 902 ujmuje się przeniesienie, w końcu roku, sumy wydatków budżetu

jednostki samorządu terytorialnego na konto 961. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 902 powinna umożliwić ustalenie stanu poszczególnych wydatków budżetu według podziałek klasyfikacji. Konto 902 wykazuje saldo Wn (przed przeksięgowaniem) oznaczające sumę dokonanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego za dany rok. Pod datą ostatniego dnia roku budżetowego saldo konta 902 przenosi się na konto 961.

Na kontach 901 i 902 obowiązuje prowadzenie ewidencji analitycznej w szczególności dział, rozdział i paragraf, co w świetle funkcji pełnionej przez klasyfikację budżetową jest sprawą kluczową. Obowiązek prowadzenia ewidencji analitycznej do konta 901 i 902 w takiej szczególności wynika również z konieczności sprawdzalnego prowadzenia ewidencji księgowej sformułowanej przez ustawodawcę w art.24 ust.4 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Według przywołanego przepisu księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (saldo) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych. Natomiast w zakresie ewidencji na koncie 901 – „Dochody budżetu” oraz na koncie 902 – „Wydatki budżetu” stwierdzono, że prowadzona ona była bez wymaganej szczególności określonej w przepisach ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Zgodnie z opisem do kont 901 i 902, zawartym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia, ewidencja szczegółowa do tych kont powinna umożliwić ustalenie stanu poszczególnych dochodów i wydatków wg podziałek klasyfikacji budżetowej.

Skarbnik Miasta złożyła kontrolującym oświadczenie, że do kont 901 i 902 zostanie zaprowadzona analityka, która umożliwi przypisanie zrealizowanych dochodów i wydatków do poszczególnych jednostek organizacyjnych.

6. Skutki obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych od osób fizycznych w sprawozdaniach: Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych, za 2015 rok, zostały zaniżone o kwotę 17.216,82 zł, a w sprawozdaniu Rb-27S za I półrocze 2016 roku o kwotę 1.217,65 zł. Zaniżenie skutków obniżenia górnych stawek podatku nastąpiło w szczególności w wyniku nie uwzględnienia zmian w stanie pojazdów, jakie miały miejsce w trakcie okresu sprawozdawczego.
7. W sprawozdaniach: Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych, za 2015 rok, zawyżone zostały skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień przez Radę Miejską w podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 136,70 zł, a w sprawozdaniu Rb-27S za I półrocze 2016 roku o kwotę 149,89 zł. Natomiast o te same kwoty zostały zaniżone we wskazanych sprawozdaniach skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatku. Powyższe uchybienie powstało w wyniku przyjęcia do wyliczenia kwoty udzielonych zwolnień przez Radę Miejską od gruntów pozostałych - przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej i bezpieczeństwa publicznego - górnej ustawowej stawki podatku, zamiast stawki uchwalonej przez Radę Miejską. Konsekwencją powyższego było ujęcie w skutkach udzielonych zwolnień przez Radę Miejską również kwoty skutków obniżenia górnej stawki podatku obliczonej jako iloczyn powierzchni gruntów zwolnionych i różnicy pomiędzy stawką ustawową, a stawką ustaloną przez Radę Miejską.

8. W bilansie Urzędu Miasta w Uniejowie, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku, w poz. A-I - Wartości niematerialne i prawne, wykazano kwotę 0,00 zł, natomiast w poz. A.II wykazano wartość rzeczowych aktywów trwałych w kwocie 176.715.594,75 zł. Kontrolujące nie były w stanie stwierdzić czy wykazane w bilansie wielkości dotyczące wartości niematerialnych i prawnych (poz. A.I) oraz środków trwałych w kwocie 174.743.676,43 zł (poz.A-II.1) - są rzetelne, ponieważ jednostka nie prowadziła analityki do kont: 011, 013, 020, 030, 071 i 072. Nie ewidencjonowała też środków trwałych w księgach inwentarzowych według grup rodzajowych wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz.U. z 2010 r. nr 242, poz.1622). Szczegółowe ustalenia dotyczące wykazywanych w bilansie wartości środków trwałych zostały opisane w rozdziale IX. EWIDENCJA MAJĄTKU GMINY. INWENTARYZACJA protokołu kontroli.

Z wyjaśnień złożonych przez inspektora ds. księgowości budżetowej wynika, że w związku z brakiem analityki do konta 011 – sporządzając bilans jednostki budżetowej, tj. bilans Urzędu Miasta w Uniejowie – stany poszczególnych aktywów trwałych nanosiła na podstawie napisanej odrębnie informacji o stanie środków trwałych na dzień 31 grudnia, przygotowanej przez Panią Małgorzatę Pasternak. Do wyjaśnienia dołączona została kserokopia pisma sporządzonego przez Panią Małgorzatę Pasternak dotyczące wartości poszczególnych aktywów trwałych. Z ww. odrębnej notatki sporządzonej przez inspektora Małgorzatę Pasternak i wartości wykazanej w poz. A.II.1.1 wynika, że wartość gruntów będących własnością Gminy Uniejów wynosi 1.064.888,48 zł. Natomiast w wyniku kontroli ustalono – na podstawie dokumentacji prowadzonej przez podinspektora ds. gospodarki gruntami i lokalami – iż zaewidencjonowanych jest 557 działek stanowiących własność Gminy Uniejów o łącznej powierzchni 248,9215 ha. Działki te zapisane zostały w 158 księgach wieczystych i ich wartość szacunkowa wynosi 42.569.080,00 zł. Z tego 235 działek o powierzchni 90,4603 ha zajętych jest pod drogi. Różnica pomiędzy wartością gruntów wykazaną w bilansie a wartością wynikającą z ewidencji gruntów wynosi 41.504.191,52 zł.

Bezpośrednią przyczyną opisanych wyżej nieprawidłowości było, między innymi: [1] zaniedbanie obowiązku w zakresie nadzoru przez kierownictwo Urzędu (brak należytej kontroli zarządczej/finansowej); [2] nieprowadzenie ewidencji analitycznej do kont zespołu „0” – „Majątek trwały”; [3] nierzetelne i niesprawdzalne prowadzenie ksiąg inwentarzowych majątku Gminy; [4] nieprzeprowadzanie corocznej inwentaryzacji gruntów i środków trwałych o utrudnionym dostępie drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami oraz weryfikacji realnej wartości aktywów i pasywów; [5] brak efektywnego i skutecznego przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi stanowiskami pracy.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Zapisy zakładowego planu kont dotyczące analityki prowadzonej do konta 201 nie odnosiły się do ewidencji zobowiązań wymagalnych, albowiem nie opisano w nim ewentualnego rozszerzenia konta dla przedmiotowych zobowiązań. Zgodnie z art.8 ust.1 ustawy o rachunkowości – określając zasady rachunkowości w jednostce należy zapewnić w niej możliwość wyodrębnienia wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.

2. Stan konta 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” na dzień 31 grudnia 2015 roku po stronie Ma – oznaczający zobowiązania z tytułu dostaw i usług – wykazywał kwotę 151.686,71 zł. Na zobowiązania złożyły się 22 dowody księgowo, tj. faktury VAT, które nie zostały uregulowane do końca 2015 roku. W wyniku kontroli stwierdzono, że zapłata zobowiązań wynikająca z 10 na 22 skontrolowane faktury nastąpiła po terminie, czym naruszono art.44 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Z wyjaśnień złożonych przez inspektora ds. księgowości budżetowej wynikało, że powodem nieterminowego regulowania zobowiązań było zwykłe przeoczenie terminu płatności.
3. Na koniec 2015 roku po stronie Ma konta 229 – „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne” wystąpiło saldo w kwocie 33.034,41 zł, na które złożyło się naliczenie składek ZUS od dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 rok, wypłaconego w marcu 2016 roku. W bilansie jednostki budżetowej sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku – poz. C.II.3. – wykazano wartość 33.052,41 zł zobowiązań z tytułu ubezpieczeń społecznych. Różnica wyniosła 18,00 zł, która została wykazana w bilansie po stronie aktywów w poz. B.II.3 – Należności z tytułu ubezpieczeń i innych świadczeń. W wyniku kontroli stwierdzono, że kwota ta wynikała z mylnie naliczonego przez pracownika Zespołu Ekonomiczno-Administracyjnego Oświaty wynagrodzenia z tytułu umowy zlecenia we wrześniu 2015 roku. Pracownik ZEAO pomyłkowo nie wypłacił wynagrodzenia netto w kwocie 169,00 zł, natomiast naliczona została składka zdrowotna w wysokości 18,00 zł, która została przekazana do ZUS. Z wyjaśnień złożonych przez inspektora ds. księgowości budżetowej – Panią Magdalenę Stefańską wynikało, że ww. różnica powstała z powodu braku kont analitycznych do konta 229, które wykazuje saldo jednostronne. Wyżej wymieniona oświadczyła, że w 2017 roku do konta syntetycznego 229 zostaną utworzone konta analityczne, a konto syntetyczne 229 będzie wykazywać saldo dwustronne.
4. Na dzień 31 grudnia 2015 roku po stronie Ma konta 240 – „Pozostałe rozrachunki” w Urzędzie Miasta wystąpiło saldo zobowiązań w kwocie 338.669,69 zł, na które złożyły się następujące wartości: [1] zabezpieczenia dotyczące należytego wykonania umów (lokaty) - 322.125,85 zł (konto 240-6), [2] sumy do wyjaśnienia 16.543,84 zł (konto 240-4). W obowiązującym w jednostce zakładowym planie kont nie wykazano konta 240-6 - zabezpieczenia należytego wykonania umów.

W zakresie gospodarki kasowej

1. Kontrolowana jednostka nie ustaliła wysokości pogotowia kasowego. Wysokość niezbędnego zapasu gotówki w kasie powinien ustalić kierownik jednostki, w zależności od warunków zabezpieczenia gotówki oraz możliwości jej odprowadzenia na właściwy rachunek bankowy. Przy ustalaniu wysokości zapasu gotówki w kasie zabezpieczającej bieżące finansowanie wydatków rzeczowych w celu zapewnienia bieżącej i płynnej działalności jednostki należy uwzględnić: [1] minimum potrzeb w zakresie obrotu gotówkowego, [2] niezbędny zapas gotówki w kasie, który w miarę istniejących potrzeb może być uzupełniany do ustalonej wysokości (weryfikowanej w razie potrzeby przez Burmistrza Miasta) ze środków podjętych z rachunku bankowego.
2. W kasie Urzędu Miasta przechowywane były - w formie depozytów - poręczenia i gwarancje należytego wykonania umowy, z których część wygasła, np.: nr GKDo/109b/12-031 PZU S.A. – obowiązywała do dnia 24 września 2015 roku; nr 998-A232955 z dnia 20 marca 2013 roku – obowiązywała do dnia

15 grudnia 2013 roku; nr 953-A346254 z dnia 16 kwietnia 2013 roku – obowiązywała do dnia 19 lipca 2014 roku; nr 1218/2014 – obowiązywała do dnia 29 czerwca 2015 roku; nr 908200861899/WA/ 1/GP/33/2014 – obowiązywała do dnia 19 lutego 2014 roku; nr 02GG25/0186/14/0027 – obowiązywała do dnia 21 lipca 2014 roku; nr 62/15/000/G – obowiązywała do dnia 30 października 2015 roku; nr 02GG06/0153/15/0086 – obowiązywała do dnia 7 stycznia 2016 roku. Kontrolującym nie przedłożono rejestru poręczeń i gwarancji należytego wykonania umowy, do prowadzenia którego zobowiązana była kasjerka. Stosownie do postanowień wynikających z § 9 pkt 4 Instrukcji kasowej, stanowiącej załącznik nr 3 do zarządzeń Burmistrza Miasta Uniejów nr 66/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku oraz nr 133/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku, do obowiązków kasjera należy – między innymi – sporządzanie następujących dokumentów (rejestrów): [1] druków ścisłego zarachowania, [2] przechowywanych depozytów, [3] papierów wartościowych.

3. Stwierdzono, że na 23 zaliczki jednorazowe udzielone w okresie objętym kontrolą w celu dokonania doraźnych zakupów materiałów i sprzętu, a także na poczet podróży służbowej, aż 10 zostało rozliczonych po terminie wynikającym z § 15 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, tj. po upływie 14 dni od daty ich pobrania.
4. Pracownicy wnioskujący o wypłatę zaliczki wypełniali odpowiedni druk wniosku, określając zbyt lakonicznie rodzaj wydatków, np.: „beczka”, „wyjazd łącznica”. Zgodnie z § 15 ust.2 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, zaliczki wypłaca się na podstawie wypełnionego i zaakceptowanego „wniosku o zaliczkę”, przy czym należy dokładnie określić rodzaj zakupu bądź cel, któremu zaliczka ma służyć. Stwierdzono, że na żadnym wniosku nie potwierdzano pod względem merytorycznym konieczności zakupu lub wyjazdu.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych z tytułu podatków i opłat lokalnych

1. Stwierdzono przypadki złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości lub korekty deklaracji, z naruszeniem terminu określonego w art.6 ust.9 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz.716 ze zm.). W świetle wskazanego przepisu deklaracje na podatek od nieruchomości powinny być złożone w terminie do dnia 31 stycznia, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Skorygowane deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania powinny być złożone w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia.
2. Podstawą przypisu i odpisu w zakresie podatku od środków transportowych w wielu skontrolowanych przypadkach były obliczenia podatku dokonane przez pracownika ds. wymiaru podatków i opłat, na podstawie informacji ze Starostwa Powiatowego w Poddębicach, bądź na podstawie danych zgromadzonych we wcześniejszym okresie. Obliczenie podatku przez pracownika Urzędu miało miejsce w sytuacji, gdy podatnik nie złożył deklaracji, bądź jej korekty, jak również w sytuacji złożenia przez podatnika niekompletnej deklaracji. Zgodnie z § 3 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 208, poz. 1375), zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności prowadzenie w księgach rachunkowych prawidłowej

ewidencji przypisów, odpisów, wpłat, zwrotów i zaliczeń z tytułu podatków. Natomiast stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 wymienionego rozporządzenia, do udokumentowania przypisów lub odpisów służą deklaracje w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.), z których wynika zobowiązanie podatkowe lub kwota zmniejszająca zobowiązanie podatkowe oraz decyzje.

