

Łódź, dnia 28 grudnia 2018 roku

Pan
Paweł Okrasa
Burmistrz Wielunia

WK – 602/55/2018

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 Mieście i Gminie Wieluń¹. Kontrolą objęto okres 2017 – I połowa 2018 roku oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie ustaleń organizacyjnych

Stwierdzono naruszenie dyspozycji zawartej w art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), poprzez zaniechanie powołania przez Burmistrza Wielunia Zastępcy Burmistrza Wielunia. Stosownie do art. 26a wymienionej ustawy, wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Jako

¹ Czynności kontrolne prowadzone były w dniach 5 lipca 2018 roku – 9 października 2018 roku. Protokół kontroli podpisany został w dniu 29 listopada 2018 roku.

obligatoryjną formę działania, tj. powołania i odwołania zastępcy ustawa o samorządzie gminnym wskazała zarządzenie.

Na temat ww. przepisu wypowiedział się m.in. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 listopada 2014 roku, sygn. II PK 24/14 - „(...) Zgodnie z art. 26a ust. 1 u.s.g. dodanym przez art. 43 pkt 16 ustawy z 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wójt (odpowiednio burmistrz i prezydent miasta – art. 11a ust. 3 ustawy), w drodze zarządzania powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Z brzmienia powołanego przepisu wynika, że utworzenie stanowiska zastępcy prezydenta miasta jest obligatoryjne. Prezydent miasta jest zobowiązany powołać przynajmniej jednego swojego zastępcę. Ich maksymalna liczba zależy od wielkości miasta, lecz powołanie kolejnych zastępców jest fakultatywne i pozostawione uznaniu organu wykonawczego miasta. Z chwilą powołania, oprócz stosunku pracy, z mocy prawa powstaje jednocześnie stosunek prawno – organizacyjny (prawno-ustrojowy) między pracownikiem a organem administracji publicznej jako dysponentem przysługujących mu kompetencji, z którego to stosunku wynikają obowiązki prawno – organizacyjne (prawno - ustrojowe) związane z realizacją tych kompetencji. (...)”. LEX nr 1621336, M.P.Pr. 2015/4/201-205.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Na dzień 31 grudnia 2017 roku na rachunku dochodów Urzędu (konto 130) pozostawały środki pieniężne w kwocie 94.809,91 zł, które zostały przekazane na rachunek budżetu gminy w dniu 8 stycznia 2018 roku.

Zgodnie z opisem do konta 130 zawartym 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760) - dopuszczalne jest wystąpienie salda po stronie Wn konta 130, które oznacza stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 równe jest saldu sald wynikających z ewidencji szczegółowej prowadzonej dla kont: 1) wydatków budżetowych; konto 130 w zakresie wydatków 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 pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222. Od dnia 1 stycznia 2018 roku obowiązuje w omawianym zakresie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911), które zawiera analogiczne zapisy co do przedmiotowego zagadnienia.

Dopuszczalność powstania ww. salda nie oznacza dowolności w zakresie terminu jego likwidacji. Są to środki pieniężne budżetu, a zatem jeżeli nie było możliwe ich przekazanie na rachunek budżetu do końca roku budżetowego – najpóźniej powinny być przekazane z początkiem następnego roku. Stosownie do art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), jednostka budżetowa funkcjonuje w ramach rocznego planu finansowego i pokrywa swoje wydatki z budżetu, tym samym nie powinna gromadzić nadmiaru środków pieniężnych na koniec roku i powinna dążyć do wyzerowania sald konta 130 już w dniu 31 grudnia. Ewentualne salda powinny dotyczyć tych kwot, które z przyczyn niezależnych od jednostki budżetowej nie mogły być odprowadzone do budżetu, np. odsetki od środków na rachunkach bankowych.

2. Umowy kredytowe, które zostały zawarte z tym samym bankiem, ewidencjonowane były na tym samym koncie analitycznym. Zgodnie z opisem do konta 134 zawartym w załączniku nr 2 do 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 - ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 134 powinna umożliwić ustalenie stanu zadłużenia według umów kredytowych. Od dnia 1 stycznia 2018 roku obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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 rozporządzeniu z dnia 13 września 2017 roku zawarto analogiczne regulacje jak w uchylonym rozporządzeniu. Stosownie do wymogów określonych w ww. regulacjach - ewidencja księgowa kredytów powinna umożliwić ustalenie stanu zadłużenia wynikającego z każdej z umów.
3. Stwierdzono, przypadek zaewidencjonowania w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego zapłaty za fakturę z wydatków niewygasających poprzez jej ujęcie po stronie Ma na koncie 131. W obowiązującym w jednostce zakładowym planie kont nie uwzględniono konta 131. Zgodnie z § 20 ust. 1 pkt 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 - ustalając zakładowy plan kont, należało się kierować następującymi zasadami - konta wskazane w planach kont traktuje się jako standardową liczbę kont, która może być ograniczona jedynie o konta służące do księgowania operacji gospodarczych niewystępujących w jednostce lub placówce albo uzupełniona o konta zgodne, co do treści ekonomicznej, w tym również przy wykorzystaniu symboli kont, które nie mają zastosowania w jednostce. Obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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 zawiera analogiczne zapisy w powyższym zakresie.

4. W sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S sporządzonych na koniec 2017 roku kwota skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w zakresie przedmiotów zwolnionych z podatku od nieruchomości od osób prawnych została zawyżona o kwotę 14.782,59 zł, co wynikało z błędnych obliczeń dotyczących przedmiotów zwolnionych i zostało szczegółowo opisane w protokole z kontroli.
5. W sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S sporządzonych na koniec 2017 roku zaniżono skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych od osób prawnych o kwotę 466,24 zł. W trakcie kontroli dane w ww. zakresie zostały skorygowane i prawidłowo wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, a ich korekty zostały przesłane do RIO w Łodzi.
6. W sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S sporządzonych na koniec 2017 roku skutki finansowe zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych dotyczące jednostki - Wieluńskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (WOSIR) zostały zawyżone o kwotę 203.321,24 zł. Prawidłowo skutki zwolnień powinny wynieść 31.450,47 zł. Kontrolujące ustaliły, że w przypadku Wieluńskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji (jednostka organizacyjna Gminy Wieluń) kwota zwolnienia została obliczona dla powierzchni budynków i gruntów wg stawek jak dla przedmiotów związanych z działalnością gospodarczą. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że grunty i budynki będące przedmiotem zwolnienia nie są związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, a jedynie w systemie komputerowym błędnie przypisano taką stawkę w przypadku tych gruntów i budynków. Ponadto stwierdzono, że w przypadku WOSIR, w przedmiotach zwolnionych wykazywano również wartość budowli, które nie służyły prowadzeniu działalności gospodarczej. W trakcie kontroli RIO w Łodzi dane w ww. zakresie zostały skorygowane i prawidłowo wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, a ich korekty zostały przesłane do RIO w Łodzi.
7. W sprawozdaniach Rb-PDP i Rb-27S sporządzonych na koniec 2017 roku skutki finansowe zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych w zakresie ochotniczych straży pożarnych zostały zawyżone o kwotę 1.464,27 zł. W wyniku kontroli deklaracji na podatek od nieruchomości na 2017 rok,

złożonych przez podmioty zwolnione, ustalono że grunty ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy, będące własnością Gminy Wieluń lub o nieuregulowanym stanie prawnym, oddawane były w użytkowanie jednostkom OSP na podstawie umów użyczenia (poza OSP Widoradz, która była właścicielem nieruchomości). W przypadku 4 jednostek OSP (...) ² ustalono na podstawie wypisów z rejestru gruntów, że grunty przez nie użytkowane były sklasyfikowane jako grunty orne lub pastwiska, zatem powinny zostać one opodatkowane podatkiem rolnym. Należało wykluczyć te grunty ze zwolnienia w podatku od nieruchomości, gdyż grunty te nie podlegały opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Ustawodawca w art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.) wyraźnie wskazał, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Przepis art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1892), stanowi z kolei że opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Ponadto, w przypadku trzech jednostek OSP (...) ³ stwierdzono rozbieżności pomiędzy powierzchniami gruntów wynikającymi z deklaracji, a powierzchniami wynikającymi z rejestru gruntów i umów użyczenia. W trakcie kontroli RIO w Łodzi dane w ww. zakresie zostały skorygowane i prawidłowo wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, a ich korekty zostały przesłane do RIO.

