

Łódź, dnia 19 października 2020 roku

Pan
Stanisław Linart
Wójt Gminy Bolimów

WK – 602/50/2020

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 roku, poz. 2137), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Bolimów¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2018 – 2019 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego, gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ewidencji i sprawozdawczości

1. W bilansie z wykonania budżetu jednostki za 2019 rok w pozycji „Pozostałe środki pieniężne” wykazano wartość zerową. Jednak z bilansu za wyżej wymieniony rok wynikało, że wystąpiły środki podlegające zwrotowi w kwocie 9.386,93 zł, np.: z tytułu niewykorzystanej dotacji z budżetu państwa lub nadpłaty udziałów w podatku (Urząd Skarbowy Skierniewice),

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 18 maja 2020 roku – 30 lipca 2020 roku. Protokół został podpisany w dniu 28 sierpnia 2020 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1429), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

w związku z czym pozycja „Środki pieniężne budżetu” powinna być pomniejszone o ww. środki, a które z kolei powinny być wykazane w bilansie w pozycji „Pozostałe środki pieniężne”. W dniu 5 czerwca 2020 roku jednostka sporządziła i wysłała do RIO w Łodzi korektę ww. bilansu.

2. W sprawozdaniu Rb-NDS według stanu na koniec I kwartału 2020 roku, sporządzonym w dniu 22 kwietnia 2020 roku, jednostka wykazała nieprawidłowo kwotę wolnych środków w pozycji D15, w wysokości 1.910.833,06 zł. W sprawozdaniu Rb-NDS sporządzonym za 2019 rok w rubryce wykonanie w pozycji D15 – wolne środki, wykazano kwotę 1.050.110,95 zł. Gmina zakończyła 2019 rok wygospodarowaniem nadwyżki budżetowej w kwocie 860.722,11 zł. Jednocześnie, Gmina nie zaciągała również kredytów i pożyczek. Zatem wolne środki jakie jednostka mogła pokazać w sprawozdaniu Rb-NDS w wykonaniu za I kwartał 2020 roku mogły wynosić maksymalnie 1.050.110,95 zł. Na kwotę 1.910.833,06 zł złożyły się wolne środki za 2019 rok – 1.050.110,95 zł oraz nadwyżka za 2019 rok minus rozchody za 2019 rok tj.: 1.527.542,11 zł – 666.820,00 zł = 860.722,11 zł. W pozycji D13 – nadwyżka z lat ubiegłych, zarówno w kolumnie plan po zmianach, jak i wykonanie, wykazano natomiast 0,00 zł. Zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) – wolne środki to nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządu terytorialnego, wynikająca z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Wobec powyższego, zgodnie z obowiązującymi przepisami - kategoria ta identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Nie ma prawnego uzasadnienia do utożsamiania całej kwoty nadwyżki środków na rachunku jednostki samorządu terytorialnego z kwotą wolnych środków. Zarówno wolne środki, jak również nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Wykonanie budżetu, który jest planem rocznym, kończy się np. osiągnięciem nadwyżki budżetowej, identyfikowanej kasowo w ramach środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządowej. Takie oznaczenie posiadanych na dzień 31 grudnia danego roku środków finansowych nie ulega już zmianie. Brak jest bowiem w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych dotyczących rachunkowości budżetowej podstaw prawnych pozwalających na zmianę ustalonego w rezultacie określonego sposobu wykonania budżetu oznaczenia środków finansowych. Jeżeli jednostka samorządowa w danym roku nie zaciągała kredytów, pożyczek i nie emitowała papierów wartościowych, a wykonała nadwyżkę budżetową (w kwocie wyższej niż rozchody), to brak jest uzasadnienia do wniosku, że nadwyżka środków pieniężnych na rachunku JST pochodzi z rozliczenia tytułów dłużnych, bo jej źródłem zgodnie z § 5 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342) - jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetu oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.

3. W wyniku weryfikacji danych wykazanych w sprawozdaniu podatkowym SP – 1 za 2019 rok z danymi wynikającymi z rejestru wymiaru podatkowego, uzyskanymi z programu podatkowego użytkowanego przez jednostkę w przypadku osób fizycznych i rejestru prowadzonego w programie EXCEL dla osób prawnych, wg stanu na dzień 30 czerwca 2019 roku, w zakresie podatku od nieruchomości, stwierdzono różnice w podstawie opodatkowania, które szczegółowo opisano w protokole kontroli. Powyższe naruszało § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 2455). Jednostka w dniu 9 lipca 2020 roku sporządziła korektę ww. sprawozdania i przekazała ją do RIO w Łodzi.

