

Łódź, dnia 5 stycznia 2021 roku

Pan
Michał Franas
Wójt Gminy Poświętne

WK-602/2/2021

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Poświętne¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z I połowy 2020 roku, 2019 roku i z lat wcześniejszych, 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; udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów, ich wadliwej interpretacji, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa oraz braku stosownych procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie zaciągania zobowiązań

Na dzień podjęcia przez Radę Gminy uchwały nr IX/53/19 w sprawie zaciągnięcia pożyczki do kwoty 320.000 zł (5 kwietnia 2019 roku), na dzień wydania opinii o możliwości spłaty pożyczki (18 kwietnia 2019 roku) oraz na dzień zaciągnięcia pożyczki (10 czerwca 2019 roku) jednostka posiadała środki własne, które wystarczyłyby na pokrycie rozchodów oraz planowanego deficytu budżetu. Stwierdzono, że nadwyżka budżetu z lat ubiegłych powiększona o wolne środki w kwocie 2.423.352,82 zł w całości wystarczała na pokrycie planowanego deficytu

¹ Kontrolę przeprowadzono w okresie 13 lipca 2020 roku - 17 sierpnia 2020 roku. Protokół kontroli został podpisany w dniu 26 listopada 2020 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

wraz z rozchodami wynoszącego na koniec I kwartału 2019 roku 2.054.237,03 zł (1.890.178,19 + 164.058,84 zł), na koniec II kwartału 2019 roku 1.412.625,72 zł (1.396.297,76+169.327,96), na koniec III kwartału 2019 roku 1.513.282,45 zł (1.343.954,49 zł+169.327,96) oraz na koniec IV kwartału 1.633.660,45 zł (1.464.332,49 zł +169.327,96 zł). Zaciąganie zobowiązań, które nie będą podlegały późniejszemu umorzeniu, w sytuacji posiadania własnych źródeł finansowania rozchodów oraz planowanego deficytu budżetu należy ocenić negatywnie. Zwrotne źródło finansowania w kolejnych latach obciążać będzie budżet wydatkami bieżącymi z tytułu odsetek. Zgodnie z harmonogramem w całym okresie korzystania z pożyczki Gmina zobowiązana będzie do uregulowania odsetek w kwocie 24.015,45 zł.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W zakładowym planie kont dla budżetu Gminy oraz dla Urzędu Gminy nie opisano sposobu prowadzenia kont ewidencji analitycznej, co naruszało art. 10 ust.1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), zgodnie z którym - jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej. Artykuł 16 ust. 1 ww. ustawy określa definicję i zawartość ksiąg pomocniczych oraz ich relacje do kont księgi głównej. Księgi pomocnicze mają na celu uszczegółowienie zapisów dokonanych na kontach syntetycznych w ujęciu systematycznym. Konta analityczne stanowią podstawowe źródło informacji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki. Zatem tworzenie zasad ewidencji analitycznej wymaga od jednostki określenia danych, których uzyskanie jest niemożliwe z księgi głównej, a posiadanie których jest niezbędne dla wypełniania obowiązków informacyjnych przez jednostkę.
2. Stwierdzono przypadki, że w zapisach księgowych wskazano rodzaj dokumentu niezgodny z dokumentem faktycznie odzwierciedlającym zdarzenie gospodarcze, ujęte w księgach rachunkowych, np. pod pozycją księgową 1227 w zapisach księgowych wskazano „fakturę”, podczas gdy dowodem źródłowym dla tej pozycji księgowej była polisa ubezpieczeniowa nr 999A822758 z dnia 1 grudnia 2019 roku, za ubezpieczenie członków OSP na kwotę 1.449,00 zł; pod pozycją księgową 1239 wskazano „fakturę”, podczas gdy dowodem księgowym była nota obciążeniowa nr 1/2019 z dnia 11 grudnia 2019 roku. Powyższe naruszało art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej m.in. zewnętrzne obce - otrzymane od kontrahentów.
3. Stwierdzono przypadki dokonywania zapisów księgowych na podstawie dowodów księgowych nie spełniających wymagań określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, np. w dniu 31 grudnia 2019 roku pod pozycją księgową 1306 zapisu dokonano na podstawie zestawienia zbiorczego faktur wystawionych przez PGE na łączną kwotę 14.731,64 zł; pod pozycją księgową 1314 zapisu dokonano na podstawie zbiorczego zestawienia faktur

wystawionych przez PGE na łączną kwotę 720,22 zł. Powyższe naruszało również unormowania określone w art. 20 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej: 1) zewnętrzne obce - otrzymane od kontrahentów; 2) zewnętrzne własne - przekazywane w oryginale kontrahentom; 3) wewnętrzne - dotyczące operacji wewnątrz jednostki. Podstawą zapisów mogą być również sporządzone przez jednostkę dowody księgowe zbiorcze, służące do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione.

4. Na dzień 31 grudnia 2019 roku na wyodrębnionym koncie 130-6 zaprowadzonym do ewidencji księgowej środków z Europejskiego Funduszu Społecznego przeznaczonych na realizację projektu pn. „Szkół@ Nowych Horyzontów” występowało saldo Wn w kwocie - 17.966,43 zł. Według zestawienia obrotów i sald na dzień 31 grudnia 2019 roku saldo Wn konta 130 wyrażało wartość 17.966,34 zł. Powyższe naruszało zasadę wynikającą z 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342), z której wynika, że z końcem roku saldo konta 130 ulega likwidacji.

