

Łódź, dnia 9 maja 2017 roku

Pani  
Karolina Kowalska  
Wójt Gminy Sadkowice

WK – 602/32/2017

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 Panią Wójt, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Sadkowice<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014 – 2016 (I półrocze) dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; gospodarki kasowej; zadłużenia; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego oraz gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

## **I.**

### **W zakresie kredytów i pożyczek**

Jednostka nieterminowo, tj. w dniu 30 grudnia 2015 roku, dokonała spłaty I raty pożyczki wraz z odsetkami, otrzymanej z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na podstawie umowy z dnia 17 marca 2015 roku. Zgodnie z harmonogramem spłat rat pożyczki i odsetek, termin spłaty I raty pożyczki w wysokości 7.280,00 zł upływał w dniu 30 listopada 2015 roku,

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 24 października 2016 roku – 19 grudnia 2016 roku. Protokół podpisany został w dniu 31 marca 2017 roku.

a odsetek w wysokości 333,91 zł w dniu 10 grudnia 2015 roku. Zgodnie z art. 44 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870) – wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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

1. W zarządzeniu nr 89/10 Wójta Gminy Sadkowice z dnia 31 grudnia 2010 roku (ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 42/2012 z dnia 30 sierpnia 2012 roku), określającymi obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości, nie określono wersji oprogramowania i dat rozpoczęcia eksploatacji poszczególnych programów komputerowych wykorzystywanych przez jednostkę do prowadzenia ksiąg rachunkowych, co nie spełniało wymogu określonego w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.). Stosownie do powołanego przepisu, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości, w szczególności dotyczące 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.
2. Dowody księgowe nie zawierały numeracji umożliwiającej ich weryfikację z zapisami w księgach rachunkowych. Powyższe naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - dowód powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania oraz postanowienia obowiązującej w jednostce Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów.
3. Jednostka nie zamknęła ksiąg rachunkowych za 2015 rok, naruszając art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki kontynuującej działalność powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za dany rok obrotowy. Zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2015 rok dokonano w trakcie kontroli RIO w Łodzi, w dniu 16 grudnia 2016 roku.
4. Spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek ewidencjonowano w klasyfikacji budżetowej - dział 757, rozdział 75702, § 8070, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity, Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.). Zgodnie z załącznikiem

nr 4 „Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków” do ww. rozporządzenia - odsetki od zaciągniętych pożyczek i kredytów ujmowane są w § 8110.

5. W sprawozdaniu Rb – NDS, sporządzonym za I półrocze 2016 roku, w pozycji D.1 na dzień 30 czerwca 2016 roku, wykazano wolne środki w nieprawidłowej wysokości tj. w kwocie 807.514,34 zł. Zgodnie z bilansem za 2015 rok oraz ewidencją księgową wyżej wymieniona kwota powinna wynosić 808.930,75 zł. Różnica stanowiła kwotę 1.416,41 zł.
6. W sprawozdaniach rocznych: Rb-27S i Rb - PDP za 2014 rok wykazano skutki finansowe wynikające z wydanej przez organ podatkowy decyzji z dnia 23 stycznia 2014 roku w sprawie rozłożenia na raty zaległości w podatku od środków transportowych od osób fizycznych w wysokości 120,00 zł. Powyżej wymieniona kwota ulgi nie powinna być wykazana z uwagi na fakt, że podatnik nie dotrzymał terminów płatności rat zawartych w decyzji, w związku z czym, zgodnie z art. 49 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz.201 ze zm.) - jeżeli w terminie określonym w decyzji podatnik nie dokonał zapłaty odroczonego podatku lub zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub nie zapłacił którejkolwiek z rat, na jakie został rozłożony podatek lub zaległość podatkowa wraz z odsetkami za zwłokę, terminem płatności podatku lub zaległości podatkowej objętej odroczeniem lub ratą staje się odpowiednio termin określony w art. 47 § 1-3 (czyli pierwotny termin płatności). Wykazanie w sprawozdaniach kwoty 120,00 zł jako skutków finansowych udzielonej ulgi naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz.119).

### **W zakresie rozrachunków i roszczeń**

Jednostka zaniechała poboru prowizji od przekazywanych do Urzędu Skarbowego kwot zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za okres objęty kontrolą, co w konsekwencji spowodowało zaniżenie dochodów o kwotę 265,00 zł. Zgodnie z art. 28 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa - płatnikom i inkasentom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Wysokość wynagrodzenia określił Minister Finansów w rozporządzeniu z dnia 10 grudnia 2015 roku w sprawie wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa (Dz.U. z 2015 r., poz. 2154).