W zakresie realizacji podatków i opłat lokalnych

1. Weryfikacja prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych wykazała, że w latach 2018 i 2019 roku w trzech przypadkach deklaracje poddane kontroli nie zawierały podpisu pracownika przyjmującego deklaracje podatkowe oraz w przypadku jednego podatnika powyżej wymienione deklaracje za lata 2018 - 2019 zostały złożone na nieprawidłowym formularzu, tj. innym niż określony uchwałą nr XIV/66/2015 Rady Gminy Bolimów z dnia 20 listopada 2015 roku. Powyższe wskazuje na niedostateczne podejmowanie przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.).
2. W zakresie podejmowanych czynności windykacyjnych w stosunku do podatników posiadających zaległości w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku od środków transportowych, ujawniono dwa przypadki podejmowania czynności windykacyjnych z dwumiesięcznym opóźnieniem. Powyższe nie spełniało wymogów wynikających z przepisów 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 którymi - wierzyciel niezwłocznie przesyła zobowiązanemu upomnienie a następnie tytuł wykonawczy, w szczególności jeżeli: łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne oraz z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany.

W zakresie dochodów z majątku

Stosowano nieprawidłową klasyfikację budżetową w przypadku dochodów z tytułu użytkowania wieczystego, tj. paragraf 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 paragrafie 0550.

W zakresie dotacji udzielanych jednostkom spoza sektora finansów publicznych

1. Informację o przeprowadzeniu w terminie od 1 grudnia 2018 roku do dnia 14 grudnia 2018 roku konsultacji w sprawie projektu „Programu Współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 rok” podano na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bolimów, na stronie internetowej i w BIP Gminy Bolimów w dniu 30 listopada 2018 roku, czym nie dotrzymano terminu ogłoszenia określonego w § 3 ust. 2 uchwały nr V/23/2011 Rady Gminy Bolimów z dnia 11 lutego 2011 roku.
2. Program współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 rok został przyjęty przez Radę Gminy Bolimów uchwałą nr V/27/2019 z dnia 25 lutego 2019 roku, tj. z przekroczeniem terminu określonego w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1057 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisem, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi, roczny program współpracy do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.
3. Nie udokumentowano okoliczności opublikowania na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej informacji o wynikach przeprowadzonych konsultacji w sprawie projektu „Programu Współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2019 rok” oraz wyników przeprowadzonego konkursu ofert w dniu 13 maja 2019 roku.
4. W odniesieniu do udzielenia dotacji na zadanie z zakresie upowszechniania kultury fizycznej i sportu w 2019 roku Gminnemu Klubowi Sportowemu „Rawka” w Bolimowie i Stowarzyszeniu „Activus” z siedzibą w Bolimowie stwierdzono, że prowadzona przez Zleceniobiorców dokumentacja finansowo – księgową nie spełniała wymogów zawartych w przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), tj. nie była prowadzona w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych, co z kolei rzutowało

naruszeniem ustaleń zawartych w § 6 i 9 zawartych umów ze Zleceniobiorcami. Ponadto, z przekazanej dotacji Stowarzyszenie „Activus” z siedzibą w Bolimowie wydatkowało kwotę 2.024,00 zł dotyczącą składki z tytułu umowy ubezpieczenia zawartej na okres od dnia 3 grudnia 2019 roku do dnia 2 grudnia 2020 roku, przy czym wydatek ten nie był bezpośrednio związany z realizacją zadania przyjętego przez ww. podmiot i nie obejmował w pełni okresu jego realizacji, tj. od dnia 1 czerwca 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku.