8. W zakresie bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za 2017 rok stwierdzono:
 - środki pieniężne zgromadzone na wydzielonym rachunku bankowym wydatków niewygasających w kwocie 2.670.735,45 zł (saldo końcowe Wn konta 135) zostały wykazane w aktywach, w pozycji 1.1.2 – Pozostałe środki pieniężne. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku środków na niewygasające wydatki powinny zostać wykazane w aktywach, w pozycji 1.1.1 – Środki pieniężne budżetu. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w bilansie z wykonania budżetu wyróżniono pozycję „Środki pieniężne”, która

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 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.

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.

została podzielona na pozycje „Środki pieniężne budżetu” i „Pozostałe środki pieniężne”. Przyjmując systematykę podziału aktywów pieniężnych, sposób ich prezentowania w bilansie oparto m.in. na regule oznaczoności podmiotowej. Licząc się z możliwością posiadania przez budżet JST środków pieniężnych, stanowiących własność innych budżetów, prawodawca dokonał wyraźnego rozdziału tych środków. Pomimo licznych zmian w układzie bilansowym, wciąż pozostawiono pozycje określające wartość środków pieniężnych budżetu (obecnie pozycja I.1.1 aktywów) oraz pozostałe środki pieniężne wyrażone w pozycji I.1.2. Konieczność odrębnego prezentowania w bilansie środków pieniężnych z tytułu niewykorzystanych i nieprzekazanych donatorowi do końca roku dotacji, pozostałych zobowiązań lub mylnych wpływów jako pozostałych środków pieniężnych jest uzasadnione, ponieważ faktycznie i prawnie budżet nie posiadał lub utracił tytuł do dysponowania nimi w kolejnym roku. Nie można jednak zgodzić się ze stanowiskiem włączającym w poczet tak rozumianych środków wydatków niewygasających zdefiniowanych w art. 263 ustawy o finansach publicznych. Sam fakt uznania ich za wykonane, nie zmienia przynależności tych środków oraz władającego nimi. Stanowią jedynie wyodrębnioną strukturalnie (odrębne subkonto) normatywną kategorię aktywów pieniężnych o wydłużonym terminie wykonalności. Wynika to z logiczno- językowego, celowościowego oraz funkcjonalnego rozumienia art. 263 ust. 2 powołanej wyżej ustawy. Zgodnie z tym przepisem - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasną z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do 30 czerwca następnego roku (art. 263 ust 4 ustawy). Wynikające z tego przepisu moratorium nie zmienia jednak podmiotu dysponującego tymi środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia, niektórych kategorii wydatków, ustawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego, zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Nie można jednak postawić twierdzenia, iż wyodrębnienie takie wiąże się z koniecznością postrzegania wydatków niewygasających jako innej niż środki pieniężne budżetu kategorii aktywów;

- ujęcie w pozycji pozostałych zobowiązań kwoty 405.615,09 zł, stanowiącej zobowiązania wobec urzędu skarbowego z tytułu podatku VAT. Podatek VAT podlegający wpłacie do urzędu skarbowego jest zobowiązaniem wobec innego budżetu, w związku z tym powinien być wykazany w bilansie z wykonania budżetu po stronie pasywów w pozycji I.2 - Zobowiązania wobec budżetów;
- nieprawidłowe ujęcie w pozycji inne aktywa (inne pasywa) kwot wynikających z należnego podatku VAT (nieprzekazanego przez jednostki organizacyjne), czy też dotyczących funduszu alimentacyjnego, gdyż tego typu rozrachunki wykazuje się w pozycji pozostałych należności i pozostałych zobowiązań. Zgodnie z obowiązującym w 2017 roku rozporządzeniem 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 bilansie z wykonania budżetu w pozycji inne pasywa i inne aktywa zasadniczo wykazywane były jedynie salda konta 909 - rozliczenia międzyokresowe, natomiast salda innych kont przypisywane były do innych kategorii aktywów i pasywów. O takim sposobie interpretowania pozycji pozostałych aktywów i pasywów świadczą również wprowadzone od 1 stycznia 2018 roku zmiany dotyczące wzoru bilansu z wykonania budżetu, stanowiące załącznik nr 7 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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. Zmiana polega na zastąpieniu we wzorze bilansu z wykonania budżetu pozycji innych aktywów i innych pasywów pozycjami rozliczeń międzyokresowych (zarówno po stronie aktywów, jak i pasywów). W uzasadnieniu do projektu nowego rozporządzenia wskazano, iż poszczególne zdarzenia powinny zostać przypisane do określonych kategorii aktywów lub pasywów. W pozycjach "Rozliczenia międzyokresowe" należy prezentować saldo konta 909 "Rozliczenia międzyokresowe" - odpowiednio saldo Wn (po stronie aktywów) lub saldo Ma (po stronie pasywów).

9. Wystąpiły zobowiązania z tytułu dostaw i usług nieujęte w księgach rachunkowych 2017 roku, które stanowiły koszty i zobowiązania 2017 roku. Przykładowo fakturę za przebudowę przyłącza energetycznego wystawioną w dniu 14 grudnia 2017 roku (wpływ do UM w dniu 2 stycznia 2018 roku) ujęto w ewidencji księgowej w 2018 roku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), które stanowią, że w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte i przypadające na jej rzecz przychody i obciążające jednostkę koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego niezależnie od terminu zapłaty oraz do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
10. Zarządzeniem nr 160/16 z dnia 23 grudnia 2016 roku Burmistrz Wielunia wprowadził zasady rozliczeń podatku od towaru i usług w Gminie Wieluń i jej jednostkach organizacyjnych. W ww. zasadach określono między innymi, że w przypadku, gdy z częściowej deklaracji VAT (w tym jej korekty) wynikać będzie kwota podatku VAT do zwrotu, Gmina niezwłocznie przelewa wskazaną kwotę na rachunek bankowy jednostki - z rachunku Gminy Wieluń (w razie składania scentralizowanej deklaracji pierwotnej i wykazania w niej kwoty podatku VAT podlegającego wpłacie do urzędu skarbowego), bądź po otrzymaniu zwrotu z urzędu skarbowego, nie później niż w terminie 5 dni roboczych od dnia wpływu zwrotu na rachunek bankowy Gminy Wieluń.

W wyniku kontroli ustalono, że w ciągu 2017 roku dwukrotnie wystąpiło wykazanie w deklaracjach VAT-7, złożonych przez zakład budżetowy (WOSiR)

- nadwyżki podatku naliczonego nad należnym – podatek do zwrotu. Kwoty nadwyżek zostały zwrócone przez Gminę do zakładu po uprzednim otrzymaniu zwrotu podatku z urzędu skarbowego. W trakcie 2017 roku nie wystąpiły przypadki wykazania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym w deklaracjach VAT-7 składanych przez jednostki budżetowe Gminy Wieluń, objęte centralizacją.

