

Łódź, dnia 23 października 2017 r.

Pan
Waldemar Chałat
Burmistrz Koluszek

WK – 602/71/2017

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 561) informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście i Gminie Koluszek¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2015-2016, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości, realizacji dochodów podatkowych, dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku, udzielania i rozliczania dotacji zakładowi budżetowemu oraz wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Analiza sprawozdań Rb-PDP – z wykonania dochodów podatkowych, sporządzonych za 2015 i 2016 rok oraz sprawozdań Rb-27S – z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2015 roku i od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2016 roku, wykazała, że kwoty

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 8 maja – 10 lipca 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 8 września 2017 roku.

przedstawione w ww. sprawozdaniach w części dotyczącej skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych wyliczono błędnie, a mianowicie:

- w podatku od środków transportowych w zakresie 2015 roku przyjęto niewłaściwe wartości maksymalnych stawek podatkowych (określonych ustawą), w wyniku czego zaniżono kwotę skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych o 3.827,50 zł,
- w podatku od nieruchomości w zakresie 2016 roku nie uwzględniono skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w odniesieniu do przedmiotów zwolnionych z opodatkowania uchwałami organu stanowiącego oraz skutków obniżenia górnych stawek podatkowych przedmiotów opodatkowania, dla których podatnicy złożyli w 2016 roku korekty deklaracji lub informacji bądź organ podatkowy wydał decyzje określające zobowiązanie, za lata poprzednie, czym zaniżono kwotę skutków finansowych dotyczących obniżenia górnych stawek podatkowych o **155.608,46 zł**.

Ponadto w ww. sprawozdaniach nie wykazano skutków finansowych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości w łącznej **kwocie w 2015 roku – 54.532,00 zł, a w 2016 roku – 408.183,00 zł**, które to skutki wynikały z uchwał podjętych przez organ stanowiący.

Powyższe naruszało przepisy § 3 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1015), zgodnie z którym - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący: w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy" wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu. W przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania, natomiast w kolumnie "Skutki udzielonych ulg i zwolnień..." wykazuje się (bez ulg i zwolnień ustawowych) skutki finansowe wynikające ze zwolnień i ulg w podatkach i opłatach wprowadzonych przepisami uchwał rad gmin lub miast na prawach powiatu, wydanymi na podstawie ustawowych upoważnień. W dniu 10 lipca 2017 roku kontrolowana jednostka złożyła korekty sprawozdań budżetowych Rb-27S oraz Rb-PDP za 2015 rok oraz za 2016 rok.

2. W zakresie zapisów księgowych na kartach kontowych organu: 222, 223, 901, 902 stwierdzono, że operacje wynikające z jednostkowych sprawozdań

budżetowych, które ujmowano w urządzeniach księgowych poprzez eksport danych z innych nośników elektronicznych, ewidencjonowano niezgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.). Operacje w zakresie zrealizowanych dochodów ewidencjonowano na stronie Wn konta 222 wraz z analityką w kwocie łącznej wynikającej z jednostkowego sprawozdania budżetowego Rb-27S - bez wskazania konta przeciwstawnego. Drugostronnie ww. operacja znajdowała odzwierciedlenie w zapisach konta 901 (strona Ma) z tym, że ujmowano ją w rozbiciu na kwoty dochodów zrealizowanych, odnotowanych w podziale klasyfikacji budżetowej przedmiotowego sprawozdania, bez wskazania konta przeciwstawnego. Przywołany wyżej przepis prawa stanowi, że zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: oznaczenie kont, których dotyczy. Przestrzegając głównej zasady bilansowej każda operacja gospodarcza powinna być ewidencjonowana na co najmniej dwóch różnych kontach, po dwóch różnych stronach i w identycznej wartości (zapis jednakowy). Powyższą zasadę wskazał Burmistrz Koluszek w obowiązującej polityce rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Koluszkach (rozdział I pkt 3 ppkt 2).

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Opis funkcjonowania kont zespołu „2” zawarty w obowiązującym planie kont, wprowadzony zarządzeniem nr 130/2013 Burmistrza Koluszek z dnia 20 sierpnia 2013 roku nie zawierał zasad wyodrębnienia zobowiązań wymagalnych, czego wymóg wynikał z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności oraz z § 15 ust. 1 pkt 5 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 - ustalając zakładowy plan kont, należy się kierować następującymi, m.in., zasadą, iż zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.
2. Kontrolowana jednostka od naliczanych i potrąconych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za 2016 rok nie pobierała należnego wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego płatnikowi zaliczek z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów 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) . Zaniechanie poboru przez Urząd Miejski w Koluszkach należnego wynagrodzenia płatnika za 2016 rok skutkowało zaniżenie dochodów jednostki o kwotę 1.102,00 zł.

3. W zakresie salda konta 240 – pozostałe rozrachunki księgi głównej Urzędu Miejskiego w Koluszkach, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku, stwierdzono, że część salda stanowiły zobowiązania z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dla których jednostka nie ustaliła terminu ich zwrotu z uwagi na brak dokumentacji określającej taki termin. Zaniechanie działań zmierzających do ustalenia realnych wartości zobowiązań celem przedstawienia rzetelnej sytuacji majątkowej w bilansie Urzędu Miejskiego w Koluszkach naruszało art. 28 ust. 1 pkt 8 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy. Zobowiązania wycenia się w kwocie wymagającej zapłaty.