W przypadku gdy urząd obsługujący jednostkę samorządu terytorialnego nie dysponował wyodrębnionym rachunkiem bankowym, a korzystał bezpośrednio z rachunku przypisanego do budżetu, obroty związane z dochodami i wydatkami realizowanych projektów w księgach rachunkowych urzędu powinny być ujmowane jako zapis wtórny na podstawie polecenia księgowania. Wykorzystanie konta 130 tylko dla ewidencjonowania obrotów daje możliwość uniknięcia sald na tym koncie, gwarantując całkowitą jego likwidację na koniec roku lub kwartalnie w związku z przeksięgowaniem zrealizowanych wydatków na fundusz jednostki na podstawie sporządzanych sprawozdań.

Należy zauważyć również, że w przypadku rozliczeń środków europejskich wykorzystanie jednego rachunku bankowego dla dwóch ewidencji, tj. budżetu Gminy i Urzędu Gminy jest w pełni zasadne, szczególnie gdy zachodzi konieczność zachowania tożsamości rachunku, na który wpłynęły środki i z którego muszą być dokonywane płatności. Stosowany model umożliwia pogodzenie operacji dokonywanych w zupełnie różnych strukturach ewidencyjnych (budżetu i urzędu), gwarantując zgodność obrotów na koncie 130 z realizowanymi transakcjami i zapisami w ewidencji księgowej banku (powiązanie faktur z ewidencją wewnętrzną i bankową). W związku z nieprzypisaniem rachunku do konta 130 nie powstaje na nim saldo, natomiast rachunek bankowy pozostając przy ewidencji budżetu (faktycznego beneficjenta środków) zachowuje prawidłowy związek z kontem 133.

5. Na podstawie ewidencji księgowej konta 260 stwierdzono, że po stronie Wn tego konta ujęto wartość 5.269,12 zł, stanowiącą kwotę pożyczki udzielonej w 2019 roku z budżetu Gminy Poświętne na rzecz Stowarzyszenia *Poświętne - Nakręcona Gmina*, na podstawie umowy nr 1 zawartej w dniu 2 sierpnia 2019 roku, aneksowanej w dniu 25 listopada 2019 roku. Zgodnie z rozporządzeniem 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 - do ewidencji należności zaliczanych do należności finansowych, a w szczególności z tytułu udzielonych pożyczek służy konto 250 - Należności finansowe. Zgodnie z opisem funkcjonowania kont (załącznik nr 2 - plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego) - na stronie Wn konta 250 ujmuje się powstanie i zwiększenie należności finansowych, a na stronie Ma - ich zmniejszenie. Konto 250 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności finansowych, a saldo Ma stan nadpłat z tytułu należności finansowych. Natomiast konto 260 - Zobowiązania finansowe, służy wyłącznie do ewidencji zobowiązań zaliczanych do zobowiązań finansowych, z wyjątkiem kredytów bankowych, a w szczególności z tytułu zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych instrumentów finansowych. Poza tym, po stronie aktywów bilansu organu na dzień 31 grudnia 2019 roku wartość udzielonej z budżetu Gminy pożyczki w kwocie 5.269,12 zł należało wykazać w poz. II.1. Należności finansowe. Wskazać należy również, iż w zakładowym planie kont dla budżetu gminy nie uwzględniono konta 250 - Należności finansowe.
6. Według sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie budżetu, za okres od początku roku do dnia 31 marca 2020 roku (sporządzonego w dniu 29 kwietnia 2020 roku), w pozycji D.15. wykazano wartość 1.076.392,13 zł - jako wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. W sprawozdaniu Rb-NDS na dzień 30 czerwca 2020 roku w pozycji D.15. - wolne środki o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wykazano wartość stanowiącą kwotę - 1.071.123,01 zł (według wyjaśnienia Skarbnika Gminy kwota wolnych środków wykazana w sprawozdaniu Rb-NDS na dzień 31 marca 2020 roku nie została pomniejszona o kwotę 5.269,12 zł stanowiącą wartość pożyczki udzielonej z budżetu Gminy w 2019 roku).

Zgodnie z treścią powołanego 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.) - przez wolne środki służące m.in. do sfinansowania deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, rozumie się nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Należy jednak zauważyć, że zmiana art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, mająca zastosowanie od 1 stycznia 2020 roku, przyniosła rozszerzenie katalogu źródeł finansowania deficytu budżetu jednostek samorządu terytorialnego o środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikające z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust.1 pkt 2 i dotacji na realizację

programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków (art.217 ust.2 pkt 8 ustawy). Stwierdzono, że na dzień 31 grudnia 2019 roku Gmina Poświętne posiadała na wyodrębnionym rachunku bankowym do konta 133-4 budżetu środki finansowe w kwocie 17.966,43 zł na realizację projektu *Szkoła Nowych Horyzontów z Europejskiego Funduszu Społecznego*, na podstawie umowy zawartej z Województwem Łódzkim nr RPLD.11.01.02-10-0018/18-00 z dnia 23 stycznia 2019 roku.

Stosownie do przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. 2019 r. poz. 1393 ze zm.) - środki finansowe pozostające na wyodrębnionym rachunku prowadzonym do konta 133-4 w kwocie – 17.966,43 zł należało sklasyfikować zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy i tym samym wykazać po stronie wykonania w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, za okres od początku roku do dnia 31 marca 2020 roku, w pozycji D13a – niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Zatem, wartość wykazaną jako wykonanie w sprawozdaniu Rb-NDS, sporządzonym na dzień 30 czerwca 2020 roku w pozycji D15 - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, zawyżono o 17.966,43 zł.

7. W zakresie poprawności danych dotyczących skutków finansowych wykazanych w sprawozdaniu Rb-27S za I półrocze 2020 oraz za 2019 rok (a także Rb-PDP roczne za 2019 rok) stwierdzono wykazanie nieprawidłowych kwot. W poniższym zestawieniu tabelarycznym przedstawiono kwoty, o które zawyżono bądź zaniżono kwoty skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, ulg i zwolnień wynikających z uchwał Rady Gminy.