Odnosząc się do ustalonego stanu faktycznego należy wskazać na konieczność doprecyzowania zapisu dotyczącego przekazywania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym jednostkom budżetowym z uwagi na fakt, że przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 roku o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U z 2018 r., poz. 280), nie przewidują przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku VAT do jednostek budżetowych. Zwrot różnicy podatku wynikającej ze scentralizowanej deklaracji VAT ma być dokonywany przez urząd skarbowy na *rachunek* jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast jednostka samorządu terytorialnego decyduje - według ustalonych przez siebie zasad - o przekazaniu tej nadwyżki jedynie do zakładu budżetowego. Powyższe wynika z przepisów art. 15 ust. 4a i 16 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 24 ww. ustawy z dnia 5 września 2016 roku o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług (...)⁴.

Z powołanych przepisów wynika, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, a nie organ wykonawczy, określa zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków zakładowi budżetowemu. Z uzyskanych od kontrolowanych informacji wynikało, że w Gminie Wieluń Rada Miejska nie podjęła uchwały w powyższym zakresie.

11. Przypisu podatku VAT naliczonego dokonywano w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego poprzez zapis: Wn konta zespołu 4 (koszty) lub 080 - kwota podatku naliczonego na minus i Wn konta 225 kwota podatku naliczonego na plus. Powyższe było niezgodne z:
 - zasadami funkcjonowania kont zespołu 4 i konta 080, określonymi w obowiązującym do końca 2017 roku rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów

⁴ Zgodnie z art. 24 ustawy z dnia 5 września 2016 roku - jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego przewiduje przekazywanie środków finansowych, o których mowa w art. 15 ust. 4a ustawy zmienianej w art. 21 (ustawa o finansach publicznych), w brzmieniu nadanym ustawą, samorządowemu zakładowi budżetowemu utworzonemu przed dniem wejścia w życie ustawy, organ ten określi zasady ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego tych środków, nie później niż przed dniem przekazania tych środków.

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 świetle rozporządzenia, na stronie Wn kont zespołu 4 ujmuje się poniesione koszty, a na stronie Ma kont zespołu 4 ujmuje się zmniejszenie poniesionych kosztów oraz na dzień bilansowy przeniesienie kosztów usług obcych na konto 860. Z kolei konto 080 służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. Na stronie Wn konta 080 ujmuje się w szczególności: 1) poniesione koszty dotyczące środków trwałych w budowie w ramach prowadzonych inwestycji zarówno przez obcych wykonawców, jak i we własnym imieniu; 2) poniesione koszty przekazanych do montażu, lecz jeszcze nieoddanych do używania maszyn, urządzeń oraz innych przedmiotów, zakupionych od kontrahentów oraz wytworzonych w ramach własnej działalności gospodarczej; 3) poniesione koszty ulepszenia środka trwałego (przebudowa, rozbudowa, rekonstrukcja lub modernizacja), które powodują zwiększenie wartości użytkowej środka trwałego. Na stronie Ma konta 080 ujmuje się wartość uzyskanych efektów, w szczególności: 1) środków trwałych; 2) wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych w budowie. Takie same zasady ewidencji na kontach zespołu 4 i na koncie 080 wynikają z obowiązującego obecnie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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,

- art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w świetle którego - zapisów na kontach księgi głównej dokonuje się zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Reguła podwójnego zapisu określa, że każda operacja gospodarcza powinna zostać zaewidencjonowana na co najmniej dwóch różnych kontach, po dwóch różnych stronach i w tej samej wartości na stronach różnych kont Wn i Ma (zapis jednakowy tylko dodatni lub tylko ujemny),
 - art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi.
12. W wyniku kontroli liczby pracowników w przeliczeniu na etaty oraz liczby zatrudnionych niepełnosprawnych w przeliczeniu na etaty, stanowiących podstawę określenia obowiązku dokonywania wpłat na rzecz PFRON w 2017 roku ustalono, że przeciętne zatrudnienie wykazane w deklaracjach INF-1 w miesiącach czerwiec, lipiec i sierpień 2017 roku różniło się od faktycznego przeciętnego zatrudnienia obliczonego na podstawie dokumentacji źródłowej o 1 etat w każdym z ww. miesięcy (w deklaracjach zawyżono zatrudnienie). Różnice te nie miały wpływu na powstanie obowiązku wpłat na PFRON.

13. Wystąpiły przypadki nieterminowego zwrotu zgromadzonych na rachunku sum depozytowych kwot pozostawionych na zabezpieczenie należytego wykonania umów oraz kwoty depozytu, w tym: [1] po terminie zwrócono 30% zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr 37/2013 z dnia 4 lutego 2013 roku na realizację zadania pn. „Opracowanie kompletnej dokumentacji projektowej: Budowa kanalizacji deszczowej wraz z odbudową nawierzchni drogi Wieluń ul. Roosevelta” (termin zwrotu upłynął w czerwcu 2018 roku, dyspozycja zwrotu zabezpieczenia wraz z odsetkami została złożona przez Wydział Inwestycji w trakcie kontroli RIO, tj. w dniu 24 września 2018 roku), [2] po terminie zwrócono 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr 225/2013 z dnia 19 lipca 2017 roku na realizację zadania pn. „Budowa drogi zbiorczej od ul. Sieradzkiej do ul. 18 Stycznia w Wieluniu – projekt” (termin zwrotu do dnia 21 stycznia 2017 roku, zwrócono wraz z odsetkami w trakcie kontroli RIO, tj. w dniu 25 września 2018 roku), [3] depozyt złożony zgodnie z umową nr 365/2014 z dnia 29 września 2014 roku zawartą w związku z budową przydomowej biologicznej oczyszczalni ścieków na działkach nr 50, 51 i 52 położonych w obrębie Piaski. Depozyt wniesiono w dniu 23 października 2014 roku. W § 9 wskazanej umowy określono, że w przypadku, gdy Gmina nie uzyska środków z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Gmina niezwłocznie zwróci odbiorcy depozyt. Z informacji uzyskanych od pracowników Urzędy wynikało, że Gmina nie otrzymała środków z NFOŚiGW na realizację umowy. Do dnia zakończenia kontroli kwoty 500 zł nie zwrócono wpłacającemu) odbiorcy przydomowej biologicznej oczyszczalni ścieków.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. W wyniku kontroli stwierdzono w przypadku kilku podatników (wymienionych w protokole z kontroli), że złożone przez nich deklaracje na podatek od nieruchomości nie zawierały wyjaśnienia przyczyn dokonanych zmian lub rozbieżności między deklaracją a wypisami z rejestru gruntów. Wszystkie niezgodności zostały wyjaśnione w trakcie kontroli Izby. Należy wskazać, że organ podatkowy może dokonać czynności sprawdzających na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2018 roku poz. 800). Zgodnie z ww. przepisem - organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających na celu ustalenie poprawności formalnej składanych deklaracji, jak również ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Organ podatkowy może również wezwać podatnika do złożenia wyjaśnień, na mocy art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa, a 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.
2. Niektóre objęte kontrolą decyzje dotyczące umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości i łącznym zobowiązaniu pieniężnym, wydane zostały bez zebrania wystarczającego materiału dowodowego, pozwalającego na ocenę

stanu faktycznego, do czego zobowiązywał organ podatkowy art. 122 i art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 122 ww. ustawy - w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy. Stosownie do art. 180 § 1 ustawy - jako dowód w prowadzonym postępowaniu należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jak wskazuje art. 187 § 1 ustawy - organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy a następnie na podstawie całego zebranego materiału dowodowego - w myśl art. 191 ww. ustawy - poddać ocenie, czy dana okoliczność została udowodniona.