W zakresie gospodarki kasowej

1. Zarządzeniem nr 28/10 z dnia 10 marca 2010 roku Burmistrz Koluszek wprowadził instrukcję kasową, w której ustalił, że na koniec dnia może być zdeponowana w kasie gotówka podjęta w tym dniu na określone wydatki, których nie wypłacono. Środków tych nie wlicza się do stanu pogotowia kasowego i mogą one być przechowywane w kasie przez 7 dni jako wydatki zrealizowane. Powyższa zasada skutkowałą wykazywaniem w raportach kasowych nieprawidłowego salda końcowego środków pieniężnych przechowywanych w kasie, co stwierdzili inspektorzy RIO w Łodzi w trakcie inwentaryzacji kasy przeprowadzonej w ramach czynności kontrolnych. Rzeczywisty stan gotówki po zamknięciu kasy w dniu 30 czerwca 2017 roku wynosił 2.239,94 zł, natomiast według sald końcowych raportów kasowych powinien on wynosić 2.000,00 zł. Stwierdzoną różnicę stanowiły środki pobrane na wypłatę świadczenia – stypendium w kwocie 105,00 zł oraz rozliczenie zaliczki w kwocie 134,94 zł, których nie wypłacono, a ujęto w rozchodach raportu kasowego nr 42 – wydatki.
2. Operacje w zakresie przyjęcia środków do kasy z tego samego tytułu płatności ewidencjonowano z naruszeniem art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Dokumenty źródłowe dotyczące realizacji wypłat gotówkowych ujmowano w urządzeniach księgowych w kwotach zbiorczych na podstawie dowodu zastępczego PK, nie wskazując w nim zbioru dowodów źródłowych np., na podstawie PK – dochody jednostki z dnia 8 stycznia 2016 roku, stanowiącego załącznik do raportu kasowego nr 4 – dochody, pod poz. 1 zaewidencjonowano kwotę 118,00 zł tytułem opłaty skarbowej, na którą składały się wpłaty ujęte w ww. raporcie kasowym pod poz. 29, 34, 63, 77, 92. Według powołanych wyżej przepisów prawa - podstawą zapisów mogą być sporządzone przez jednostkę dowody księgowe zbiorcze służące do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione.
3. Analiza obowiązujących w jednostce zasad udzielania i rozliczania zaliczek na poczet dostaw i usług wykazała, że mogły one być udzielane osobom nie

będącym pracownikami Urzędu Miejskiego w Koluszkach, tj. członkom Ochotniczych Straży Pożarnych Gminy Koluszki. Zapisy przedmiotowej regulacji nie zabezpieczyły zwrotu pobranych środków w przypadku nie wywiązywania się z obowiązku ich rozliczenia przez zaliczkobiorcę – członka OSP. W 2016 roku dokonano wypłaty zaliczek pięciu członkom OSP na łączną kwotę 72.756,40 zł.

W zakresie dochodów z podatków i opłat

1. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono, że podatnicy o numerach ewidencyjnych (...) ² zaniechali złożenia na rok 2016 deklaracji na podatek od nieruchomości, w których wykazane zostałyby elektrownie wiatrowe. Organ podatkowy kierując się argumentacją podatników o uprawomocnieniu się w styczniu 2016 roku decyzji zezwalających na użytkowanie przedmiotowych elektrowni, zaniechał wszczęcia czynności mających na celu wyegzekwowanie od podatników deklaracji a w konsekwencji naliczenia i egzekucji należnego za 2016 rok podatku od nieruchomości od łącznie sześciu elektrowni wiatrowych. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.), jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem. Zgodnie z ww. regułą - powstanie obowiązku podatkowego i opodatkowanie budynku, budowli (lub ich części) przed ich ostatecznym wykończeniem zależy od rozpoczęcia użytkowania, przy czym „*rozpoczęcie użytkowania*” według ustalonego stanowiska orzecznictwa należy rozumieć jako określony stan faktyczny, polegający na używaniu danego przedmiotu w sensie fizycznym, a nie prawnym. Dlatego w tym przypadku istotne jest ustalenie daty rozpoczęcia użytkowania, czyli daty korzystania z rzeczy. Powyższe stanowiło przedmiot wielu orzeczeń, których treść przywołano na stronach 67-68 protokołu kontroli. Podkreślić też należy, że pojęcie zakończenia budowy nie jest definiowane przez pryzmat pojęć i instytucji właściwych przepisom prawa budowlanego³, która to teza także znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym.

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

³ W wyroku z dnia 29 czerwca 2017 roku, sygn. I SA/Wr 244/07 Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu stwierdził, m.in.: „Dostrzegając trafność tej argumentacji Sąd, w składzie rozpoznający niniejszą sprawę, podziela także wyrażoną w ww. orzeczeniu tezę, że ze względu na dyrektywę wykładni funkcjonalnej, która zabrania przyjmowania takiej wykładni prawa, która prowadzi do absurdu (argumentum ad absurdum), należy przyjąć, że w art. 6 ust. 2 u.p.o.l. ustawodawca celowo zawarł regulację, która wpisuje się w ramy autonomii prawa podatkowego, a tym samym, przy

Ponadto kontrolujące stwierdziły, że dane wykazane w deklaracjach podatkowych ww. podatników na 2017 rok, nie zawierały dokumentów potwierdzających prawidłowość wykazanych w nich danych. Z uwagi na zmieniające się od dnia 1 stycznia 2017 roku zasady opodatkowania elektrowni wiatrowych (jako budowli), wg których elektrownie wiatrowe w całości stanowią budowlę i podlegają też opodatkowaniu wg całej jej wartości, organ podatkowy zobowiązany był do podjęcia czynności mających na celu weryfikację prawidłowości zadeklarowanego podatku przez podatników, na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Czynności takie podjęto w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych przez RIO w Łodzi.

2. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych (osoby prawne), kontrolujące stwierdziły przypadki, w których organ podatkowy nie podjął czynności określonych w art. 274 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, mających na celu uzupełnienie danych technicznych pojazdów podlegających opodatkowaniu, które wskazano w deklaracjach, celem zweryfikowania prawidłowości deklarowanej stawki podatku, na co wskazują poniższe ustalenia. Podatnik (...) ⁴ w załącznikach DT-1 do deklaracji złożonej na 2015 rok oraz na 2016 rok dla pojazdów o numerach rejestracyjnych (...) ⁵ (przyczepa i naczepa), nie wskazał dopuszczalnej masy całkowitej pojazdów; podatnik (...) ⁶ w przedmiotowych załącznikach do deklaracji złożonych na lata 2015 - 2016 w odniesieniu do pojazdów silnikowych o numerach rejestracyjnych (...) ⁷ (samochody

wykładni wyrażen użytych w tym przepisie nie należy posiłkować się wykładnią systemową zewnętrzną (odwołaniem do przepisów ustawy Prawo budowlane). W konsekwencji, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w ww. wyroku, o powstanie obowiązku podatkowego na gruncie art. 6 ust. 2 u.p.o.l. nie decyduje uzyskanie prawa do użytkowania budynku zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, ale decydują okoliczności faktyczne (a więc pozaprawne), polegające na faktycznym zakończeniu budowy lub faktycznym rozpoczęciu użytkowania budynku przed jego ostatecznym wykończeniem”.

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 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

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 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁷ 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.

ciężarowe do 12 ton), zaniechał podania informacji o wpływie deklarowanych do opodatkowania pojazdów na środowisko naturalne. Czynności w celu uzupełnienia przez podatników stwierdzonych braków organ podatkowy podjął w trakcie przeprowadzanych przez inspektorów RIO czynności kontrolnych.

3. Kontrola wydanych w okresie 2013-2015 decyzji w sprawie ulg w zapłacie podatku od nieruchomości wykazała, że w decyzji nr 310.28.1.2016 z dnia 17 października 2016 roku w zakresie umorzenia zaległości w łącznym zobowiązaniu pieniężnym zawarto nieprecyzyjne rozstrzygnięcie, stwarzające możliwość różnej interpretacji. Rozstrzygnięcie ograniczone do treści „...umorzenie zaległości z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego za 2016 rok w łącznej wysokości 179,00 zł”, nie wskazywało jakiego okresu roku 2016 ta zaległość dotyczyła. Ustalenia w tym zakresie zawarto dopiero w uzasadnieniu decyzji. Zgodnie z art. 210 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa najistotniejszym elementem wydanej decyzji jest jej rozstrzygnięcie zwane osnową, które powinno być jednoznaczne, jasne i pełne. Osnowa decyzji wyraża rezultat stosowania normy prawa materialnego do konkretnego wypadku, w kontekście konkretnych okoliczności faktycznych i materiału dowodowego. Rozstrzygnięcia nie można ani domniemywać, ani wyprowadzać z treści uzasadnienia. Powinno ono być wyrażone wyraźnie w osnowie decyzji, bowiem w okolicznościach wskazanych w art. 210 § 5 cytowanej ustawy, organ wydający decyzję może odstąpić od jej uzasadnienia, a wówczas prawidłowo sformułowana treść rozstrzygnięcia, umożliwia wykonanie decyzji.

W zakresie realizacji dochodów z majątku

1. W odniesieniu do procedury zbycia nieruchomości gruntowych, oznaczonych w ewidencji gruntów jako działki nr 160/6 i 161/8, położonych w Koluszkach przy ul. Nasiennej stwierdzono, że ogłoszenie o przetargu opublikowano z naruszeniem przepisu art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), zgodnie z którym - ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości nie wcześniej, niż po upływie terminów, wynikających z art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 4. Z wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia, obejmującego przedmiotowe nieruchomości, wynikało, że termin składania wniosków, o których mowa w art. 34 ust. 1 cytowanej ustawy, upływał w dniu 11 sierpnia 2016 roku, natomiast ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym na zbycie nieruchomości objętych tym wykazem, opublikowano w dniu 26 lipca 2016 roku.
2. Wykazy lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem, położonych w budynku przy ul. 11 Listopada 65 w Koluszkach oraz wykazy nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, nie zawierały informacji o zasadach aktualizacji opłat czynszu, których wymóg ujęcia