3. Ustalono, że w wielu przypadkach podatnicy podatku od środków transportowych nie składali corocznie deklaracji na podatek od środków transportowych, co było wymogiem wynikającym z art. 9 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ze wskazanego przepisu wynika obowiązek dla podatnika do: [1] składania w terminie do dnia 15 lutego, właściwemu organowi podatkowemu, deklaracji na podatek od środków transportowych na dany rok podatkowy, sporządzonej 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; [2] skorygowania deklaracji w razie zaistnienia okoliczności mających wpływ na powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego, lub zmianę miejsca zamieszkania, lub siedziby - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tych okoliczności; [3] wpłacenia obliczonego w deklaracji podatku od środków transportowych - bez wezwania - na rachunek budżetu właściwej gminy. Organ podatkowy zaniechał wzywania podatników do złożenia deklaracji.

Ponadto, w sytuacji złożenia przez podatników deklaracji na podatek stwierdzono przypadki braku w nich kompletności danych o pojazdach, pozwalających na ustalenie, czy zastosowana stawka podatku jest prawidłowa (np. rodzaj zawieszenia, rok produkcji pojazdu, informacji czy pojazd spełnia normy czystości spalin), a organ podatkowy nie podejmował czynności sprawdzających i nie wzywał tych podatników do uzupełnienia deklaracji.

Wskazać należy, że zgodnie z art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu między innymi stwierdzenie formalnej poprawności składanych deklaracji oraz ustalenie 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. Na podstawie art. 274 ww. ustawy - organ podatkowy, w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, w zależności od charakteru i zakresu uchybień może dokonać korekty deklaracji albo zwrócić się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość.

W sytuacji, gdy podatnik nie złoży deklaracji na podatek od środków transportowych (DT-1) organy podatkowe uprawnione są, w ramach czynności sprawdzających, do żądania złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji. Organ podatkowy może również wezwać podatnika do złożenia deklaracji, jeżeli deklaracja nie została złożona pomimo zaistnienia takiego obowiązku (art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej). Uchylenie się podatnika od ww. obowiązków powinno skutkować wszczęciem postępowania podatkowego na podstawie art. 165 ustawy. W ramach tego postępowania organ podatkowy ma możliwość wezwać stronę do złożenia wyjaśnień, zeznań lub dokonania określonej czynności, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia

stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy, zgodnie z art. 155 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. W konsekwencji, po przeprowadzonym postępowaniu, organ podatkowy powinien wydać decyzję określającą wysokość zobowiązania podatkowego, co wynika z art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli w postępowaniu podatkowym organ stwierdzi, że podatnik mimo ciążącego obowiązku nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

4. W odniesieniu do podatników podatku od środków transportowych szczegółowo opisanych protokole kontroli stwierdzono nieprawidłowości w opodatkowaniu wynikające z braku dokonywania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Przykładowo:

Podatnik „AG”

Podatnik złożył deklarację na podatek od środków transportowych na 2016 rok i korekty deklaracji w przypadku zbycia lub nabycia pojazdu, natomiast brak było deklaracji podatkowej na 2015 rok. Na podstawie deklaracji podatkowej i korekt deklaracji złożonych w 2016 roku oraz zmian w ewidencji pojazdów otrzymanych ze Starostwa Powiatowego w Poddębicach w latach 2014-2016 (do 30 czerwca) stwierdzono, że w 2015 roku objęto opodatkowaniem wszystkie środki transportowe należące do podatnika (...) ³. Ustalono, że podatek od 5 pojazdów w 2015 roku został zaniżony łącznie o kwotę 50,00 zł, a w 2016 roku od 3 pojazdów o kwotę 24,00 zł (ogółem o kwotę 74,00 zł), w związku z zastosowaniem stawki niższej, obowiązującej dla pojazdów o wieku do 10 lat, zamiast stawki wyższej uchwalonej przez Radę Miejską dla pojazdów o wieku powyżej 10 lat.

Podatnik „PW”

Podatnik złożył deklarację na podatek od środków transportowych na 2016 rok i korekty deklaracji w przypadku zbycia lub nabycia pojazdu, natomiast brak było deklaracji podatkowej na 2015 rok. Na podstawie deklaracji podatkowej i korekt deklaracji złożonych w 2016 roku oraz zmian w ewidencji pojazdów otrzymanych ze Starostwa Powiatowego w Poddębicach w latach 2014-2016 (do 30 czerwca) stwierdzono, że w 2015 roku objęto opodatkowaniem wszystkie pojazdy należące do podatnika.

Stwierdzono jednak zaniżenie podatku od niżej wymienionych pojazdów należących do ww. podatnika:

- naczepa KOEGEL (...) ⁴ Różnica w opodatkowaniu ww. środka transportowego stanowiła kwotę 1.896,00 zł;

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

- naczepa KRONE (...).⁵ Różnica w opodatkowaniu środka transportowego stanowi kwotę 775,00 zł.

Podatek od ww. środków transportowych został zniżony łącznie na kwotę 2.671,00 zł.

Podatnik „PP”

Podatnik nie złożył deklaracji podatkowej na lata 2014-2016. Przypisu podatku w tym okresie dokonano na podstawie informacji zawartych w deklaracji podatkowej złożonej przez podatnika na 2013 rok. (...).⁶ W związku z powyższym podatek od wymienionych pojazdów został w 2016 roku zniżony o kwotę 3.626,00 zł (7 pojazdów x 518,00 zł).

5. W zakresie windykacji zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości i w podatku od środków transportowych stwierdzono przypadki zaniechania wystawienia tytułów wykonawczych po bezskutecznym upływie terminu wskazanego na zapłatę w upomnieniu, a w szeregu przypadkach zarówno upomnienia o zapłatę, jak i tytuły wykonawcze, wystawiono ze znacznym opóźnieniem (poszczególne przypadki szczegółowo opisano w protokole kontroli i w załącznikach do protokołu). Powyższe stanowiło naruszenie obowiązujących przepisów zawartych w: [1] rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137 poz. 1541 ze zm. - obowiązujące do dnia 20 maja 2014 roku); [2] rozporządzeniu 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 - obowiązujące do 31 grudnia 2015 roku); [3] rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367). Unormowania zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku zobowiązywały wierzyciela do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązania pieniężnego. W przypadku, gdy należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji, albo wynikającym z przepisów prawa – wierzyciel był zobowiązany wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel powinien niezwłocznie wystawić tytuł wykonawczy i przesłać do Naczelnika Urzędu Skarbowego. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku również nakładało na wierzyciela obowiązek systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązania pieniężnego oraz wysłania upomnienia o zapłatę z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia, przy czym zgodnie z § 5 i § 6 rozporządzenia wierzyciel zobowiązany był niezwłocznie doręczyć zobowiązanemu upomnienie lub odpowiednio tytuł wykonawczy, w przypadku gdy łączna wysokość

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Zgodnie z § 4 obowiązującego od dnia 1 stycznia 2016 roku rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych - wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, w przypadku gdy zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany dobrowolnie wykona obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej. Działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks. Działania informacyjne, są rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: 1) formy działania informacyjnego; 2) daty podjęcia działania informacyjnego. Zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia - wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej. W przypadku podjęcia działań informacyjnych, o których mowa w § 4, wierzyciel może przesłać upomnienie nie wcześniej niż po upływie 7 dni i nie później niż 21 dni od dnia, w którym podjęto te działania. Wierzyciel przesyła niezwłocznie upomnienie, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy. Uległy również zmianie zasady wystawienia tytułu wykonawczego i zostały one określone podobnie jak dla upomnień. W myśl § 9 ww. rozporządzenia - wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

W zakresie realizacji dochodów z majątku

1. Kontrolujące stwierdziły błędne wyliczenie i pobranie w okresie od sierpnia 2015 roku do września 2016 roku od nabywcy lokalu mieszkalnego odsetek od rozłożonej na raty części należności z tytułu ceny sprzedaży, które zgodnie z zawartą w formie aktu notarialnego umową winny wynosić 0,4 stopy redyskonta weksli stosowanej przez NBP. Nabywcy naliczono za wskazany okres odsetki na kwotę 270,92 zł, a prawidłowo wyliczona kwota tych odsetek powinna wynosić 648,64 zł, tj. więcej o 377,72 zł. Odsetki w kwocie 377,72 zł nabywca lokalu mieszkalnego zapłacił w trakcie kontroli Izby.
2. W kilku przypadkach, szczegółowo opisanych w protokole kontroli, stwierdzono niepobranie lub pobranie w nieprawidłowej wysokości odsetek ustawowych od wpłat wniesionych po terminie z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości i czynszu za najem lub dzierżawę nieruchomości. Opłaty za użytkowanie wieczyste w 3 przypadkach zapłacone zostały po terminie, a niepobrane odsetki z tego tytułu stanowiły łącznie kwotę 4,38 zł. Czynsz za najem lub dzierżawę nieruchomości uregulowany został po terminie przez 3 najemców, a niepobrane odsetki z tego tytułu lub pobrane w nieprawidłowej wysokości stanowiły kwotę 45,23 zł.
3. W umowach zawartych w dniu 31 grudnia 2012 roku z PGK „TERMY UNIEJÓW” sp. z o.o. z siedzibą w Uniejowie odrębnie na najem targowiska miejskiego i infrastruktury wodno-kanalizacyjnej zapisano, że spółka zobowiązana jest do

zapłaty czynszu rocznego, waloryzowanego raz w roku, płatnego z dołu za każde 12 miesięcy obowiązywania umowy. Nie wskazano w ww. umowach terminu, do którego czynsz powinien być wniesiony. Brak takiego zapisu umożliwia najemcy regulowanie czynszu w dogodnym dla niego terminie, bez ponoszenia dodatkowych płatności w postaci odsetek ustawowych, w sytuacji gdy wpłata jest wniesiona po umownym terminie.

W zakresie wydatków (dotacje) na realizację zadań powierzonych - na podstawie umowy - jednostkom spoza sektora finansów publicznych

Zarządzeniem nr 1/2015 z dnia 7 stycznia 2015 roku Burmistrz Miasta Uniejów ogłosił otwarty konkurs ofert na wsparcie realizacji następujących zadań publicznych Gminy w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w 2015 roku: [I] Szkolenie młodzieży i dorosłych w zakresie piłki nożnej. Zakres przedsięwzięcia: [1] upowszechniania kultury fizycznej wśród młodzieży i dorosłych oraz społeczności lokalnej poprzez szkolenie w zakresie piłki nożnej; [2] organizacja i udział w imprezach sportowych oraz sportowo-rekreacyjnych. Wysokość środków publicznych przewidzianych na realizację zadania w 2015 roku: 75.000,00 zł; [II] Udział dzieci i młodzieży w sportowej rywalizacji oraz kreowanie nawyku aktywnego wypoczynku wśród młodego pokolenia z gminy Uniejów. Zakres przedsięwzięcia: [1] organizacja i koordynacja międzyszkolnych imprez sportowych dla uczniów szkół, dla których organem prowadzącym jest Gmina Uniejów; [2] szkolenie oraz udział w zawodach sportowych dzieci i młodzieży z terenu Gminy Uniejów. Wysokość środków publicznych przewidzianych na realizację zadania w 2015 roku: 10.000,00 zł.

Szczegółową kontrolą objęto przyznanie i rozliczenie dotacji na rzecz Miejsko-Gminnego Ludowego Klubu Sportowego TERMY UNIEJÓW-OSTROWSKO w Uniejowie na realizację przedsięwzięcia oznaczonego numerem [I], stwierdzając następujące nieprawidłowości:

1. Wnioskując o dotację w wysokości 75.000,00 zł, klub złożył ofertę na wsparcie realizacji zadania. Jako źródło finansowania zadania oferent wskazał wyłącznie środki pochodzące z dotacji w wysokości 75.000,00 zł, natomiast wkład własny oraz koszt pokrycia z wkładu osobowego, w tym pracy społecznej członków i świadczeń wolontariuszy oferent wycenił na 0,00 zł. Należy zauważyć, iż w przypadku wspierania wykonania zadania wymagane jest posiadanie wkładu własnego przez organizację pozarządową. Artykuł 5 ust 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz.1817 ze zm.) stanowi, że zlecenie realizacji zadań publicznych przez organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 może mieć charakter wspierania lub powierzania. Powierzanie wykonywania zadań publicznych łączy się z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, natomiast wspieranie z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Przepis ten nie zawiera definicji powierzania i wspierania, ale odwołuje się do wykorzystywanych na gruncie ustawy o finansach publicznych (np. art.15, art.124 i art.126) pojęć finansowania i dofinansowania. Wskazówek, co do tego jaką sytuację ustawodawca uznaje za powierzanie, a jaką za wspieranie dostarczała treść rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz.U. z 2011 r. nr 6,

poz. 25)⁷. W punkcie IV oferty – „Kalkulacja przewidywanych kosztów realizacji zadania publicznego” kolumnę tabeli zawierającą finansowe środki własne, środki z innych źródeł, w tym wpłat i opłat adresatów zadania publicznego należy wypełniać jedynie w przypadku ubiegania się o wsparcie realizacji zadania publicznego. Świadczy o tym odnośnik do przypisu 17 (obecnie do przypisu 13). Podobne zastrzeżenie nie znalazło się w kolumnie dotyczącej wkładu osobowego. Konsekwentnie w punkcie IV.2, tj. tabeli pt. „Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego”, w wierszu 2 odnoszącym się do wkładu własnego również pojawia się przy środkach finansowych własnych zastrzeżenie, iż pole to należy wypełnić jedynie w przypadku wspierania realizacji zadania publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że organ wykonawczy ogłaszając otwarty konkurs ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych powinien postawić oferentom wymóg zapewniania odpowiedniej wysokości wkładu własnego. Zgodnie z art.13 ust.2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informację o zasadach przyznawania dotacji, gdzie wymogi organu zlecającego zadanie publiczne, co do wkładu własnego powinny być określone szczegółowo.

2. W dniu 16 lutego 2015 roku – między Gminą Uniejów a Miejsko-Gminnym Ludowym Klubem Sportowym TERMY UNIEJÓW-OSTROWSKO w Uniejowie została zawarta umowa o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Szkolenie młodzieży i dorosłych w zakresie piłki nożnej”. Termin realizacji zadania publicznego został ustalony od dnia 16 lutego do dnia 15 grudnia 2015 roku. Zgodnie z § 3 umowy, zleceniodawca zobowiązał się do przekazania kwoty dotacji w wysokości 75.000,00 zł w trzech transzach, tj. I transza 25.000,00 zł w terminie do dnia 28 lutego 2015 roku, II transza w wysokości 25.000,00 zł – płatna do dnia 30 maja 2015 roku, III transza w wysokości 25.000,00 zł – płatna do dnia 31 sierpnia 2015 roku.

