

Łódź, dnia 22 stycznia 2019 roku

Pan
Robert Pawlikowski
Wójt Gminy Oporów

WK – 602/5/2019

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 roku, poz. 561), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Oporowie¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016 – 2017 i I półrocze 2018 roku, dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego, poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego oraz gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały, przede wszystkim, z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Dochody budżetowe zrealizowane przez Urząd Gminy w Oporowie ewidencjonowano na podstawie zapisów wyciągu bankowego na koncie organu 901 – Dochody budżetu, w korespondencji z kontem 133, pomijając obowiązek odnotowywania ww. operacji na koncie 222 – Rozliczenie

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 16 lipca 2018 roku – 5 października 2018 roku. Protokół kontroli został podpisany w dniu 3 grudnia 2018 roku.

dochodów budżetowych. Powyższe było sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760), zgodnie z którymi – na stronie Wn konta 222 należało ujmować dochody budżetowe zrealizowane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 901. Na stronie Ma konta 222 należało ujmować przelewy dochodów budżetowych na rachunek budżetu, dokonane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, w korespondencji z kontem 133.

2. Zrealizowane przez Urząd Gminy wydatki ewidencjonowano na podstawie zapisów wynikających z wyciągów bankowych na koncie Wn 902 – Wydatki budżetu, w korespondencji z kontem 133 w dacie ich realizacji - z pominięciem konta 223 – Rozliczenie wydatków. Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów, na stronie Wn konta 223 należało ujmować środki przelane z rachunku budżetu na pokrycie wydatków jednostek budżetowych, w korespondencji z kontem 133, a na stronie Ma konta 223 należało ujmować wydatki dokonane przez jednostki budżetowe w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 902. Ewidencję szczegółową do konta 223 powinna być prowadzona w sposób umożliwiający ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami budżetowymi z tytułu przekazanych na ich rachunki środków pieniężnych, przeznaczonych na pokrycie realizowanych przez nie wydatków budżetowych. Saldo Wn konta 223 oznaczało stan przelanych środków na rachunki bieżące jednostek budżetowych, lecz niewykorzystanych na pokrycie wydatków budżetowych.

Stosowane przez jednostkę, wyżej opisane, zasady ewidencji dochodów i wydatków budżetowych naruszały również postanowienia obowiązującego w jednostce planu kont.

Od dnia 1 stycznia 2018 roku operacje w zakresie rachunkowości regulują przepisy 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 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911), które w omawianym zakresie zawierają tożsame regulacje.

3. Przekazanie dotacji celowej Powiatowi Kutnowskiemu na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja drogi powiatowej Nr 2124E Oporów Kolonia – Kutno w miejscowości Jurków I”, zaewidencjonowano na kontach Urzędu Gminy po stronie Wn konta 810/1 i Ma konta 130 - z klasyfikacją dział 600, rozdział 60014 i § 6620. Powyższej operacji dokonano

z pominięciem konta 224 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, co naruszało obowiązujące wówczas rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz obowiązujący w jednostce plan kont, gdzie zgodnie z opisem funkcjonowania konta 810 - na stronie Wn ujmuje się wartości dotacji przekazanych z budżetu w części uznanej za wykorzystane lub rozliczone w korespondencji z kontem 224.

4. Ewidencja zdarzeń prowadzona na koncie 201 – Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami, nie zapewniała możliwości ustalenia zobowiązań w podziale na poszczególnych kontrahentów, co naruszało przyjęte w jednostce zasady rachunkowości oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto stwierdzono niespójność regulacji wewnętrznych w odniesieniu do konta 201, co szczegółowo opisano w protokole kontroli.
5. Na podstawie wybranej próby kontrolnej obejmującej miesiące: styczeń, marzec, czerwiec, sierpień, październik i grudzień 2017 roku stwierdzono, że od naliczanych i potrąconych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, kontrolowana jednostka 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 2018 r., poz. 800 ze zm.). Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa, w relacji do kwoty pobranych podatków oraz tryb pobrania wynagrodzenia, określono w rozporządzeniu 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), zgodnie z którym - płatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych, przysługuje wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków, wynoszące 0,3% kwoty podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Zaniechanie poboru przez Urząd Gminy Oporów należnego wynagrodzenia płatnika z wybranych do kontroli miesięcy z 2017 roku spowodowało zaniżenie dochodów jednostki o kwotę 220,00 zł.

