

Łódź, dnia 14 sierpnia 2019 roku

Pan
Tomasz Szczęsny
Wójt Gminy Łanięta

WK-602/30/2019

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 ze zm.), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Łanięta¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017-2018 oraz okresu wcześniejszego dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; realizacji dochodów podatkowych i dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie organizacji przetargów na sprzedaż i wydzierżawienie nieruchomości

1. W zakresie procedur sprzedaży nieruchomości zabudowanej o nr ewidencyjnym 79/2 położonej w miejscowości Świeciny, o powierzchni 0,24 ha oraz nieruchomości o nr ewidencyjnym 27, o powierzchni 0,10 ha, stwierdzono iż:
 - wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie został podany do publicznej wiadomości, a informacja o podaniu wykazu do publicznej wiadomości nie została opublikowana w prasie lokalnej, co stanowiło

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 grudnia 2018 roku – 4 marca 2019 roku. Protokół kontroli został podpisany w dniu 19 czerwca 2019 roku.

naruszenie art.35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2018r. poz. 2204 ze zm.),

- ceny nieruchomości o nr ewidencyjnym 79/2, w wysokości 56.531,00 zł oraz nieruchomości o nr ewidencyjnym nr 27, w wysokości 16.786,00 zł, podano w wartości netto, co było sprzeczne z definicją ceny ustaloną w ustawie z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 178). Stosownie do art.3 ust.2 ww. ustawy – w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym.
- 2. Umowa najmu nr KUT4450B z dnia 10 lipca 2017 roku pomiędzy firmą P4 Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie a Gminą Łanięta została zawarta przed dniem podjęcia uchwały przez Radę Gminy Łanięta wyrażającej zgodę na wskazaną dyspozycję w trybie bezprzetargowym na okres powyżej 3 lat, co naruszało art. 37 ust.4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
- 3. Wójt Gminy Łanięta podpisując umowę najmu lokalu użytkowego, na podstawie której Gmina oddała w najem lokal użytkowy o powierzchni 56,95 m², zlokalizowany w pomieszczeniach Ośrodka Zdrowia w Łaniętach – nie wskazał w jaki sposób będzie dokonywana waloryzacja ustalonego czynszu. Ponadto, przed podpisaniem umowy Rada Gminy Łanięta nie podjęła uchwały, w której wyraziłaby zgodę na najem lokalu użytkowego w trybie bezprzetargowym na czas nieokreślony, na podstawie art. 37 ust.4 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W zakresie wynagradzania pracowników

Stwierdzono przypadek, w którym pracownik w okresie od dnia 1 maja 2017 roku do dnia 31 października 2017 roku posiadał przyznany przez Wójta Gminy dodatek specjalny w wysokości 35%, czyli w wysokości wyższej niż przewidywał zakładowy regulamin wynagradzania. W regulaminie wynagradzania wskazano, że dodatek specjalny nie może być wyższy niż 30% podstawy jego naliczenia.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Sprawozdania jednostkowe miesięczne Rb 27S i Rb28S dotyczące Urzędu Gminy Łanięta, sporządzone w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2017 roku nie posiadały autoryzacji kierownika jednostki i głównego księgowego. Mimo materializacji sprawozdań w postaci dokumentu papierowego, brak podpisów należy odczytywać jako niesporządzenie wymaganego prawem dokumentu i w konsekwencji naruszenie obowiązków sprawozdawczych określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015)². Ponadto, analiza sprawozdań Rb-27S wykazała ich sporządzenie wyłącznie w zakresie właściwym dla

sprawozdań jednostkowych jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, bez sprawozdań jednostkowych urzędu jako samodzielnej jednostki zobowiązanej do przedłożenia odrębnego sprawozdania jednostkowego. W tym konkretnym przypadku sprawozdania Rb27S (jednostkowe Urzędu i Rb27S jednostkowe budżetu i Urzędu) prezentowałyby tożsame wartości. Wynikało to z księgowania tych samych wpływów w obu ewidencjach, mimo część wpływów stanowiła wyłączny dochód budżetu. Powyższe dotyczyło m.in. dotacji, subwencji oraz udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych. Dochody te ewidencjonowane były zarówno na koncie 133 budżetu gminy, jak i na koncie 130 Urzędu Gminy. Tym samym wpływy z ww. tytułów stanowiące bezpośredni dochód budżetu Gminy Łanięta ujmowano dwukrotnie. W ewidencji księgowej budżetu i w ewidencji księgowej Urzędu, każdorazowo z podaniem klasyfikacji budżetowej.