w wykazie wynikał z art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3. Stwierdzono przypadki nieprawidłowości w zakresie działań windykacyjnych w odniesieniu do należności przypadających Gminie z tytułu użytkowania wieczystego gruntów. W zakresie zaległości powstałych w 2016 roku działania ograniczono do wystawienia dłużnikom wezwań, które dwu, trzykrotnie ponawiano, np. użytkownika nr 3960 zalegającego z zapłatą należności za rok 2016 trzykrotnie wzywano do jej zapłaty: wezwania z dnia 28 lipca 2016 roku, z dnia 24 listopada 2016 roku i z dnia 19 kwietnia 2017 roku, a ich bezskuteczność nie powodowała wszczęcia kolejnych działań mających na celu ich wyegzekwowanie. Wymóg prowadzenia windykacji należności za nieruchomości udostępniane z zasobu gminy, wynika z art. 23 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy także wskazać, że w zakres działań, które może podjąć wierzyciel wchodzi, poza wezwaniem (przedsądowym zwane także ostatecznym), skierowanie informacji do dłużnika ze wskazaniem, że informacje o zadłużeniu zostaną przekazane do biura informacji gospodarczej (BIG), zawezwanie dłużnika do próby ugodowej (art. 184–186 ustawy Kodeks postępowania cywilnego), a jeżeli działania wierzyciela mające na celu zmotywowanie dłużnika do spłaty należności nie odnoszą pożądanego skutku, niezbędne jest podjęcie bardziej radykalnych kroków i wystąpienie na drogę sądową. Konsekwencją braku podejmowania skutecznych działań mających na celu egzekucję należności z użytkowania wieczystego był wzrost zadłużenia z tego tytułu, bowiem na koniec 2015 roku odnotowano zaległości w wysokości 45.782,64 zł, a wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku zaległości te wynosiły już 54.980,77 zł.

W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań zleconych, na podstawie umowy, jednostkom spoza sektora finansów publicznych

1. Kontrola sprawozdania końcowego z wykorzystania środków dotacji przez Kolużkowski Klub Sportowy na realizację zadania pn. „Organizowanie i prowadzenie zajęć siedmiu sekcji piłki nożnej” oraz dokumentów stanowiących podstawę dokonania wydatków ujętych w tym sprawozdaniu wykazała, że:
 - w sprawozdaniu zawarto dane niespójne z treścią umowy nr 117/02/2016 z dnia 25 lutego 2016 roku, w zakresie okresu realizacji zadania. W sprawozdaniu wskazanym terminem realizacji był okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2016 roku, podczas, gdy wg postanowień umowy, terminem realizacji zadania był okres od dnia 25 lutego 2016 roku do dnia 31 grudnia 2016 roku;
 - faktury dokumentujące poniesione przez Klub wydatki związane z transportem zawodników na zawody sportowe nie zawierały danych pozwalających na ich weryfikację, a mianowicie na fakturze nr 777/BP-2016 z dnia 23 sierpnia 2016 rok, oznaczonej w zestawieniu jako rachunek nr 254, nie wskazano informacji dotyczącej celu podróży, kto z tej usługi korzystał,

a przedmiot w niej wskazany to „usługa transportowa”; na fakturze nr 1/9/2016 z dnia 3 września 2016 rok, wskazano miejsce podróży bez opisu terminu w jakim miała ona miejsce, kto z tego przewozu korzystał i w jakim celu;

- w rozliczeniu uwzględniono pozycje wydatkowe na łączną kwotę 625,99 zł, które poniesiono w okresie przed podpisaniem umowy stanowiącej podstawę realizacji zadania z udziałem środków Gminy. Umowę zawarto w dniu 25 lutego 2016 roku i stanowiła ona o terminie realizacji jej przedmiotu w okresie od dnia jej podpisania, tj. od dnia 25 lutego do dnia 31 grudnia 2016 roku, natomiast dotowany uwzględnił w rozliczeniu wydatki poniesione w dniu 12 stycznia 4 lutego, 8 lutego, 13 lutego, 20 lutego i 24 lutego, co szczegółowo opisano na stronie 112 protokołu kontroli.

W zakresie wydatków osobowych

1. Stwierdzono nieprawidłowe uregulowania w zakresie warunków przyznania pracownikom Urzędu dodatku specjalnego. W § 12 pkt 1 i 2 Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Koluszkach, wprowadzonego zarządzeniem nr 7/2015 Burmistrza z dnia 9 stycznia 2015 roku (obowiązywał do dnia 31 maja 2016 roku) oraz aktualnie obowiązującego Regulaminu, wprowadzonego zarządzeniem nr 73/2016 z dnia 16 maja 2016 roku, Burmistrz Koluszek ustalił, że dodatek specjalny przyznaje się na czas określony, nie dłuższy niż rok, a w indywidualnych przypadkach także na czas nieokreślony z tytułu okresowego zwiększenia zakresu obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań albo ze względu na charakter lub warunki pracy. Należy wskazać, że w myśl art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.), pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, może być przyznany dodatek specjalny. Ciągły charakter ww. świadczeń przesądza o tym, że są one przyznawane z naruszeniem obowiązujących w tym zakresie przepisów. Analiza dokumentacji placowej wykazała, że Zastępcy Burmistrza oraz doradcy Burmistrza ds. Inwestycji wypłacano w 2016 roku dodatek specjalny, przyznany na czas nieokreślony.
2. Analiza wypłaty wynagrodzeń za czas choroby za październik 2016 roku dla pracowników zatrudnionych na stanowisku: inspektora Referatu Finansowo – Budżetowego, Kierownika Referatu Edukacji i Informacji oraz Sekretarza Gminy, którzy przebywali w ww. miesiącu na zwolnieniach chorobowych wykazała, że dodatek specjalny oraz dodatek funkcyjny wypłacone zostały proporcjonalnie do czasu w jakim pracownik świadczył pracę w ww. miesiącu, czym naruszono § 11 ust. 3 oraz § 12 ust. 5 Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miejskiego w Koluszkach, wprowadzonego zarządzeniem nr 73/2016 Burmistrza Koluszek z dnia 16 maja 2016 roku, zgodnie z którym - ww. składniki wynagrodzeń wypłacane są w pełnej wysokości za okresy nieobecności w pracy spowodowanej urlopem wypoczynkowym, niezdolnością do pracy wywołaną

