

Kielce, 20 lipca 2016 r.

WK.60.8...2308.....2016

Pan Mirosław Walasek
Wójt Gminy Michałów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od 9 marca 2016 roku do 06 maja 2016 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Michałów za 2015 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 25 maja 2016 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy. Kontrola wykazała także niewykonanie wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym WK-60.39.2012.1021.2013 z dnia 8 marca 2013 r. w zakresie wypłaty nagród jubileuszowych dla pracowników samorządowych z opóźnieniem – wniosek pokontrolny nr 13.2.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

Nie sporządzano zestawień obrotów dzienników częściowych za poszczególne okresy sprawozdawcze pomimo, że w 2015 r. w ramach ksiąg rachunkowych prowadzono dzienniki częściowe grupujące zdarzenia wg ich rodzajów. Stosowany przez jednostkę program komputerowy nie daje możliwości sporządzania zestawień obrotów dzienników częściowych w użytkowanym programie finansowo-księgowym pomimo, że program ten umożliwiał prowadzenie ksiąg rachunkowych w ramach których stosowano grupowanie zdarzeń do dzienników częściowych. Nieprawidłowość narusza art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości².

W 2015 roku nie prowadzono ewidencji szczegółowej do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” umożliwiającej podział wydzielonych środków wg rachunków bankowych, w związku z czym nie zachodziła pełna zgodność zapisów na koncie 130 między księgowością jednostki a księgowością banku, co jest niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 130 określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³.

W 2015 roku na koncie 139 „Inne rachunki bankowe” w korespondencji z kontem 240 „Pozostałe rozrachunki” ujmowano darowizny na organizację dożynek gminnych, zamiast na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” w korespondencji z kontem 760 „Pozostałe przychody operacyjne”. Zapłatę

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 561,

² Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości,

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 289, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

316/2016

faktur/rachunków dotyczących organizacji festynów ujmowano w księgach rachunkowych Urzędu zapisem Wn 201 Ma 139 lub 101. W 2015 roku na rachunek sum depozytowych darczyńcy dokonali wpłat z przeznaczeniem „na dożynki gminne” w łącznej kwocie 6.850,00 zł. Środki otrzymane od darczyńców zostały w całości wykorzystane na zakup artykułów żywnościowych oraz usługę gastronomiczną. Ponadto na ww. koncie bezpodstawnie ujmowano darowizny przekazywane dla Kół Gospodyń Wiejskich. W 2015 roku na rachunek sum depozytowych wpłynęły darowizny na rzecz Kół Gospodyń Wiejskich w łącznej kwocie 5.320,00 zł, z czego na zakupy dla KGW w 2015 roku wydatkowano 3.320,00 zł, natomiast pozostała kwota darowizn na rzecz KGW (2.000,00 zł) została wydatkowana do dnia 31.03.2016 r. (faktury dotyczące zakupów na rzecz KGW wystawiane były na Urząd Gminy). Nieprawidłowość narusza art. 5 ust. 2 pkt 5 i art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴.

Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont przy księgowaniu ww. operacji gospodarczych:

- a) przypisu udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych przekazywanych przez Ministerstwo Finansów pod datą ostatniego dnia miesiąca za który wpłynęły udziały dokonywano jedynie w przypadku okresów kwartalnych (tj. za m-c marzec, czerwiec, wrzesień oraz grudzień), natomiast nie dokonywano w ewidencji księgowej przypisu udziałów w pozostałych miesiącach.
- b) przypisu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych przekazywanych przez Urzędy Skarbowe na kontach 224 i 901 dokonywano na podstawie sprawozdań z US w okresach kwartalnych, zamiast pod datą wpływu udziałów lub pod datą ostatniego dnia miesiąca za który wpłynęły udziały.
- c) dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych, które zostały wpłacone na rachunek bankowy budżetu ostatniego dnia miesiąca, a zostały ujęte w wyciągu bankowym z miesiąca następnego ujmowano na koncie 224 „Rozrachunki budżetu” zamiast na koncie 140 „Środki pieniężne w drodze”. Nieprawidłowość stanowią naruszenie zasad funkcjonowania ww. kont określone w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

W zakresie terminowości ujmowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych jednostki w 2015 roku stwierdzono, że nie ujmowano we właściwych okresach sprawozdawczych zmian w stanie środków trwałych co najmniej w kwocie 301.856,52 zł, na skutek niebieżącego sporządzania dowodów OT, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Ponadto ustalono, że w ewidencji środków trwałych jako odrębne środki trwale ujęto ulepszenia istniejących środków trwałych, które winny zwiększać wartość już istniejących środków trwałych - dotyczy to przebudowy dróg gminnych w miejscowościach: Góry (OT9/13-14 – kwota 40.361,22 zł), Jelcza Mała (OT9/7-8 – kwota 54.335,50 zł), Michałow (OT9/15-16 – kwota 46.791,66 zł). Nieprawidłowość narusza art 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

W zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) Na podstawie sprawozdań Urzędu Rb-27S za miesiące wrzesień, październik oraz listopad 2015 roku stwierdzono, że udziały w podatku dochodowym od osób prawnych w kwocie wpływu na rachunek bankowy wykazano jedynie w sprawozdaniu kwartalnym Rb-27S za m-c wrzesień 2015 roku w kwocie 2.821,92 zł. Ta sama kwota została wykazana w kolumnie nr 7 „Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)” w sprawozdaniach Rb-27S za miesiące październik i listopad 2015 roku. Natomiast

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 198, dalej ustawa o dochodach jst,

z dokumentów księgowych, tj. wyciągów bankowych za m-ce październik i listopad 2015 roku wynika, że:

- w miesiącu październiku 2015 r. urzędy skarbowe przekazały na rachunek bieżący Gminy udziały w podatku dochodowym od osób prawnych w łącznej kwocie 13,73 zł, w związku z czym w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31.10.2015 r. w kolumnie „Dochody wykonane” w podziałce klasyfikacji budżetowej 756-75621-0020 należało wykazać kwotę 2.835,65 zł.
- w miesiącu listopadzie 2015 r. urzędy skarbowe przekazały na rachunek bieżący Gminy udziały w podatku dochodowym od osób prawnych w łącznej kwocie 844,97 zł, w związku z czym w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S za okres od początku roku do dnia 30.11.2015 r. w kolumnie „Dochody wykonane” w podziałce klasyfikacji budżetowej 756-75621-0020 należało wykazać kwotę 3.680,62 zł.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości było nieprawidłowe ujmowanie w ewidencji księgowej budżetu dochodów z tytułu udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵ oraz § 2 ust. 2 i § 3 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 39 do tego rozporządzenia.

b) W jednostkowym rocznym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu jako jednostki samorządu terytorialnego i jako organu sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31.12.2015 roku nie wykazano w rozdziałach 75615 i 715616 danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatków (kolumna 12), danych dotyczących skutków udzielonych ulg i zwolnień obliczonych za okres sprawozdawczy (kolumna 13), danych dotyczących umorzenia zaległości podatkowych (kolumna 14) oraz danych dotyczących rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnienia z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru zaległości podatkowych (kolumna 15), które wykazano wyłącznie w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S Gminy Michałów. Nieprawidłowość narusza § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

c) W Rb-NDS „Sprawozdaniu o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego” za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2015 wykazano nieprawidłowe dane w zakresie przychodów, a mianowicie w poz. D.13 „nadwyżka z lat ubiegłych” po stronie wykonania – wykazano nadwyżkę z lat ubiegłych w kwocie 2.634.058,98 zł, mimo że z bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządzonego na dzień 31.12.2014 r. oraz ewidencji księgowej budżetu gminy wynika nadwyżka budżetu w kwocie 750.058,98 zł i wolne środki w kwocie 1.884.000,00 zł, które należało wykazać w poz. D.16 „wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych” tego sprawozdania. Nieprawidłowe ustalenie kwoty nadwyżki z lat ubiegłych oraz wolnych środków spowodowało wykazanie nieprawidłowych kwot również w części E ww. sprawozdania, gdzie jako źródła finansowania deficytu w pozycji E.4 „nadwyżka budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych” wykazano kwotę 1.013.637,72 zł, zamiast kwoty 750.058,98 zł, bowiem pozostała część deficytu w kwocie 263.578,74 zł została pokryta z wolnych środków i taką kwotę należało wykazać w poz. E.5 „wolne środki jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń z wyemitowanych papierów wartościowych,

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015

kredytów i pożyczek z lat ubiegłych". Nieprawidłowość stanowi naruszenie § 13 pkt 5 lit. c) i d), § 13 pkt 7 oraz § 15 ust. 1 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W Rb-UZ rocznym sprawozdaniu uzupełniającym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych Urzędu sporządzonym wg stanu na koniec 2015 roku wykazano nieprawidłowo ustalone wartości w części C3. „Kredyty i pożyczki według pierwotnego terminu zapadalności – stan na koniec okresu sprawozdawczego (wg wartości nominalnej), a mianowicie w części C3. ww. sprawozdania w wierszu 7 pn. „banki”, w kolumnie 4 pn. „(1;5> wykazano kwotę 1.404.000,00 zł zamiast 0,00 zł, natomiast w kolumnie 5 pn. „powyżej 5” nie wykazano żadnej kwoty a winna być kwota 1.404.000,00 zł, bowiem na dzień 31.12.2015 r. kontrolowana jednostka posiadała zobowiązania wynikające z umowy Nr 678/2011/00002950/00 o kredyt złotowy obrotowy długoterminowy zawartej w dniu 04 sierpnia 2011 r. na łączną kwotę 1.404.000,00 zł z pierwotnym terminem zapadalności powyżej 5 lat. Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶ oraz § 21 ust. 1 w związku z ust. 3 pkt 4 załącznika nr 9 pn. „Instrukcja sporządzania sprawozdań” do tegoż rozporządzenia.