W § 5 ust.1 umowy zapisano, że zleceniobiorca jest zobowiązany zachować procentowy udział dotacji, o którym mowa w ust.2, w całkowitych kosztach zadania publicznego, o których mowa w § 3 ust.5. Należy zauważyć, że w przedmiotowej umowie nie występował § 3 ust.5. Natomiast w § 5 ust.2 zapisano, że procentowy udział dotacji w całkowitych kosztach zadania publicznego wynosi nie więcej niż 100%. Sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego powinno zostać sporządzone i złożone w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego (§ 11 ust.2 umowy). W § 11 ust.3 umowy zapisano, że 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 15%.

3. W wyniku analizy sprawozdania końcowego złożonego przez Miejsko-Gminny Ludowy Klub Sportowy TERMY UNIEJÓW-OSTROWSKO w Uniejowie stwierdzono, co następuje:
 - podmiot dotowany złożył sprawozdanie końcowe z wykonania zadania publicznego 2 tygodnie po umownym terminie, tj. w dniu 29 stycznia 2016 roku;

⁷ Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 roku w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. z 2016 r. poz.1300).

- całkowity koszt zadania według sprawozdania wyniósł 75.081,80 zł, w tym pokryty środkami z dotacji - 75.000,00 zł;
- sprawozdanie końcowe nie zostało zatwierdzone przez zleceniodawcę, tj. Burmistrza Miasta Uniejów. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z § 1 ust.3 umowy o wsparcie zadania, wykonanie umowy nastąpi z chwilą zaakceptowania przez zleceniodawcę sprawozdania końcowego, o którym mowa w § 11 ust. 3;
- w części II.1 sprawozdania końcowego, dotowany przedstawił następujące rozliczenie ze względu na rodzaj kosztów:

Lp.	Rodzaj kosztów i sposób ich kalkulacji	Koszty poniesione wykazane w sprawozdaniu końcowym (zł)	w tym ze środków pochodzących z dotacji (zł)	Koszty wynikające z kosztorysu ofertowego (zł)
1.	Opłaty na rzecz ŁZPN	8.586,10	8.586,10	4.000,00
2.	Opłaty na rzecz sędziów	30.247,37	30.247,37	11.000,00
3.	Wyjazdy na mecze	27.208,83	27.208,83	43.000,00
4.	Zakup wyposażenia i strojów piłkarskich	7.133,52	7.133,52	12.000,00
5.	Bieżące utrzymanie boisk	0,00	0,00	2.000,00
6.	Bieżące utrzymanie budynków klubowych	173,98	173,98	
7.	Wydatki na leczenie	1.706,00	1.624,20	1.500,00
8.	Wydatki administracyjne i inne	26,00	26,00	1.500,00
OGÓŁEM WYDATKI:		75.081,80	75.000,00	75.000,00

Z przedłożonego przez klub sportowy rozliczenia wynikało, że w przypadku niektórych rodzajów kosztów nastąpiło nadmierne wykorzystanie dotacji, stosownie do zapisu w § 11 ust.3 umowy, zgodnie z którym - w przypadku, gdy 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 tylko wtedy, jeżeli nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 15%. Powyższe dotyczy niżej wymienionych pozycji:

Rodzaje kosztów	Koszty wynikające z kosztorysu (zł)	Koszty poniesione wykazane w sprawozdaniu (zł)	Kwota nadmiernie wykorzystanej dotacji, podlegająca zwrotowi do budżetu Gminy (zł)
Opłaty na rzecz ŁZPN	4.000,00	8.586,10	4.186,10 [8.586,10 - (4.000,00 x 115%)]
Opłaty na rzecz sędziów	11.000,00	30.247,37	17.597,37 [30.247,37 - (11.000,00 x 115)]
Kwota dotacji podlegająca zwrotowi:			21.783,47

- do czasu zakończenia kontroli RIO w Łodzi, Miejsko-Gminny Ludowy Klub Sportowy TERMY UNIEJÓW-OSTROWSKO w Uniejowie nie został rozliczony z nadmiernie wykorzystanej dotacji w kwocie 21.783,47 zł;
- zleceniodawca nie skorzystał z uprawnień wynikających z § 10 umowy i nie przeprowadził kontroli w zakresie prawidłowości wykonywania zadania publicznego przez zleceniobiorcę, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. Dotacje na realizację zadań publicznych, w formie powierzenia lub wsparcia wykonywania tych zadań, udzielane – między innymi - na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przekazywane są ze środków publicznych i dlatego zarówno proces ich przyznawania, jak

i wykorzystanie, musi podlegać rygorystycznej kontroli. Artykuł 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.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia i pochodne

1. Na listach płac stwierdzono brak podpisu osoby je sporządzającej oraz brak podpisu Przewodniczącego Rady Miejskiej w Uniejowie akceptującego wynagrodzenie Burmistrza Miasta, co było niezgodne z postanowieniami wynikającymi z rozdziału IV § 12 pkt 9 Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta w Uniejowie, stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzenia nr 133/2015 Burmistrza Miasta w Uniejowie z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową (wcześniej zarządzenia nr 66/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku. Zgodnie z ww. uregulowaniami „lista płac powinna być podpisana przez: osobę sporządzającą, kierownika jednostki i księgowego, bądź ich pełnomocników. W przypadku Burmistrza Miasta listę płac akceptuje przewodniczący rady gminy”.
2. Nieczytelne podpisy oraz pieczętek imiennych pracowników na poddanych kontroli listach płac, nie pozwalały stwierdzić czy zostały one podpisywane i sprawdzane przez upoważnionych pracowników. Z wyjaśnień złożonych przez pracowników komórki księgowości wynikało, że listy płac do wypłaty zatwierdzał Burmistrz Miasta lub osoba upoważniona – Zastępca Burmistrza, natomiast pod względem formalno-rachunkowym kontroli dokonywała Skarbnik Miasta, a pod względem merytorycznym zostały sprawdzone przez tą samą osobę, która je sporządziła – inspektora ds. płac (ds. księgowości budżetowej), co naruszało postanowienia § 7 pkt 1) załącznika nr 1 do zarządzenia Burmistrza Miasta w Uniejowie w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową. W ww. zarządzeniu – w zakresie kontroli finansowej – przyjęto zasadę podziału obowiązków, zgodnie z którą „jedna i ta sama osoba nie może jednocześnie wykonywać, rejestrować oraz kontrolować wykonanie zadania”.
3. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2014-2015 oraz w I półroczu 2016 roku w Urzędzie Miasta wypłacono jedną odprawę emerytalną w wysokości 24.970,20 zł netto (30.451,20 zł brutto), w związku z przejściem pracownika na emeryturę. Według ustaleń kontrolujących kwota odprawy powinna wynieść 20.966,40 zł brutto, a nie jak wyliczono – 30.451,20 zł. Różnica pomiędzy naliczoną przez kontrolowaną jednostkę wysokością odprawy a obliczeniami inspektorów kontroli wynosiła 9.484,80 zł brutto i 7.777,80 zł netto. Wydatek pod względem merytorycznym został sprawdzony przez inspektora ds. płac, który dokonał naliczenia zawyżonej odprawy. Natomiast pod względem formalno-rachunkowym wydatek sprawdziła

Skarbnik Miasta oraz w dniu 27 czerwca 2016 roku zatwierdzony został do wypłaty przez Zastępcę Burmistrza – Pana Piotra Majera i Skarbnika Miasta.

Ustalono, że inspektor ds. płac naliczył odprawę według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, w następujący sposób: wynagrodzenie miesięczne 3.494,40 zł podzielił przez współczynnik 21 % i pomnożył przez 183 dni, co dało kwotę brutto odprawy w wysokości 30.451,20 zł.

Należy zauważyć, że wynagrodzenie oraz inne świadczenia ze stosunku pracy pracowników samorządowych reguluje ustawa z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz.902) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz.1786). W myśl art.36 ust.2 ustawy, pracownikowi samorządowemu przysługuje jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy. Wysokość odprawy dla pracowników samorządowych określa art.38 ust.3 ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem odprawa wynosi: dwumiesięczne wynagrodzenie po 10 latach pracy, trzymiesięczne wynagrodzenie po 15 latach pracy, sześciomiesięczne wynagrodzenie po 20 latach pracy.

Zgodnie z art.38 ust.4 ustawy o pracownikach samorządowych, wynagrodzenie stanowiące podstawę wymiaru nagrody jubileuszowej lub odprawy emerytalno-rentowej, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Skoro podstawę wymiaru odprawy oblicza się jak ekwiwalent urlopowy, należało więc zastosować tutaj przepisy 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. nr 2, poz. 14 ze zm.). Ekwiwalent urlopowy zasadniczo oblicza się tak jak wynagrodzenie urlopowe, które w myśl § 6 cyt. rozporządzenia ustala się z uwzględnieniem wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniami wskazanymi ww. przepisie.

Zatem, wysokość odprawy emerytalno-rentowej powinna odpowiadać sześciomiesięcznemu wynagrodzeniu pracownika, tj. kwocie 20.966,40 zł brutto (3.494,40 zł x 6 miesięcy). Obliczając wysokość odprawy należało zastosować zasady jak przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop, ustalając wyłącznie kwotę miesięcznego wynagrodzenia, bez dzielenia przez współczynnik urlopowy (21) i mnożenia przez 183 dni. Przy ustalaniu należności stanowiących równowartość wynagrodzenia miesięcznego lub jego wielokrotności należy poprzestać na ustaleniu miesięcznego wynagrodzenia, zgodnie z §§ 14-17 rozporządzenia urlopowego. Przy ustalaniu konkretnego świadczenia w wysokości wynagrodzenia miesięcznego lub jego wielokrotności nie stosuje się współczynnika służącego do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za dzień urlopu wypoczynkowego. Z tego współczynnika należy natomiast skorzystać przy takich świadczeniach, do których obliczenia jest niezbędne ustalenie wysokości jednodniowego wynagrodzenia⁸.

⁸ Kwestię czy kwotę miesięcznego wynagrodzenia ustalaną według zasad obowiązujących przy liczeniu ekwiwalentu za urlop należy podzielić przez współczynnik służący do obliczenia ekwiwalentu za dzień urlopu, czy też nie – rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale z 9 maja 2000 roku (III ZP 12/00, OSN z 2000 r. nr 22, poz. 806), rozpoznając sprawę dotyczącą odprawy pieniężnej z tytułu zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy. SN stwierdził, że odprawa pieniężna jest świadczeniem, które – w przeciwieństwie do urlopu wypoczynkowego ujętego w wymiarze dni roboczych - ustala się, przyjmując za podstawę miesięczne wynagrodzenie pracownika. Dlatego przy jej ustalaniu należy stosować ogólne reguły postępowania, unormowanego w rozporządzeniu urlopowym w sposób niesprzeczny z wolą

W dniu 8 września 2016 roku przedłożono kontrolującemu wyciąg bankowy WB nr 175/2016 z dnia 6 września 2016 roku, z którego wynikało, że pracownik, któremu wypłacono zawyżoną odprawę emerytalną dokonał zwrotu na konto Urzędu Miasta w Uniejowie mylnie przekazanej kwoty 7.777,80 zł.

4. Stwierdzono, że w związku ze śmiercią pracownika Urzędu, Burmistrz Miasta przyznał członkom rodziny odprawę pośmiertną w wysokości 16.805,79 zł. Wypłaty świadczenia dokonano przelewem w dniu 30 lipca 2015 roku.

Wyliczając wysokość odprawy pośmiertnej, inspektor ds. księgowości budżetowej popełnił identyczne błędy jak opisane wyżej. Wysokość przedmiotowej odprawy naliczono w następujący sposób: wynagrodzenie 2.757,20 zł podzielono przez współczynnik urlopowy 21 i pomnożono przez 128 dni, co dało kwotę 16.805,79 zł. Sposób, w jaki naliczono wysokość odprawy, spowodował zawyżenie jej wypłaty o kwotę 8.534,19 zł.

Wydatek pod względem merytorycznym został sprawdzony przez inspektora ds. płac, kontrolę formalno-rachunkową przeprowadziła Skarbnik Gminy oraz w dniu 28 lipca 2015 roku wydatek zatwierdzony został do wypłaty przez Zastępcę Burmistrza – Pana Piotra Majera.

W sytuacji, gdy pracownik zmarł w czasie trwania stosunku pracy, bądź też w okresie pobierania po jego rozwiązaniu zasiłku z tytułu niezdolności do pracy wskutek choroby - zgodnie z art.93 § 1 ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz.1502 ze zm.) - jego najbliższym przysługuje prawo do otrzymania odprawy pośmiertnej. Wysokość odprawy, o której mowa wyżej, jest uzależniona od okresu zatrudnienia pracownika u danego pracodawcy i wynosi: [1] jednomiesięczne wynagrodzenie, jeżeli pracownik był zatrudniony krócej niż 10 lat; [2] trzymiesięczne wynagrodzenie, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 10 lat; [3] sześciomiesięczne wynagrodzenie, jeżeli pracownik był zatrudniony co najmniej 15 lat.

Biorąc pod uwagę powyższe, podstawą wymiaru odprawy powinno być wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek stażowy, przysługujące pracownikowi w dniu wygaśnięcia stosunku pracy. Pracownik legitymował się 11-letnim stażem zatrudnienia w Urzędzie. Zatem rodzinie przysługiwała odprawa pośmiertna w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia. Pracownik otrzymywał wynagrodzenie zasadnicze w stałej wysokości 2.440,00 zł oraz dodatek za wysługę lat w wysokości 13 % wynagrodzenia zasadniczego – 317,20 zł. W celu obliczenia odprawy pośmiertnej należało zsumować stałe składniki wynagrodzenia (2.440,00 zł + 317,00 zł, co daje 2.757,20 zł) i pomnożyć przez 3 miesiące.

Wysokość odprawy pośmiertnej powinna wynieść więc: $3 \times 2.757,20 \text{ zł} = 8.271,60 \text{ zł}$. Różnica pomiędzy wypłaconą a należną kwotą odprawy wyniosła 8.534,19 zł.