Wyszczególnienie	Zaniżenie skutków	Zawyżenie skutków
31.12.2019		
Skutki udzielonych ulg i zwolnień podatek od nieruchomości od osób prawnych		8.291,12
Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych podatek od nieruchomości od osób fizycznych	2.841,40	
30.06.2020		
Skutki udzielonych ulg i zwolnień stawek podatek od nieruchomości od osób prawnych		4.457,75
Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych podatek od nieruchomości od osób fizycznych	1.437,48	

W przypadku nieprawidłowości w zakresie wykazania skutków finansowych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych wynikających z uchwały Rady Gminy Poświętne, za 2019 rok, stwierdzono że wykazano skutki dotyczące gruntów o powierzchni 1.616 m² oraz budynku o powierzchni 375,97 m², położonych miejscowości Stefanów. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.) - zwalnia się z podatku od nieruchomości grunty i budynki lub ich części, stanowiące własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych

podmiotów. Jednostki organizacyjne, które Gmina wyposażała w nieruchomości winny składać deklaracje na podatek od nieruchomości. Deklaracje winny być ujęte w ewidencji księgowej. W deklaracjach jednostki organizacyjne Gminy powinny wykazywać przedmioty opodatkowania związane z realizacją zadań gminnych jako zwolnione na mocy uchwały Rady Gminy Poświętne nr XX/113/12 z dnia 23 listopada 2012 roku w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości na obszarze gminy Poświętne.

W przypadku nieprawidłowości w zakresie wykazywania skutków ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynikających z uchwały Rady Gminy Poświętne, za 2019 rok, stwierdzono że wykazano skutki dotyczące powierzchni budynków pozostałych 1.089 m² (gospodarczych pozostałych po przekazaniu gospodarstw rolnych za świadczenie emerytalne lub rentowe z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej), nie wykazując w przypadku tych budynków skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych. Analogiczne błędy popełniono przy sporządzaniu sprawozdania za II kwartał 2020 roku.

Ujawnione nieprawidłowości stanowiły naruszenie § 3 ust. 1 pkt 9 i 10 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Z treści wskazanego przepisu wynika, że sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący – w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy” wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu. W przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania - wykazuje się w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek..." sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego. Z kolei w kolumnie "Skutki udzielonych ulg i zwolnień..." wykazuje się (bez ulg i zwolnień ustawowych) skutki finansowe wynikające ze zwolnień i ulg w podatkach i opłatach wprowadzonych przepisami uchwał rad gmin lub miast na prawach powiatu, wydanymi na podstawie ustawowych upoważnień.

8. W sprawozdaniu Rb-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, nieprawidłowo zakwalifikowano pożyczkę zaciągniętą w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi (kwota 614.098,00 zł) oraz pożyczki udzielone przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Counterpart Fund (łącznie kwota 385.294,13) do wierzycieli krajowych zaliczanych do grupy II. Zauważyć należy, że wierzyciel - Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi zgodnie z art. 400 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony

środowiska (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1219 ze zm.) - jest samorządową osobą prawną w rozumieniu art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z § 2 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773) - do grupy III wierzycieli zaliczamy samorządowe osoby prawne, utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem banków i spółek prawa handlowego. Zatem wierzytelności wobec ww. Funduszu powinny być wykazywane w sprawozdaniu Rb-Z w grupie III.

Wykazanie w grupie II pożyczek udzielonych przez Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Counterpart Fund (łącznie kwota 385.294,13 zł) było również działaniem nieprawidłowym. Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Counterpart Fund jest fundacją zarejestrowaną pod numerem KRS 0000017557, działającą w oparciu o ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 roku o fundacjach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1491 ze zm.). Fundacja zgodnie z art. 7 ust. 2 ww. ustawy - od momentu wpisu do KRS-u posiada osobowość prawną. Zgodnie z wpisem do KRS, ww. Fundacja prowadzi m.in. preferencyjną działalność w zakresie infrastruktury wiejskiej oraz wspierania małej przedsiębiorczości na terenach wiejskich. Zobowiązania wobec Fundacji winny być wykazywane w sprawozdaniu w grupie instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych. Zgodnie z §2 ust. 2 pkt 7 powołanej Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych - w układzie podmiotowym prezentowane są zobowiązania wobec między innymi instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych – rozumianych jako instytucje niekomercyjne stanowiące odrębne jednostki organizacyjne, działające na rzecz gospodarstw domowych i będące prywatnymi pozostałymi producentami nierynkowymi. Ich podstawowe przychody pochodzą z dobrowolnych wpłat pieniężnych lub wkładów w naturze oraz z dochodów z tytułu własności. Sektor ten obejmuje związki zawodowe, fundacje, stowarzyszenia, partie polityczne, kościoły lub związki wyznaniowe mające uregulowane stosunki z Rzeczpospolitą Polską oraz kluby społeczne, kluby kultury, rekreacyjne i sportowe, instytucje dobroczynne i inne organizacje społeczne oraz zawodowe finansowane z dobrowolnych wpłat pieniężnych lub w naturze od innych jednostek instytucjonalnych. Zatem pożyczki z Fundacji Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Counterpart Fund należało wykazywać w kolumnie 14 – Instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych.

W zakresie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej

1. Rada Gminy w Poświętnem w uchwałach budżetowych na lata 2019 i 2020 (oraz zmianach do tych uchwał) ustalała odrębny limit zobowiązań z tytułu kosztów obsługi długu publicznego. Zgodnie z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 tej ustawy. Przepisy ustawy nie dają podstaw do wyodrębnienia limitu na koszty obsługi długu. Koszty te powinny

zostać uwzględnione w ramach limitu (limitów) ustalonych na podstawie art. 212 ust.1 pkt 6 ww. ustawy.