### **W zakresie realizacji podatków i opłat lokalnych**

Na podstawie próby objętej kontrolą stwierdzono 6 przypadków nie dotrzymania terminów windykowania należności przysługujących Gminie z tytułu podatków, poprzez wysłanie upomnień i tytułów wykonawczych (w zakresie podatku od nieruchomości i rolnego), co naruszało wymogi określone w przepisach

rozporządzenia 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.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 656 - obowiązującego do dnia 1 stycznia 2016 roku). Z dniem 1 stycznia 2016 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).

### **W zakresie wydatków dokonywanych z budżetu gminy**

Nie zamieszczono w BIP i na stronie internetowej Urzędu Gminy Sadkowie wyników konsultacji projektu Programu współpracy Gminy Sadkowie z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2015 rok, przeprowadzonych od dnia 14 października 2014 roku do dnia 28 października 2014 roku, czym nie wypełniono obowiązku określonego w § 5 ust. 6 uchwały nr XLIV/249/2010 Rady Gminy Sadkowie z dnia 15 września 2010 roku, zgodnie, z którym - wyniki konsultacji zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Gminy Sadkowie, a także na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy Sadkowie, nie później niż 30 dni od dnia ich zakończenia.

### **W zakresie stosowanych odpisów umorzeniowych**

Nieprawidłowo dokonano odpisów umorzeniowych odnośnie 5 środków trwałych przyjętych do używania w 2015 roku, co w konsekwencji spowodowało zawyżenie odpisów umorzeniowych o łączną kwotę 930,42 zł. Powyższe było niezgodne z przepisami ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1888 ze zm.) oraz obowiązującymi w jednostce zasadami rachunkowości i wymogami w tym zakresie zawartymi w Instrukcji inwentaryzacyjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 81/11 Wójta Gminy Sadkowie z dnia 18 listopada 2011 roku.

### **W zakresie inwentaryzacji składników majątkowych**

W odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku stwierdzono, że Wójt Gminy Sadkowie na podstawie zarządzenia nr 110/2015 z dnia 12 listopada 2015 roku postanowiła o przeprowadzeniu inwentaryzacji składników majątkowych w Urzędzie Gminy, w Gminnej Bibliotece Publicznej i w jednostkach OSP. Zespoły spisowe powołane spośród pracowników Urzędu Gminy w Sadkowicach dokonały spisu składników majątkowych Gminnej Biblioteki Publicznej w Sadkowicach oraz znajdujących się w jednostkach OSP działających na terenie Gminy. Powyższe naruszało art. 4 ust. 5 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, zgodnie, z którymi to przepisami - kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym z tytułu

nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą. Zgodnie z powyższym unormowaniem, odpowiedzialność za zarządzenie inwentaryzacji ponosili kierownicy wymienionych podmiotów. Ponadto w przypadku powierzenia własnych składników aktywów, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, powinny być one inwentaryzowane drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

### **W zakresie ustalania i wypłaty jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli**

1. W nieprawidłowej wysokości wyliczono wydatki na wynagrodzenia poniesione w 2015 roku na rzecz nauczycieli stażystów i mianowanych, tj. w kwotach: 65.182,04 zł – nauczyciele stażyści i 157.171,88 zł – nauczyciele mianowani. Kontrolujące wyliczyły, że powinny kwoty te powinny wynosić odpowiednio: 85.523,08 zł i 157.172,68 zł. Na różnicę w kwocie 20.341,04 zł dotyczącą nauczycieli stażystów wpływało wliczenie do wydatków dodatku wiejskiego oraz nie uwzględnienie dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Natomiast różnica w wysokości 0,80 zł dotycząca nauczycieli mianowanych wynikała z błędu technicznego.
2. Stwierdzono różnice w wyliczeniu struktury zatrudnienia w odniesieniu do nauczycieli stażystów. Struktura zatrudnienia wyliczona w jednostce wynosiła za okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2015 roku – 2,50 etatu, a za okres od 1 września do 31 grudnia 2015 roku – 3,50 etatu. Kontrolujące wyliczyły odpowiednio: 2,27 etatu i 3,49 etatu. Powyższe różnice wynikały z błędnego przeliczenia etatów w stosunku do nauczycieli, których okres pozostawania w stosunku pracy nie obejmował pełnego miesiąca (3 nauczycieli), jak również wykazania zawyżonej struktury etatu dla jednego nauczyciela. Powyższe naruszało § 3 ust. 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 6, poz. 35 ze zm.), zgodnie z którym - przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli uwzględnia się liczbę etatów nauczycieli w okresach, w których wypłacono im wynagrodzenie ze środków ujętych w planie finansowym szkoły, zgodnie z wymiarem zatrudnienia określonym w umowie o pracę lub w akcie mianowania. W przypadku nauczycieli, którzy nie przepracowali pełnego miesiąca lub następowała zmiana wymiaru etatu, wynagrodzenie liczy się stosownie do treści § 12 ust 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w ustawie z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (Dz. U. nr 62, poz. 289