3. W przypadku dwóch podatników (opisanych w protokole kontroli) podstawę opodatkowania gruntów rolnych ustalono w sposób niezgodny z wypisami z rejestru gruntów. W myśl art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm.), podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.
4. Podatnicy w nielicznych przypadkach składali niekompletne deklaracje DT-1 (brak danych niezbędnych do obliczenia podatku – DMC, DMCZP, liczby osi, rodzaju zawieszenia). Przykładowo, w deklaracjach na podatek od środków transportowych złożonych przez podatnika (...) ⁵, na lata 2017-2018, zabrakło informacji o rodzaju zawieszenia dla pojazdów o nr rejestracyjnych (...) ⁶ oraz informacji o DMCZP dla pojazdów o nr rejestracyjnych (...) ⁷. Rada Miejska w Wieluniu w uchwale podatkowej z dnia 3 grudnia 2015 roku uzależniła wysokość stawki podatku dla ciągników siodłowych i balastowych oraz przyczep i naczep od rodzaju zawieszenia, liczby osi i dopuszczalnej masy całkowitej zespołu pojazdów. Brak ww. informacji utrudniał sprawdzenie - czy kwota podatku została ustalona prawidłowo.
5. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania środków transportowych stwierdzono, że jeden podatnik w deklaracji na podatek od środków transportowych na rok 2017 zgłosił do opodatkowania między innymi

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 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.

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.

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.

przyczepę o innym systemie zawieszenia, a w korekcie deklaracji wykazał tą samą przyczepę o pneumatycznym systemie zawieszenia. W obu przypadkach podatek wyliczono jak dla przyczepy o innym systemie zawieszenia (podatek za 2 miesiące 2017 roku po korekcie wyniósł 310,67 zł). W trakcie kontroli RIO w Łodzi podatnik złożył korekty deklaracji na 2017 rok, wskazując jako rodzaj zawieszenia – pneumatyczne i deklarując podatek zgodnie z uchwałą Rady Miejskiej w Wieluniu w sprawie określenia stawek podatku od środków transportowych dla przyczepy z zawieszeniem pneumatycznym i z innymi parametrami zadeklarowanymi przez podatnika, tj. podatek w kwocie 210 zł (za 2 miesiące 2017 roku). Ten sam podatnik w deklaracjach DT-1 złożonych na lata 2017-2018 wykazywał samochód ciężarowy nr rejestracyjny (...) ⁸ z pneumatycznym systemem zawieszenia, natomiast kwotę podatku wyliczał jak dla innego systemu zawieszenia. W trakcie kontroli ustalono, że pojazd posiada faktycznie inny system zawieszenia.

6. W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu zamiast wykazu zamieszczono jedynie informację o podaniu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do zbycia wraz z naniesieniami, w drodze przetargu nieograniczonego, co dotyczyło działek: [1] nr 62/1 o powierzchni 18.439 m², przeznaczenie – tereny przemysłowe nieruchomość włączona do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, cena 1.279.755 zł, [2] nr 62/2 o powierzchni 4.024 m², przeznaczenie – tereny przemysłowe nieruchomość włączona do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, cena 165.000 zł (nieruchomość obciążana służebnością przejazdu i przechodu na rzecz właściciela działki 60/4), [3] nr 62/3 o powierzchni 14.311 m², przeznaczenie – tereny przemysłowe nieruchomość włączona do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, cena 593.906 zł, [4] nr 62/4 o powierzchni 8.574 m², przeznaczenie – tereny przemysłowe nieruchomość włączona do Łódzkiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, cena 485.830 zł.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2204) - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

Z powyższego przepisu wynika, że na stronach internetowych urzędu zamieszcza się wykaz, a nie tylko informację o podaniu wykazu do publicznej wiadomości.

⁸ 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.

Tożsamą nieprawidłowość stwierdzono także w dwóch innych przypadkach szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

7. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w Specyfikacji Istotnych Warunków Przetargu na zbycie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości wraz z prawem własności naniesień (działka nr 62/4 o powierzchni 0,8574 ha), złożona oferta pozostaje ważna przez okres 60 dni od dnia jej złożenia. Kontrolującym nie przedstawiono dokumentacji, na podstawie której można było określić datę złożenia oferty firmy Trans-Technik Poland Sp. z o.o. Jednak przyjmując, że ofertę złożono w dniu – określonym w SIWP jako ostateczny dzień złożenia oferty, tj. 16 listopada 2017 roku - maksymalny termin ważności oferty upłynął z dniem 15 stycznia 2018 roku. Kontrolującym nie przedłożono również dokumentacji, z której wynikałoby, że organizator przetargu zwrócił się do wykonawcy o przedłużenie terminu ważności złożonej oferty. Tak więc wyznaczając datę podpisania umowy sprzedaży notarialnej na dzień 10 maja 2018 roku Gmina naraziła się na ewentualność, że jej zawarcie po upływie ważności oferty uzależnione jest już wyłącznie od suwerennej decyzji przedsiębiorcy wyłonionego w wyniku rozstrzygnięcia przetargu.
8. W wyniku kontroli dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości stwierdzono dodatkowo, że nie opodatkowano podatkiem od nieruchomości działek tworzących zwarty kompleks działek budowlanych z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, położonych przy ulicy Zawadzkiego w Wieluniu (...) ⁹ oraz działek tworzących zwarty kompleks działek budowlanych z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, położonych w okolicy ulicy Długosza, w Wieluniu (...) ¹⁰. W dniu 26 lipca 2018 roku podatnik złożył deklarację na podatek od nieruchomości **na kwotę 19.321 zł**. Podatnik wpłacił podatek w dniu 30 lipca 19.066 zł, wraz z należnymi odsetkami w kwocie 255 zł, oraz w dniu 2 sierpnia - 204 zł i 4 sierpnia - 51 zł.
9. W wyniku kontroli opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego stwierdzono dodatkowo, że nie opodatkowano podatkiem od nieruchomości działki nr 92/3 o powierzchni 0,0693 ha, położonej w Wieluniu (obręb 7), oddanej w użytkowanie wieczyste w części stanowiącej 27/1000 udziału w gruncie na lat 99, na podstawie umowy użytkowania wieczystego zawartej w formie aktu notarialnego z dnia 21 maja 2003 roku. Z wypisu z rejestru gruntów wynikało, że działka 92/3, o łącznej powierzchni 0,0693 ha, stanowiąca własność Gminy została sklasyfikowana jako B – tereny mieszkaniowe. W trakcie czynności kontrolnych przedłożono kontrolującym wydane z dniem 25 września 2018 roku decyzje w sprawie ustalenia wysokości

⁹ 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.

¹⁰ 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.

zobowiązania w podatku od nieruchomości na lata 2016-2018, z których wynika „zobowiązanie podatkowe tytułem gruntu w użytkowaniu wieczystym nr 92/3 o pow. 0,0693 ha w udziale 27/1000”.

10. W wyniku kontroli umów najmu/dzierżawy (szczegółowo opisanych w protokole kontroli) stwierdzono, że wyliczone przez wydierżawiającego należności z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości w dwóch przypadkach zostały ustalone w sposób niezgodny z zapisami wskazanymi w zawartych umowach. W związku z powyższym zaniżono należność z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości o kwotę łączną 734,50 zł.
11. W 2018 roku Burmistrz Wielunia odwołał ogłoszone przetargi na sprzedaż prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonych numerami działek 62/1, 62/2, 62/3 i 62/7 oraz prawa własności znajdujących się na nich naniesień budowlanych. Z uwagi na brak szczegółowego wskazania w ogłoszeniu o odwołaniu przetargu przyczyn tej decyzji, inspektorzy RIO w Łodzi zwrócili się z prośbą do Burmistrza Wielunia o dodatkowe informacje w tym zakresie. W wyniku analizy dokumentacji źródłowej stwierdzono, że argumentacja Burmistrza Miasta (szczegółowo opisana w protokole kontroli) w zakresie przesłanek odwołania pierwszych ustnych przetargów nieograniczonych na sprzedaż prawa użytkowania wieczystego nieruchomości oznaczonych numerami działek 62/1, 62/2, 62/3 i 62/7 oraz prawa własności znajdujących się na nich naniesień budowlanych nie była w pełni uzasadniona:
 - organ stanowiący nie ma obowiązku przyjęcia projektu budżetu zgodnie z przedłożonym przez organ wykonawczy projektem, w związku z czym nie można było założyć, że zaplanowane w projekcie wydatki na zadanie inwestycyjne pn. Uzbrojenie terenów inwestycyjnych na terenie osiedla Cukrownia, zostaną uchwalone w wysokości określonej w projekcie,
 - jeśli wykonanie infrastruktury technicznej w sąsiedztwie ww. nieruchomości Burmistrz uznał za sprawę kluczową z punktu widzenia potencjalnych nabywców, należałoby rozważyć ewentualność wykonania w pierwszej kolejności przedmiotowego zadania inwestycyjnego i dopiero wówczas podjąć czynności mające na celu zbycie nieruchomości,
 - decyzja Burmistrza dotycząca samodzielnego przeprowadzenia przetargu w sytuacji istnienia ważnej umowy z ŁSSE była świadomą rezygnacją z organizacji przetargu łącznego,
 - wyłonienie nabywcy w wyniku przetargu nieograniczonego organizowanego przez Miasto Wieluń nie dyskwalifikowało go z możliwości uzyskania zezwolenia strefowego.