2. W uchwale Rady Gminy nr IV/23/2018 z dnia 20 grudnia 2018 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Poświętne na 2019 rok ustalono dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 230.000,00 zł oraz wydatki na system gospodarowania odpadami komunalnymi w kwocie 280.350,00 zł. W uchwale Rady Gminy nr XVIII/102/19 z dnia 20 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Poświętne na 2020 rok zaplanowano dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 350.000,00 zł oraz wydatki na system gospodarowania odpadami komunalnymi w kwocie 403.854,00 zł.

Z treści art. 6r ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.) wynika, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy, gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty: - odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych; obsługi administracyjnej tego systemu; edukacji ekologicznej w zakresie prawidłowego postępowania z odpadami komunalnymi. Zgodnie z ustawą, z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina może pokryć również koszty: wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów komunalnych oraz koszty utrzymywania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym; usunięcia odpadów komunalnych z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania i magazynowania w rozumieniu ustawy z dnia 14 grudnia 2012 roku o odpadach; koszty utworzenia i utrzymania punktów napraw i ponownego użycia produktów lub części produktów niebędących odpadami. Zgodnie z art. 6r ust.2d ustawy - w zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. Zatem Gmina powinna dążyć do planowania dochodów i wydatków na system gospodarowania odpadami komunalnymi w takich samych wartościach (z wyjątkami wskazanymi w omawianej ustawie), czyli do bilansowania się systemu. W przypadku, gdy zaplanowane realnie dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pozwalają na sfinansowanie wydatków związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi, wójt gminy winien zapewnić skalkulowanie stawek tak, aby pokrywały one wydatki oraz przedstawić projekt stosownej uchwały radzie gminy.

3. Uchwała Rady Gminy nr IV/23/18 z dnia 20 grudnia 2018 roku w sprawie przyjęcia budżetu na 2019 rok została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dnia 7 lutego 2020 roku pod pozycją 876. Należy zauważyć, że z treści art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst

jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1461) wynika, że w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się między innymi uchwały budżetowe gminy, powiatu i województwa oraz sprawozdanie z wykonania budżetu gminy, powiatu i województwa. Publikacja uchwały budżetowej na 2019 rok, podjętej w dniu 20 grudnia 2018 roku, nastąpiła dopiero po wygaśnięciu budżetu 2019 roku. Ponadto, Gmina powinna publikować również zmiany do uchwały budżetowej. Stanowisko w sprawie publikacji zmian do uchwał budżetowych było przedmiotem wyroków sądów administracyjnych, np. wyroku WSA w Szczecinie z dnia 24 lipca 2013 roku, I SA/SZ 68/13 oraz wyroku NSA z dnia 17 października 2017 roku, II GSK 11/16. Brak publikacji uchwały budżetowej na 2019 rok, w roku w którym uchwała ta obowiązywała, stanowił również naruszenie art. 61 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), zgodnie z którym - gospodarka finansowa gminy jest jawna a wójt niezwłocznie ogłasza uchwałę budżetową i sprawozdanie z jej wykonania w trybie przewidzianym dla aktów prawa miejscowego.

Uchwała budżetowa na 2020 rok, podjęta w dniu 20 grudnia 2019 roku, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dnia 1 lipca 2020 roku pod poz. 3802. Stwierdzono, że zmiany do uchwały budżetowej nie były publikowane w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego.

4. Stwierdzono, że w wieloletniej prognozie finansowej, przyjętej uchwałą nr XVIII/101/19 Rady Gminy z dnia 20 grudnia 2019 roku zaplanowano spadek wydatków bieżących w 2021 roku w stosunku do 2020 roku. W 2021 roku zaplanowano spadek wydatków na wynagrodzenia w porównaniu do 2020 roku o 98.051,55 zł, co stanowiło spadek o ok. 2%. W 2022 roku zaplanowano natomiast spadek wydatków na wynagrodzenia w stosunku do 2021 roku o 450.000 zł, co stanowiło 8%. Zaplanowane wydatki na wynagrodzenia w 2022 roku w stosunku do planu III kwartałów 2019 roku były niższe o kwotę 144.802,21 zł, co stanowiło spadek wydatków na wynagrodzenia 2022 roku w stosunku do planu wydatków na wynagrodzenia na III kwartał 2019 roku o 3%. Powyższy sposób planowania wydatków na wynagrodzenia nie został umotywowany w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej. Brak objaśnień do WPF stanowił naruszenie art. 226 ust. 2a ustawy o finansach publicznych, z którego wynika, że do wieloletniej prognozy finansowej dołącza się objaśnienia przyjętych wartości.
5. Analiza porównawcza uchwał w sprawie WPF podjętych w dniu 20 grudnia 2019 roku, tj. uchwały Rady Gminy nr XVIII/103/19 dotyczącej lat 2019 – 2029 oraz uchwały Rady Gminy VIII/101/19 dotyczącej lat 2020-2029 wykazała, że dochody bieżące, dochody bieżące z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na cele bieżące, wydatki na obsługę długu, wydatki bieżące, wydatki bieżące na programy, projekty lub zadania finansowane z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz rozchody prognozowane w tych uchwałach w zakresie lat 2020 – 2022 różniły się między sobą znacząco. Prowadzi to do wniosku, że przynajmniej jedna z uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej sporządzona została nierealistycznie (np. planowana kwota wydatków bieżących na podstawie uchwał w sprawie WPF podejmowanych w tym samym dniu różni się od siebie w 2020 roku o kwotę około 1.300.000 zł. W pozostałych latach również występują różnice w prognozowanych wielkościach).