W zakresie ewidencji środków trwałych

1. Stwierdzono przypadki ewidencjonowania z opóźnieniem operacji występujących w danym okresie sprawozdawczym. Z dokumentacji przedłożonej do kontroli wynikało, że przyjęcie nieruchomości na stan środków trwałych pochodzących z inwestycji bądź zakupu nastąpiło pod datą 31 grudnia 2018 i 31 grudnia 2019 roku, natomiast przejęcie środków trwałych na podstawie OT odbywało się w terminie wcześniejszym. Przykładowo, 1) zwiększenie stanu środków trwałych o kwotę 71.951,07 zł na skutek przyjęcia z inwestycji „Remontu drogi gminnej nr 115001E w miejscowości Kęszyce Wieś” – dowód przyjęcia na stan środków trwałych OT z dnia 31 grudnia 2019 roku na podstawie protokołu końcowego odbioru robót podpisanego przez strony w dniu 30 lipca 2019 roku; 2) zwiększenie stanu środków trwałych w wyniku zakupu zestawu komputerowego o wartości 3.173,00 zł – dowód przyjęcia na stan środków trwałych OT z dnia 31 grudnia 2018 roku sporządzony na podstawie faktury VAT nr 2018 – FST/04/006 z dnia 23 kwietnia 2018 roku. Stwierdzono również przyjęcie na podstawie dowodów PT na stan środków trwałych działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 43/5 i 44/7, o łącznej powierzchni 1,8465 ha, położonych w miejscowości Joachimów – Mogiły. Przyjęcia ww. działek (PT z dnia 2 października 2018 roku) dokonano na podstawie decyzji Wojewody Łódzkiego znak GN-IV.7510.94.2017 z dnia 9 lipca 2018 roku. Powyższe naruszało przepisy 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.

W zakresie inwentaryzacji

1. W odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku stwierdzono, że Wójt Gminy Bolimów – na podstawie zarządzenia nr 86/2019 z dnia 27 grudnia 2019 roku – zlecił przeprowadzenie inwentaryzacji w jednostkach ochotniczych straży pożarnych działających na terenie Gminy Bolimów. Powyższe postępowanie naruszało art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, zgodnie, z którym – kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą, w tym, z tytułu nadzoru, również w przypadku, gdy określone obowiązki w zakresie rachunkowości – z wyłączeniem odpowiedzialności za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury – zostaną powierzone innej osobie za jej zgodą.

Zgodnie z powyższym unormowaniem, odpowiedzialność za zarządzenie inwentaryzacji w powołanych podmiotach ponosili kierownicy wymienionych jednostek.

2. Spisem z natury objęto mienie Gminy powierzone do używania jednostkom OSP w miejscowościach: Bolimów, Łasieczniki, Kęszyce, Ziąbki, Sierzchów (arkusze od nr 37 – 42). Powyższe stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - powierzone kontrahentom własne składniki aktywów powinny być inwentaryzowane drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

Odpowiedzialność za powyższą nieprawidłowość 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. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w bilansie z wykonania budżetu danych dotyczących środków pieniężnych budżetu oraz pozostałych środków pieniężnych.
2. Przychody z rozliczenia przepływów budżetowych, w szczególności wolne środki i nadwyżkę budżetu z lat ubiegłych, identyfikować i wykazywać w sprawozdawczości budżetowej zgodnie ze źródłem ich powstania, w podziale na kategorie rodzajowe wymienione w art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. W sprawozdaniu podatkowym SP – 1, wykazywać dane zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego.
4. Zapewnić stosowanie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających m.in. na celu 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 2020 r., poz. 1427 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294).

6. Dochody uzyskane z tytułu użytkowania wieczystego 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.
7. Informacje o terminie przeprowadzania konsultacji w sprawie projektu programu współpracy Gminy Bolimów z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na dany rok, podawać do publicznej wiadomości zgodnie z terminem określonym w uchwale Rady Gminy Bolimów.
8. Zapewnić uchwalanie programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w terminie wyznaczonym przez art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
9. W przypadku zlecenia zadania publicznego organizacjom pozarządowym wraz z udzieleniem dotacji na jego finansowanie (dofinansowanie), zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem zleconego zadania w szczególności pod względem prawidłowości wydatkowania i rozliczania ww. dotacji.
10. Zapewnić przestrzeganie wymogu wynikającego z 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.
11. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątkowych zgodnie z posiadanymi kompetencjami oraz wymogami określonymi art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości i zasadami określonymi w instrukcji inwentaryzacyjnej obowiązującej w Urzędzie Gminy Bolimów.
12. W przypadku inwentaryzacji mienia Gminy powierzonego do używania innym podmiotom: np. jednostkom OSP, w zakresie metody inwentaryzacji przestrzegać art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

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 niewykonania 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 Bolimów.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Bolimów.

aa.