

Łódź, dnia 19 stycznia 2021 roku

Pan
Franciszek Szmigiel
Wójt Gminy Tomaszów Mazowiecki

WK – 602/3/2021

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 Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Tomaszów Mazowiecki¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2018-2019 oraz z I półrocza 2020 roku dotyczące, przede wszystkim: spraw organizacyjnych; zadłużenia; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów podatkowych i dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności²:

I.

W zakresie obowiązujących regulacji wewnętrznych

W zarządzeniu nr 75/2009 Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki z dnia 31 grudnia 2009 roku, opisującym obowiązujące w jednostce zasady rachunkowości, nie określono dat rozpoczęcia eksploatacji programów komputerowych dopuszczonych do stosowania w systemie przetwarzania danych w Urzędzie Gminy Tomaszów

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 21 września – 30 października 2020 roku. Protokół podpisano w dniu 3 grudnia 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 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

Mazowiecki, czym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.).

W zakresie terminowości regulowania zobowiązań oraz rozrachunków z odbiorcami i dostawcami

1. Stwierdzono przypadki nieprawidłowości polegające na niezachowaniu umownych terminów oraz wysokości spłat wynikających z zawartych umów kredytu. Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
2. Nie wszystkie zobowiązania wobec dostawców regulowane były terminowo, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
3. W zakresie prowadzenia konta 225 i konta 229 stwierdzono, że na koncie 225 pod datą 31 grudnia 2019 roku zaewidencjonowano zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które pobrano od pracowników w marcu 2020 roku. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1426 ze zm.) - płatnicy zobowiązani są do pobrania zaliczek od wypłaconego wynagrodzenia i odprowadzenia ich na rachunek właściwego Urzędu Skarbowego w terminie do 20-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaliczki zostały pobrane. W związku z powyższym - zobowiązanie podatkowe z omawianego tytułu powstaje w dniu wypłaty wynagrodzenia, a nie w dniu jego naliczenia. Natomiast na koncie 229 pod datą 31 grudnia 2019 roku zaewidencjonowano składki zdrowotne oraz składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, stanowiące potrącenie od należnego dodatkowego wynagrodzenia rocznego, które pobrano od pracowników w marcu 2020 roku. Zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1398 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 266 ze zm.) - płatnik składek (zakład pracy) jest zobowiązany obliczyć, potrącić z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Należy zatem stwierdzić, że zobowiązania jednostki wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w części stanowiącej potrącenie z wynagrodzeń pracowników, powstało w momencie dokonania wypłaty wynagrodzeń, tj. w marcu 2020 roku, a nie w grudniu 2019 roku.

Zgodnie z dyspozycją art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym. Dlatego też ww. zobowiązania publiczno-prawne powinny być zaewidencjonowane na odpowiednich kontach w miesiącu, w którym nastąpiła wypłata wynagrodzenia, a tym samym nastąpił obowiązek ich potrącenia.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Na dzień 31 grudnia 2019 roku odnotowano salda na koncie 130-52 w wysokości 78,72 zł oraz na koncie 130-59 w kwocie 21,78 zł, które stanowiły środki pieniężne z tytułu niewykorzystanych środków na wydatki związane z zapłatą odsetek od zaciągniętych pożyczek z Banku Gospodarstwa Krajowego na wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Powyższe naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342), zgodnie z którym - saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223.
2. Księgi rachunkowe Urzędu Gminy w Tomaszowie Mazowieckim prowadzono w formie rejestrów częściowych, w sposób naruszający wymogi określone w art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik; 2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zdarzenia gospodarcze były ewidencjonowane w kilku rejestrach tj.: rejestr „Budżet Główny”, rejestr „Urząd Gminy - jednostka”, rejestr „Projekt – Rzeka Pilica”, rejestr „Dotacja z Funduszu Sprawiedliwości” oraz rejestr „Tomaszowskie Centrum Usług Społecznych”. Program księgowy, przy użyciu którego prowadzono księgi rachunkowe, umożliwiał pominięcie zbioru zapisów z wybranego rejestru danych wynikowych (księga główna oraz zestawienie obrotów i sald) oraz uniemożliwiał uzyskanie wspólnego dziennika zdarzeń odnotowywanych we wszystkich rejestrach. Każda rejestr posiadał swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy dwoma rejestrami.
3. Operacje w zakresie potrącenia wzajemnych wierzytelności o charakterze cywilnoprawnym powodującego ich umorzenie, ewidencjonowano w sposób nieodzwierciedlający stanu faktycznego³. Zgodnie z art. 498 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks Cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.) - wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej. Przedmiotowe potrącenie należy do zdarzeń gospodarczych, które nie skutkują faktycznym przepływem środków pieniężnych, tym samym nie stanowią wydatku ani dochodu jednostki budżetowej. Zgodnie z treścią ekonomiczną analizowanych operacji, powyższe zdarzenia powinny być zaewidencjonowane na kontach: Wn 402, Ma 201 - kwota wynikająca z wystawionej faktury przez świadczeniodawcę, Wn 201, Ma 240 - rozliczenie potrącenia zobowiązań z tytułu usług świadczonych przez kontrahenta oraz Wn 240 Ma 221 - rozliczenie potrącenia należności z tytułu czynszu dzierżawnego.