W zakresie dochodów z tytułu podatków

1. Zarządzeniem nr 108/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku Wójt Gminy Poświętne ustalił zasady (politykę) rachunkowości w Urzędzie Gminy w Poświętnem. Plan kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat jest częścią przyjętej polityki rachunkowości. Zgodnie z planem kont dla prowadzenia ewidencji podatków - ewidencję prowadzi się na kontach syntetycznych: 101, 130, 141, 221, 720. Analiza treści wskazanego zarządzenia wykazała, że nie zostały w nim przewidziane konta pozabilansowe, m.in.: 990 – Rozrachunki z osobami trzecimi z tytułu ich odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika oraz 991 – Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników. Zgodnie z §12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 208 poz.1375) - konta pozabilansowe obejmują konta syntetyczne: konto 990 - Rozrachunki z osobami trzecimi z tytułu ich odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika i konto 991 - Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników, konta analityczne prowadzone według rodzajów podatków oraz konta szczegółowe poszczególnych osób trzecich i inkasentów. Pozabilansowe konta szczegółowe prowadzone dla osób trzecich do bilansowych kont szczegółowych podatników otwiera się na podstawie decyzji o odpowiedzialności podatkowej osoby trzeciej, a pozabilansowe konta szczegółowe prowadzone dla inkasentów otwiera się na podstawie dokumentu, z którego wynika powierzenie funkcji inkasenta. Konta ksiąg pomocniczych obejmują prowadzone w urzędzie konta służące do rozrachunków: z podatnikami, z tytułu podatków i opłat z osobami trzecimi, z tytułu odpowiedzialności solidarnej z podatnikami z tytułu podatków i opłat, z tytułu poboru podatków i opłat przez inkasentów oraz z jednostkami budżetowymi – z tytułu potrącenia kwoty z wzajemnej, bezspornej wymagalnej wierzytelności podatnika wobec jednostki samorządu terytorialnego. Konta te prowadzi się w następujący sposób: dla każdego podatnika prowadzi się odrębne konto w każdym podatku, a księgować dokonuje się w rozbiciu na poszczególne podatki.
2. Na mocy uchwały Rady Gminy w Poświętnem nr VI/31/03 z dnia 28 lutego 2003 roku zarządzono pobór podatku rolnego, podatku od nieruchomości i podatku leśnego w drodze inkasa i określono wynagrodzenie za inkaso. W uchwale nie wskazano imiennie osób, które mogą dokonywać inkasa. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dnia 12 maja 2003 roku, nr 115 pod poz. 1139. Należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem sądów administracyjnych (np. I SA/Go 1102/12 z 16 stycznia 2013 roku, Lex nr 1269745; II SA/Go 141/19 z dnia 17 kwietnia 2019 roku, Lex nr 2649601; VIII SA/Wa 771/19 z 12 marca 2020 roku, Lex nr 303700) określenie inkasentów powinno mieć postać konkretnego wskazania, odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu (przez podanie imię i nazwiska w przypadku osoby fizycznej oraz przez podanie nazwy w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej). Należyte wyznaczenie czy określenie inkasenta oznacza także obowiązek wyraźnego podania w uchwale rady gminy obszaru działania inkasenta, by nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru

jednego sołectwa nie jest uprawniony do poboru podatków na terenie innego sołectwa. Powyższa nieprawidłowość była już prezentowana w protokole kontroli kompleksowej RIO w Łodzi oraz w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 19 czerwca 2017 roku znak WK—602/42/2017. W dniu 22 grudnia 2020 roku Rada Gminy w Poświętnem podjęła uchwałę nr XXVIII/162/20 w sprawie inkasa, wskazując imiennie inkasentów podatków.

3. (...) ³ - pomimo posiadania gruntów sklasyfikowanych jako B nie składały deklaracji i nie opłacały należnego podatku od nieruchomości. Organ podatkowy nie wzywał powyższych podmiotów do złożenia deklaracji ani też nie określał podatku w drodze postępowania podatkowego.
4. Stwierdzono, że podatnik o numerze (...) ⁴ jest właścicielem nieruchomości – gruntów sklasyfikowanych jako Bi o powierzchni 300 m² oraz dr o powierzchni 400 m². Podatkiem od nieruchomości opodatkowano jedynie grunty o powierzchni 180 m². Zatem organ podatkowy nie opodatkował podatkiem od nieruchomości 520 m² powierzchni gruntów. Ponadto, z ewidencji budynków wynikało, że podatnik posiada budynek mieszkalny o powierzchni zabudowy 156 m² oraz 1,5 kondygnacji (z poddaszem użytkowym). Podatnik zgłosił do opodatkowania 70 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Zatem w związku ze znaczną rozbieżnością pomiędzy powierzchnią zabudowy budynku 1,5 kondygnacyjnego a powierzchnią zadeklarowaną do opodatkowania, wskazane jest przeprowadzenie przez organ podatkowy oględzin. Podatnik jest właścicielem gruntów sklasyfikowanych jako nieużytki o powierzchni 2,0885 ha, które w decyzjach wymiarowych na 2019 i 2020 rok nie zostały wykazane. Nieużytki nie zostały również ujęte w informacji podatkowej złożonej w dniu 13 maja 2014 roku. W informacji podatkowej wykazano stawy zarybione zamiast nieużytków. Organ podatkowy opodatkował podatnika według złożonej informacji, nie biorąc pod uwagę danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków, tj. opodatkowano grunty zarybione stawami sklasyfikowane jako nieużytki oraz nie opodatkowano w całości podatkiem od nieruchomości gruntów sklasyfikowanych jako Bi i dr. Zatem - organ podatkowy nie dokonał w sposób należyty weryfikacji złożonej przez podatnika informacji. W wyniku kontroli stwierdzono również, że organ podatkowy nie wzywał pozostałych współwłaścicieli do złożenia informacji podatkowej i dokonując wymiaru oparł się tylko na informacji od jednego ze współwłaścicieli.
5. W przypadku podatników o numerach (...) ⁵, stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z informacji podatkowych złożonych przez

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 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.

