

Łódź, dnia 12 kwietnia 2017 roku

Pan
Jarosław Kwiatkowski
Wójt Gminy Zduny

WK – 602/27/2017

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 Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Zduny¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2015 – 2016 (I półrocze), dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; inwentaryzacji majątku oraz poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. 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 ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono przypadki, w których dowody księgowe nie zawierały informacji o sposobie ich ujęcia w księgach rachunkowych, tzw. dekretacji. Powyższe naruszało art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), zgodnie z którym - dowód powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 grudnia 2016 roku – 31 stycznia 2017 roku. Protokół podpisany został w dniu 17 marca 2017 roku.

- 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.
2. Zdarzenia gospodarcze w zakresie zrealizowanych dochodów budżetowych ewidencjonowano na podstawie zapisów wyciągu bankowego na koncie organu 901, w korespondencji z kontem 133, w dacie ich wpływu na rachunek bankowy, pomijając tym samym obowiązek odnotowywania ww. operacji na koncie 222. Powyższe było sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289), zgodnie z którymi - na stronie Wn konta 222 ujmuje się dochody budżetowe zrealizowane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 901. Na stronie Ma konta 222 ujmuje się przelewy dochodów budżetowych na rachunek budżetu, dokonane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, w korespondencji z kontem 133.
 3. Zrealizowane wydatki budżetowe Urzędu Gminy ewidencjonowano na podstawie zapisów wynikających z wyciągów bankowych ujmując je na koncie 902 – Wydatki budżetowe, w korespondencji z kontem 133, w dacie ich realizacji z pominięciem wskazanego do tego typu operacji konta 223. Stosowany w kontrolowanej jednostce sposób ewidencji ww. zdarzeń gospodarczych naruszał obowiązujące w tym zakresie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi na stronie Wn konta 223 ujmuje się środki przelane z rachunku budżetu na pokrycie wydatków jednostki budżetowej, w korespondencji z kontem 133, a na stronie Ma konta 223 ujmuje się wydatki dokonane przez jednostki budżetowe w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 902.
 4. Stwierdzono, że nie zostały zamknięte księgi rachunkowe za 2015 rok, co naruszało 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 31 stycznia 2017 roku.
 5. Stwierdzono błędną ewidencję na kontach syntetycznych dziennika (organu i jednostki) poniżej wymienionych operacji gospodarczych:

- obroty na koncie 101 – Kasa, wykazały, że ewidencjonowano na nim operacje w zbiorczych kwotach, tj. na stronie Wn pod jedną pozycją księgowano sumę przychodów w korespondencji ze stroną Ma konta 141 Środki pieniężne w drodze i na stronie Ma konta 101 sumę rozchodów z danego raportu kasowego w korespondencji ze stroną Wn konta 141,
 - stwierdzono niespójność w pozycjach księgowych zaewidencjonowanych dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 3.129,00 zł. Powyżej wymienione dochody zaksięgowano pod pozycją księgową nr 2718, podczas gdy dokument źródłowy (bankowy dowód wpłaty dokumentujący odprowadzenie gotówki do banku) wg raportu kasowego oznaczono pozycją 2700,
 - przyjęta w dniu 22 czerwca 2015 roku na stan środków trwałych na podstawie dowodu OT nr 8/2015 inwestycja pn. „Rozbudowa i nadbudowa budynku świetlicy wiejskiej wraz z budową zbiornika na ścieki bytowe”, o wartości 658.839,24 zł, została zaewidencjonowana na kontach Wn 011 i Ma 800 oraz równolegle Wn 800 i Ma 080, co było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - powyższa operacja winna być ujęta na kontach: Wn 011, Ma 080 oraz równolegle Wn 800 – Fundusz inwestycyjny i Ma 800 – Fundusz środków trwałych.
6. Spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek ewidencjonowano w klasyfikacji - 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 którymi - odsetki od zaciągniętych pożyczek i kredytów ujmowane są w § 8110.
 7. W sprawozdaniu RB – NDS za 2015 rok, w pozycji C, wykazano deficyt budżetu w wysokości (-) 3.672.898,95 zł, podczas gdy z bilansu budżetu Gminy Zduny sporządzonego na dzień 31 grudnia 2015 roku oraz z ewidencji księgowej za ten sam okres wynikało, iż deficyt wynosił (-) 1.371.275,53 zł. Stwierdzona różnica wynosiła (-) 2.301.623,42 zł i wynikała z mylnego zaewidencjonowania nadwyżki budżetowej za 2014 rok.
 8. Jednostka pobierała prowizje z tytułu terminowych wpłat podatku dochodowego od osób fizycznych do Urzędu Skarbowego w kwotach niższych niż przysługiwały na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), w związku z czym – w okresie objętym kontrolą - zaniżyła dochody o kwotę 29,00 zł.
 9. Na podstawie próby objętej kontrolą stwierdzono trzy przypadki nieterminowego przekazania do Urzędu Skarbowego zaliczek na podatek