W związku z powyższym decyzja Burmistrza o ogłoszeniu przetargów, a następnie o ich odwołaniu, wskazuje na brak należytej staranności w zakresie przygotowywania procedur zbycia. Podkreślić przy tym należy, że stosownie do art. 38 ust.4 ustawy o gospodarce nieruchomościami - właściwy organ albo minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60 ust. 2 pkt 1, może odwołać

ogłoszony przetarg **jedynie z ważnych powodów**, niezwłocznie podając informację o odwołaniu przetargu do publicznej wiadomości, w sposób określony w ust. 2. W informacji podaje się także przyczynę odwołania przetargu.

W zakresie wykonania budżetu jednostki

W zakresie wykonania dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2016 - I półrocze 2018 roku, ustalono że we wskazanym okresie planowano do sprzedaży działki na terenie byłej Cukrowni Wieluń, co stanowiło największą część planowanych dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości. Zarówno w 2016, jak i w 2017 roku, plan dochodów ze sprzedaży majątku był uaktualniany, jednak jego wykonanie i tak w znaczący odbiegało od planu po zmianach, a główną tego przyczyną były komplikacje związane ze sprzedażą nieruchomości po byłej Cukrowni Wieluń. Wyjaśnienie z tym zakresie złożyła Skarbnik Gminy, która podkreśliła, że w 2017 roku Burmistrz przedkładał dwukrotnie propozycje zmian w budżecie, w których obniżano plan w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku, jednak nie zostały one przyjęte przez Radę Miejską. Dopiero w dniu 18 października 2017 roku częściowo urealniono plan dochodów ze sprzedaży majątku. Skarbnik Miasta wskazała ponadto, że brak realizacji ustalonego planu dochodów pozostał bez wpływu na budżet wydatków, który został zrealizowany w sposób prawidłowy i zgodnie z założeniami (wykonano zadania majątkowe, w zakresie inwestycji wieloletnich dostosowano harmonogramy rzeczowo-finansowe do faktycznie posiadanych środków oraz wprowadzono większą dyscyplinę wydatkowania środków budżetowych przeznaczonych na zadania bieżące). W podsumowaniu przedmiotowego wyjaśnienia stwierdzono, że realizacja budżetu przebiegała w roku 2017 w sposób prawidłowy, tj. bez zagrożenia realizacji zaplanowanych zadań budżetowych.

W odniesieniu do wskazanego stanu faktycznego należy przypomnieć, że plan dochodów ze sprzedaży majątku i tym samym dochodów ogółem, przekłada się na wielkość obliczanego na ich podstawie maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań (art. 243 ustawy o finansach publicznych) w poszczególnych latach. Do urealnienia wieloletniej prognozy finansowej, i budżetu w roku bazowym, zobowiązuje art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zawierający wymóg realistyczności WPF. W związku z powyższym istnieje konieczność monitorowania w kolejnych latach budżetowych możliwości uzyskania dochodów ze sprzedaży majątku na założonym poziomie, a w przypadku, gdy zaplanowane wielkości nie będą mogły być wykonane w pełnej wysokości, należy w trakcie realizacji budżetu dokonać stosownej korekty planu.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

1. Zadanie pn. „Budowa drogi Ruda ul. Długa – projekt” zostało wprowadzone do budżetu gminy na 2013 rok z kwotą wydatków 20.000 zł. Na podstawie uchwały nr XXXII/385/13 Rady Miejskiej z dnia 12 września 2013 roku ww. kwotę zwiększono do 65.000 zł. Zadanie ujęto w wykazie planowanych wydatków Gminy Wieluń (kwota 53.000 zł), które w 2013 roku nie wygasają

z upływem roku budżetowego, stanowiącym załącznik do uchwały nr XXXVI/435/13 Rady Miejskiej w Wieluniu z dnia 30 grudnia 2013 roku. Umowa na wykonanie kompletnej dokumentacji projektowej na budowę drogi w Rudzie została zawarta w dniu 18 września 2013 roku. Wykonawca zobowiązał się do wykonania przedmiotu umowy w terminie od dnia podpisania umowy do dnia 20 grudnia 2013 roku. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 53.000 zł. Termin wykonania umowy zmieniono aneksami: [1] z dnia 19 grudnia 2013 roku - termin wykonania przedmiotu umowy przedłużono do dnia 30 czerwca 2014 roku, [2] z dnia 30 czerwca 2014 roku - zakończenie realizacji przedmiotu umowy w terminie do dnia 12 grudnia 2014 roku. Pomimo podpisania w dniu 19 grudnia 2013 roku aneksu do umowy, zadania nie ujęto w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej obowiązującej w 2013 roku – jako przedsięwzięcia. Wobec czego podpisanie aneksu do umowy naruszało art. 226 ust. 3 i 4 w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zawarcie aneksu, z którego wynikał obowiązek poniesienia wydatków w roku kolejnym powinno zostać poprzedzone ujęciem umowy w załączniku przedsięwzięć do uchwały w sprawie WPF.

2. W uchwałach nr XXX/301/16 z dnia 9 grudnia 2016 roku i nr XXX/313/16 z dnia 29 grudnia 2016 roku w sprawie WPF na lata 2016-2023, w pozycji 1.3.2.25 „Przebudowa drogi gminnej – ul. Długa, ul. Ogrodowa i przebudowa skrzyżowania w Rudzie wraz ze zjazdami i odwodnieniem - I etap – poprawa warunków drogowych” określono okres realizacji zadania - 2016 rok, łączne nakłady – 0,00 zł, limit zobowiązań – 0,00 zł oraz limit wydatków 2016 rok - 0,00 zł. W ostatniej w 2016 roku zmianie uchwały nr XXX/315/16 w sprawie WPF z dnia 29 grudnia 2016 roku, zadania nie ujęto w ogóle. W wyniku kontroli ustalono, że w 2016 roku zostały zawarte umowy na łączną kwotę 2.446.198,44 zł i poniesiono wydatki na łączną kwotę 1.445.892,61 zł. Tym samym w 2016 roku limit zobowiązań i wydatków został błędnie ustalony. Limit zobowiązań na 2016 rok dla przedmiotowego zadania powinien wynosić co najmniej 2.446.198,44 zł, a limit wydatków co najmniej 1.445.892,61 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 226 ust.1 pkt 8 i ust. 3 pkt 4 i 5 ustawy o finansach publicznych.
3. W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2016-2023 (uchwała nr XVI/185/15) zaplanowano na zadanie „Budowa kanalizacji sanitarnej dla południowo-wschodniej części Gminy Wieluń - Widoradz” w latach 2008 – 2017, ogólne nakłady w kwocie 2.075.640 zł, w tym na 2016 rok – 1.000.000 zł, 2017 rok – 800.000 zł. Limit zaciągania zobowiązań określono w kwocie 1.800.000 zł.