³ Zgodnie z art. 4 ust.2 ustawy o rachunkowości - zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

4. Stwierdzono błędne ewidencjonowanie na kontach syntetycznych organu operacji gospodarczych w zakresie zwrotu niewykorzystanych środków dotacji z budżetu Państwa do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, które ujęto w urządzaniach księgowych na stronie Wn konta 224-2, Ma konta 133-1 i równolegle na stronie Wn konta 901 – Dochody budżetu - w korespondencji z kontem 224-2 (strona Ma). Powyższe naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w których ustawodawca wskazuje, że na stronie Ma konta 901 ujmuje się dochody budżetu: 1) na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych, w korespondencji z kontem 222; 2) na podstawie sprawozdań innych organów w zakresie dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w korespondencji z kontem 224; 3) z tytułu rozrachunków z innymi budżetami za dany rok budżetowy, w korespondencji z kontem 224; 4) z innych tytułów, w szczególności subwencje i dotacje, w korespondencji z kontem 133; 5) pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, w korespondencji z kontem 133; 6) pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, w korespondencji z kontem 133.

Saldo Ma konta 901 oznacza sumę dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego za dany rok. Pod datą ostatniego dnia roku budżetowego saldo konta 901 przenosi się na konto 961.

5. Jednostka zaniechała ewidencjonowania w ciągu roku zdarzeń gospodarczych na koncie pozabilansowym 991 w zakresie planu dochodów budżetowych oraz jego zmian, a także na koncie pozabilansowym 992 w zakresie planu wydatków budżetowych oraz jego zmian. Przedmiotowych zapisów na ww. kontach dokonano pod datą 31 grudnia 2019 roku, natomiast zaewidencjonowanie powyższych zdarzeń na ww. kontach w roku 2020 nastąpiło w trakcie czynności kontrolnych RIO w Łodzi. Powyższe stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, które wprowadzają obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji, które nastąpiły w danym okresie.
6. W zakresie ewidencjonowania stanu zwiększeń wartości początkowej pozostałych środków trwałych stwierdzono ujmowanie powyższych zdarzeń na kontach Wn konto 013 - Pozostałe środki trwałe, Ma konto 072-1 - Umorzenie pozostałych środków trwałych. Powyższe stanowiło naruszenie zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - konto 072 służy do ewidencji zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych, podlegających umorzeniu jednorazowo w pełnej wartości, w miesiącu wydania ich do używania. Umorzenie jest księgowane w korespondencji z kontem 401.
7. Z zapisów odnotowanych w rejestrze „Budżet Główny” Gminy Tomaszów Mazowiecki wynikało, że pod datą 31 grudnia 2018 roku i 31 grudnia

2019 roku na koncie 909 – Rozliczenia międzyokresowe, ujęto operacje w zakresie naliczenia i zapłaty odsetek od zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów dotyczących danego okresu sprawozdawczego w następujący sposób: strona Wn konta 909, Ma konta 134 wraz z analityką (naliczenie), zaś ich zapłatę strona Wn konta 134 wraz z analityką w korespondencji z kontem 909. Wskazany wyżej sposób ewidencjonowania odsetek był sprzeczny z opisem zasad funkcjonowania konta 909 zawartym w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - na stronie Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe okresu sprawozdawczego stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 lub 260).