dochodowy od osób fizycznych w łącznej kwocie 764,00 zł oraz jeden przypadek nieterminowego przekazania zryczałtowanego podatku w wysokości 29,00 zł, z naruszeniem art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2032 ze zm.).

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

Uchwałą nr XIX/134/16 z dnia 23 czerwca 2016 roku uaktualniono wieloletnią prognozę finansową w zakresie wprowadzonych do budżetu gminy dochodów i wydatków dotyczących realizacji ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2016 r., poz. 195 ze zm.). Wydatków i dochodów związanych z realizacją określonych w ww. ustawie zadań nie ujęto jednak w kolejnych latach obowiązywania prognozy. Brak zaplanowania dochodów i wydatków związanych z realizacją zadania wynikającego z ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, w zakresie 2017 roku i lat następnych, narusza art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870), zgodnie z którym - wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.

W zakresie realizacji podatków i opłat lokalnych

Na podstawie próby objętej kontrolą stwierdzono, że w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych w 1 przypadku z opóźnieniem tj. w dniu 27 stycznia 2017 roku wysłano tytuły wykonawcze na III i IV ratę podatku za 2014 rok oraz raty I – IV za 2015 rok. Ponadto odnośnie 1 podatnika stan faktyczny dotyczący windykowania zaległości z lat 2000 i 2004 – 2016 - przedstawiony szczegółowo w protokole kontroli - wskazywał na brak w tym okresie działań windykacyjnych, a tym samym na dopuszczenie do przedawnienia zaległości za okres 2000 rok i lata 2004 – 2012, co naruszało przepisy 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 - obowiązujące 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

1. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2015 rok został przyjęty przez Radę Gminy Zduny uchwałą nr II/5/14 z dnia 11 grudnia 2014 roku, tj. niezgodnie z terminem określonym w art. 5a 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.).

Zgodnie z ww. przepisem - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwala, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi roczny program współpracy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

2. Z przeprowadzonych w dniach od 29 października 2014 roku do 13 listopada 2014 roku konsultacji projektu Programu Współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2015 rok, nie sporządzono protokołu dotyczącego wyników ww. konsultacji, czym nie spełniono wymogów określonych w § 6 ust. 1 i 2 załącznika do uchwały nr XXXVI/2014/10 Rady Gminy Zduny z dnia 29 września 2010 roku.
3. Ogłoszenie z dnia 26 lutego 2015 roku o otwartym konkursie ofert na powierzenie wykonania zadań publicznych w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w Gminie Zduny w 2015 roku, nie zawierało informacji dotyczących kosztów poniesionych na zrealizowane przez organ administracji publicznej w roku poprzednim zadania tego samego rodzaju, czym naruszono art.13 ust. 2 pkt 7 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
4. W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego pn. „Organizacja zajęć sportowych i współzawodnictwa sportowego w dyscyplinach lekka atletyka, tenis stołowy i szachy”, złożonym do Urzędu Gminy Zduny w dniu 28 stycznia 2016 roku, nie przedstawiono szczegółowej informacji dotyczącej zrealizowanych działań wg ich układu zawartego w ofercie z uwzględnieniem zakresu w jakim zostały wykonane lub ewentualnych wyjaśnień, co do odstępstw od ich realizacji. Nie zawarto również informacji o terminach realizacji poszczególnych działań. Powyższym nie spełniono wymogów określonych w załączniku nr 1 do 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).
5. Analiza faktur i rachunków potwierdzających wykorzystanie dotacji wykazała, że nie zawierały one informacji dotyczącej przeznaczenia zakupionych towarów i usług, w tym terminów wykonanych usług transportowych, w celu weryfikacji zrealizowanych działań z opisami zawartymi w sprawozdaniach i harmonogramem ofertowym, oraz podpisu osoby odpowiedzialnej za sprawy dotyczące rozliczeń finansowych.
6. Jednostka kontrolowana nie przekazywała bieżąco na rachunek Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zdunach środków przeznaczonych na wykonywanie zadań wynikających z ustawy o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, które otrzymywała z Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