W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2024 (uchwała XXXII/315/16) zaplanowano ww. zadanie do realizacji w latach 2008 – 2017, przy czym ogólne nakłady miały wynieść 2.075.640 zł, w tym na 2017 rok – 800.000 zł. Limit zaciągania zobowiązań określono w kwocie 800.000 zł. Na koniec roku, po wszystkich zmianach – uchwała nr XLVIII/429/17 z dnia 18 października 2017 roku zakładała ogólne nakłady w kwocie 2.050.640 zł, w tym 2017 rok – 775.000 zł. Limit zaciągania zobowiązań określono w kwocie

775.000 zł.

W 2016 i 2017 roku limit zobowiązań został błędnie ustalony, ponieważ większość umów w sprawie przedmiotowego zadania została zawarta w latach wcześniejszych, w szczególności w 2015 roku - na kwotę 1.982.912,78 zł. W 2016 roku zawarto umowę na roboty uzupełniające i przyłącza energetyczne oraz powstały zobowiązania, w wyniku których poniesiono wydatki z tytułu decyzji o umieszczeniu urządzenia infrastruktury w pasie drogowym na łączną kwotę 97.078,85 zł. W 2016 roku limit zobowiązań powinien zostać określony w kwocie minimum 97.078,85 zł, uwzględniającej wyłącznie zobowiązania, które miały zostać jeszcze zaciągnięte w okresie realizacji zadania w latach 2016 - 2017. W 2017 roku powstały zobowiązania, w wyniku których poniesiono wydatki z tytułu opłaty rocznej za umieszczenie urządzeń infrastruktury w pasie drogowym na łączną kwotę 2.020,40 zł. W 2017 roku limit zobowiązań powinien zostać określony w kwocie minimum 2.020,40 zł, uwzględniającej wyłącznie zobowiązania, które miały zostać jeszcze zaciągnięte w okresie realizacji zadania.

W zakresie wydatków budżetowych

1. Uchwała w sprawie rocznego programu współpracy Gminy Wieluń z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2017 została podjęta przez Radę Miejską w Wieluniu w dniu 29 grudnia 2016 roku. W świetle art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.
2. Stwierdzono rozbieżność pomiędzy ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert a umowami na realizację zadań publicznych w zakresie określenia formy realizacji zadań publicznych. W ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert - jako formę realizacji zadań publicznych wskazano - wsparcie. Z kolei w zawartych umowach określono realizację zadań publicznych w formie powierzenia. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy realizacji zadań publicznych, może mieć formy: 1) powierzenia wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowią, że wspieranie wykonywania zadań publicznych wiąże się z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. W przypadku wspierania jednostka samorządu terytorialnego ma prawo wymagać posiadania wkładu własnego

przez organizację. Może to być wkład finansowy lub rzeczowy i „ludzki” (np. wyceniona wartość pracy wolontariuszy lub członków organizacji, uczniowskiego klubu sportowego). Natomiast w przypadku powierzenia realizacji zadań, udzielana jest dotacja na finansowanie ich realizacji i w tym przypadku nie jest wymagany wkład własny.

3. Stwierdzono, że sprawozdania częściowe z realizacji zadań publicznych zostały złożone przez realizatorów zadań, w Urzędzie Miejskim w Wieluniu, po terminie i obejmowały inny termin wykonania zadań publicznych niż wynikający z umów. Sprawozdanie częściowe Międzygminnego Ludowego Klubu Sportowego w Wieluniu z wykorzystania dotacji na zadanie pn. „Organizacja zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży z terenu Gminy Wieluń w dyscyplinie kolarstwo” za okres od 19 lutego do 25 lipca 2017 roku zostało złożone w dniu 14 sierpnia 2017 roku. Zgodnie § 10 pkt 2 umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego, zleceniobiorca składa sprawozdanie częściowe z wykonania zadania publicznego za okres od 17 lutego do 30 czerwca 2017 roku w terminie do 8 lipca 2017 roku. Sprawozdanie częściowe Klubu Sportowego Siatkarz w Wieluniu z wykorzystania dotacji na zadanie pn. „Organizacja zajęć sportowych dla dzieci i młodzieży z terenu Gminy Wieluń w dyscyplinie piłka siatkowa” zostało złożone za okres od kwietnia do września 2017 roku, w dniu 25 września 2017 roku. Zgodnie z § 10 pkt 2 umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego, zleceniobiorca składa sprawozdanie częściowe z wykonania zadania publicznego za okres od 24 kwietnia 2017 roku do 31 lipca 2017 roku w terminie do 7 sierpnia 2017 roku.

W zakresie wyboru operatora usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym

1. Stwierdzono, że Gmina Wieluń podjęła decyzję o wyborze operatora w zakresie usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy Wieluń z zastosowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.). Przetarg ogłoszony w 2016 roku na wybór operatora zakończył się jego unieważnieniem. W okresie od dnia 1 października 2016 roku do końca lipca 2018 roku Gmina Wieluń nie stosowała ww. ustawy w zakresie zlecenia usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy Wieluń. Gmina podpisywała miesięczne umowy na świadczenie ww. usług, gdyż w okresach miesięcznych wartość zawieranych umów nie przekraczała kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. 30.000 euro. Natomiast podpisanie umowy chociażby na dwa miesiące skutkowałoby przekroczeniem kwoty 30.000 euro. We wskazanym okresie Gmina Wieluń zawarła umowy z PKS Wieluń sp. z o.o. na łączną kwotę 2.168.172,07 zł.

Oceniając wskazany stan faktyczny należy wskazać, że Gmina we wskazanym okresie miała wystarczające przesłanki do przyjęcia założenia, że świadczenie usługi przekroczy okres 1 miesiąca. Przynajmniej dlatego, aby zapewnić ciągłość świadczenia usług w przedłużonym okresie związania ofertą

(w pierwszym, unieważnionym przetargu, zamawiający zwrócił się o przedłużenie terminu związania oferta o 60 dni), jak też w czasie po unieważnieniu pierwszego postępowania na czas przygotowania dokumentacji niezbędnej do ogłoszenia kolejnego postępowania (czas ten przeciągnął się do prawie roku). W sytuacji zawierania jednomiesięcznych umów na usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym na terenie gminy Wieluń nastąpiło naruszenie art. 5b ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym, zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy dzielić zamówienia na odrębne części, w celu uniknięcia łącznego szacowania ich wartości. Ponadto, zgodnie z art. 32 ust.4 ww. ustawy - jeżeli zamawiający dopuszcza możliwość składania ofert częściowych albo udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

Dodać należy, że we wskazanym okresie Gmina Wieluń nie zastosowała ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również innej formuły wyboru operatora usług, wskazanej w art. 19 ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2016 ze zm.).

2. W związku z kontrolą wydatków na świadczenie usług przewozowych w zbiorowym transporcie lokalnym na terenie Gminy Wieluń stwierdzono naruszenie w art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, poprzez niedopełnienie obowiązku publikacji ogłoszenia o zamiarze przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia. Gmina nie opublikowała żadnego ogłoszenia na podstawie art. 23 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, ani z rocznym wyprzedzeniem przed ogłoszeniem przetargu w 2016 roku, ani w latach 2016 - 2018.