8. W przypadku sprawozdania budżetowego Rb-NDS sporządzonego za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2020 roku, stwierdzono że kwota wykonanych wydatków budżetowych ujęta w części B ww. sprawozdania nie była tożsama z danymi ewidencji księgowej prowadzonej dla Gminy Tomaszów Mazowiecki (organ), tj. kontem 902 - Wydatki budżetu (strona Wn). Powyższe stanowiło naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1393 ze zm.), zgodnie z którym - kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.
9. W zakresie jednostkowych sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-28S jednostek podległych Gminie Tomaszów Mazowiecki z sierpnia 2019 roku wykazała następujące nieprawidłowości:
 - sprawozdania sporządzano za okres sprawozdawczy od dnia 1 sierpnia do dnia 31 sierpnia 2019 roku, czym naruszono § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w którym wskazano, że sprawozdania Rb-23, Rb-24, Rb-27, Rb-27UE, Rb-27S, Rb-28, Rb-28 Programy, Rb-28 Programy WPR, Rb-28UE, Rb-28UE WPR, Rb-28NW, Rb-28NW Programy, Rb-28S, Rb-FUS, Rb-FER i Rb-FEP sporządza się narastająco za kolejne miesiące roku budżetowego;
 - Urząd Gminy Tomaszów Mazowiecki na podstawie rejestru „Tomaszowskie Centrum Usług Społecznych” sporządzał odrębne sprawozdanie Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej dla projektu Tomaszowskie Centrum Usług Społecznych, realizowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014 -2020. Powyższe działanie tj. sporządzanie sprawozdania budżetowego „częstkowego” dla konkretnego projektu realizowanego z udziałem środków europejskich, nie znajdowało uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Na podstawie decyzji wymiarowych na podatek od nieruchomości od osób fizycznych, doręczonych w latach 2018 i 2019, stwierdzono nieprawidłowości

w zakresie prowadzenia szczegółowych kont podatników, dotyczące dokonywania przypisu podatku pod inną datą niż data doręczenia decyzji. Organ podatkowy dokonywał w ewidencji przypisu podatku pomimo niedoręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, co stanowiło naruszenie przepisów § 4 ust. 1 pkt 2 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) w związku z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.), zgodnie z którymi - zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania. W wyniku weryfikacji kart kontowych podatników, stwierdzono że organ podatkowy dokonywał przypisu w dniu sporządzenia decyzji. Powyższe oznaczało, że organ podatkowy przypisywał nieistniejące zobowiązanie podatkowe. Prawidłowym rozwiązaniem jest dokonanie przypisu podatku w księgowości podatkowej w momencie skutecznego doręczenia decyzji ustalającej wymiar podatku.

2. Odnośnie ulg udzielanych w zakresie podatku rolnego, stwierdzono że decyzję RF.3111.2.21000130.4.2019 z dnia 3 czerwca 2019 roku wydano bez wskazania okresu (rat, raty) jakiego dotyczy ulga, formułując jedynie w decyzji zapis: „orzekam wniosek powyższy uwzględnić i umorzyć zaległość podatkową w kwocie 1.129,24 zł wraz z odsetkami za zwłokę w kwocie 39,00 zł”. Należy podkreślić, że złożony do organu podatkowego wniosek nie konkretyzował żądania podatnika w zakresie okresu zaległości (rat, raty). Rozstrzygnięcie decyzji w sprawie ulgi w zapłacie podatku, o którym mowa w art. 210 §1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa, winno odnosić się do zgłoszonego przez podatnika konkretnego żądania.
3. W zakresie terminowości podejmowania czynności windykacyjnych, co do zaległości podatkowych objętych próbą kontroli - stwierdzono przypadki niewystawiania przez organ podatkowy tytułów wykonawczych. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów § 7 i § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1483 ze zm.). Zgodnie z dyspozycją § 7 przywołanego rozporządzenia wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej. Jeżeli zobowiązany pomimo otrzymanego upomnienia nie dokona wpłaty należności, zgodnie z § 9 ww. rozporządzenia wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy.