Opisane powyżej nieprawidłowości dotyczące wypłaty wynagrodzeń, odpraw emerytalnych i pośmiertnych świadczą o błędnej interpretacji przepisów prawnych przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. płac oraz braku należytej kontroli zarządczej (finansowej) ze strony kierownictwa Urzędu, w szczególności Skarbnika Miasta. Z § 5 załącznika nr 1 do zarządzenia Burmistrza Miasta w Uniejowie w sprawie przepisów wewnętrznych

ustawodawcy, „że odprawa przysługuje w wysokości jedno-, dwu- lub trzymiesięcznego wynagrodzenia”. Przyjęcie odmiennego poglądu mogłoby doprowadzić do wielu wątpliwości interpretacyjnych oraz praktycznych trudności w obliczeniu jej wysokości. Zatem w ocenie SN § 18 i 19 rozporządzenia urlopowego nie można bezpośrednio stosować do liczenia odprawy.

regulujących gospodarkę finansową wynikało, że w Urzędzie kontrolę finansową wykonują: [1] Burmistrz w zakresie całości gospodarki finansowej, w tym kontrolę oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, [2] Skarbnik w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

W zakresie wydatków na zagraniczne podróże służbowe pracowników

1. Stwierdzono, że do rozliczenia kosztów podróży zagranicznej do Włoch przyjęto średni kurs euro w wysokości 4,1021 zł z dnia 17 lipca 2015 roku (tabela nr 137/A/NBP/2015), co było niezgodne z § 20 ust.3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz. U. z 2013 roku, poz. 167). W świetle wskazanego przepisu - rozliczenie kosztów podróży zagranicznej jest dokonywane w walucie otrzymanej zaliczki, w walucie wymiennej albo w walucie polskiej, według średniego kursu z dnia jej wypłacenia. Średni kurs euro z dnia wypłacenia zaliczki, tj. z dnia 24 czerwca 2015 roku wynosił 4,1640 zł (tabela 120/A/NBP/2015). Biorąc pod uwagę średni kurs euro z dnia wypłaty zaliczki to koszty podróży zagranicznej powinny być nieco wyższe: [1] koszty podróży zagranicznej Pana Józefa Kaczmarka i Pani Urszuli Łukasik o kwotę 27,73 zł (dieta 48 euro x 9 i 1/3 diety x 4,1640 zł = 1.865,47 zł – 1.837,74 zł = 27,73 zł), [2] koszty podróży Beaty Czystek o kwotę 39,62 zł (dieta 48 euro x 13 i 1/3 diety x 4,1640 zł = 2.664,34 zł – 2.625,34 zł = 39,62 zł).
2. Nieprawidłowo rozliczono koszty podróży dwóch pracowników Urzędu Miejskiego w Uniejowie, którzy odbyli podróż zagraniczną na Łotwę w dniach od 16 lipca 2015 roku (wyjazd z Uniejowa godzina 22:00) do dnia 19 lipca 2015 roku (przyjazd do Uniejowa o godzinie 15:00), w szczególności do rozliczenia kosztów podróży przyjęto niewłaściwy średni kurs euro. W związku z brakiem wypłaty zaliczki na wydatki w podróży służbowej, przy rozliczeniu kosztów podróży należało zastosować przepis wynikający z art. 30 ust.2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - wyrażone w walutach obcych operacje gospodarcze ujmuje się w księgach rachunkowych na dzień ich przeprowadzenia – w przypadku zapłaty należności i zobowiązań po kursie waluty z dnia poprzedniego. Średni kurs euro z dnia poprzedzającego wypłatę kosztów delegacji, tj. z dnia 20 lipca 2015 roku wynosił 4,1083 zł (tabela 138/A/NBP/2015).
3. Dokumenty związane z wyjazdami zagranicznymi (wnioski o zaliczkę, polecenia wyjazdów służbowych) były niekompletne, a także wypełnione bez należytej staranności. W wnioskach o zaliczkę nie podawano daty złożenia wniosku o zaliczkę, a także daty jej rozliczenia. W poleceniach wyjazdu służbowego brak było daty jego wystawienia, albo jako datę zlecenia polecenia wyjazdu służbowego zamiast daty wystawienia, wskazywano datę zakończenia podróży służbowej. Ponadto nie wskazywano w poleceniach wyjazdu służbowego środka lokomocji, jakim ma się odbyć podróż, a także dokonywano poprawek w dacie trwania podróży służbowej cyfra na cyfrze, zamiast poprzez skreślenie i parafowanie.

W zakresie wydatków na wypłaty diet dla radnych

1. Stwierdzono, że miesięczna dieta Przewodniczącego Rady Miejskiej w Uniejowie - 2.520,00 zł – wyliczona na podstawie uchwał Rady Miejskiej

w Uniejowie: nr II/7/02 z dnia 21 listopada 2002 roku w sprawie ustalenia diet dla Przewodniczącego Rady oraz nr II/18/2014 z dnia 5 grudnia 2014 w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłaty diet dla radnych za udział w posiedzeniach sesji i komisjach Rady – przewyższyła jej maksymalną wysokość o kwotę 1.195,15 zł (12 x 210 zł = 2.520,00 zł).

Stosownie do postanowień wynikających z art.25 ust.6 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 2030 ze zm.). W art.9 ust.1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej przyjętej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 roku (Dz.U. z 2015 r. poz.153) kwotę bazową ustalono w wysokości 1.766,46 zł. Górna granica przysługującej w danym miesiącu diety (100%) w gminach powyżej 100 tys. mieszkańców nie powinna przekroczyć w 2015 roku kwoty 2.649,69 zł. Zgodnie z § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. nr 61, poz. 710), radnemu w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 50% maksymalnej wysokości diety. Zatem, górna granica przysługującej w danym miesiącu diety radnego w Gminie Uniejów nie powinna przekroczyć kwoty 1.324,85 zł (1.766,46 zł x 1,5 x 50%).

W latach 2014-2015 oraz w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2016 roku ustalono dla Przewodniczącego Rady Miejskiej w Uniejowie diety miesięczne w następujących wysokościach: [1] od 1 stycznia do 30 listopada 2014 roku – 2.160,00 zł; [2] od 5 grudnia 2015 do 31 grudnia 2015 roku – 2.520,00 zł; [3] od 1 stycznia 2016 do 31 sierpnia 2016 roku – 2.520,00 zł.

Powyższe oznacza, że w latach objętych kontrolą wysokość diet dla Przewodniczącego Rady zawyżono ogółem o kwotę 33.681,35 zł, tj. [1] w roku 2014 wyżej wymienionemu ustalono diety zawyżone ogółem o kwotę 9.868,35 zł, przyznając łącznie 25.766,55 zł, podczas gdy ich maksymalna wysokość powinna wynieść 15.898,20 zł (1.324,85 zł x 12 miesięcy); [2] w 2015 roku naliczono Przewodniczącemu Rady diety w wysokości 30.240,00 zł, tj. zawyżone o kwotę 14.251,80 zł; [3] w 2016 roku (do końca sierpnia) – zawyżono je ogółem o 9.561,20 zł.

Uchwałą Rady Miejskiej w Uniejowie nr XXXV/266/2016 z dnia 23 września 2016 roku ustalono Przewodniczącemu Rady za udział w pracach Rady zryczałtowaną dietę miesięczną w wysokości 1.300,00 zł.

Ponadto w dniu 19 września 2016 roku Burmistrz Miasta Uniejów zawarł z Przewodniczącym Rady Miejskiej w Uniejowie ugodę w sprawie zwrotu błędnie naliczonych i pobranych diet w wysokości 41.459,98 zł w okresie od dnia 26 września 2013 roku do dnia 19 września 2016 roku, w tym: [1] należności w całości wymagalne w wysokości 37.146,95 zł; [2] odsetki ustawowe w wysokości 4.313,03 zł. Wyżej wymieniony zobowiązał się do spłaty zadłużenia w 50 miesięcznych ratach w wysokości 829,00 zł każda, w okresie 30 września 2016 -31 października 2020 roku.

2. Podstawą wypłaty diet dla Przewodniczącego Rady były listy wypłat, sporządzane przez inspektora ds. księgowości budżetowej, któremu do zakresu obowiązków przypisano płace. Powyższe było niezgodne z postanowieniami wynikającymi z rozdziału IV Instrukcji obiegu, kontroli

i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta w Uniejowie, stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzeń Burmistrza Miasta nr 66/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku oraz 133/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową. W § 12 ust.13 ww. instrukcji zapisano, iż podstawowym dokumentem stwierdzającym wypłatę diet radnym jest lista wypłat diet, sporządzona przez pracownika odpowiedzialnego – Biuro Obsługi Rady – w oparciu o zasady zawarte w stosownych uchwałach Rady Miejskiej. Natomiast pracownik księgowości budżetowej, po sprawdzeniu formalno-rachunkowym, dokonuje przelewu na konta bankowe radnym, którzy złożyli oświadczenia o przekazywaniu diet na rachunki bankowe, a dla pozostałych radnych wypłaty dokonywane są w kasie Urzędu Miasta przez kasjera.

Brak pieczętek imiennych i nieczytelne podpisy zamieszczone na dowodach księgowych uniemożliwiały stwierdzenie czy ich kontroli dokonali upoważnieni pracownicy. Z ustaleń dokonanych przez kontrolujące wynikało, że listy wypłat sporządzała inspektor ds. płac, która potwierdzała również sprawdzenie dowodu księgowego pod względem merytorycznym, zaś pod względem formalnym i rachunkowym sprawdzone zostały przez Skarbnika Miasta. Kontrolujące stwierdziły przypadki wypłaty diet na rzecz wyżej wymienionego, mimo nie zatwierdzenia wydatku do wypłaty przez Burmistrza Miasta, np. lista wypłat za styczeń 2015 roku (raport kasowy RK nr 18/15 z dnia 25 stycznia 2015 roku), lista wypłat za marzec 2015 roku (raport kasowy RK nr 28/15 z dnia 26 marca 2015 roku).

Stosownie do postanowień zawartych w § 11 załącznika nr 1 do zarządzeń Burmistrza Miasta w Uniejowie nr 133/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku i wcześniejszego nr 66/2010 z 31 grudnia 2010 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową - procedury kontroli dowodów księgowych pod względem formalno-rachunkowym obejmują sprawdzenie kompletności i poprawności dokumentów, zgodności działań arytmetycznych, a ponadto sprawdzenie, czy dokument odpowiada wymaganej formie, został sporządzony przez osobę uprawnioną, jest czytelny, opatrzony datą, numeracją, zawiera podpisy osób upoważnionych i właściwe pieczęcie, nie ma śladów poprawek, a poprawki wniesione są w sposób prawidłowy. Do obowiązków Skarbnika w zakresie kontroli dyspozycji środkami pieniężnymi należy: [1] dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych planem finansowym, [2] dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Wstępna kontrola Skarbnika jest realizowana po sprawdzeniu operacji finansowej lub gospodarczej przez pracownika merytorycznego. Dowodem dokonania przez Skarbnika wstępnej kontroli, o której mowa wyżej, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji.

W zakresie wydatków inwestycyjnych

Zamówienie publiczne – roboty budowlane przy realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja drogi dojazdowej do gruntów rolnych w m. Lekaszyn”

Wykonawcą ww. zadania inwestycyjnego wybrana została firma MARKBUD sp. z o.o. z siedzibą ul. Targowa 7, 99-200 Poddębice, z ceną brutto 404.295,74 zł, tj. najniższą ceną ze złożonych ofert. Cena wybranej oferty w stosunku do wartości zamówienia brutto, stanowiącej kwotę 667.229,06 zł (wartość zamówienia netto 542.462,65 zł + podatek VAT 23% na kwotę 124.766,41 zł) stanowiła 60,59% i była niższa od wartości zamówienia brutto o 39,41%.

W związku z powyższym wskazać należy, że ze względu na okoliczność, że cena ofertowa była niższa o 39,41% od wartości szacunkowej zamówienia (powiększonej o podatek VAT) i przekraczała 30% limit, zamawiający przed dokonaniem oceny ofert miał obowiązek (czego nie uczynił) wszcząć procedurę na podstawie art. 90 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych i wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień, co do ceny ofertowej. Wskazany przepis (w brzmieniu obowiązującym dla okresu objętego kontrolą) stanowił, że jeżeli cena oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w szczególności jest niższa o 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w szczególności w zakresie: 1) oszczędności metody wykonania zamówienia, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo sprzyjających warunków wykonywania zamówienia dostępnych dla wykonawcy, oryginalności projektu wykonawcy, kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. nr 200, poz. 1679, z 2004 r. nr 240, poz. 2407 oraz z 2005 r. nr 157, poz. 1314); 2) pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów. Stosownie do zapisu w ust.2 – obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy. Podkreślić należy, że w świetle wskazanego przepisu zamawiający zobowiązany był wystąpić o udzielenie wyjaśnień do wszystkich wykonawców, którzy zaoferowali cenę niższą o 30% od wartości szacunkowej zamówienia brutto. W omawianym przypadku dotyczyło to również oferty złożonej przez SIDROG sp. z o.o. z siedzibą w Domaniewie – cena oferty niższa o 34,16% od wartości szacunkowej zamówienia brutto)⁹. Wskazany artykuł 90 ustawy Prawo zamówień publicznych został zmieniony ustawą z dnia 22 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 roku, poz. 1020) i ustawę z dnia 22 lipca 2016 roku o zmianie ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę oraz niektórych innych ustaw

⁹ W wyroku z dnia 9 lutego 2015 roku, sygn. KIO 165/15 Krajowa Izba Odwoławcza stwierdziła: „Wskazanie w art. 90 ust. 1 ustawy Pzp wyznacznika „wartość zamówienia”, w ocenie Izby, biorąc pod uwagę dotychczasową wykładnię tego pojęcia, w kontekście konieczności oceny podejrzenia rażąco niskiej **ceny**, należy interpretować jako wartość szacunkową danego, konkretnego zamówienia, które będzie określone przedmiotem świadczenia (a więc chodzi o wartość szacunkową z odliczeniem wartości przewidywanych zamówień uzupełniających), jednakże obliczoną z należytą starannością, zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp jako wartość netto, do której to wartości w celu porównywalności tej wartości z wartością ofert złożonych w postępowaniu należy doliczyć kwotę podatku VAT, właściwą dla danego przedmiotu zamówienia. Porównanie bowiem wartości szacunkowej **netto** z wartością ofert - zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy Pzp w związku z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. poz. 915) - określanych w kwotach brutto, prowadziłyby do konieczności oceny nieporównywalnych de facto elementów i w konsekwencji niewymiernych wyników tej oceny. Tak więc interpretacja pojęcia „wartość zamówienia” literalnie ze znaczeniem tego pojęcia, jakie mu nadaje art. 32 ust. 1 ustawy Pzp, szczególnie w sytuacji określonej w art. 90 ust. 1 ustawy Pzp, prowadziłyby do nieracjonalnych wniosków, nonsensów (wykładnia ad absurdum). Z tych też względów wydaje się zasadnym zastosowanie w tym względzie innych metod wykładni i w efekcie przyjęcie, że dla celów porównawczych i oceny czy konkretna cena ofertowa nie jest rażąco niska zasadnym jest „ubruttowanie” szacunku zamawiającego. Na marginesie tylko – dla zobrazowania w pełnym zakresie tej kwestii - zauważyć należy, że z pewnością nieuzasadnionym jest porównywanie ceny ofertowej wprost do kwoty podawanej przez zamawiającego - zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy Pzp - bezpośrednio przed otwarciem **ofert**, tj. kwoty na sfinansowanie zamówienia. Kwota podawana na otwarciu ofert przez zamawiającego stanowi jedynie odzwierciedlenie jego możliwości finansowych związanych z realizacją zamówienia w danym momencie postępowania i ma służyć zabezpieczeniu interesów wykonawców przed nieuzasadnionym unieważnieniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z powodu rzekomego braku środków na jego sfinansowanie. Kwota ta nie stanowi wprost - biorąc pod uwagę regulacje ustawy Pzp - należytego szacunku przedmiotu zamówienia, jak ma to miejsce w przypadku wartości (szacunkowej) zamówienia obliczonej zgodnie z art. 32 i następane ustawy Pzp”.