2. Sprawozdania zbiorcze Rb-27S i Rb-28S, sporządzone na podstawie sprawozdań jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego, nie były zgodne za I kwartał 2017 roku z sumą tych sprawozdań:
 - sprawozdania Rb-27S jednostkowe za I kwartał (niepodpisane) – suma 2.637.490,21 zł, sprawozdanie zbiorcze 2.636.581,48 zł (**różnica 908,73 zł**),
 - sprawozdania Rb-28S jednostkowe za I kwartał (niepodpisane) – suma 2.391.384,22 zł, sprawozdanie zbiorcze 2.391.384,85 zł (**różnica 0,63 zł**).
3. Wartości podane w bilansach z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za 2017 i 2018 rok, w pozycjach: [1] aktywa – pozostałe środki pieniężne; należności od budżetu, [2] pasywa - zobowiązania wobec budżetów; pozostałe zobowiązania, były niezgodne z danymi wynikającymi z kont ewidencji księgowej budżetu Gminy Łanięta, stanowiącymi podstawę sporządzenia bilansów. Przyczyna powstania ww. różnic wynikała z zapisu księgowego rozrachunków budżetu Gminy Łanięta, prowadzonego bez rodzajowego i podmiotowego podziału ewidencjonowanych zdarzeń. Salda wymagające odrębnego wykazania aktywów i pasów uległy wzajemnemu zniesieniu, prezentując saldo sald tych rozrachunków. Jednostka na tym samym koncie, bez ewidencji szczegółowej, prezentowała rozliczenie należnych jej, ale nieprzekazanych wpływów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych oraz zobowiązania wobec budżetów, wynikające z konieczności zwrotu niewykorzystanych z końcem roku dotacji.
4. Wprowadzając wzorzec księgowania zwrotu dotacji, główne założenia oparto na całkowitym ich wyksięgowaniu z dochodów z końcem roku, aby następnie ponownie, także w dacie 31 grudnia, zaksięgować równowartość tej kwoty w relacji kont Wn133-1 Ma 224- 1 (przypis zobowiązania). Dokonany zapis nie był jednak zgodny z faktycznym przebiegiem ewidencjonowanych zdarzeń. Jednostka odnotowała w ostatnim dniu roku kalendarzowego wypłaty a następnie wpłaty środków na konto prowadzone dla rachunku

² Obecnie obowiązują w omawianym zakresie przepisy rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz.109 z zm.).

podstawowego. Innymi słowy, wskazane wyżej ujemne księgowania z udziałem kont 133-1 i 901 oraz ich wartość dodatnia zaksięgowana w tej samej dacie z udziałem kont 133-1 i 224-1 (przypis zobowiązania), nie miały swojego potwierdzenia w faktycznych przepływach odnotowanych na rachunku bankowym jednostki, dla którego prowadzone były wskazane wyżej konta (133-1 i 133-2.).

5. Zwracając nadpłacone udziały w podatku dochodowym od osób prawnych za 2016 rok jednostka zmniejszyła dochody wykonane w roku 2017, poprzez ujemne księgowania dochodu na kontach 133-1 i 901, w wartości -353,16 zł, z klasyfikacją budżetową, a zatem także ze skutkiem w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych. W wyniku tak zarejestrowanego zdarzenia skutek w postaci korekty dochodów budżetowych za poprzedni rok budżetowy, mimo roczności budżetu, odnotowany został w wykonaniu dochodów roku następnego, co stanowiło naruszenie art 211 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869). Zgodnie z regułami wynikającymi z art 10a ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm.) – *nienależnie przekazaną jednostce samorządu terytorialnego kwotę z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, wynikającą z rozliczenia rocznego wpływów z podatku, potrąca się z bieżących wpływów należnych tej jednostce samorządu terytorialnego z tego tytułu w terminie 3 miesięcy następujących po miesiącu, w którym dokonano rozliczenia, chyba że jednostka dokonała zwrotu nienależnie otrzymanej kwoty*. Z przywołanego wyżej przepisu wynikają, zatem dwie formy rozliczenia potrącenia: [1] przez urząd z bieżących wpłat, skutkujące zmniejszeniem przypisanych należności oraz dokonanych na ich podstawie wpłat, albo [2] poprzez realne obciążenie własnego rachunku jako zwrot nadpłaconej kwoty. Dokonując faktycznego zwrotu w postaci zmniejszenia dochodów, Gmina Łanięta niezasadnie pomniejszyła dochody następnego roku, których realizacja posiadała faktyczne uzasadnienie w przypisach dokonanych na ten rok.
6. Nieprawidłowo ewidencjonowano zobowiązania z tytułu wpłaty wadium. Wpłaty dokonane przez kontrahentów ujmowano na rachunku podstawowym jednostki samorządu terytorialnego w relacji z kontem 224-2 (Rozliczenie z budżetami) i wykazywano w bilansie - jako pozostałe zobowiązania budżetu. Ponadto, równowartość salda ww. konta po stronie aktywów wykazywano w bilansach jako środki pieniężne budżetu - mimo, że stanowiły one zobowiązanie wobec kontrahentów i powinny zostać zwrócone, po spełnieniu ustawowo określonych przesłanek. Wadium może być zatrzymane lub zaliczone w poczet zapłaty i dopiero w takich okolicznościach może stać się realnym przysporzeniem jednostki, wykazany jako środek własny, bezzwrotny. Warto również zauważyć, że jednostka nie traktowała tych środków jako wolnych, ponieważ przy ich obliczaniu pomniejszała posiadane aktywa m.in. o pozostałe zobowiązania, a więc kwotę wykazaną jako zobowiązania Gminy Łanięta wobec kontrahentów z tytułu ustanowionych zabezpieczeń wadium.