W zakresie dochodów z majątku

1. Wójt gminy jako gospodarujący gminnym zasobem nieruchomości, zaniechał określenia planu wykorzystania zasobu, czym naruszył art. 25 ust. 2 w zw. z art. 23 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1990), zgodnie z którym – Wójt zobowiązany był określić na okres trzech lat, plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, zawierający informacje określone art. 25 ust. 2a ww. ustawy.
2. W zakresie sprzedaży nieruchomości objętych próbą kontroli stwierdzono, że cena wywoławcza nieruchomości została ustalona jako cena netto (w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz ogłoszeniu o przetargu

informowano, że do ceny doliczony zostanie podatek VAT). Należy wskazać, że od dnia 25 lipca 2014 roku obowiązuje ustawa 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. 1 pkt 1 ww. ustawy - ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. 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 (art. 3 ust. 2). Mając na uwadze definicję ustawową ceny, ceną wywoławczą jest cena uwzględniająca ewentualny podatek od towarów i usług.

3. Stwierdzono przypadki zaniechania podejmowania działań windykacyjnych w odniesieniu do należności przypadających Gminie z tytułu czynszu dzierżawnego. Wymóg naliczania i prowadzenia windykacji należności za nieruchomości udostępniane z zasobu gminy wynika z art. 23 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W zakresie wydatków na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

1. Jednostka nie posiadała rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, którego wymóg opracowania wynikał z 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).
2. Odnośnie umowy dotacji zawartej w dniu 19 czerwca 2019 roku pomiędzy Gminą Tomaszów Mazowiecki a Wodnym Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym w Tomaszowie Mazowieckim na realizację zadania publicznego pn. „Zapewnienie bezpieczeństwa i służby ratowniczej na wodach Zalewu Sulejowskiego przylegającego do terenu dzierżawionego przez Gminę Tomaszów Mazowiecki” – stwierdzono, że Gmina Tomaszów Mazowiecki przekazała podmiotowi dotowanemu kwotę dotacji w wysokości 15.000,00 zł w dniu 8 lipca 2019 roku. Powyższe było sprzeczne z § 3 zawartej umowy dotacji, zgodnie z którym - zleceniodawca zobowiązał się do przekazania kwoty dotacji w wysokości 15.000,00 zł na rachunek bankowy zleceniobiorcy, w terminie do dnia 30 czerwca 2019 roku.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia

W związku z wejściem w życie z dniem 19 maja 2018 roku rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936), z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2018 roku – Rada Gminy Tomaszów Mazowiecki nie podjęła uchwały dostosowującej wysokość wynagrodzenia Wójta Gminy, poczynając od dnia 1 lipca 2018 roku, do przepisów wskazanego rozporządzenia. Stwierdzono, że wynagrodzenie Wójta Gminy w okresie lipiec-listopad 2018 roku (do końca kadencji 2014-2018) określała uchwała Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki nr LI/305/17 z dnia 28 grudnia 2017 roku. Zaniechanie podjęcia przez Radę Gminy Tomaszów Mazowiecki uchwały dostosowującej (obniżającej) wysokość wynagrodzenia Wójta do nowych maksymalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego, stanowiło naruszenie przepisów

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

Wójt Gminy nie mógł otrzymywać wynagrodzenia wyższego, niż wynikało ono z załącznika nr 1 do przywołanego rozporządzenia – Skarbnik Gminy w okresie lipiec-listopad 2018 roku dokonała potrąceń z ustalonego ww. uchwałą wynagrodzenia Wójta, do wysokości zgodnej z rozporządzeniem (przyjmując maksymalne stawki wynagrodzenia dla wójta gminy do 15 tys. mieszkańców), tj.: [1] wynagrodzenie zasadnicze – 4.700,00 zł; [2] dodatek funkcyjny – 1.900,00 zł; [3] dodatek specjalny – 2.640,00 zł; [4] dodatek za wieloletnią pracę (20%) – 940,00 zł). Łącznie zmniejszono wynagrodzenia Wójta do kwoty 10.180,00 zł brutto.