(Dz. U. z 2016 roku, poz. 1265). Po zmianie wprowadzonej ustawą z dnia 22 czerwca 2016 roku, w art. 90 po ust.1 wprowadzono m.in. ustęp 1a o treści: „W przypadku gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od: 1) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust.1 i ust.2 lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba, że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia; 2) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek VAT od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień o których mowa w ust.1.

Zamówienie publiczne pn. „Budowa przyzagrodowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Uniejów – etap II”.

1. Wartość szacunkowa zamówienia ustalona została w dniu 3 lutego 2015 roku na kwotę netto 1.328.856,00 zł, tj. równowartość 314.529,57 euro na podstawie: [1] kosztorysu inwestorskiego dotyczącego 51 przydomowych oczyszczalni ścieków, opracowanego przez firmę projektową „EKOART-BUD” z siedzibą w Starych Kupiskach z datą 21 lutego 2014 roku na kwotę netto 1.287.273,99 zł, [2] na podstawie kosztorysów inwestorskich opracowanych w dniu ... (brak daty) dotyczących 2 przydomowych oczyszczalni ścieków zlokalizowanych na działkach: nr 140/3 w m. Wielenin Kolonia 44 i nr 25/1 w m. Czekań 11, na łączną kwotę netto 41.582,06 zł.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane. Natomiast stosownie do zapisu w ust.2 ww. przepisu - jeżeli po ustaleniu wartości zamówienia nastąpiła zmiana okoliczności mających wpływ na dokonane ustalenie, zamawiający przed wszczęciem postępowania dokonuje zmiany wartości zamówienia. Kosztorys inwestorski dotyczący 51 sztuk przydomowych sporządzony został ponad rok przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, tj. 9 marca 2015 roku, a zatem zamawiający powinien potwierdzić jego aktualność.

2. Cena oferty złożonej w przetargu w dniu 18 czerwca 2015 roku przez Wielobranżowy Zakład Usługowy Andrzej Sieradzki, ul. Botaniczna 25A, 87-800 Włocławek, w wysokości brutto 994.897,22 zł, stanowiła 60,87% wartości szacunkowej zamówienia brutto, wynoszącej 1.634.492,88 zł (1.328.856,00 zł x 123%).

Ze względu na okoliczność, że cena ofertowa była niższa o 39,13% od wartości szacunkowej zamówienia brutto i przekraczała 30% limit, zamawiający miał obowiązek wszcząć procedurę na podstawie art. 90 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych i wezwać wykonawcę do złożenia wyjaśnień, co do ceny ofertowej. Zamawiający zaniechał powyższego obowiązku.

W zakresie ewidencji majątku Gminy i inwentaryzacji

1. Stwierdzono przypadki niedotrzymania terminów płatności składek ubezpieczenia komunikacyjnego (OC i NNW) samochodów pożarniczych

będących na wyposażeniu jednostek OSP funkcjonujących na terenie Gminy Uniejów, wynikających z polis ubezpieczeniowych wystawionych przez Towarzystwo Ubezpieczeń UNIQA S.A. w Łodzi. Powyższe naruszało przepisy art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2. Jednostka nie prowadziła analitycznej ewidencji księgowej środków trwałych, która powinna zapewnić ustalenie dla każdego obiektu (przedmiotu): [1] identyfikacji jednostkowej, [2] klasyfikacji rodzajowej według grup rodzajowych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) opublikowanym w Dz.U. z 2016 r. poz.1864¹⁰, [3] wartości początkowej, miejsca użytkowania środków oraz osób materialnie odpowiedzialnych, [4] wielkości odpisów amortyzacyjnych za dany okres sprawozdawczy. Klasyfikacja środków trwałych jest usystematyzowanym zbiorem majątku trwałego, służącym do celów ewidencyjnych, ustalenia stawek odpisów amortyzacyjnych oraz badań statystycznych.
3. Pracownik, któremu powierzono prowadzenie ksiąg inwentarzowych środków trwałych i wyposażenia Urzędu – nie prowadził ewidencji w podziale na poszczególne grupy według wymaganej przepisami klasyfikacji rodzajowej środków trwałych, zakładając – niezrozumiałą, nierzetelną i niesprawdzalną – własną ich ewidencję. W wyniku kontroli stwierdzono, że składniki majątku ujmowane były w księdze inwentarzowej środków trwałych w podziale na następujące grupy:
 - ROLNICTWO, gdzie ewidencjonowano 30 pozycji środków trwałych o łącznej wartości – wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku – 37.029.060,67 zł, między innymi: wodociągi, kanalizację, oczyszczalnię ścieków, przyzagrodowe oczyszczalnię ścieków (zaewidencjonowane na stronach 1-5 w księdze inwentarzowej);
 - TRANSPORT – 76 pozycji środków trwałych o wartości 46.860.161,87 zł, między innymi: drogi, parkingi, chodniki, promy i kładka dla pieszych (zaewidencjonowane na stronach 8-17 w księdze inwentarzowej);
 - OCHRONA ZDROWIA – 12 środków trwałych o łącznej wartości 730.093,35 zł, m.in.: kocioł c.o., sieć wodociągowa, przyłącze kanalizacyjne, budynek apteki, budynki ośrodków zdrowia, chodniki i drogi, pompa, aparat „Terapus”, budynek gospodarczy i leżanka uniwersalna (strony 19-20 w księdze inwentarzowej);
 - TURYSTYKA I WYPOCZYNEK – 54 pozycje środków trwałych o wartości 110.056.231,35 zł, na które złożyły się między innymi: parkingi, drogi, kajaki, oświetlenie, restauracja, dźwig towarowy, altana parkowa, korty tenisowe, dźwig towarowy, kotły c.o., agregat prądotwórczy, zadaszanie armat, oznakowanie szlaków turystycznych, oprogramowanie INFO Profesional ADSI, restauracja, linia średniego napięcia, targowisko miejskie, nawodnienie terenów zielonych, ciepłociąg (strony 22-28 w księdze inwentarzowej);
 - ADMINISTRACJA – 114 pozycji środków trwałych o łącznej wartości 4.827.479,79 zł, między innymi: komputery, zestawy komputerowe, laptopy, UPS-y, projektor multimedialny, tablety, kserokopiarka, oprogramowanie

¹⁰ Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) opublikowane w Dz.U. z 2010 r. nr 242, poz.1622, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 roku.

antywirusowe, sieć komputerowa, drukarki, monitory, skanery, ogrodzenie przy Urzędzie Miasta, kotły c.o., budynek Urzędu Miasta, budynek OSP (strony 38-51 w księdze inwentarzowej);

- GOSPODARKA KOMUNALNA – 73 pozycje środków trwałych o łącznej wartości 16.963.881,30 zł, zaewidencjonowane na stronach 60-68, między innymi: przystanek PKS, szalet publiczny, boisko szkolne, kocioł, budynki mieszkalne, oczyszczalnia ścieków, wodociągi, kanały deszczowe, sieci wodociągowe, kolektory sanitarne, grunty, kanalizacja deszczowa, pojemniki na odpady, piece grzewcze, komórki, mieszkania.

Należy podkreślić, że – stosownie do przepisów art. 13 ustawy o rachunkowości - księgi inwentarzowe są księgami pomocniczymi i stanowią trzeci po dzienniku i księdze głównej komponent ksiąg rachunkowych. Będąc uzupełnieniem i uszczegółowieniem księgi głównej umożliwiają utrwalenie w sposób usystematyzowany indywidualnych i konkretnych zdarzeń mających znaczenie ekonomiczne, a następnie ich odnalezienie i pełną identyfikację. Tworząc system księgowy, bez względu na przyjętą metodę, analogową (tradycyjną) lub komputerową, każdemu ze zbiorów księgowych ustawodawca przypisał unikatową względem pozostałych funkcję rejestrowania i systematyzowania danych. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ewidencję pomocniczą należy prowadzić w ujęciu systematycznym, jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek lub komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami kont księgi głównej. Przepis ten traktuje księgi inwentarzowe, bez względu na sposób ich prowadzenia, jako samodzielny i odrębny system ewidencyjny oparty na księgowych kontaktach analitycznych, którego warunkiem współistnienia w ramach układu jest sprawdzalność wobec kont księgi głównej.

4. Środkiem trwałym ujętym w przedłożonej do kontroli księdze inwentarzowej nie nadano numeru inwentarzowego¹¹, symbolu klasyfikacji środków trwałych oraz nie wskazano miejsca ich używania. Księga inwentarzowa w zakresie rozchodu nie zawierała: numeru pozycji rozchodu i jego daty, numeru dowodu postawienia w stan likwidacji, numeru pozycji przychodu rozchodowanego środka trwałego, wartości nie umorzonej części środka trwałego.

Inspektor ds. księgowości budżetowej w dniu 13 września 2016 roku złożyła oświadczenie, w którym zobowiązała się – począwszy od 2017 roku - do założenia kartoteki dla każdego środka trwałego oraz sporządzania tabel amortyzacyjnych – umorzeniowych.

Do prowadzenia ewidencji środków trwałych kontrolowana jednostka jest zobowiązana na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Z przepisu tego wynika, że powinna prowadzić konta ksiąg pomocniczych, w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych i umorzeniowych. Konta ksiąg pomocniczych są wyodrębnionym systemem ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych. Powinny one zawierać zapisy, które są uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej (art. 16 ustawy o rachunkowości).

Zgodnie z przepisami wynikającymi z art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, sposób prowadzenia ewidencji analitycznej i zakres uszczegółowienia określa

¹¹ Nadany numer inwentarzowy powinien być trwale umieszczony na środku trwałym. W razie jego likwidacji, następuje wykreślenie środka trwałego z księgi inwentarzowej, a nadanego wcześniej numeru nie wykorzystuje się ponownie.

kierownik jednostki w dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) rachunkowości. Ewidencja analityczna środków trwałych powinna umożliwić: [1] ustalenie wartości początkowej poszczególnych środków trwałych, [2] ustalenie terminów przyjęcia środków trwałych do użytkowania, [3] klasyfikację środków trwałych według poszczególnych grup rodzajowych, między innymi w układzie wymaganym w aktywach bilansu, tj. w podziale na: a) grunty (w tym prawo użytkowania wieczystego gruntu), b) budynki, lokale i obiekty inżynierii lądowej i wodnej, c) urządzenia techniczne i maszyny, d) środki transportu, e) inne środki trwałe, [4] identyfikację poszczególnych grup środków trwałych według miejsc ich używania oraz osób za nie odpowiedzialnych, [5] prawidłowe obliczenie odpisów amortyzacyjnych, a także ustalenie różnic z tytułu aktualizacji wyceny środków trwałych.

Brak ewidencji analitycznej środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych i umorzeniowych, jak również niesprawdzalne i niezgodne z przepisami o rachunkowości prowadzenie ksiąg pomocniczych (ksiąg inwentarzowych) – nie pozwalało kontrolującym na stwierdzenie czy dane wykazane w aktywach trwałych bilansu jednostki budżetowej sporządzonego na dzień 31 grudnia 2015 roku (poz.A.II.1.1, A.II.1.2, A.II.1.3, A.II.1.4, A.II.1.5) – są rzetelne i zgodne ze stanem faktycznym.

W poz. A.II.1.1 bilansu Urzędu Miasta w Uniejowie, sporządzonego na dzień 31 grudnia 2015 roku, wykazano wartość gruntów w kwocie 1.064.888,48 zł. Natomiast w ewidencji gruntów prowadzonej na stanowisku ds. gospodarki gruntami i lokalami zaewidencjonowanych jest 557 działek stanowiących własność Gminy Uniejów o łącznej powierzchni 248,9215 ha, których wartość oszacowano na kwotę 42.569.080,00 zł.

Skarbnik Miasta w dniu 5 października 2016 roku złożyła oświadczenie, w którym zobowiązała się wprowadzić ww. grunty do ksiąg rachunkowych Gminy.

5. Na podstawie wydruku księgi głównej (obroty na kontach 011 i 080 za okres od 1 stycznia 2015 do 31 grudnia 2015 roku) stwierdzono, że jednostka nie prowadząc ewidencji księgowej środków trwałych na koncie 011 z uszczegółowieniem analityki według podziału na poszczególne grupy Klasyfikacji Środków Trwałych, dokonała tylko trzykrotnie w ciągu całego roku - księgowania zwiększenia środków trwałych, na podstawie następujących poleceń księgowania wystawionych w dniach: 1 kwietnia 2015 roku [PK nr 63]; 15 września 2015 roku [PK bez numeru] i 31 grudnia 2015 roku [PK nr 261]. Dotyczyło to między innymi: [1] sprzętu komputerowego o wartości 8.107,00 zł, tj.: laptopa 13,3 ASUS PU301LA o wartości 4.406,00 zł zakupionego 13 stycznia 2015 roku na podstawie faktury VAT nr CZ/2015/01/14594 oraz 2 sztuk komputerów DELL wraz z oprogramowaniem o łącznej wartości 3.701,00 zł (faktura VAT z dnia 4 lutego 2015 roku). Wyżej wymienione środki trwałe zaksięgowano w dniu 1 kwietnia 2015 roku (PK nr 63); [2] środka trwałego uzyskanego w wyniku inwestycji „Przebudowa drogi gminnej nr 111177R w m. Lekaszyn” o wartości 427.270,74 zł, który został przekazany do użytkowania w dniu 2 października 2015 roku, a wprowadzony do ewidencji środków trwałych w dniu 31 grudnia 2015 roku (PK nr 261); [2] środka trwałego uzyskanego w wyniku inwestycji „Budowa przyzagrodowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Uniejów- etap II” o wartości 1.020.960,71 zł (po korekcie w wyniku zwrotu podatku VAT o wartości 831.144,12 zł), który został przekazany do użytkowania w dniu 3 lipca 2015

roku, a wprowadzony do ewidencji środków trwałych w dniu 31 grudnia 2015 roku (PK nr 261).