W zakresie planowania i wykonania budżetu

1. W założeniach planistycznych budżetów realizowanych w okresie objętym kontrolą, podejmując uchwały w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Łanięta na 2016 i na rok 2017 Rada Gminy nie uwzględniała przychodów w postaci wolnych środków lub nadwyżki budżetowej. Planując finansowanie występującego niedoboru wyłącznie w oparciu o środki zwrotne w postaci kredytów, pożyczek lub innych instrumentów finansowania dłużnego.
2. Ustalając kwotę wolnych środków, o których mowa w art 217 ust 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, do jej obliczenia przyjęto wartości wszystkich środków pochodzących z nadwyżkowego wykonania budżetu. Łącząc je także z nadwyżką z lat ubiegłych. Dowodzi tego przyjęta przez jednostkę metodologia wyliczenia wolnych środków, jak również zerowe wartości podane w pozycji D13 sprawozdań RB-NDS w kolejnych latach budżetowych. Łącząc ze sobą niezależne źródła przychodów, charakteryzujących się dodatkowo innymi źródłami powstania oraz skutkami ekonomicznymi, naruszono art. 217 ust.2 ustawy o finansach, wprowadzający wyraźny podział źródeł finansowania deficytu.

W zakresie realizacji zadania dożywiania dzieci i zapewnienia posiłku osobom tego pozbawionym

1. Usługę przygotowania i wydania posiłków uczniom szkół w Gminie Łanięta, w okresie objętym kontrolą, realizował Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Łaniętach, zorganizowany w formie instytucji kultury. Ośrodek wykonywał to zadanie na majątku Gminy, z wykorzystaniem urządzeń kuchennych i wyposażenia zakupionego przez Gminę, w pomieszczeniach gminnej świetlicy, zmodernizowanej ze środków budżetu Unii Europejskiej. Dodatkowo, bez wyraźnie określonej umowy wskazującej warunki realizacji i sposób korzystania z majątku przez podmiot świadczący komercyjną usługę³. Łącznie w okresie objętym kontrolą z tytułu wystawionych faktur obciążających Gminę Łanięta za przygotowanie i wydanie posiłków uczniom Szkoły Podstawowej i Gimnazjum w Łaniętach, objętych programem dożywiania, Gminny Ośrodek Kultury i Sportu osiągnął przychód w wysokości 64.591,00 zł, w tym w roku 2017 – 33.326,50 zł oraz 31.265,00 zł w roku 2018. Dodać należy, iż świadczona usługa realizowana była przez ten podmiot na tożsamy warunkach także w latach poprzednich. Powyższe naruszało art. 254 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nakazujący w toku wykonywania budżetu zlecanie zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, a tam gdzie jest

³ Podczas kontroli jednostka nie okazała umowy potwierdzającej zlecenie Gminnemu Ośrodkowi Kultury i Sportu usługi przygotowania i dostarczenia posiłków, jak również dokumentów potwierdzających poprzedzenie wyboru wykonawcy postępowaniem zapewniającym konkurencyjny tryb składania ofert. Część dokumentacji dostarczona już po zakończeniu kontroli, m.in. umowę z Gminnym Ośrodkiem Kultury i Sportu, przy czym nosiła ona datę zawarcia 30 sierpnia 2011 roku i termin realizacji od dnia 5 września 2011 roku do dnia 23 czerwca 2012 w momencie, gdy kontrolą objęto rok szkolny 2017-2018 i usługę realizowaną w tym okresie.

to wymagane dodatkowo z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych.