W zakresie wydatków inwestycyjnych

1. Analiza dokumentacji źródłowej dotyczącej realizacji inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej w miejscowości Dąbrowa ul. Spacerowa” w ramach zadania budżetowego „Przebudowa ul. Spacerowej i Osiedlowej w m. Dąbrowa”, w zakresie terminowości zwrotu przez jednostkę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wykazała że ww. zadanie zostało odebrane w dniu 23 lipca 2019 roku protokołem odbioru końcowego, natomiast zwrotu 70% zabezpieczenia dokonano w dniu 17 grudnia 2019 roku (WB nr 032/2019). Nieterminowy zwrot zabezpieczenia stanowił naruszenie art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zgodnie z którym - zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.
2. Na podstawie przedłożonego dokumentu OT-31/2020 z dnia 25 września 2020 roku, na podstawie którego przyjęto na stan ewidencji środek trwały: „Droga gminna w obrębie ewidencyjnym Lubochnia Górki stanowiąca dojazd do m. Cekanów”, zrealizowany w ramach zadania inwestycyjnego odebranego protokołem odbioru końcowego w dniu 7 listopada 2019 roku – stwierdzono że dowód księgowy OT dotyczący przedmiotowego zadania inwestycyjnego został sporządzony w dniu 25 września 2020 roku, tj. w trakcie kontroli niniejszego zadania przez RIO w Łodzi. Powyższe oznaczało niewypełnienie dyspozycji 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 ewidencji składników majątku i ich inwentaryzacji

1. Jednostka nie określiła stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych. Do określenia zasad umarzania wartości niematerialnych i prawnych zobowiązany był kierownik jednostki, zgodnie z art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy o rachunkowości.
2. W odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzonej w Urzędzie Gminy Tomaszów Mazowiecki według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - stwierdzono przypadki przeprowadzenia spisu z natury (arkusze spisu z natury oznaczone numerami od 003878 do 003880) w dniu 3 grudnia 2019 roku, tj. w terminie wcześniejszym od wskazanego w zarządzeniu nr 147/2019

Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji;

- dokonywano poprawek w arkuszach spisu z natury w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 22 ust. 3 ustawy o rachunkowości;
- spisem z natury nie objęto aktywów obrotowych jednostki w postaci zapasów materiałów na łączną kwotę 923,02 zł, zaewidencjonowanych na koncie 310-2, czym naruszono § 1 pkt 1 ppkt b zarządzenia nr 147/2019 Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji rocznej. Powyższe składniki majątku zgodnie z zestawieniem zbiorczym przeprowadzonej inwentaryzacji, wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, zostały zinwentaryzowane metodą weryfikacji. Przyjęta metoda inwentaryzacji była niezgodna z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację rzeczowych składników aktywów obrotowych - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
- spisem z natury zinwentaryzowano składniki majątku, do których dostęp był znacznie utrudniony z uwagi na kwestie techniczne związane z dokonaniem pomiarów, tj. drogi gminne, oświetlenie uliczne czy chodniki, które zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości należało zinwentaryzować drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników;
- stwierdzono przypadki zaniechania wskazania w arkuszach spisu z natury m.in. rodzaju i sposobu przeprowadzenia inwentaryzacji oraz cen jednostkowych inwentaryzowanych składników majątkowych;
- nie zinwentaryzowano kwitariuszy przychodowych K-103 stanowiących druki ścisłego zarachowania, czym naruszono postanowienia zarządzenia nr 147/2019 z dnia 20 grudnia 2019 roku Wójta Gminy Tomaszów Mazowiecki;
- czynności inwentaryzacyjne w odniesieniu do zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek przeprowadzono drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, co nie spełniało wymogów w zakresie inwentaryzacji określonych w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że ww. metodą inwentaryzuje się aktywa finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych lub przechowywane przez inne jednostki, w tym papiery wartościowe w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielone pożyczki, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzone kontrahentom własne składników aktywów. Przedmiotowe zobowiązania winny być zinwentaryzowane według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników;
- w odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzonej drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, stwierdzono że czynności inwentaryzacyjne w większości przypadków ograniczały się do załączenia wydruków z ksiąg rachunkowych „zestawienie obrotów i sald według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku”, co nie spełniało wymogu wynikającego z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości,