W zakresie wydatków majątkowych i udzielania zamówień publicznych

Do kosztów inwestycji pod nazwą „Rozbudowa i nadbudowa budynku świetlicy wiejskiej wraz z budową zbiornika na ścieki bytowe” nie wliczono wydatków w kwotach: 16.000,00 zł za wykonanie dokumentacji projektowo kosztorysowej, wykonanej wg umowy nr 166/12 zawartej w dniu 6 listopada 2012 roku z Architektoniczną Pracownią Projektową w Łodzi oraz 3.300,00 zł za zrealizowane roboty budowlane podciągu żelbetowego na sali głównej w budynku świetlicy wiejskiej w Złakowie Borowym. Powyższe stanowiło naruszenie art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – koszt wytworzenia środków trwałych powinien obejmować ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu do dnia przyjęcia ich do używania.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta 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. Ewidencji poszczególnych operacji księgowych dokonywać na podstawie dowodów księgowych, spełniających wymogi określone w art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz uregulowań wewnętrznych obowiązujących w jednostce.
2. Przestrzegać obowiązku zamykania ksiąg rachunkowych, zgodnie z wymogami określonymi w art. 12 ust. 4 ustawy o rachunkowości.
3. Ewidencjonować poszczególne operacje gospodarcze zgodnie z zasadami określonymi w przepisach 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 jak również w obowiązującym w jednostce zakładowym planie kont.
4. Spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek ewidencjonować w klasyfikacji ustalonej 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.

5. Zgodnie z art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa zapewnić pobieranie w prawidłowych wysokościach prowizji od przekazywanych do Urzędu Skarbowego kwot zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.
6. Zapewnić terminowe przekazywanie do Urzędu Skarbowego zryczałtowanego podatku oraz zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.
7. Zapewnić rzetelne wykazywanie danych w sprawozdaniu Rb-NDS – o deficycie/nadwyżce jednostki samorządu terytorialnego.
8. Zgodnie z art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, przy prognozowaniu wartości ujmowanych w wieloletniej prognozie finansowej na poszczególne zachować wymóg realistyczności. Uwzględnić w prognozowanych wartościach dochody i wydatki wynikające z zadań wykonywanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci.
9. 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 (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).
10. Zapewnić uchwalanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w terminie wyznaczonym przez art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
11. Przestrzegać ustaleń zawartych w uchwale nr XXXVI/2014/10 Rady Gminy Zduny z dnia 29 września 2010 roku w sprawie szczegółowego sposobu konsultowania z radami działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji.
12. Przestrzegać przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie zlecenia zadań publicznych na rzecz organizacji pozarządowych oraz przepisów rozporządzenia Ministra 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).
13. Zapewnić przestrzeganie art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – koszt wytworzenia środków trwałych powinien obejmować ogół ich kosztów poniesionych za okres budowy, montażu do dnia przyjęcia ich do używania.
14. Bieżąco i w pełnych wysokościach przekazywać środki otrzymywane w ramach ustawy z dnia 11 lutego 2016 roku o pomocy państwa w wychowaniu dzieci, jednostce budżetowej realizującej zadanie.

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

Jednocześnie informuję, że 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 Zduny.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Zduny.

aa.