chorobą oraz korzystaniem ze zwolnień od pracy, których pracodawca ma obowiązek udzielić na podstawie Kodeksu pracy i jego przepisów wykonawczych. W razie nieobecności spowodowanej innymi okolicznościami dodatek podlega proporcjonalnemu zmniejszeniu o liczbę godzin tej nieobecności. Ponadto ustalono, że ww. pracownikom dokonano zmniejszenia należnego dodatku za wieloletnią pracę za dni przebywania na zwolnieniu chorobowym, czym naruszono § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministra z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786), zgodnie z którym - dodatek za wieloletnią pracę przysługuje pracownikowi samorządowemu za dni, za które otrzymuje wynagrodzenie, oraz za dni nieobecności w pracy z powodu niezdolności do pracy wskutek choroby albo konieczności osobistego sprawowania opieki nad dzieckiem lub chorym członkiem rodziny, za które pracownik otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego.

3. Weryfikacja naliczenia wynagrodzenia za czas choroby oraz zasiłku chorobowego wykazała, że do podstawy ich naliczenia wliczano: dodatek stażowy, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny. Wskazane składniki wynagrodzenia przysługiwały pracownikowi w pełnej wysokości za okres nieobecności w pracy spowodowanej niezdolnością do pracy, co potwierdzał § 7 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministra w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych oraz § 11 ust. 3 i § 12 ust. 5 obowiązującego w jednostce regulaminu wynagrodzeń. Powyższa nieprawidłowość skutkowałą zawyżeniem ustalonej stawki dziennej wynagrodzenia za czas choroby bądź zasiłku chorobowego, np. dla pracownika pobierającego zasiłek chorobowy za 10 dni choroby, w miesiącach marcu i kwietniu 2016 roku wyliczona stawka dzienna wynosiła 89,41 zł, natomiast przy prawidłowym wyliczeniu podstawy, stawka ta powinna wynosić 75,79 zł. Powyższa nieprawidłowość naruszała art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 roku o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1368 ze zm.), zgodnie z którym - przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego nie uwzględnia się składników wynagrodzenia, do których pracownik zachowuje prawo w okresie pobierania tego zasiłku zgodnie z postanowieniami układów zbiorowych pracy lub przepisami o wynagradzaniu, jeżeli są one wypłacane za okres pobierania tego zasiłku.
4. W odniesieniu do naliczenia wynagrodzenia za miesiące: luty, marzec, kwiecień 2016 roku, dla pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora Referatu Planowania Przestrzennego i Gospodarki Nieruchomościami, przebywającego na zwolnieniu chorobowym w okresie od dnia 26 lutego do dnia 8 kwietnia 2016 roku, stwierdzono, że pracodawca wypłacił pracownikowi podwójne wynagrodzenie za 2 dni kalendarzowe. Z dokumentacji źródłowej wynikało, że pracownik przedstawił zwolnienie chorobowe za okres od dnia 26 lutego do dnia 29 marca 2016 roku oraz od dnia 30 marca do dnia 8 kwietnia 2016 roku, co łącznie stanowiło 43 dni kalendarzowe. Pracodawca natomiast potrącił z przysługującego pracownikowi wynagrodzenia (tak jakby świadczył pracę) za 41 dni

kalendaryzacyjnych, tj. 31 dni marca i 10 dni kwietnia 2016 roku, podczas gdy właściwym było potrącenie za taką samą ilość dni za jaką pracownik otrzymał świadczenie pieniężne za czas niezdolności do pracy. W konsekwencji powyższego pracownikowi nadpłacono wynagrodzenie w kwocie 242,16 zł.

5. Burmistrz Koluszek nie zawarł umów z pracownikami odbywającymi podróże służbową samochodami prywatnymi, których to wymóg wynikał z § 12 Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Koluszkach, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia 128/09 Burmistrza Koluszek z dnia 30 września 2009 roku, zgodnie z którym - zezwolenie na odbycie podróży samochodem własnym (po uprzednim zawarciu umowy) lub służbowym, które może wydać wyłącznie kierownik jednostki lub Sekretarz.

W zakresie wydatków inwestycyjnych

1. Saldo konta 080 odzwierciedlającego koszty inwestycji niezakończonych na dzień 31 grudnia 2016 rok wynosiło 21.421.550,27 zł. Kontrolujące stwierdziły, że ze 135 zadań tworzących ww. saldo, połowa z nich na kwotę 16.691.027,85 zł, to zadania zrealizowane i zakończone, a nie dokonano ich rozliczenia i przekazania na stan środków trwałych, co naruszało art. 20 ust.1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, które wprowadzają obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji, które nastąpiły w danym okresie, oraz nakazują prowadzenie ewidencji środków trwałych rzetelnie, tak, aby zapisy w niej dokonane odzwierciedlały stan rzeczywisty.
2. W odniesieniu do realizacji robót budowlanych związanych z zadaniem „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w osiedlu Łódzkie II w Koluszkach oraz w obrębie wsi Żakowice w ulicach objętych Planem Aglomeracji Koluszki” kontrolujące stwierdziły, że wykonawca zadania zrealizował roboty dodatkowe o wartości 53.156,04 zł netto, 65.381,93 zł brutto, których wykonania nie poprzedzało zawarcie umowy wyrażającej zgodę zamawiającego na ich realizację. Umowę nr 536/12/2015 określającą warunki i zakres wykonania robót dodatkowych zawarto w dniu 8 grudnia 2015 roku w oparciu o protokół konieczności nr 2 z dnia 8 grudnia 2015 roku, który to protokół specyfikował roboty już wykonane w okresie od dnia 30 kwietnia do dnia 8 grudnia 2015 roku.
3. W dniu 8 grudnia 2015 roku Gmina Koluszki zawarła ze spółką „DEXTROL” wykonawcą zadania „Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w osiedlu Łódzkie II w Koluszkach oraz w obrębie wsi Żakowice w ulicach objętych Planem Aglomeracji Koluszki” umowę nr 536/12/2015 na wykonanie robót dodatkowych o wartości 53.156,04 zł netto, 65.381,93 zł brutto. W dniu 29 grudnia 2015 roku wykonawca wystawił fakturę nr 074/15 z tytułu wykonanych prac w kwocie 65.381,93 zł brutto (zapłacona w dniu 28 kwietnia 2016 roku).