W zakresie posiadanych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego i ich ewidencji

W wyniku kontroli zapisów na koncie 030 – Długoterminowe aktywa finansowe, stwierdzono nieprawidłowości – rozbieżności między stanem ewidencyjnym udziałów a informacją o stanie mienia komunalnego i dokumentami źródłowymi, w tym:

- według ewidencji księgowej na koncie 030 na dzień 31 grudnia 2017 roku Gmina Wieluń posiadała udziały na łączną kwotę 2.110.000,00 zł (2.110 udziałów po 1.000 zł każdy) w Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o. w Wieluniu. Z wydruku pobranego ze strony Krajowego Rejestru Sądowego (stan na dzień 3 października 2018 roku) wynikało, że kapitał zakładowy spółki wynosi 12.647.000,00 zł, a posiadane przez wspólnika - Gminę Wieluń udziały to 12.647 sztuk o łącznej wysokości 12.647.000,00 zł. W związku z powyższym między stanem ewidencyjnym a faktycznym istniała różnica na kwotę 10.537.000,00 zł. Z przedłożonych kontrolującym dokumentów (aktów notarialnych) wynikało, że kapitał zakładowy spółki wynosi 12.647.000,00 zł i dzieli się na 12.647 udziałów po 1.000 zł każdy udział. Wszystkie udziały

wymienione w akcie od chwili przekształcenia (akt przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z dnia 31 lipca 1992 roku) należą do Gminy Wieluń. W trakcie kontroli RIO w Łodzi, tj. dniu 28 września 2018 roku, został sporządzony dokument księgowy PK nr 167, na podstawie którego doksięgowano udziały w Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o. w Wieluniu na łączną kwotę 10.537.000,00 zł, tj. 10.537 udziałów po 1.000 zł każdy,

- według informacji o stanie mienia komunalnego, sporządzonej na koniec 2017 roku - Gmina Wieluń zaangażowała w Wydawniczo – Usługowej Spółce z o.o. WIPRESS z/s w Wieluniu kwotę 2.000,00 zł, tj. 10 udziałów po 200 zł. Według ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 030, nie dokonano żadnych zapisów w powyższym zakresie. W rezultacie kontroli ustalono, że uchwałą nr XXXVI/384/05 z dnia 28 grudnia 2005 roku Rada Miejska w Wieluniu podjęła decyzję o wystąpieniu z firmy Wydawniczo – Usługowej spółka z o.o. WIPRESS w Wieluniu, poprzez zbycie udziałów lub rozwiązanie spółki. Pomimo podjętej w 2005 roku uchwały, udziały w spółce nadal są wykazywane w informacji o stanie mienia komunalnego, a w ewidencji księgowej na koncie 030 przedmiotowe udziały nie figurują. Ponadto ustalono, że na kontach 226 (Wn) – Długoterminowe należności budżetowe, 855 (Ma) – Fundusz mienia zlikwidowanych jednostek, pozostaje saldo w kwocie 2.343,63 zł tytułem „mienie WIPRESS”, zaewidencjonowane na podstawie wykazu wyposażenia jednostki,
- według ewidencji księgowej na koncie 030 na dzień 31 grudnia 2017 roku Gmina Wieluń posiadała udziały w Wieluńskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. na łączną kwotę 593.035,00 zł. Z wydruku pobranego ze strony Krajowego Rejestru Sądowego (stan na dzień 3 października 2018 roku) wynikało, że kapitał zakładowy spółki wynosi 600.000,00 zł, w tym posiadane przez wspólnika - Gminę Wieluń udziały to 925 sztuk o łącznej wartości 462.500 zł. Wobec powyższego różnica między stanem ewidencyjnym a faktycznym stanowiła kwotę 130.535,00 zł, co szczegółowo opisano w protokole kontroli.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

1. Stwierdzono przypadki niewprowadzenia składników majątku do ewidencji księgowej w miesiącu przekazania ich do używania, co naruszało art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto w zasadach rachunkowości, wprowadzonych zarządzeniem nr 184/16 Burmistrza Wielunia z dnia 29 grudnia 2016 roku, określono że zwiększenie stanu środków trwałych następuje pod datą przyjęcia do używania z inwestycji, datą zakupu lub datą decyzji.
2. W odniesieniu do ewidencji analitycznej środków trwałych stwierdzono brak dostatecznej charakterystyki środków trwałych (gruntów). W czterech przypadkach wskazano tylko „grunty”, bez ich specyfikacji, z której treści

wynikałyby informacje dotyczące numeru działki, jej położenia, wielkości powierzchni użytkowej (w tym np. „grunty” – bilans zamknięcia - kwota 29.164.824,71 zł, „grunty” – kwota 262.666,00 zł, „grunty” – kwota 60.000,00 zł). Analogiczne uchybienia wystąpiły w protokole weryfikacji gruntów sporządzonym w ramach czynności inwentaryzacyjnych za 2017 rok. Ponadto, analiza zapisów w protokole pn. „z inwentaryzacji środków trwałych metodą porównywania danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami w Wydziale GPR na dzień 31-12-2017” pozwalała stwierdzić, że przy inwentaryzacji gruntów - zapisy w protokole wskazywały, że weryfikacji gruntów dokonano metodą „przy biurku” na podstawie księgi inwentarzowej środków trwałych. Za powyższym stwierdzeniem przemawiają następujące przesłanki: [1] zachowana została taka sama kolejność weryfikowanych gruntów w protokole nr 1, jaka wynikała z księgi inwentarzowej, [2] weryfikowane przedmioty posiadały te same określenia, co w księdze inwentarzowej np. „Grunty Ruda”, „Grunty”, „Działka pod zbiornik w Kurowie”.

3. Ustalenia dotyczące posiadanych przez jednostkę akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego oraz rozrachunków i roszczeń świadczą o tym, że podjęte na dzień 31 grudnia 2017 roku czynności inwentaryzacyjne w zakresie konta 030 - Długoterminowe aktywa finansowe oraz kont rozrachunkowych: 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami oraz 240 – Pozostałe rozrachunki okazały się niewystarczające, gdyż nie ujawniły nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli RIO.

W powyższym zakresie ustalono, że wystąpiły zobowiązania z tytułu dostaw i usług nieujęte w księgach rachunkowych 2017 roku, które stanowiły koszty i zobowiązania 2017 roku. W zakresie konta 240 stwierdzono, że nie wszystkie zabezpieczenia należytego wykonania umów oraz depozyt zostały zwrócone, zgodnie z terminami wynikającymi z zawartych umów i obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. W przypadku inwentaryzacji salda konta 030 na dzień 31 grudnia 2017 roku przedłożono kontrolującą protokół weryfikacji, z którego wynikało, że zespół weryfikacyjny w dniu 31 grudnia 2017 roku zweryfikował saldo konta 030 i stwierdził, że saldo konta wynika z zapisów udokumentowanych sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami. Tymczasem wystąpiły różnice między stanem ewidencyjnym udziałów a informacją o stanie mienia komunalnego oraz dokumentami źródłowymi, w tym: [1] w przypadku udziałów w Przedsiębiorstwie Komunalnym Sp. z o.o. w Wieluniu między stanem ewidencyjnym a faktycznym istniała różnica na kwotę 10.537.000,00 zł, [2] w przypadku udziałów w Wydawniczo – Usługowej Spółce z o.o. WIPRESS z/s w Wieluniu nie dokonano żadnych zapisów w powyższym zakresie na koncie 030, [3] w przypadku udziałów w Wieluńskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. różnica między stanem ewidencyjnym a faktycznym stanowiła kwotę 130.535,00 zł.