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

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

podatników a danymi wynikającymi z map zamieszczonych na <https://mapy.geoportal.gov.pl/imap>. W związku z brakiem możliwości stwierdzenia jaka powierzchnia gruntów i budynków jest zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej, organ podatkowy powinien w toku postępowania podatkowego (np. w wyniku kontroli) ustalić powierzchnię gruntów i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej oraz wartość budowli, która służy prowadzeniu działalności gospodarczej.

6. Stwierdzono, że informacje podatkowe złożone przez podatników o numerach kont podatkowych (...) ⁶, nie zawierały potwierdzenia zweryfikowania danych w nich zawartych przez organ podatkowy. Stosownie do art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.) - organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu między innymi: stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.
7. Podatnik o numerze konta podatkowego (...) ⁷ zgłosił do opodatkowania między innymi 66 m² powierzchni gruntów pod działalność gospodarczą oraz 66 m² powierzchni budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Opodatkowana powierzchnia gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej powinna być wyższa niż powierzchnia użytkowa budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Powierzchnia gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej powinna wynosić co najmniej tyle ile powierzchnia zabudowy budynku zajętego na prowadzenie działalności gospodarczej (przy założeniu, że poza gruntem, który zajmuje budynek nie jest wykorzystywana do działalności żadna inna powierzchnia gruntów).
8. Organ podatkowy opodatkował podatnika o numerze konta podatkowego (...) ⁸ niezgodnie ze złożoną w dniu 29 października 2013 roku informacją podatkową. Złożoną informację podatkową organ podatkowy powinien w toku przeprowadzanej weryfikacji zakwestionować i wezwać podatnika do złożenia korekty, z uwagi na fakt, iż podatnik wykazał budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, nie wykazując jednocześnie gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.
9. Stwierdzono, że w toku postępowania podatkowego, które zostało zakończone decyzją z dnia 18 lutego 2018 roku w sprawie umorzenia II, III i IV raty zaległości w podatkach rolnym, leśnym i od nieruchomości za 2018 rok podatnik złożył informację o otrzymanej pomocy de minimis, z której wynikało,

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

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

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 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.

że w ostatnich trzech latach nie korzystał z tej pomocy. Organ podatkowy nie zweryfikował powyższego oświadczenia w oparciu o System Rejestracji Pomocy Publicznej (<https://srpp.minrol.gov.pl/>). Z ewidencji pomocy wynikało, że podatnik korzystał z pomocy de minimis.

10. W zakresie windykacji zaległości podatkowych stwierdzono niebieżące prowadzenie czynności windykacyjnych przez organ podatkowy: brak wystawiania upomnień, liczne przypadki braku wystawiania tytułów wykonawczych po bezskutecznym upływie terminów wskazanych w upomnieniach. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483)⁹ - wierzyciel był zobowiązany do systematycznej kontroli zapłaty należności pieniężnych (§2). W §4 wskazano, iż jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, przed przesłaniem: upomnienia, tytułu wykonawczego, w przypadku gdy egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia. Działania informacyjne mogły być podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks. Działania informacyjne powinny być rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej poprzez wskazanie, w szczególności: formy działania informacyjnego, daty podjęcia działania informacyjnego. W §7 wskazano natomiast przypadki obowiązkowego przesłania przez wierzyciela upomnienia zobowiązanemu, a w §9 – tytułu wykonawczego.

W zakresie dochodów z majątku

Wójt Gminy Poświętne nie ustalił planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Obowiązek ustalenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości wynikał z art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1990), zgodnie z którym - jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane do ustalenia planu wykorzystania zasobu nieruchomości, który winien być sporządzony na okres 3 lat. Obowiązek sporządzenia planu obciąża wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

W zakresie wydatków na wypłatę wynagrodzeń pracowników

Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dodatku funkcyjnego dla Zastępcy Wójta, przyznanego zarządzeniem nr 61/2018 Wójta Gminy Poświętne z dnia 20 listopada 2018 roku. Powyższym zarządzeniem obowiązującym od dnia podjęcia ustalono Zastępcy Wójta Gminy (½ etatu) dodatek funkcyjny według stawki 7 w wysokości 1.500,00 zł.

⁹ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych zostało uchylone na podstawie art. 27 ustawy z dnia 11 września 2019 roku o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2070), z dniem 30 lipca 2020 roku.

Według załącznika nr 2 - *Wykaz stanowisk, kwoty maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego oraz minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania*, tabela B, do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936) - dla stanowiska zastępcy wójta, burmistrza w gminie do 15 tysięcy mieszkańców przewidziano maksymalny poziom dodatku funkcyjnego (kwota w złotych) – 1.760,00 zł. Zatem w przypadku powołania Zastępcy Wójta na ½ etatu maksymalna wysokość przyznanego dodatku funkcyjnego mogła stanowić ½ poziomu określonego w tabeli B, tj. 880,00 zł miesięcznie. W okresie obowiązywania zarządzenia nr 61/2018 z dnia 20 listopada 2018 roku na rzecz Zastępcy Wójta Gminy został wypłacany dodatek funkcyjny w wysokości zawyżonej o kwotę 620,00 zł miesięcznie (łącznie kwota wynosi - 21 miesięcy x 620,00 zł = 13.020,00 zł).

W zakresie zamówień do 30.000 euro

Stwierdzono, że Gmina nie posiadała regulaminu udzielania zamówień o wartości do 30.000 euro. W wyjaśnieniu z dnia 16 lipca 2020 roku Wójt Gminy wyjaśnił, że każde zamówienie odbywa się z zachowaniem obowiązujących przepisów prawa i zasad dyscypliny finansowej.