W odniesieniu do przywołanej wyżej umowy i zleconych nią prac należy wskazać, że zgodnie z § 10 ust. 1 umowy nr 1126/04/2015 z dnia 30 kwietnia 2015 roku dotyczącej budowy sieci kanalizacji sanitarnej w osiedlu Łódzkie II w Koluszkach oraz w obrębie wsi Żakowice w ulicach objętych Planem Aglomeracji Koluszki, wynagrodzenie wykonawcy zostało ustalone jako ryczałtowe przez cały okres obowiązywania umowy. Pojęcie wynagrodzenia ryczałtowego nie zostało zdefiniowane w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1579). Definicję taką zwiera natomiast ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U z 2017 r., poz. 459). Na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych sposób ustalenia wynagrodzenia wykonawcy opisywany jest w postanowieniach specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczących sposobu obliczenia ceny oferty i szeroko pojętych warunków umowy oraz możliwości jej zmiany. Zgodnie z art. 632 § 1 i 2 ustawy Kodeks cywilny, jeżeli strony umówiły się, co do wynagrodzenia ryczałtowego, przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac. Jeżeli jednak wskutek zmiany stosunków, której nie można było przewidzieć, wykonanie dzieła groziłoby przyjmującemu rażąco strata, sąd może podwyższyć ryczałt lub rozwiązać umowę. Istotą ceny ryczałtowej jest to, że jest ona niezmienna w czasie wykonywania umowy i wykonawca nie może żądać podwyższenia ustalonego wynagrodzenia, chyba że z przyczyn wynikających z przepisów ustawy. Wynagrodzenie ryczałtowe jest ustalone w określonej z góry kwocie stałej i niezmiennej, niezależnie od faktycznego rozmiaru lub kosztów robót.

Projekt budowlany obejmujący wykonanie kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i tłocznej o długości 10.835mb, wykonanie wyprowadzeń kanalizacji sanitarnej do posesji w granicy pasa drogi, wykonanie tłoczni ścieków oraz odtworzenie nawierzchni bitumicznej, gruntowej po robotach, wykonany przez Zakład Projektowania i Realizacji Inwestycji „KOMA” sp. c. z s. w Łodzi zawierał opis wykonania przyłączy, przecisków, czy robót ziemnych, które wskazywała umowa dodatkowa. W protokole konieczności nr 2 z dnia 8 grudnia 2015 roku, stanowiącym podstawę zawarcia umowy nr 536/12/2015, komisja wskazała konieczność wykonania robót dodatkowych *„nie ujętych w projekcie, przedmiarze, STWIOR, a koniecznych do wykonania w celu prawidłowej realizacji zadania”*. Należy podnieść, że wyspecyfikowane w protokole konieczności w punkcie 3 roboty o wartości 14.294,00 zł brutto, w punkcie 4 roboty o wartości – 13.017,36 zł, w punkcie 10 roboty na kwotę 2.983,59 zł i w punkcie 11 roboty o wartości 2.826,13 zł brutto, to zakres robót ujętych w przedmiarze robót, w projekcie i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, na co wskazuje treść uzasadnienia konieczności ich wykonania w tym samym protokole konieczności. Przykładowo, w uzasadnieniu do punktu 3 zapisano, że *„w projekcie przyjęto zbyt krótkie odcinki przepustów pod drzewami i z uwagi na wielkość drzew wymagane było wykonanie przecisków dłuższych”*, a w odniesieniu do punktu 10 i 11 wskazano, że *projekty zakładały wykonanie przecisków poziomych w obrębie słupa czy w obrębie dębu*. Stan faktyczny wymuszał ich wykonanie inną

metodą niż zakładano, niemniej jednak te roboty wchodziły w zakres objęty dokumentacją techniczną.

W związku z powyższym w powyższym zakresie nie było podstaw do udzielenia zamówienia dodatkowego, gdyż roboty stanowiące przedmiot umowy dodatkowej powinny zostać objęte zamówieniem podstawowym.