dotyczącego powiązania zapisów księgowych z dokumentami źródłowymi i udokumentowania wykonanych czynności inwentaryzacyjnych. Ponadto, przedmiotowe wydruki sporządzono w dniu 28 lutego 2020 roku, tj. po zakończeniu czynności inwentaryzacyjnych, które zgodnie z treścią zarządzenia nr 147/2019 Wójta Gminy z dnia 20 grudnia 2019 roku miały zostać zakończone do dnia 15 stycznia 2020 roku.

Powyższe nieprawidłowości wskazują, że czynności inwentaryzacyjne wykonano niestarannie bądź w niewłaściwy sposób. Inwentaryzacja jest elementem kontroli finansowej, stanowiącej niezbędne ogniwo zarządzania jednostką, a jej celem jest okresowe sprawdzenie stanu aktywów i pasywów, na określony dzień wykazany w księgach rachunkowych ze stanem faktycznym i na tej podstawie doprowadzenie danych wynikających z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem faktycznym, a tym samym zapewnienie realności wynikających z nich informacji ekonomicznych.

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. Dokonać aktualizacji obowiązujących w Urzędzie Gminy zasad rachunkowości, w zakresie określonym przez art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
2. Zapewnić przestrzeganie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
3. Przestrzegać dyspozycji wynikającej 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 danym okresie sprawozdawczym.
4. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu 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.
5. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych Gminy Tomaszów Mazowiecki oraz Urzędu Gminy, zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
6. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości

budżetowej, dotyczących sposobu sporządzania jednostkowych sprawozdań budżetowych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

7. W zakresie ewidencji przypisów zapewnić przestrzeganie przepisów § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powyższymi regułami - zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji ustalającej wysokość tego zobowiązania. Zatem - dopiero prawidłowo doręczona decyzja może stanowić podstawę dokonania przypisu w księgach rachunkowych jednostki.
8. Zapewnić zamieszczanie w decyzjach dotyczących udzielania ulg w zapłacie podatku wszystkich elementów wskazanych w art. 210 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
9. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294).
10. Sporządzić plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, zgodnie z wymogiem określonym w art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
11. Przestrzegać art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług, zgodnie z którym - ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. 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 (art. 3 ust. 2).
12. Podejmować czynności windykacyjne w zakresie zaległości z tytułu czynszu dzierżawnego oraz naliczać i pobierać stosowne odsetki w przypadku zapłaty czynszu po terminie.
13. Zapewnić podejmowanie uchwały w sprawie rocznego programu współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, stosownie do wymogu określonego w art. 5a ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
14. Zobowiązania wynikające z zawartych umów dotacji regulować terminowo, zgodnie z postanowieniami zawartymi w umowie.
15. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zwracać w terminach określonych w art. 453 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.).
16. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej wyższej niż 10.000,00 zł.
17. Przestrzegać wewnętrznych unormowań zawartych w Instrukcji inwentaryzacyjnej przy przygotowaniu, przeprowadzeniu i rozliczeniu inwentaryzacji składników majątkowych.

18. Zapewnić rzetelne i zgodne z wymogami wynikającymi z art. 26 ustawy o rachunkowości przeprowadzanie inwentaryzacji, w szczególności w zakresie metod właściwych do zinwentaryzowania poszczególnych aktywów i pasywów.
19. Zapewnić należyte udokumentowanie i powiązanie z zapisami ksiąg rachunkowych czynności inwentaryzacyjnych, stosownie do wymogu wynikającego z art. 27 ust. 1 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 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 Tomaszów Mazowiecki,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Tomaszów Mazowiecki,
3. aa.