W zakresie realizacji podatków i opłat lokalnych

1. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono, że w 2016 roku 1 podatnik, w 2017 roku 1 podatnik i w 2018 roku również 1 podatnik, złożyli deklaracje podatkowe na druku

niezgodnym z wzorem określonym w uchwale Rady Gminy w Oporowie nr X/53/2015 z dnia 4 grudnia 2015 roku (zmienionej uchwałą nr XI/59/2015 z dnia 30 grudnia 2015 rok) w sprawie wzorów formularzy dotyczących podmiotu i przedmiotu opodatkowania w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym i w podatku leśnym. Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 i art. 6 ust. 13 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.) - osoby prawne są obowiązane składać, w terminie do dnia 30 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według wzoru ustalonego przez Radę Gminy w stosownej uchwale.

Powyższe wskazuje na niewłaściwą weryfikację złożonych deklaracji bądź brak podejmowania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.

2. Stwierdzono przypadki, w których czynności windykacyjne w stosunku do podatników podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego podejmowano z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 656 - uchylone z dniem 1 stycznia 2016 roku) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483). Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku - wierzyciel niezwłocznie przesyłał zobowiązanemu upomnienie, w szczególności jeżeli: łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne oraz z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynikało, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany. Zgodnie z § 4 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia - działania informacyjne powinny być rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej ze wskazaniem formy działania informacyjnego i daty jego podjęcia.

W zakresie dochodów z majątku

1. Termin zawiadomienia osób, które nabyły działki o numerach ewidencyjnych 178 i 180, o miejscu i terminie zawarcia aktów notarialnych, był niezgodny z regulacją zawartą w art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.), zgodnie z którym - termin ten nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.
2. Za zakupioną nieruchomość o nr ewidencyjnym 180 nabywca dokonał wpłaty w kwocie 13.674,00 zł przed zawarciem aktu notarialnego. Pozostała do zapłaty należność w wysokości 1.200,00 zł została wpłacona w dniu

19 kwietnia 2017 roku, przy czym akt notarialny umowy sprzedaży sporządzono w dniu 21 lutego 2017 roku, co wskazuje, iż przed podpisaniem umowy sprzedaży nie wniesiono w pełni wymaganej kwoty. Zgodnie z art. 70 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.

3. Stosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową w przypadku dochodów z tytułu użytkowania wieczystego, tj. § 0470. 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.) - wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości ujmuje się w § 0550.
4. Zlecenia usuwania awarii wodociągowych nie zostały zaopiniowane pod względem ich legalności przez radcę prawnego, co nie spełniało wymogu określonego w rozdziale IV Instrukcji obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy Oporów, wprowadzonej zarządzeniem nr 42 Wójta Gminy w Oporowie z dnia 31 grudnia 2003 roku.

W zakresie wydatków budżetowych

Poddane analizie dokumenty źródłowe dotyczące wydatków z budżetu Gminy Oporów, klasyfikowanych w dziale 926, rozdziale 92605 - Kultura fizyczna i sport, w paragrafach 4170, 4210 i 4300, wskazywały na niespójność opisu na rachunkach bądź fakturach dotyczących poniesionych wydatków ze stanem rzeczywistym. Przykładem mogą być wydatki dotyczące: ekwiwalentu sędziowskiego za przeprowadzenie meczu pomiędzy drużynami LUKS Olimpia Oporów – Start Szczawin, w ramach rozgrywek prowadzonych przez Łódzki Związek Piłki Nożnej; ekwiwalentu sędziowskiego za przeprowadzenie meczu piłki nożnej w dniu 3 maja 2017 roku pomiędzy drużynami Sołectwa Anin Oporów – Sokół Popów w ramach rozgrywek prowadzonych przez ŁZPN (jak wynikało z opisu rachunku – mecz odbył się pomiędzy drużynami Olimpia Oporów – Sokół Popów; opłat regulaminowych za zawodników, gdzie opłaty te były wnoszone w przypadku zawodników grających w zarejestrowanych klubach; wydatków na badania lekarskie sportowców.