Weryfikacja sald jest metodą inwentaryzacji polegającą na porównaniu zapisów w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami źródłowymi i weryfikacji realnej wartości składników majątkowych (ustalenie czy wielkość składników aktywów i pasywów ujęta w księgach rachunkowych jest rzetelna,

czyli zgodna ze stanem faktycznym). Powyższe ustalenia świadczą, że weryfikacja ww. sald okazała się niewystarczająca, co stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych oraz art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W zakresie pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego

1. Udzieloną w 2017 roku, przez Gminę Wieluń, pomoc finansową dla Powiatu Wieluńskiego w łącznej kwocie 1.131.546,85 zł ujęto w § 6220 klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z rozporządzeniem 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.), dla dotacji celowej na pomoc finansową udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego na dofinansowanie własnych zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych przewidziano § 630 klasyfikacji budżetowej. Zastosowany przez jednostkę § 622 dotyczy dotacji celowych z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych innych jednostek sektora finansów publicznych.
2. W dniu 24 marca 2017 roku Rada Miejska w Wieluniu podjęła uchwałę nr XXXVI/356/17 w sprawie udzielenia pomocy finansowej w formie dotacji celowej Powiatowi Wieluńskiemu z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4541E ul. Szpitalna w Wieluniu”, w wysokości 80.000 zł. W umowie zawartej pomiędzy Gminą Wieluń a Powiatem Wieluńskim określono pomoc finansową w wysokości 80.000,00 zł, w formie dotacji celowej na realizację ww. zadania. Ostatecznie wnioskowano i przekazano dotację w wysokości 50% poniesionych kosztów zadania (wartość zadania 156.192,58 zł x 50% = 78.096,29 zł). Tymczasem jak wskazano powyżej - z uchwały Rady Miejskiej i umowy pomocy finansowej - wynikała pomoc w kwocie 80.000,00 zł. W wymienionej umowie nie zastrzeżono, że dotacja ma stanowić nie więcej niż 50% poniesionych kosztów zadania.

W zakresie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami

Ustalono, że system gospodarowania odpadami Gminy Wieluń w 2016 i 2017 roku nie bilansował się nie tylko na etapie wykonania, lecz już na etapie planowania. Uchwała budżetowa zakładała deficyt dla systemu gospodarowania odpadami na poziomie 125.910 zł - w 2016 roku, natomiast w 2017 roku na poziomie 4.000 zł. Zgodnie z treścią art. 6r ust. 1 i 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r.,

poz. 1454 ze zm.) - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2 wskazanego artykułu wyszczególniono koszty, które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności. Mając na uwadze powyższe, planowanie deficytu w zakresie funkcjonowania systemu, może świadczyć o niedoszacowaniu ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Faktyczny deficyt na działalności w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami jest zjawiskiem dopuszczalnym, ponieważ wynikać może z niedoszacowania stawek opłaty już na etapie wykonania, ale także ze skuteczności prowadzonej windykacji. W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należy dążyć do perspektywicznego zbilansowania jego finansowania.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Burmistrz Wielunia, Skarbnik Wielunia oraz inni pracownicy Urzędu Miejskiego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji zawartej w art. 26a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze zarządzenia, powołuje swojego zastępcę.
2. Zapewnić przekazywanie do końca każdego roku środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku jednostki budżetowej (Urzędu) na rachunek bieżący organu, w celu likwidacji salda na koncie 130. Pozostające na ww. rachunku środki pieniężne, które z przyczyn niezależnych od jednostki nie udało się odprowadzić do budżetu w tym czasie, należy bez zbędnej zwłoki przekazywać na rachunek budżetu.
3. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie 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 szczególności poprzez:

- prowadzenie ewidencji analitycznej do konta 134 – Kredyty bankowe, dla każdego kredytu odrębnie;
 - uzupełnienie wykazu kont księgi głównej Urzędu Miejskiego w Wieluniu o konto 131, na którym ewidencjonowane są operacje gospodarcze dotyczące realizacji wydatków ze środków niewygasających;
 - ewidencję operacji gospodarczych (dotyczących m.in. podatku VAT naliczonego) zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu oraz z przyjętymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości.
4. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych 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 finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych.
 5. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu z wykonania budżetu Gminy, w szczególności poprzez wykazywanie danych wynikających z prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelny wynik oraz sytuację finansową Gminy.
 6. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez:
 - ujmowanie w księgach rachunkowych jednostki wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz poprzez wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 6 i art. 20 ust.1 ww. ustawy;
 - prowadzenie ewidencji księgowej Urzędu Miejskiego z zachowaniem zasad wynikających z ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego;
 - zapewnienie prowadzenia prawidłowej ewidencji księgowej analitycznej w zakresie gruntów.
 7. Podjąć działania mające na celu określenie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad ustalania i przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli jednostka przewiduje przekazywanie tych środków zakładowi budżetowemu oraz zapewnić przestrzeganie tak ustalonych zasad.
 8. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w informacjach INF-1 liczby pracowników w przeliczeniu na etaty oraz liczby zatrudnionych niepełnosprawnych

w przeliczeniu na etaty, które to dane stanowią podstawę określenia obowiązku dokonywania wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

9. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, zgodnie z wymogami określonymi w 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.
10. W zakresie opodatkowania gruntów podatkiem od nieruchomości uwzględniać dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków.
11. Zapewnić wydawanie decyzji dotyczących udzielania ulg w zapłacie podatków zgodnie z unormowaniami zawartymi w ustawie Ordynacja podatkowa, w szczególności na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, pozwalającego na wnikliwą ocenę stanu faktycznego, stosownie do wymogów wynikających z art. 122 i art. 187 § 1 ww. ustawy.
12. Zapewnić przestrzeganie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.
13. Zapewnić przestrzeganie postanowień zawartych w umowach najmu/dzierżawy, w szczególności w zakresie sposobu ustalania wynagrodzenia z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości.
14. Zapewnić dochowanie należytej staranności na etapie czynności związanych z przygotowaniem przetargów na zbycie nieruchomości.
15. Zapewnić uwzględnianie realizowanych przez jednostkę przedsięwzięć wieloletnich w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, ujmując dla danego przedsięwzięcia prawidłowe kwoty limitów wydatków im limitu zobowiązań, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
16. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności poprzez:
 - uchwalanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w terminie wynikającym z art. 5a ust. 1 ww. ustawy,

- jednoznaczne określenia formy zlecenia realizacji zadań publicznych (powierzenie lub wsparcie), zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy.
- 17. Egzekwować od organizacji pozarządowych, którym zlecono realizację zadań publicznych, składanie sprawozdań częściowych z realizacji zadań publicznych w terminach wynikających z umów o realizację ww. zadań.
- 18. Zapewnić dokonywanie wyboru operatora usług przewozowych w publicznym transporcie zbiorowym zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (art. 19 i nast. ustawy).
- 19. Zapewnić dokonywanie zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy w terminach wynikających z umów w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, przestrzegając art. 151 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
- 20. Zapewnić rozliczenie pozostającej na koncie sum depozytowych kwoty depozytu, zgodnie z warunkami zawartej umowy na budowę przydomowej biologicznej oczyszczalni ścieków.
- 21. Doprowadzić saldo konta 030 – Długoterminowe aktywa finansowe, do zgodności ze stanem faktycznym, poprzez ujmowanie na tym koncie faktycznie posiadanych udziałów i akcji.
- 22. Zapewnić wprowadzanie składników majątku do ewidencji księgowej z zachowaniem terminu wskazanego w art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
- 23. Czynności inwentaryzacyjne, polegające na weryfikacji dokumentacji źródłowej ze stanem księgowym przeprowadzać z należytą starannością.
- 24. Zapewnić prawidłowe klasyfikowanie wydatków z tytułu udzielanej pomocy finansowej, zgodnie 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.
- 25. Udzielając pomocy finansowej innej jednostce samorządu terytorialnego zapewnić przestrzeganie postanowień zawartych w umowie dotyczącej udzielenia pomocy finansowej.
- 26. Podejmować działania mające na celu doprowadzenie do bilansowania się dochodów i wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami, stosownie do art. 6r ust. 1 – 2d ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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 wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieluniu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu

aa.