Należy zauważyć, że Gmina jako jednostka sektora finansów publicznych zobowiązana jest w ramach kontroli zarządczej do podejmowania działań w celu zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zgodnie z art. 69 ustawy o finansach publicznych - zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków między innymi wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego (II poziom kontroli zarządczej) kierownika jednostki (I poziom kontroli zarządczej). Zatem wójt będący kierownikiem jednostki (urzędu gminy) odpowiedzialny jest za funkcjonowanie kontroli zarządczej. Z treści art. 254 ustawy o finansach publicznych wynika natomiast, że w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują między innymi zasady dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz zlecania zadań na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych, a w odniesieniu do organizacji pozarządowych - z odpowiednim zastosowaniem art. 43 i art. 221.

Zatem, jednostka sektora finansów publicznych w celu wyeliminowania ryzyka realizacji zadań w sposób nieoszczędny i bez zachowania zasad wydatkowania środków publicznych wynikających z ustawy o finansach publicznych powinna rozważyć wprowadzenie regulaminu udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się zasad i trybów ustalonych w przepisach ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.).

W zakresie wydatków inwestycyjnych

1. Kosztorysy inwestorskie dotyczące zadania „Termomodernizacja budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Brudzewicach” nie zawierały wszystkich

elementów, o których mowa w § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 roku w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym (Dz. U. nr 130, poz. 1389). Przedstawione kosztorysy nie zawierały: nazwy i adresu jednostki opracowującej kosztorys, imienia i nazwiska, z określeniem funkcji osób opracowujących kosztorys, a także ich podpisów, daty opracowania kosztorysu inwestorskiego.

2. Inwestycji pod nazwą „Termomodernizacja budynku Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Brudzewicach” nie ujęto w uchwalonym w dniu 20 grudnia 2018 roku budżecie na 2019 rok. Zadanie to wprowadzono do budżetu i uchwały w sprawie WPF dopiero uchwałą z dnia 18 stycznia 2019 roku, w ograniczonym zakresie (kwota 363.000,00 zł). Należy zauważyć, że Gmina podpisała umowę o dofinansowanie inwestycji w dniu 6 listopada 2018 roku z terminem realizacji 30 października 2018 roku. Termin realizacji został przesunięty aneksem z dnia 6 lutego 2019 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku. Zatem inwestycja powinna być planowana w sposób ciągły i w pełnych wartościach nakładów do poniesienia w 2018 roku i 2019 roku.
3. Przyjęcia ww. inwestycji na stan majątku dokonano na podstawie dowodu OT 7/2019 z dnia 8 października 2019 roku, na kwotę – 1.323.578,95 zł. Nakłady obejmowały wartość robót zleconych zamówieniem publicznym na część objętą umową o dofinansowanie (731.726,25 zł) oraz wartość części robót, które zlecono w ramach odrębnego zamówienia publicznego (491.000,00 zł), oraz nakłady związane z przygotowaniem dokumentacji i nadzorem inwestorskim. Stwierdzono, że w wyniku zaksięgowania OT na majątek Gminy przyjęto nowy środek trwały w postaci termomodernizacji budynku Szkolno – Przedszkolnego w Brudzewicach, tymczasem nakłady powinny zwiększyć wartość środka trwałego, który widniał już w księgach inwentarzowych, czyli budynku Szkoły.

W zakresie ewidencji majątku Gminy i inwentaryzacji

1. Inwentaryzację aktywów i pasywów według stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku, wyrażonych saldami kont 133 – Rachunek budżetu, 135 – Rachunek środków specjalnego przeznaczenia i 139 – Inne rachunki bankowe oraz aktywów i pasywów, według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, wyrażonych saldami kont: 133 (ewidencja księgowa organu), 130, 135, 139 (ewidencja księgowa Urzędu) przeprowadzono metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników majątkowych, co naruszało zasadę wyrażoną w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.). Z powołanego przepisu wynikało, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach

rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

2. Stwierdzono, że inwentaryzacją na dzień 31 grudnia 2019 roku nie objęto środków trwałych ujętych na koncie 011, które – zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości – podlegały spisowi z natury na koniec roku:
 - grupa 3 – kotły i maszyny energetyczne – agregaty prądotwórcze w Poświętnem i w Dębie – łączna wartość – 30.200,00 zł;
 - grupy 4 – maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego stosowania – pompy głębinowe, motopompa – łączna wartość – 70.972,87 zł;
 - grupa 5 – maszyny, urządzenia i aparaty specjalistyczne – równiarka dróg i rozkładarka kruszywa – łączna wartość – 130.768,00 zł;
 - grupa 6 – urządzenia techniczne – cysterno-beczka i telewizor – łączna wartość – 8.690,00 zł;
 - grupy 7 – środki transportu – wciągnik do wywozu kontenerów, przyczepy do ciągnika, samochód strażacki Lublinek, samochód gaśniczy Jelcz, samochód osobowy DOBLO, posypywarka Pronar T, samochód ciężarowy – łączna wartość - 255.550,00 zł.
 - grupa 8 – narzędzia, przyrządy, ruchomości i wyposażenie - kuchnia gastronomiczna, grill gastronomiczny, kuchnia gazowa, kserokopiarka.