W związku z powyższym należy wskazać, iż zgodnie z art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) - podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a art. 221 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określa, że zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W zakresie udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych na wsparcie, bądź powierzenie realizacji zadań publicznych, Rada Gminy przyjmuje uchwałą „Program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi

podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na dany rok". Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego również może określić, w drodze uchwały, warunki i tryb finansowania zadania własnego, wskazując w uchwale cel publiczny z zakresu sportu, który jednostka ta zamierza osiągnąć, co zostało uregulowane art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1463 ze zm.). Ponadto, ustawodawca zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy dopuścił możliwość udzielania klubowi sportowemu, działającemu na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego, nie działającemu w celu osiągnięcia zysku, dotacji celowej z budżetu jednostki na podstawie uchwały, o której mowa w art. 27 ust. 2, z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych.

W zakresie ewidencji środków trwałych

1. W przypadku przyjęcia na stan środków trwałych inwestycji pn. „Gmina Oporów: I. Przebudowa części drogi gminnej Nr 102 356 E wraz z drogą wewnętrzną – działki o numerach ewidencyjnych 147, 176, część 166 – obręb Janów. II.1. Przebudowa części drogi gminnej Nr 102 152 E (odcinek II), 2. Przebudowa drogi gminnej Nr 102 352 E, 3. Przebudowa części drogi gminnej Nr 102 354 E, 4. Przebudowa części drogi gminnej Nr 102 361 E wraz z drogą wewnętrzną – działka nr ewidencyjny 18 – obręb Jurków II.”, jak również w trzech przypadkach przyjęcia do ksiąg inwentarzowych pozostałych środków trwałych, nie przestrzegano art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
2. Jednostka nie ustaliła stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych.

Za ujawnione nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w przepisach 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.

2. Ewidencję na koncie 201 prowadzić zgodnie z wymogami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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, zapewniając wyodrębnienie zobowiązań według poszczególnych kontrahentów.
3. 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.
4. Zapewnić przestrzeganie art. 272 pkt 2 i 3 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających na celu sprawdzenie formalnej poprawności dokumentów składanych przez podatników oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności stanu faktycznego z przedstawionymi dokumentami.
5. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
6. W zakresie sprzedaży nieruchomości zapewnić przestrzeganie:
 - art. 41 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia;
 - art. 70 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - cena nieruchomości sprzedawanej w drodze przetargu podlega zapłacie nie później niż do dnia zawarcia umowy przenoszącej własność.
7. Dochody budżetowe klasyfikować 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.
8. Przestrzegać ustaleń zawartych w Instrukcji obiegu dokumentów księgowych, wprowadzonej zarządzeniem nr 42 Wójta Gminy w Oporowie z dnia 31 grudnia 2003 roku.

9. W przypadku finansowania klubu sportowego działającego na obszarze gminy Oporów, nie działającego w celu osiągnięcia zysku, przestrzegać przepisów art. 221 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, określających zasady przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków na rzecz podmiotów nie zaliczanych do sektora finansów publicznych lub przepisów art. 27 ust. 2 i art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie. Zadania publiczne zlecone ww. podmiotom opisywać szczegółowo w zawartych umowach w sprawie zlecenia zadania i udzielenia dotacji.
10. Zapewnić bieżące ewidencjonowanie operacji gospodarczych dotyczących środków trwałych, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
11. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych.

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

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżeń, w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Oporów.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Oporów.

Aa.