Natomiast w odniesieniu do wskazanych w umowie dodatkowej robót związanych z usunięciem kolizji wodociągowych, z zapisów dzienników budowy dotyczących poszczególnych etapów realizacji zadania nie wynikała konieczność wykonywania takich prac.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

1. Środek trwały - sieć kanalizacyjna zlokalizowana w osiedlu Łódzkie II w Koluszkach oraz w obrębie wsi Żakowice przyjęto do ewidencji na podstawie trzech protokołów OT, nadając mu dwie pozycje inwentarzowe, tj. OT nr POIiŚ/9/A/2016 z dnia 12 kwietnia 2016 roku na kwotę łączną 5.490.730,85 zł, OT nr POIiŚ/10/A/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 roku na kwotę łączną 23.800,00 zł, ewidencjonując obiekt w grupie 2.21.210 KŚT pod numerem inwentarzowym KS/II/105 oraz OT nr GII.3.2017 z dnia 23 maja 2017 roku na kwotę 1.433.190,16 zł, ewidencjonując obiekt w grupie 2.21.210 KŚT pod numerem inwentarzowym KS/4/109. Powyższe naruszało § 16 pkt I ppkt 1 Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo - księgowych (rozdział II) oraz art. 3 ust. 1 pkt. 15 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - przez pojęcie „środka trwałego” rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki.
2. Na podstawie dokumentów źródłowych z niepełnej inwentaryzacji przeprowadzonej w Urzędzie Miejskim w Koluszkach, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - inwentaryzację aktywów majątku w tym należności przeprowadzono według stanu ustalonego na dzień 30 listopada 2016 roku, czym naruszono postanowienia zarządzenia nr 164/2016 Burmistrza Koluszek z dnia 27 października 2016 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w zakresie składników majątkowych Gminy Koluszki oraz § 13 ust. 1 zarządzenia nr 158/09 Burmistrza Koluszek z dnia 6 listopada 2009 roku w sprawie instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, zgodnie z którymi - na ostatni dzień każdego roku obrotowego należy przeprowadzić inwentaryzację: aktywów i pasywów nie objętych spisem z natury lub uzgodnieniem. Inwentaryzacje przeprowadza się przez porównanie danych ewidencyjnych ze stanem wynikającym z dowodów księgowych. Taki wymóg wynikał również z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości,
 - zaniechano czynności mających na celu ustalenie przyczyn zwiększeń lub zmniejszeń salda należności powstałych w okresie po przeprowadzonych czynnościach inwentaryzacyjnych, a dniem, na który należało przeprowadzić

inwentaryzację - wyznaczonym przez kierownika jednostki. Według zapisów protokołu nr 2 z przeprowadzonej inwentaryzacji za 2016 rok, Komisja inwentaryzacyjna dokonała weryfikacji sald należności na dzień 30 listopada 2016 roku, w tym salda konta 221-06-0014, które wynosiło 481,44 zł, co potwierdzały zapisy księgowe. Burmistrz Koluszek zarządzeniem nr 164/2016 z dnia 27 października 2016 roku wskazał, że ustalenie rzeczywistego stanu aktywów miało nastąpić według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku, dlatego też Komisja zobowiązana była do przeprowadzenia weryfikacji sald na dzień wyznaczony przez kierownika jednostki, uwzględniając salda kont, na których odnotowano zmiany w grudniu, w tym na koncie 221-06-014, które na koniec 2016 roku wynosiło 0,00 zł. Powyższe naruszało art. 26 ust. 3 pkt 1 oraz art. 27 ustawy o rachunkowości, które wymagają ustalenia przyczyn zwiększenia bądź zmniejszenia salda należności, jakie nastąpiły między datą potwierdzenia a dniem ustalenia stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych (dzień wskazany zarządzeniem kierownika jednostki), przy czym stan wynikający z ksiąg rachunkowych nie może być ustalony po dniu bilansowym. Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Powyższą nieprawidłowość odnotowano w odniesieniu do kont: 221-06-19, 221-02-0022-01 do 221-02-0022-12 oraz kontach 221-02-0007 oraz 221-02-008,

- salda strony Wn odnotowane na koncie: 221-06-014, 221-06-0019, 221-06-018, 221-02-0022-01 do 221-02-0022-12, 221-02-007, 221-02-008, które w całości stanowiły należności od podmiotów prowadzących księgi rachunkowe, zinwentaryzowano metodą „weryfikacji sald”, podczas gdy właściwą metodą inwentaryzacji dla ww. należności było potwierdzenie salda przez kontrahenta. Zinwentaryzowanie ww. aktywów metodą weryfikacji sald naruszało art. 26 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- protokół nr 2 w części dotyczącej należności z tytułu „not obciążeniowych” nie specyfikował należności spornych bądź wątpliwych, natomiast zapisy ewidencji księgowej wskazywały, że salda na kontach 221-06 wraz z analityką: 0002, 0003, 0004, 0012, 0028, 0035, 0037, 0044, 0045, 0048, 0050, 0052), na których ewidencjonowano ww. należności, wynikały z tytułu naliczonych kar, grzywien bądź odsetek. Powyższe wskazuje, że czynności weryfikacyjne nie zostały przeprowadzone z należytą starannością,
- stwierdzono różnice w wartości salda 221-02-021 księgi głównej, ustalonego na dzień 30 listopada 2016 roku, na którym ewidencjonowano operacje w zakresie opłat za zajęcie pasa drogi a saldami kont pomocniczych będących uszczegółowieniem ww. konta głównego. Saldo konta księgi głównej wynosiło 3.511,04 zł (strona Ma), natomiast według zapisów protokołu nr 2 z przeprowadzonej inwentaryzacji drogą weryfikacji, należności z tego tytułu na dzień 30 listopada 2016 roku wynosiły