Brak bieżącej ewidencji składników majątku trwałego poprzez zaniechanie ujmowania środków trwałych na koncie 011 bezpośrednio po ich nabyciu lub oddaniu do użytkowania świadczył o naruszeniu zasady bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art.24 ust.5 ustawy o rachunkowości. Ponadto adekwatnie do postanowień art.16d ust.2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2016, poz.1888 ze zm.) - składniki majątku, o których mowa w art.16a-16c wspomnianej ustawy, należy wprowadzić do ewidencji środków trwałych (zgodnie z art.9 ust.1) najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania.

6. Na podstawie aktów notarialnych wyszczególnionych w poniżej zamieszczonym zestawieniu, Gmina Uniejów w dniu 3 grudnia 2015 roku nabyła od PGK „TERMY UNIEJÓW” 10 lokali mieszkalnych socjalnych, stanowiących odrębne nieruchomości, znajdujących się w budynkach wielomieszkańczych położonych w Uniejowie przy ul. Reymonta 2 (lokale nr: 1, 10, 14, 23 i 35) oraz przy ul. Targowej 31 (lokale nr: 9, 13, 18, 22 i 26):

Położenie zakupionego lokalu	Cena zakupu (zł)	Oznaczenie aktu notarialnego (repertorium i numer)
ul. Reymonta nr 2		
Lokal nr 1 o powierzchni 38,97 m ²	149.080,41	A nr 5856/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 10 o powierzchni 43,49 m ²	162.858,11	A nr 5864/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 14 o powierzchni 43,40 m ²	162.858,11	A nr 5872/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 23 o powierzchni 37,48 m ²	142.352,71	A nr 5880/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 35 o powierzchni 46,98 m ²	173.992,23	A nr 5888/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
ul. Targowa 31		
Lokal nr 9 o powierzchni 38,20 m ²	144.312,07	A nr 5816/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 13 o powierzchni 38,11 m ²	144.312,07	A nr 5824/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 18 o powierzchni 37,97 m ²	143.876,66	A nr 5832/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 22 o powierzchni 37,82 m ²	142.539,32	A nr 5840/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
Lokal nr 26 o powierzchni 37,59 m ²	142.539,32	A nr 5848/2015 z dnia 3 grudnia 2015 r.
OGÓLEM:	1.508.721,01	

Zakupione lokale mieszkalne zaewidencjonowano w księdze inwentarzowej w grupie „GOSPODARKA KOMUNALNA” dokonując w poz. 69 wpisu: „zakup 5 kompletów mieszkań – 799.735,47 zł” i pod poz.70: „zakup 5 kompletów mieszkań – 726.173,34 zł”. Natomiast zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych - każdy zakupiony lokal socjalny należało zaewidencjonować odrębnie według następującego schematu KŚT:

Symbol KŚT			Wyszczególnienie		Powiązanie z:	
grup a	podgrupa	rodzaj			PKOB 1999	PKWiU 2008
1			BUDYNKI I LOKALE ORAZ SPÓŁDZIELCZE PRAWO DO LOKALU UŻYTKOWEGO I SPÓŁDZIELCZE WŁASNOŚCIOWE PRAWO DO LOKALU MIESZKALNEGO			

	12	LOKALE, SPÓŁDZIELCZE PRAWO DO LOKALU UŻYTKOWEGO ORAZ SPÓŁDZIELCZE WŁASNOŚCIOWE PRAWO DO LOKALU MIESZKALNEGO	
		122	Lokale mieszkalne, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że 10 zakupionych lokali socjalnych przyjęto na stan na podstawie OT nr 25/2015 – cena zakupu 799.735,47 zł i OT nr 26/2015 – cena zakupu 726.173,34 zł, wystawionych w dniu 30 listopada 2015 roku. Umowy sprzedaży – na każdy lokal odrębnie - zawarto w formie aktu notarialnego dopiero w dniu 3 grudnia 2015 roku, tj. 3 dni później od daty widniejącej na OT.

W przedłożonych do kontroli OT wskazano stawkę amortyzacyjną 4,5 %, co było niezgodne z wykazem rocznych stawek amortyzacyjnych, stanowiącym załącznik nr 1 do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, w którym określono dla lokali mieszkalnych stawkę procentową w wysokości 1,5%.

7. Stwierdzono, że wszystkie wartości niematerialne i prawne (niezależnie od ich wartości początkowej) - umarżono jednorazowo w dacie ich nabycia. Powyższym działaniem naruszono zasady wynikające z załącznika nr 2 do zarządzenia Burmistrza Miasta Uniejów z dnia 26 kwietnia 2012 roku w sprawie przyjęcia zasad (polityki) rachunkowości, zgodnie z którymi - wartości niematerialne i prawne, których wartość początkowa przekracza kwotę ustaloną w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, z wyjątkiem związanych z pomocami dydaktycznymi, finansuje się ze środków na inwestycje i umarża stopniowo zgodnie z zasadami określonymi w wyżej wymienionej ustawie według stawek określonych w załączniku do tej ustawy. Natomiast wartości niematerialne i prawne o wartości początkowej równej lub niższej od wartości określonej w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych oraz stanowiące pomoce dydaktyczne albo ich nieodłączne części - umarża się jednorazowo spisując całą wartość w koszty w miesiącu przyjęcia ich do używania.

Zgodnie z przepisami art. 16h. ust. 1 pkt 1) ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych - odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych, z zastrzeżeniem art. 16k, począwszy od pierwszego miesiąca następującego po miesiącu, w którym ten środek lub wartość wprowadzono do ewidencji, z zastrzeżeniem art. 16e, do końca tego miesiąca, w którym następuje zrównanie sumy odpisów amortyzacyjnych z ich wartością początkową lub w którym postawiono je w stan likwidacji, zbyto lub stwierdzono ich niedobór; suma odpisów amortyzacyjnych obejmuje również odpisy, których zgodnie z art.16 ust.1 nie uważa się za koszty uzyskania przychodów.

Brak analityki do konta 020 oraz błędne umarżanie wszystkich wartości niematerialnych i prawnych w dacie ich nabycia – spowodował, że w bilansie jednostki budżetowej za 2015 rok w poz. A.I wykazano ww. wartości w kwocie 0,00 zł.

8. Zakupioną w dniu 2 kwietnia 2015 roku na podstawie faktury VAT nr 60/JK/04/2015 licencję „Źródło SELWIN” za kwotę 2.900,00 zł, wprowadzono do księgi inwentarzowej w dniu 21 kwietnia 2015 roku, natomiast do ewidencji księgowej (konto Wn 020 i Ma 072) wprowadzono w dniu 1 kwietnia 2015 roku na podstawie polecenia księgowania PK nr 64/4 wystawionego w dniu 1 kwietnia 2015 roku, tj. przed dokonaniem zakupu licencji.

Z kolei, licencja e-Auditor v.5 wersja standard – zakupiona na podstawie faktury VAT nr 4/A/04/2015 z dnia 3 kwietnia 2015 roku za kwotę 2.460,00 zł

- została wprowadzona do księgi inwentarzowej w dniu 17 kwietnia 2015 roku, natomiast do ewidencji księgowej (konto Wn 020 i Ma 072) wprowadzono ją w dniu 15 lipca 2015 roku - na podstawie polecenia księgowania PK nr 133 wystawionego w dniu 15 lipca 2015 roku.

Brak bieżącej ewidencji składników majątku trwałego poprzez zaniechanie ujmowania wartości niematerialnych i prawnych na koncie 020 bezpośrednio po ich nabyciu lub oddaniu do użytkowania świadczył o naruszeniu zasady bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art.24 ust.5 ustawy o rachunkowości. Ponadto stosownie do postanowień art.16d ust.2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych - składniki majątku, o których mowa w art.16a-16c wspomnianej ustawy, należy wprowadzić do ewidencji środków trwałych (zgodnie z art.9 ust.1) najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania.

9. W księdze inwentarzowej wartości niematerialnych i prawnych - założonej w dniu 1 stycznia 2011 roku i prowadzonej wspólnie z księgą pozostałych środków trwałych (konto 013) - adnotacji dotyczących miejsca użytkowania wartości niematerialnych i prawnych dokonywano ołówkiem. Stosownie do postanowień wynikających z art.23 ust.1 i 5 ustawy o rachunkowości, zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Zapisy w księgach rachunkowych powinny być dokonane w sposób zapewniający ich trwałość, przez czas nie krótszy od wymaganego do przechowywania ksiąg rachunkowych.

Analogiczną sytuację stwierdzono w przypadku środków trwałych.

10. Spisy z natury przeprowadzono - jak wynikało z dat zamieszczonych na arkuszach - w okresie 30-31 grudnia 2015 roku. Spisy nie były poddawane wyrównkowej kontroli przez przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej. Arkusze spisowe jako osoba wyceniająca podpisała inspektor Pani Małgorzata Pasternak, natomiast sprawdziła je Pani Arleta Pietrzak - Skarbnik Miasta. Na żadnym arkuszu spisu z natury nie wpisano numeru inwentarzowego spisywanego obiektu (środka trwałego czy wartości niematerialnych i prawnych).

Kontrolującym nie przedłożono sprawozdań z przebiegu spisu z natury sporządzonych przez poszczególne zespoły spisowe. Nie okazano również dokumentu potwierdzającego rozliczenie wyników inwentaryzacji, zatwierdzonego przez Burmistrza Miasta. Panie - Skarbnik Miasta Arleta Pietrzak oraz inspektor Małgorzata Pasternak - poinformowały kontrolujące, iż takowych nie posiadają z uwagi na niestwierdzenie różnic inwentaryzacyjnych.

11. Na podstawie przedłożonych do kontroli arkuszy spisowych ustalono, że środki trwałe, do których dostęp jest utrudniony, takie jak: grunty, drogi, ulice, place, sieci wodnokanalizacyjne, oczyszczalnie ścieków - spisane zostały na tych samych arkuszach co inne środki trwałe, takie jak: budynki, maszyny i urządzenia, zestawy komputerowe, drukarki, skanery, serwery, itp. - a jako metodę ich zinwentaryzowania wskazano „spis z natury”. Inwentaryzacja środków trwałych, do których dostęp jest utrudniony zgodnie z art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, powinna być przeprowadzona w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

12. Wszystkie arkusze spisu z natury – poddane kontroli – wypełnione zostały w całości przez inspektora ds. księgowości budżetowej – Panią Małgorzatę Pasternak, która również prowadzi księgi inwentarzowe środków trwałych.

Analizując zapisy na arkuszach spisowych środków trwałych stwierdzono, że przy inwentaryzacji tych składników nie zastosowano ani metody spisu z natury, ani też metody porównania ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich wartości. Zapisy na arkuszach spisowych wskazują, że spisu środków trwałych dokonano na podstawie księgi inwentarzowej środków trwałych. Za powyższym stwierdzeniem przemawiają następujące fakty:

- zespoły spisowe na arkuszach spisowych zamieściły ceny i wartości spisywanych środków trwałych, co bez księgi inwentarzowej, bądź wglądu w dokumenty źródłowe nie byłoby możliwe;
- zachowana została taka sama kolejność spisywanych środków trwałych na arkuszach spisowych, jaka wynikała z księgi inwentarzowej, przykładowo: [1] środki trwałe (wodociągi, oczyszczalnie ścieków, kanalizacje sanitarne) wyszczególnione pod poz.1-29 na arkuszu spisowym nr 38/2015 są identyczne jak zapisy wynikające z księgi inwentarzowej dotyczącej środków trwałych zakwalifikowanych do grupy „ROLNICTWO” – poz.1-29; [2] środki trwałe (promy, kładki dla pieszych, chodniki, nawierzchnie asfaltowe, drogi, parkingi, place) wyszczególnione pod poz.31-93 na arkuszach spisowych nr 39-41/2015 – są identyczne jak zapisy wynikające z księgi inwentarzowej dotyczącej środków trwałych zakwalifikowanych do grupy „TRANSPORT” – poz.1-64; [3] środki trwałe (budynki, sieci wodociągowe, chodniki i drogi) wyszczególnione pod poz.94-101 na arkuszu spisowym nr 41/2015 - są identyczne jak zapisy wynikające z wydruku księgi inwentarzowej dotyczącej środków trwałych zakwalifikowanych do grupy „OCHRONA ZDROWIA” – poz.1-8;
- spisywane środki trwałe posiadały te same określenia, co w księdze inwentarzowej, np. „zestaw komputerowy” - bez wskazania co wchodzi w skład zestawu; „działka Uniejów” – bez wskazania położenia działki i jej numeru ewidencyjnego, powierzchni i itp.; „zakup gruntów” – bez jakiegokolwiek charakterystyki. Powyższe oznaczają, że nie dokonywano porównania ksiąg z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich wartości.

13. Stwierdzono ponadto, że jednostka nie inwentaryzowała (zweryfikowała):

- gruntów będących w posiadaniu jednostki, o czym świadczą nieprawidłowości opisane we wcześniejszej części wystąpienia dotyczącej sporządzenia bilansu Urzędu Miasta w Uniejowie za 2015 rok, bowiem nie dokonano porównania stanu gruntów będących w posiadaniu jednostki, z ich ewidencją prowadzoną przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. gospodarki gruntami i lokalami. Z wartości wykazanej w poz. A.II.1.1 bilansu wynikało, że wartość gruntów będących własnością Gminy Uniejów wynosiła 1.064.888,48 zł. Natomiast w wyniku kontroli stwierdzono, że Gmina jest właścicielem 557 działek o wartości szacunkowej 42.569.080,00 zł, z tego 235 działek o powierzchni 90,4603 ha zajętych jest pod drogi. Różnica pomiędzy wartością gruntów wykazaną w bilansie a wartością wynikającą z ewidencji gruntów wynosi 41.504.191,52 zł;
- aktywów i pasywów jednostki, zaewidencjonowanych na kontach zespołu 0 i 2 (zarówno w 2015 roku, jak i w latach wcześniejszych, tj. 2004-2014).

Stosownie do postanowień wynikających z §§ 11 ust.1 i 16 ust.2 Instrukcji inwentaryzacyjnej - inwentaryzacja ww. aktywów i pasywów, nie objętych spisem z natury lub uzgodnieniem, tj. gruntów stanowiących mienie

komunalne, środków trwałych trudnodostępnych oglądowi, należności spornych i wątpliwych, należności i zobowiązań wobec pracowników, należności i zobowiązań z tytułów publicznoprawnych wobec osób nie prowadzących ksiąg rachunkowych, środków trwałych w budowie, których spis z natury jest niemożliwy – odbywa się corocznie w drodze porównania danych ewidencyjnych ze stanem wynikającym z dowodów księgowych i weryfikacji wartości tych składników w celu stwierdzenia czy rzeczywiście posiadane dokumenty potwierdzają istnienie określonego salda oraz czy jest ono realne i prawidłowo wycenione.