2. Spośród 20 faktur wystawionych przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu, 6 nie posiadało podpisu osoby wystawiającej, wobec kolejnych 6 zatwierdzenia płatności oraz sprawdzenia dokumentu od strony formalno-rachunkowej dokonał wyłącznie Główny Księgowy GOPS Iwona Lipińska, której podpis widniał także jako osoby wystawiającej fakturę w imieniu Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu (dwie faktury). Ponadto, faktury w zakresie ich opisu przez odbiorcę pod kątem celowości i zgodności realizowanej usługi z umową, poza informacjami o realizowaniu zadania dożywiania, nie zawierały żadnych dodatkowych informacji poświadczających faktyczne wydanie posiłków wobec liczby dzieci deklarowanej na fakturze. Sprawdzając ww. dokumenty (faktury) od strony formalno-rachunkowej ujawniono przypadki nadania dwóm fakturom tych samych numerów (za maj i czerwiec 2017 roku) Ponadto, dwie faktury wystawiono za te same okresy rozliczeniowe (faktura nr 09/2017 i 10/2017 - obie za miesiąc listopad), a dla faktury nr 02/2018 wystawionej w dniu 26 lutego 2018 roku na kwotę 2.860,00 zł przewidziano termin płatności do dnia 7 marca 2019 roku. Powyższe świadczy o nierzetelnym dokonywaniu rozliczeń, jak również nieprawidłowym nadzorze nad realizowaną usługą, między innymi poprzez brak wskazanego wyżej opisu potwierdzającego weryfikację liczby świadczeniobiorców faktycznie korzystających ze świadczenia w stosunku do liczby wskazanej w fakturze (weryfikacja należąca do obowiązków pracowników pracowników GOPS, w tym przede wszystkim Kierownika GOPS). Z przedłożonych do kontroli faktur wynikało również, że wykonawca usługi posługiwał się co do zasady nominalną liczbą świadczeniobiorców, korygując ją jedynie o jedno, dwoje dzieci w kilkudniowym przedziale czasu. Wskazuje to na brak lub nieliczne przypadki absencji beneficjentów programu. Tymczasem kontrola listy obecności dzienników lekcyjnych wykazała zdecydowanie większą liczbę nieobecności uczniów niż liczby deklarowane przez dostawcę usługi. Warto również zauważyć, że większość faktur wystawiano w miesiącu realizacji usługi, co jednoznacznie wskazuje na szacowaną, a nie faktyczną liczbę uczniów, nie korygowaną później przez wykonawcę i zleceniodawcę.

Za ujawnione nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą Wójt i Skarbnik Gminy oraz Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łaniewach oraz pracownicy merytorycznie odpowiedzialni za realizację przedstawionych w wystąpieniu zadań.

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. Podawać do publicznej wiadomości wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia w sposób zgodny z wymogami określonymi w art.35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
2. Ceny nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podawać zgodnie z przepisami art.3 ust.2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług.
3. Nieruchomości oddawać w najem lub dzierżawę na okres dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, w drodze bezprzetargowej, po uprzednim wyrażeniu zgody przez Radę Gminy w uchwale podjętej na podstawie art.37 ust.4 ustawy o gospodarce nieruchomościami albo z zachowaniem zasad ustalonych w stosownej uchwale Rady Gminy, podjętej na podstawie art.18 ust.2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506).
4. Dodatki specjalne dla pracowników Urzędu Gminy przyznawać zgodnie z Regulaminem Wynagradzania Pracowników Urzędu Gminy Łanięta.
5. Jednostkowe sprawozdania budżetowe sporządzać w terminach i na zasadach wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz.109), zapewniając ich wzajemną spójność i zgodność z ewidencją księgową oraz autoryzację przez osoby uprawnione do składania podpisów.
6. Dokonać przeglądu obowiązujących w jednostce wzorców księgowania w kontekście ewidencjonowania przepływów związanych z rozliczeniem dotacji i udziałów w podatkach. W przypadku księgowania niepowodujących zmian w wartości rachunków bankowych, dokonywanych w celu zmniejszenia wielkości wykonanych dochodów lub wydatków, rozważyć wykorzystanie służących do tego aktywnych lub pasywnych kont rozrachunkowych.
7. Korektę dochodów wykonanych z tytułu udziałów w podatkach, uznanych za nadpłacone i przewidziane do zwrotu, ujmować i księgować w urządzeniach księgowych jako koszt Urzędu i wydatek budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
8. Wadza i zabezpieczenia należytego wykonania umów prowadzić w księgach rachunkowych Urzędu jednostki samorządu terytorialnego, wykorzystując konta zespołu 1 - ewidencja środków pieniężnych (konto 139) i zespołu 2 - ewidencja rozrachunków i rozliczeń (konto 240).
9. Dokonać uszczegółowienia struktury syntetycznych kont rozrachunkowych do poziomu gwarantującego podział rodzajowy zdarzeń oddzielnie dla ewidencjonowanych aktywów i pasywów.

10. Zapewnić prawidłową identyfikację poszczególnych źródeł przychodów, wskazanych jako źródła finansowania deficytu w art. 217 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
11. Wydatków budżetowych dokonywać w sposób celowy, oszczędny, z zachowaniem zasad gospodarności, efektywności oraz konkurencyjności realizowanych dostaw i świadczonych usług.
12. Zapewnić należyłą kontrolę merytoryczną faktur za świadczone przez kontrahentów usługi.

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 Łanięta,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łanięta,

aa.