ze zm.). Oznacza to, że pracownik ma wyliczane wynagrodzenie proporcjonalne do liczby przepracowanych godzin. Warto zauważyć, że dla każdego miesiąca ustala się odrębną liczbę dni roboczych. Mając na uwadze sposób wyliczania wynagrodzenia nauczyciela, którego okres pozostawania w stosunku pracy nie obejmuje pełnego miesiąca, zasadnym jest, aby ustalając średnioroczną strukturę zatrudnienia wielkość etatu tego nauczyciela naliczyć proporcjonalnie do liczby dni roboczych w danym miesiącu.

3. W stosunku do jednego nauczyciela mianowanego i pięciu nauczycieli stażystów zaniżono kwoty osobistych stawek wynagrodzenia zasadniczego.
4. Wyżej wymienione nieprawidłowości miały wpływ na wysokość i podział kwoty różnicy, o której mowa w art. 30a ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1379 ze zm.) oraz wysokość jednorazowych dodatków uzupełniających, które zostały wypłacone w zawyżonej wysokości, tj. dla nauczycieli stażystów o kwotę 4.686,27 zł a dla nauczycieli mianowanych ze szkoły objętej próbą kontroli o kwotę 0,80 zł.

*Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Wójt o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Terminowo regulować zobowiązania wynikających z zawartych umów, stosownie do wymogu określonego w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – wydatki publiczne powinny być dokonywane z wysokościami i terminami wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
2. Zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w dokumentacji określającej zasady rachunkowości uzupełnić dane w zakresie oprogramowania i eksploatacji poszczególnych programów komputerowych wykorzystywanych przez jednostkę do prowadzenia ksiąg rachunkowych.
3. Ewidencji poszczególnych operacji księgowych dokonywać na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi wynikające z art. 21 ustawy o rachunkowości oraz z uregulowań wewnętrznych obowiązujących w jednostce.

4. Zapewnić zamykanie ksiąg rachunkowych w terminie określonym w art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości.
5. Spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek ewidencjonować w klasyfikacji budżetowej określonej w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych dotyczących skutków finansowych ulg udzielonych na podstawie decyzji organu podatkowego, przestrzegając przepisów w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
7. Pobierać zryczałtowane wynagrodzenie od terminowo przekazywanych do Urzędu Skarbowego zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
8. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
9. Przestrzegać ustaleń zawartych w uchwale nr XLIV/249/2010 Rady Gminy Sadkowiec z dnia 17 września 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
10. W zakresie umarzania środków trwałych przestrzegać § 6 ust.2 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760), zgodnie z którym - środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne umarza się lub amortyzuje. Odpisów umorzeniowych lub amortyzacyjnych dokonuje się według zasad przyjętych przez jednostkę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Ustalając zasady umarzania lub amortyzacji, jednostka może przyjąć stawki określone w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez dysponenta części budżetowej albo zarząd jednostki samorządu terytorialnego.
11. Przy przeprowadzaniu inwentaryzacji składników majątkowych przestrzegać przepisów art. 26 i 27 z uwzględnieniem art. 4 ust. 5 w związku z art. 3

ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz zasad określonych w Instrukcji inwentaryzacyjnej obowiązującej w Urzędzie Gminy Sadkowice.

12. Przy wyliczaniu osiągniętej wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli za dany rok oraz wysokości dodatków uzupełniających dla nauczycieli przestrzegać przepisów ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniając uwagi zawarte w protokole kontroli i pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

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



Jednocześnie informuję, że 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:

Przewodniczący Rady Gminy Sadkowice.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Sadkowice.

aa.