Nieprzewodzenie inwentaryzacji w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i zweryfikowania realnej wartości składników potwierdziły Skarbnik Miasta oraz inspektor ds. księgowości budżetowej, które zobowiązały się prowadzić inwentaryzację środków trwałych, których nie można zinwentaryzować przy pomocy spisu z natury – metodą weryfikacji.

O braku przeprowadzenia inwentaryzacji ww. składników majątku świadczą również nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli, między innymi: [1] bilansu Urzędu Miasta w Uniejowie za 2015 rok przedstawione w rozdziale III. EWIDENCJA KSIĘGOWA. SPRAWOZDAWCZOŚĆ pkt 3 protokołu kontroli; [2] ewidencji księgowej na kontach rozrachunkowych, opisane szczegółowo w rozdziale IV – ROZRACHUNKI I ROSZCZENIA, a także [3] udziałów Gminy Uniejów w spółkach prawa handlowego (ewidencja konta 030) – opisane w rozdziale II pkt 7 protokołu kontroli.

Inwentaryzacji metodą weryfikacji należało poddać również inne salda aktywów i pasywów, które nie mają postaci rzeczowej lub rozrachunków, tj. wartości niematerialne i prawne. Natomiast w wyniku kontroli stwierdzono, że programy i licencje były inwentaryzowane zarówno w 2015 roku, jak i w latach poprzednich - metodą spisu z natury, o czym świadczą zapisy dokonane na arkuszach spisu z natury oznaczonych numerami: 21/2015, 22/2015, 23/2015, 24/2015, 25/2015, 26/2015, 27/2015 oraz 28/2015. Podobnie, jak w przypadku środków trwałych, wszystkie ww. arkusze spisu z natury zostały wypisane jednym charakterem pisma należącym do pracownika, który prowadzi między innymi księgę inwentarzową wartości niematerialnych i prawnych.

14. Kolejną nieprawidłowością stwierdzoną w wyniku kontroli było przeprowadzenie inwentaryzacji drogą spisu z natury na zamku, który na podstawie aktu notarialnego repertorium A nr 2053/2013 z dnia 30 kwietnia 2013 roku został wdzierżawiony Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej „TERMY UNIEJÓW”, na okres 30 lat liczony od dnia 1 maja 2013 roku. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art.26 ust.1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji majątku Gminy Uniejów i przeprowadzonej inwentaryzacji świadczą o niedostatecznym działaniu procedur kontroli zarządczej, określonych przez kierownika

jednostki. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie inwentaryzacji oraz ewidencji środków trwałych, Skarbnik Miasta złożyła oświadczenie, w którym poinformowała kontrolujące, iż „zobowiązano pracowników Urzędu do utworzenia ewidencji środków trwałych zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji środków trwałych, tj. do utworzenia grup rodzajowych oraz utworzenia analityki, która umożliwi identyfikację poszczególnych środków trwałych i ich grup oraz grupowanie w układzie wymaganym dla potrzeb sprawozdawczości. Jednocześnie zostanie wzmocniony nadzór nad prowadzonymi pracami w zakresie inwentaryzacji. Aktualnie podjęto działania mające na celu ewidencjonowanie środków trwałych za pomocą programu komputerowego. Inwentaryzacja środków trwałych, do których dostęp jest utrudniony, gruntów, należności spornych, należności i zobowiązań z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych przy inwentaryzacji metodą spisu z natury oraz potwierdzania sald będzie prowadzona metodą weryfikacji”. Ponadto wyżej wymieniona zobowiązała się do występowania z wnioskiem do Burmistrza Miasta Uniejów o przeprowadzenie inwentaryzacji.

W zakresie pomocy finansowej udzielonej innym jednostkom samorządu terytorialnego

Powołując się na przepisy art. 216 ust.2 pkt 5 i art.220 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Miejska w Uniejowie podjęła uchwałę nr III/28/2014 z dnia 19 grudnia 2014 roku, na podstawie której postanowiła udzielić pomocy finansowej Powiatowi Łęczyckiemu na realizację zadania dotyczącego przewozu i opieki nad uczniami niepełnosprawnymi do ośrodka umożliwiającego realizację obowiązku szkolnego i obowiązku nauki. W § 2 uchwały zapisano, iż pomoc, o której mowa wyżej, zostanie udzielona w formie dotacji celowej ze środków budżetu na 2015 rok w wysokości 7.864,92 zł. W załączniku nr 11 – „Dotacje udzielone w 2015 roku z budżetu podmiotom należącym i nienależącym do sektora finansów publicznych” - do uchwały nr III/27/2014 roku z dnia 19 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Uniejów na rok 2015 - nie ujęto ww. dotacji celowej, mimo wykazania jej w budżecie w dziale 801- Oświata i wychowanie rozdział 80195 – Pozostała działalność § 4710. W wyniku kontroli stwierdzono, że do załącznika nr 11 przedmiotowa dotacja została dopisana dopiero uchwałą Rady Miejskiej w Uniejowie nr X/78/2015 z dnia 18 maja 2015 roku.

W dniu 9 stycznia 2015 roku zostało zawarte stosowne porozumienie pomiędzy Gminą Uniejów a Powiatem Łęczyckim. Na wykonanie przedmiotu porozumienia Gmina Uniejów zobowiązała się przekazać na rachunek bankowy Starostwa Powiatowego w Łęczycy – z przeznaczeniem dla Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego im. Juliana Tuwima w Stemplewie – dotację w wysokości 7.864,92 zł, płatną w ratach miesięcznych w wysokości 1.310,82 zł do 15 dnia każdego miesiąca, za wyjątkiem stycznia i lutego 2015 roku. Kwotę 2.621,64 zł za okres styczeń-luty 2015 roku, kontrolowana jednostka zobowiązała się przekazać do dnia 28 lutego 2015 roku.

Na podstawie wyciągów bankowych oraz przelewów stwierdzono, że kontrolowana jednostka nie przestrzegała postanowień wynikających z § 2 ust.1 i 2 porozumienia i poszczególne raty dotacji przekazywała po upływie umownego terminu, co naruszało art.44 ust.3 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne jednostki samorządu terytorialnego mogą być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W zakresie wydatków na prace zleczone

W dniu 2 grudnia 2014 roku Burmistrza Miasta Pan Józef Kaczmarek zawarł umowę zlecenia, na mocy której powierzył zleceniobiorcy prowadzenie spraw związanych z doradztwem dotyczącym funkcjonowania Gminy Uniejów w okresie od dnia 2 grudnia 2014 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku. Za wykonanie powierzonej pracy ustalono wynagrodzenie zleceniobiorcy w wysokości 3.435,00 zł brutto. W § 2 umowy zapisano, że wypłata wynagrodzenia będzie przekazywana na konto wskazane przez zleceniobiorcę po uprzednim przedstawieniu przez niego rachunku. Przedmiotowa umowa nie zawierała kontrasygnaty Skarbnika Miasta Uniejów, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Kolejną umowę zlecenia Burmistrz Miasta Uniejów zawarł z tym samym zleceniobiorcą w dniu 21 grudnia 2015 roku. Na mocy tej umowy zleceniodawca powierzył prowadzenie spraw dotyczących funkcjonowania Gminy Uniejów w okresie od dnia 1 stycznia 2016 roku do dnia 31 grudnia 2016 roku. Za wykonanie powierzonej pracy ustalono wynagrodzenie zleceniobiorcy w wysokości 3.435,00 zł brutto, które miało być przekazywane na konto wskazane przez zleceniobiorcę po uprzednim przedstawieniu przez niego rachunku. Do przedmiotowej umowy zlecenia w dniu 20 stycznia 2016 roku zawarto aneks, na podstawie którego od dnia 1 stycznia 2016 roku zleceniobiorcy przyznano wynagrodzenie miesięczne w kwocie 4.123,00 zł.

W wyniku kontroli stwierdzono, że mimo braku przedkładania przez zleceniobiorcę miesięcznych rachunków, o których mowa w § 2 zawartych umów zleceń, jednostka przelewała, co miesiąc, na rachunek bankowy zleceniobiorcy wynagrodzenie.

Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z § 12 ust.2, ust.3 pkt 6 i ust.4-7 oraz art.17 ust.4 obowiązujących w latach 2014-2016 Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta w Uniejowie¹², listy płac sporządza pracownik księgowości budżetowej w jednym egzemplarzu, na podstawie odpowiednio sporządzonych i sprawdzonych dowodów źródłowych. Dowodami źródłowymi do sporządzenia listy płac są – między innymi – rachunki za wykonaną pracę. Wykonanie usług przez zleceniobiorcę nie było objęte kontrolą merytoryczną. Zazwyczaj adnotacja o przeprowadzeniu tej kontroli jest dokonywana na dokumencie źródłowym (rachunku). W opisanym przypadku, mimo iż zleceniobiorca nie wystawiał rachunków, wymóg kontroli merytorycznej pozostawał. Stosownie do zapisów wynikających z procedur kontroli dotyczącej operacji finansowych i gospodarczych w Urzędzie Miasta w Uniejowie – stanowiących załącznik nr 1 do zarządzenia nr 133/2015 Burmistrza Miasta w Uniejowie z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową¹³ – w Urzędzie kontrolę finansową wykonują następujące osoby: [1] Burmistrz w zakresie całości gospodarki finansowej, w tym kontrolę oceny celowości zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków, [2] Skarbnik w zakresie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych z planem finansowym, kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji finansowych i gospodarczych (§ 5).

¹² Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 133/2015 Burmistrza Miasta w Uniejowie z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową. W okresie wcześniejszym obowiązywało zarządzenie nr 66/2010 Burmistrza Miasta Uniejów z dnia 31 grudnia 2010 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową.

¹³ W latach 2014-2015 obowiązywało zarządzenie nr 66/2010 Burmistrza Miasta Uniejów z dnia 31 grudnia 2010 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową.

Wszelkie dokumenty stanowiące podstawę księgowania powinny być poddane kontroli przed zrealizowaniem i zaksięgowaniem. Dowody winny być sprawdzone pod względem merytorycznym, co polega na ustaleniu rzetelności ich danych, celowości, gospodarności i legalności operacji gospodarczych, wyrażonych w dowodach oraz stwierdzeniu, że wystawione zostały przez właściwe jednostki. Kontroli merytorycznej dokonują poszczególni pracownicy, sekretarz gminy i kierownik jednostki (§ 22). Każda dyspozycja środkami pieniężnymi, a w szczególności zatwierdzenie rachunków do wypłaty, należy do kompetencji burmistrza lub pracowników przez niego upoważnionych. Dyspozycja środkami pieniężnymi powinna być każdorazowo wyrażana w formie pisemnej, co w przypadku zatwierdzenia rachunku do wypłaty, oznacza zamieszczenie na rachunku odpowiedniej adnotacji wraz z podpisem. Wykonywanie kasowej dyspozycji środkami pieniężnymi (operacji na rachunku bankowym) Burmistrz powierza Skarbnikowi. Zatwierdzenie rachunku do wypłaty jest poprzedzone sprawdzeniem jego zgodności ze stanem faktycznym i warunkami umowy, czego dokonuje pracownik merytoryczny, potwierdzając ten fakt odpowiednią adnotacją na rachunku wraz podpisem w przypadku nie stwierdzenia błędów w przedłożonym rachunku. Do obowiązków Skarbnika w zakresie kontroli dyspozycji środkami pieniężnymi należy: [1] dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym; [2] dokonywanie wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Wstępna kontrola Skarbnika jest realizowana po sprawdzeniu operacji finansowej lub gospodarczej przez pracownika merytorycznego. Dowodem dokonania przez Skarbnika wstępnej kontroli, jest jego podpis złożony na dokumentach dotyczących danej operacji. Złożenie podpisu przez Skarbnika na dokumencie oznacza że: [1] nie zgłasza zastrzeżeń do przedstawionej przez merytorycznych pracowników oceny prawidłowości tej operacji i jej zgodności z prawem; [2] nie zgłasza zastrzeżeń do kompletności oraz formalno-rachunkowej rzetelności prawidłowości dokumentów dotyczących tej operacji; [3] zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym gminy (§ 11 procedur kontroli).

Zawierając przedmiotowe umowy zlecenia w dniach 2 grudnia 2014 roku oraz 21 grudnia 2015 roku, Burmistrz Miasta opierał się na projektach budżetów na rok 2015 i 2016. Artykuł 240 ust.1 ustawy o finansach publicznych daje podstawę do prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie projektu budżetu, tj. do zaciągania zobowiązań, ale wyłącznie w okresie od 1 do 31 stycznia i tylko w sytuacji, gdy do końca roku poprzedniego, budżet nie został uchwalony. Rada Miejska w Uniejowie uchwałą nr III/27/2014 uchwaliła budżet przed rozpoczęciem roku budżetowego 2015, tj. w dniu 19 grudnia 2014 roku, natomiast budżet Gminy Uniejów na 2016 rok został uchwalony w dniu 23 grudnia 2015 roku uchwałą nr XXII/164/2015.