15.985,70 zł (strona Wn) i wartość ta wynikała z ewidencji kont pomocniczych prowadzonych do ww. konta. Jak wyjaśniła Skarbnik Gminy, saldo konta głównego nie zawierało przypisów należności odnotowanych na kontach pomocniczych w miesiącach październiku i listopadzie 2016 roku. Brak zgodności sald końcowych konta głównego z kontami pomocniczymi naruszał art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. Obowiązek uzgodnienia ww. kont na dzień przeprowadzanej inwentaryzacji wynikał również z art. 18 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządza się zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, a na dzień inwentaryzacji - zestawienia sald inwentaryzowanej grupy składników aktywów. Analiza należności wynikająca z sald odnotowanych na kontach pomocniczych wykazała, że część z nich podlegała inwentaryzacji metodą „potwierdzenia salda”, gdyż dłużnicy prowadzili księgi rachunkowe, tj. poz. 1, 2, 3, 7, 23, 24 wykazu zaległości i nadpłat według stanu na 30 listopada 2016 rok, natomiast pozostali dłużnicy nie prowadzili ksiąg rachunkowych w związku z tym kontrolowana jednostka zobowiązana była przeprowadzić inwentaryzację należności zgodnie z wymogami art. 26 ust 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, tj. metodą weryfikacji. W odniesieniu do pierwszej grupy dłużników ustalone różnice pomiędzy ewidencją księgową konta głównego a potwierdzonym saldem powinny być wyjaśnione i rozliczone, natomiast w odniesieniu do drugiej grupy dłużników, należności podlegały weryfikacji danych wynikających z ewidencji księgowej konta księgi głównej z dokumentacją źródłową.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego z zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza 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. Zapewnić prawidłowe obliczanie skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości i w podatku od środków

transportowych oraz wykazywać w sprawozdaniach budżetowych skutki finansowe udzielonych przez organ stanowiący ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia.

2. Zapisów księgowych w księgach rachunkowych dokonywać zgodnie z wymogiem określonym w art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
3. W przyjętych zasadach rachunkowości określić sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie wymogów wynikających z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Pobierać należne jednostce samorządu terytorialnego dochody z tytułu wynagrodzenia dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
5. Zapewnić prawidłową wycenę aktywów i pasywów przedstawianych w bilansie Urzędu Miejskiego w Koluszkach, zgodnie z zasadami określonymi art. 28 ust. 1 pkt 8 ustawy o rachunkowości. Podjąć działania w celu urealnienia salda konta 240.
6. Zapisy księgowe w zakresie zbiorczych kwot wynikających ze zbioru dowodów księgowych wprowadzać do ksiąg rachunkowych przestrzegając art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
7. Dokonać analizy ustalonych w jednostce zasad wypłacania zaliczek na poczet zakupu dostaw i usług w kontekście zabezpieczenia ich prawidłowego rozliczenia.
8. W odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji (informacji) podatkowych podejmować, stosownie do art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, czynności mające na celu: sprawdzenie terminowości składania deklaracji oraz stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów, a także czynności zmierzających do ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W przypadku nieskładania przez podatników deklaracji (informacji) mimo takiego obowiązku, w trybie art. 274a § 1 ww. ustawy żądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia.
9. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
10. Zapewnić prawidłowe formułowanie treści rozstrzygnięć w wydawanych decyzjach dotyczących ulg w zapłacie podatków.

11. Ogłaszając przetarg na zbycie nieruchomości gruntowych przestrzegać terminów wynikających z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
12. W wykazach lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę zamieszczać wszystkie informacje wymagane przez art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
13. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do egzekwowania zaległości z tytułu użytkowania wieczystego, których konieczność podjęcia wynika z art. 23 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
14. Zapewnić należytą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym udzielono dotacji na dofinansowanie realizacji zadania publicznego, przestrzegając ustaleń zawartych w spisanych na tę okoliczność umowach.
15. Ustalając składniki wynagrodzeń pracowników przestrzegać przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem art. 36 ust. 5. Zapisy regulaminu wynagrodzeń pracowników Urzędu Miejskiego w Koluszkach dostawać do obowiązujących przepisów prawa.
16. Wynagrodzenie pracownicze naliczać zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz w obowiązującym Regulaminie wynagradzania pracowników.
17. Zapewnić prawidłowe wyliczenie wynagrodzenia za czas choroby bądź zasiłku chorobowego przysługującego pracownikowi przebywającemu na zwolnieniu chorobowym, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia. Dokonać korekty wypłaconych zasiłków chorobowych, dla których stawkiienne uwzględniały w swojej podstawie składniki wynagrodzenia przysługujące pracownikowi za czas niezdolności do pracy oraz odpowiednio skorygować dokumenty przekazywane drogą elektroniczną do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.
18. Wydając zezwolenie na odbycie przez pracownika Urzędu Miejskiego w Koluszkach podróży służbowej samochodem prywatnym, przestrzegać § 12 Instrukcji sporządzania, obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Koluszkach.
19. Zapewnić bieżącą ewidencję zdarzeń gospodarczych związanych ze zmianą wartości środków trwałych w celu rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej jednostki, a także umożliwienia sporządzenia sprawozdań odzwierciedlających stan faktyczny.
20. Zapewnić przestrzegania postanowień zawartych umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, w szczególności w zakresie sposobu ustalenia i wypłaty wynagrodzenia wykonawcy.

21. Nowo powstałe środki trwałe ewidencjonować zgodnie z wymogami art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości, definiującymi pojęcie środka trwałego.
22. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi.
23. Zapewnić prawidłową ewidencję zdarzeń gospodarczych zgodnie z wymogami określonymi art. 16 i art. 18 ustawy o rachunkowości. Uzgadniać salda kont syntetycznych z kontami pomocniczymi.

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 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:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Koluszkach,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Koluszkach,
3. aa.