W zakresie pomocy finansowej udzielonej Policji

W dniu 30 maja 2019 roku Rada Gminy podjęła uchwałę nr XI/62/2019 w sprawie przekazania środków finansowych dla Policji. Zgodnie z § 1 uchwały Rada Gminy postanowiła przekazać dla Komendy Powiatowej Policji w Opocznie kwotę 4.500,00 zł, z przeznaczeniem na rekompensatę pieniężną za czas służby policjantów przekraczającą normę określoną w ustawie o Policji, realizujących zadania z zakresu prewencji. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 360) jednostki samorządu terytorialnego mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji, a także zakupu niezbędnych dla ich potrzeb towarów i usług. Z art. 13 ust 4e ustawy wynika, że środki finansowe uzyskane przez Policję w trybie i na warunkach określonych w art. 13 ust. 3 i 4a, na podstawie umów i porozumień zawartych przez: 1) Komendanta Głównego Policji – są przychodami funduszu centralnego; 2) komendantów odpowiednio wojewódzkich lub Komendanta Stołecznego Policji albo podległych im komendantów powiatowych (miejskich, rejonowych) Policji – są przychodami wojewódzkich funduszy wsparcia policji; 3) Komendanta Wyższej Szkoły Policji oraz komendantów szkół policyjnych – są przychodami Funduszu Szkół Policji. Obowiązujące przepisy nie zawierają uregulowań dających podstawę do podejmowania odrębnej uchwały przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie środków finansowych na Fundusz Wsparcia Policji. Wskazany w podstawie prawnej powyższej uchwały art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, nie może stanowić przesłanki dla rady gminy do podejmowania odrębnej uchwały w przedmiotowym zakresie. Podstawę do przekazania środków na Fundusz Wsparcia Policji stanowią postanowienia uchwały budżetowej i zawarte przez wójta

gminy - w celu ich wykonania – stosowne porozumienie. Wydatki określone w budżecie z przeznaczeniem na Fundusz Wsparcia Policji dają organowi wykonawczemu, który reprezentuje gminę na zewnątrz i wykonuje budżet, podstawę do zawarcia porozumienia w sprawie przekazania środków finansowych na rzecz Funduszu.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Wykonując budżet, w sytuacji dysponowania przychodami z lat poprzednich (wolne środki, nadwyżka budżetowa), dokonywać szczegółowej analizy potrzeby zaciągania nowych zobowiązań dłużnych z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu lub spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, mając na uwadze dodatkowe obciążenia budżetu związane z koniecznością ponoszenia wydatków związanych z obsługą długu. W ramach ww. analizy uwzględniać przepisy art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, stosownie do których – wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.
2. Ustalić zasady (politykę) rachunkowości odpowiadające wszystkim wymaganiom wskazanym w art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w tym m.in. określić zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej.
3. Zapewnić przestrzeganie ustawy o rachunkowości, w zakresie zasad określonych w art. 20 ust.2 i w art. 21 ust.1 ustawy.
4. Przestrzegać 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 zakresie zasad funkcjonowania konta 130 - Rachunek bieżący jednostki i konta 250 - Należności finansowe.
5. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-NDS – pozycja wykonanie – danych dotyczących poszczególnych źródeł przychodów z roku (lat) poprzednich, uwzględniając kategorie tych źródeł wskazane w art. 217 ust.2 ustawy o finansach publicznych.
6. W zakresie wykazywania w sprawozdaniach budżetowych danych dotyczących skutków finansowych zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie

sprawozdawczości budżetowej, w szczególności § 3 ust. 1 pkt 9 – 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-PDP za 2019 rok, w związku z wykazaniem nieprawidłowych kwot w zakresie skutków finansowych.

7. Sprawozdanie RB-Z - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, sporządzać zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2396).
8. Wydatki związane z obsługą zobowiązań dłużnych uwzględniać w limicie (limitach) zobowiązań dłużnych określanych w uchwale budżetowej, na podstawie art. 212 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
9. Podejmować czynności w celu zbilansowania dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowanie odpadami komunalnymi. W przypadku, gdy z kalkulacji kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynika, że ustalone stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające podejmować działania w celu przedstawienia Radzie Gminy projektu uchwały zwiększającej stawki tej opłaty.
10. Zapewnić publikację uchwał budżetowych, stosownie do wymogów sformułowanych w art. 13 pkt 7 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 61 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
11. Zapewnić przestrzeganie art. 226 ust.2a ustawy o finansach publicznych, poprzez załączanie do wieloletniej prognozy finansowej objaśnień prognozowanych wartości.
12. Zapewnić przestrzeganie art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, poprzez respektowanie zasady realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.
13. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie prowadzenia wymaganych kont ewidencji pozabilansowej (konto 990 – Rozrachunki z osobami trzecimi z tytułu ich odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe podatnika oraz konto 991 – Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników).
14. Podjąć działania mające na celu opodatkowanie Spółek dla zagospodarowania wspólnot gruntowych.
15. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, w zakresie podatku od nieruchomości. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do każdego z ww. podatników, jak również

o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników, jak również o ewentualnych wpłatach z tytułu podatków.

16. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy 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 podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
17. Zapewnić dokonywanie w toku prowadzonych postępowań o zastosowanie ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych weryfikacji składanych przez podatników oświadczeń o otrzymanej pomocy de minimis, w szczególności w oparciu o System Rejestracji Pomocy Publicznej (<https://srpp.minrol.gov.pl/>).
18. 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).
19. Opracować plan wykorzystania zasobu nieruchomości, przestrzegając art. 25 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
20. Wynagrodzenia dla pracowników Urzędu Gminy ustalać w oparciu o przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Ustalić w wysokości zgodnej z ww. przepisami dodatek funkcyjny dla Zastępcy Wójta Gminy.
21. Rozważyć wprowadzenie w jednostce regulacji wewnętrznej określającej zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych.
22. Zapewnić sprawdzanie pod względem formalnym zlecanej do sporządzenia dokumentacji dotyczącej planowanych inwestycji, w tym kosztorysów inwestorskich.
23. Zaniechać wprowadzania do ewidencji środków trwałych wartości wykonanych modernizacji jako nowych środków trwałych. Przestrzegać art. 31 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.
24. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji aktywów i pasywów stosując metody określone przepisami art. 26 ust.1 ustawy o rachunkowości.

25. Zaprzestać podejmowania uchwał intencyjnych w sprawie przekazywania środków finansowych dla Policji w przypadku finansowania wydatków wskazanych w art. 13 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 roku o Policji.

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 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:

1. Przewodniczący Rady Gminy
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy
3. aa