Należy zauważyć, że zadanie to (prowadzenie spraw dotyczących funkcjonowania Gminy Uniejów) nie mieściło się w wykazach przedsięwzięć, stanowiących załącznik do uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obowiązujących w 2015 i 2016 roku, jak również Burmistrz Miasta Uniejów nie posiadał upoważnienia do zaciągania zobowiązania 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. Obok upoważnienia do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, uchwała ta powinna zawierać także upoważnienie dla Burmistrza Miasta do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, a wynikające z nich płatności wykraczają poza rok budżetowy.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Burmistrz Miasta Uniejów, Skarbnik Miasta oraz pracownicy Urzędu Miasta – w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza 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. Zapewnić funkcjonowanie w jednostce adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z wymogiem określonym w art. 68 i art.69 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, która pozwoliłaby zapobiec występowaniu nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów, w szczególności [1] 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 - w zakresie prowadzenia kont 011, 020, 030 oraz [2] ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności - art.20 ust.1, art.24, art.26 ust.1 pkt 3 i art.27 ust. 1 i 2; [3] art.44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
2. Zobowiązać pracownika, któremu przypisano obowiązek prowadzenia rejestru instytucji kultury do zaktualizowania oraz bieżącego prowadzenia ksiąg rejestrowych instytucji kultury, założonych dla Miejsko-Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Miejsko-Gminnego Ośrodka Kultury w Uniejowie.
3. Dokonać stosownej zmiany zakresów czynności pracowników działu księgowości, zgodnie z zapisami Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Uniejowie oraz wyznaczyć zastępstwa w razie nieobecności poszczególnych pracowników.
4. Uzupełnić załącznik nr 4 do Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych, wprowadzonej w życie zarządzeniem Burmistrza Miasta nr 233/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku, poprzez wskazanie wzorów podpisów osób upoważnionych do sprawdzania i zatwierdzania dowodów księgowych.
5. W przypadku zamówień, których wartość nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, wyboru wykonawcy dokonywać stosując wewnętrzne procedury określające zasady i tryb wyboru najkorzystniejszej oferty, mając na względzie uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
6. Zapewnić prowadzenie ewidencji na koncie 130 – „Rachunek bieżący jednostki”, zgodnie wymogami określonymi 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, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

7. Zapewnić należyte wykonywanie nadzoru właścicielskiego w zakresie działalności spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Uniejów. W ramach nadzoru monitorować – między innymi - realizację procedur związanych z wnoszeniem przez Gminę kapitału do spółek i obejmowaniem z tego tytułu udziałów, mając na względzie obowiązek ewidencjonowania w księgach rachunkowych zdarzeń gospodarczych w okresach, w których dane zdarzenie nastąpiło, przyjmując za podstawę - zgodnie z § 18 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 - miesięczny okres sprawozdawczy.
8. Zapewnić rzetelną inwentaryzację aktywów jednostki podlegających ewidencji na koncie 030 – „Długoterminowe aktywa finansowe”.
9. Dostosować obowiązującą w jednostce politykę rachunkowości do regulacji wynikających z art. 8 ustawy o rachunkowości, w szczególności poprzez wyodrębnienie w niej wszystkich funkcjonujących w urządzeniach księgowych Urzędu Miasta w Uniejowie jednostek księgowych, na których ewidencjonowane są operacje gospodarcze.
10. Zapewnić przestrzeganie zasad wynikających z rozdziału III obowiązującej w jednostce Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych (§ 8 ust.1 pkt 7) oraz regulacji zawartych w ustawie o rachunkowości, w szczególności:
 - art. 8 ustawy, poprzez ujmowanie w polityce rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki;
 - art.20 ust.1 ustawy, poprzez wprowadzanie do ksiąg rachunkowych, w postaci zapisu, każdego zdarzenia gospodarczego dotyczącego danego okresu sprawozdawczego;
 - art.21 ust.1 pkt 6 ustawy, w zakresie stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), oraz umieszczenia podpisu osoby odpowiedzialnej za te wskazania;
 - art. 23 ust. 1 i 2 ustawy, poprzez prawidłowe dokonywanie zapisu księgowego;
 - art.24 ustawy, w zakresie obowiązku prowadzenia ksiąg rachunkowych w sposób rzetelny, bezbłędny, sprawdzalny i na bieżąco.
11. Podjąć działania w celu rozbudowania systemu rachunkowości w taki sposób, aby konta analityczne prowadzone były we właściwych dla nich księgach pomocniczych. Powyższy obowiązek dotyczy przede wszystkim kont zespołu majątku trwałego i kont rozrachunkowych, dla których istnieje obowiązek prowadzenia ewidencji analitycznej z wykorzystaniem wskazanych wyżej ksiąg. Stosownie do treści art. 17 ust. 1 ustawy o rachunkowości - konta ksiąg

pomocniczych prowadzi się w szczególności dla: [1] środków trwałych, w tym także środków trwałych w budowie, wartości niematerialnych i prawnych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych; [2] rozrachunków z kontrahentami; [3] rozrachunków z pracownikami, w szczególności jako imienną ewidencję wynagrodzeń pracowników zapewniającą uzyskanie informacji z całego okresu zatrudnienia; [4] operacji sprzedaży (kolejno numerowane własne faktury i inne dowody, ze szczególnością niezbędną do celów podatkowych); [5] operacji zakupu (obce faktury i inne dowody, ze szczególnością niezbędną do wyceny składników aktywów i do celów podatkowych); [6] kosztów i istotnych dla jednostki składników aktywów; [7] operacji gotówkowych w przypadku prowadzenia kasy.

12. Zapewnić zamykanie ksiąg rachunkowych prowadzonych dla budżetu Gminy Uniejów w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy, a w przypadku Urzędu Miasta, stosownie do § 18 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 – do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym. Zgodnie z art. 12 ust. 4 i 5 ustawy o rachunkowości, ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy. Zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 i 3 ustawy.
13. Dostosować obowiązującą w Gminie Uniejów politykę (zasady) rachunkowości do wymagań określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, dotyczących wskazania wersji stosowanego oprogramowania oraz daty rozpoczęcia eksploatacji.
14. Zapewnić sporządzanie przez podległe Gminie jednostki budżetowe kwartalnych sprawozdań jednostkowych Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
15. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej na kontach 901 i 902 zgodnie z wymogami 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, aby salda z nich wynikające – przed przeksięgowaniem na konto 961 - odzwierciedlały wartości dochodów i wydatków wykonanych, wykazane w sprawozdaniach: Rb-NDS - o nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego, Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego.

16. Wprowadzić podział ewidencyjny ze szczegółowością właściwą dla klasyfikacji budżetowej dla kont 901 i 902, stosownie do wymogów ww. rozporządzenia Ministra Finansów.
17. Sporządzić korekty sprawozdań: Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych za 2015 rok, zgodnie z § 24 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku, poz. 1015 ze zm.) – w związku z nieprawidłowym wykazaniem danych dotyczących skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, skutków udzielonych ulg przez Radę Miejską. Poprawione sprawozdania przekazać do RIO w Łodzi wskazując przyczyny korekty.
18. 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 zwolnień podatkowych oraz skutkach obniżenia górnych stawek podatkowych, stosownie do przepisów zawartych we wskazanej powyżej Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
19. Sprawozdania finansowe dla Urzędu Miasta w Uniejowie oraz dla budżetu Gminy Uniejów sporządzać zgodnie z wymogami określonymi 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.
20. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu Urzędu Miasta, w szczególności poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej Urzędu we właściwych pozycjach bilansu, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało realne wartości zobowiązań i należności.
21. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do wymogów określonych w art.8 ust.1 ustawy o rachunkowości oraz w § 15 ust.1 pkt 5 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.
22. Zapewnić przestrzeganie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
23. Ustalić wysokość pogotowia kasowego, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
24. Zobowiązać pracownika zatrudnionego na stanowisku kasjera do: [1] założenia rejestru poręczeń i gwarancji należytego wykonania umowy w formie depozytów, stosownie do postanowień wynikających z § 9 pkt 4 Instrukcji kasowej.

25. Zobowiązać pracowników Urzędu do rozliczania zaliczek jednorazowych w terminie wynikającym z § 15 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, tj. w ciągu 14 dni od daty ich pobrania.
26. Wypłat zaliczek dokonywać wyłącznie na podstawie prawidłowo wypełnionego i zaakceptowanego wniosku o zaliczkę, w którym precyzyjnie określono rodzaj zakupu, bądź cel, któremu zaliczka ma służyć.
27. Egzekwować od podatników podatku od nieruchomości składanie deklaracji podatkowych.
28. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników podatku od środków transportowych wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
29. Zapewnić dokonywanie przypisów w ewidencji podatkowej zgodnie z regułami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na podstawie deklaracji podatkowych, decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego lub decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego.
30. Zapewnić dokonywanie w stosunku do składanych przez podatników deklaracji (informacji) podatkowych czynności sprawdzających, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
31. W przypadku niezłożenia deklaracji (informacji) przez podatnika stosować art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.
32. Zapewnić stosowanie art.21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.
33. Wzmocnić nadzór nad pracownikami odpowiedzialnymi za wykonywanie obowiązków związanych z realizacją dochodów podatkowych.
34. Zapewnić podejmowanie czynności windykacyjnych w stosunku do podatników zalegających z zapłatą należności podatkowych, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych, aby nie dopuścić do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.
35. Zapewnić poprawne obliczanie i pobieranie odsetek od należności rozłożonej na raty z tytułu sprzedaży lokalu mieszkalnego. Sposób liczenia tych odsetek nie powinien odbiegać od sposobu liczenia odsetek od zaciąganych kredytów, czy pożyczek.

36. Wyegzekwować należne odsetki od nieterminowych wpłat opłat za użytkowanie wieczyste, czynsz najmu i dzierżawy nieruchomości - szczególnie wymienionych w protokole kontroli.
37. W ogłoszeniu otwartego konkursu ofert jednoznacznie określać formę zlecenia realizacji zadań publicznych (powierzenie lub wsparcie), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W przypadku otwartego konkursu ofert na wsparcie realizacji zadań publicznych, wymagać od oferentów zapewnienia wkładu własnego, określając to w sposób wyraźny i precyzyjny, do czego zobowiązuje art.13 ust.2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z przywołanym przepisem, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m.in. informację o zasadach przyznawania dotacji, gdzie wymogi organu zlecającego zadanie publiczne co do wkładu własnego powinny być określone szczegółowo.
38. 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.
39. Dokonać ostatecznej weryfikacji rozliczenia dotacji w wysokości 75.000,00 zł udzielonej z budżetu Gminy Uniejów na rzecz Miejsko-Gminnego Ludowego Klubu Sportowego TERMY UNIEJÓW-OSTROWSKO, mając na uwadze ustalenia zawarte w protokole kontroli oraz w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. W przypadku stwierdzenia niezachowania proporcji kwoty przekazanej dotacji w kosztach realizacji zleconego zadania podjąć czynności w celu wyegzekwowania zwrotu części dotacji do budżetu Gminy. Stwierdzając, że dany koszt finansowy z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy z kosztem określonym w odpowiedniej pozycji kosztorysu, należy uznać go za zgodny z kosztorysem tylko wtedy, jeżeli nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 15%.
40. W przypadku zlecenia podmiotom spoza sektora finansów publicznych zadań publicznych, realizować obowiązki nałożone na organ administracji publicznej przez art.17 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, poprzez prowadzenie kontroli i oceny stanu realizacji zleconego zadania publicznego, 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.
41. Przestrzegać postanowień wynikających z § 7 pkt 1) załącznika nr 1 do zarządzenia nr 133/2015 z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową, zgodnie z którym „jedna i ta sama osoba nie może jednocześnie wykonywać, rejestrować oraz kontrolować wykonanie zadania”.
42. Obliczeń i wypłat odpraw pośmiertnych dokonywać zgodnie z zasadami wynikającymi z art.93 § 1 ustawy z dnia z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy - pamiętając, że podstawą wymiaru odprawy powinno być wynagrodzenie zasadnicze oraz dodatek stażowy, przysługujące pracownikowi w dniu wygaśnięcia stosunku pracy.
43. Dokonać poprawnego rozliczenia poleceń wyjazdu służbowego z tytułu podróży zagranicznej do Włoch i na Łotwę.

44. Zapewnić przestrzeganie § 20 ust.3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej, przy rozliczaniu kosztów podróży zagranicznej w sytuacji, gdy pracownikowi wypłacono zaliczkę na koszty podróży związanej z wyjazdem.
45. Zapewnić przestrzeganie z art. 30 ust. ust.2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, przy rozliczaniu kosztów podróży zagranicznej w sytuacji, gdy pracownik nie korzystał z zaliczki na poczet wyjazdu służbowego.
46. Wyegzekwować od podległych pracowników obowiązek starannego i kompletnego wypełniania wniosków o zaliczkę i poleceń wyjazdu służbowego, zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie Miejskim wzorami tych dokumentów.
47. Dokonując wypłaty diet radnym przestrzegać postanowień wynikających z art.25 ust.6 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, jak również § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy.
48. Udzielając zamówień publicznych przestrzegać przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w szczególności:
 - art.35 ust.1 ustawy, zgodnie z którym ustalenia wartości szacunkowej zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są usługi oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane;
 - art.90 ustawy, dotyczącego procedury pozwalającej weryfikować okoliczność podania przez wykonawcę w ofercie rażąco niskiej ceny.
49. Ewidencję środków trwałych prowadzić z zachowaniem wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych [KŚT].
50. Zapewnić wprowadzanie składników majątku do ewidencji środków trwałych w terminie określonym w art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych.
51. Przestrzegać przyjętych zasad ewidencjonowania składników majątku, poprzez ich odpowiednie klasyfikowanie do środków trwałych i prawidłowe ustalanie stawki umorzenia. Ewidencjonując w księgach inwentarzowych przyjęcie na stan majątku nowych składników majątkowych, z należytą starannością wskazywać dane charakteryzujące przyjęty środek trwały.
52. Zapisów w księgach inwentarzowych dokonywać zgodnie z przepisami art. 23 ust. 1 ustawy o rachunkowości, natomiast powstałe błędy poprawiać zgodnie z wymogami wynikającymi z art.25 ust.1 pkt 1 tej ustawy.
53. Zapewnić prawidłowe i rzetelne inwentaryzowanie składników majątkowych Gminy Uniejów, stosownie do wymogów wynikających z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

54. Dokonać analizy obowiązującej w Urzędzie Miasta w Uniejowie Instrukcji inwentaryzacyjnej, w celu wprowadzenia mechanizmów i procedur zapobiegających zaistnieniu ujawnionych nieprawidłowości. Formułując wszystkie niezbędne reguły inwentaryzacji aktywów i pasywów jednostki, uwzględnić uwagi zawarte w protokole kontroli oraz w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
55. Zapewnić prawidłowe dokumentowanie przeprowadzonych czynności związanych z inwentaryzacją majątku jednostki.
56. Zobowiązać członków komisji inwentaryzacyjnej oraz członków zespołów spisowych - w zakresie przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji - do stosownego jej powiązania z zapisami księgowymi i właściwego udokumentowania, co jest wymagane przez art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
57. Przestrzegać art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie dokonywania kontrasygnaty przez skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osobę przez niego upoważnioną, w odniesieniu do czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych.
58. Wypłat wynagrodzeń z tytułu zawartych umów zleceń dokonywać zgodnie z zasadami wynikającymi z załączników nr 1 i 2 do zarządzenia nr 133/2015 Burmistrza Miasta w Uniejowie z dnia 29 grudnia 2015 roku w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową – pamiętając, że podstawą dokonania wydatku powinien być rachunek złożony przez zleceniobiorcę.
59. Umowy wieloletnie zawierać w ramach upoważnień ujętych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, o których mowa w art. 228 ust.1 ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego to przepisu – 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.
60. Zwiększyć nadzór na pracą służb finansowo-księgowych w celu zapewnienia prowadzenia gospodarki finansowej i ewidencji księgowej zgodnie z wymaganiami wynikającymi z obowiązujących przepisów.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza 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 stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Uniejowie.
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Uniejowie.
3. aa.