W sprawozdaniu Rb-N na koniec IV kwartału 2015 w wierszu N3 „gotówka i depozyty” wykazano kwotę 1.451.123,25 zł stanowiącą sumę salda Wn konta 133 „Rachunek budżetu” (1.376.882,47 zł) - środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym budżetu oraz sumę sald Wn kont 139 „Inne rachunki bankowe” (74.240,78 zł) – środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych urzędu, zamiast 1.137.941,94 zł tj. sumę salda Wn konta 133 „Rachunek budżetu” (1.376.882,47 zł) i salda Wn konta 224 „Rozrachunki budżetu” (38.374,44 zł) – należne udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych za miesiąc grudzień 2015 r., które wpłynęły na rachunek bankowy w miesiącu styczniu 2016 r., pomniejszoną o saldo Ma konta 224 „Rozrachunki budżetu” (1.807,97 zł) – przypisane do zwrotu dotacje, które nie zostały wykorzystane do 31.12.2015 r., a które zostały zwrócone na rachunek bankowy ŚUW w styczniu 2016 r. oraz saldo Ma konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” (275.507,00 zł) – część subwencji oświatowej na miesiąc styczeń 2016 r., która wpłynęła na rachunek bankowy budżetu w grudniu 2015 r. W wierszu N4 „należności wymagalne” wykazano kwotę 102.361,95 zł, zamiast 101.582,51 zł - różnica w kwocie 779,44 zł wynika z bezpodstawnego ujęcia w tej pozycji należności z tytułu odsetek. Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1, § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. oraz § 12 ust. 8 i § 13 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 9 pn. „Instrukcja sporządzania sprawozdań” do tegoż rozporządzenia.

W 2015 roku w ewidencji księgowej budżetu zrealizowane przez jednostki budżetowe dochody ujmowano na koncie 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w okresach kwartalnych, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości w związku z § 18 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. oraz zasady funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia.

⁶ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r.,

W zakresie dochodów budżetowych:

W 2015 roku nie wydawano i nie doręczano odrębnych decyzji wymiarowych dla wszystkich współwłaścicieli nieruchomości, natomiast opodatkowywano jedną decyzją wymiarową grunty, budynki i lasy stanowiące współwłasność małżonków, zamiast w drodze odrębnych decyzji. Powyższe narusza art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych⁷, art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁸ oraz art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym⁹, zgodnie z którymi nieruchomość, grunty, las będące współwłasnością lub znajdujące się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów stanowią odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach.

W zakresie prawidłowości i powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości od osób fizycznych ustalono, że podatnicy o Nr kart kontowych 221/0001-0154 oraz 221/0006-0109 zgłosili do PINB w Pińczowie w dniach 11.02.2014 roku oraz 24.11.2014 roku zakończenie budowy budynków gospodarczych o powierzchni użytkowej odpowiednio 35,80 m² oraz 156,31 m², natomiast nie dopełnili obowiązku złożenia organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, pomimo obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Organ podatkowy pomimo wpływu do Urzędu Gminy w 2014 roku od PINB w Pińczowie kserokopii zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów budowlanych na terenie Gminy Michałów nie wezwał podatników do złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz nie wszczął postępowania podatkowego, co narusza art. 274a § 1 oraz art. 165 § 1 i § 2 a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa¹⁰.

Kontrola decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych w podatku rolnym i leśnym wykazała, że większość decyzji ulgowych dotyczących osób fizycznych zostało wydanych na wniosek podatników bez wcześniejszego dokładnego udokumentowania materiałem dowodowym okoliczności wskazanych przez podatników. Tym samym organ podatkowy nie dokonał wnikliwego wyjaśnienia stanu faktycznego i właściwej oceny okoliczności spraw wskazanych przez podatników. Powyższa nieprawidłowość narusza art. 122, art. 187 i art. 191 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którymi organ podatkowy jest zobowiązany do załatwienia sprawy w wyniku oceny materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona, a decyzja powinna zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, przy czym uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności.

W zakresie wydatków budżetowych:

W 2015 r. zawarto 3 umowy zlecenia dotyczące sporządzenia spisu wyborców w Wyborach Prezydenckich (umowy zawarte 4 i 19 maja 2015 r.) oraz sporządzenia spisu wyborców w Wyborach do Sejmu i Senatu RP (umowa zawarta w dniu 19 października 2015 r.) z pracownikiem Urzędu Gminy zatrudnionym na stanowisku Zastępcy Kierownika USC. Wyплаты wynagrodzenia z tytułu zawartych umów dokonano ze środków pochodzących z dotacji z budżetu państwa na zadania zlecone. Czynności związane ze sporządzaniem spisu wyborców były objęte zakresem czynności ww. pracownika. Zgodnie z art. 42 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹¹, jeżeli

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 716, dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych,

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 617, dalej ustawa o podatku rolnym,

⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 374, dalej ustawa o podatku leśnym,

¹⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., dalej Ordynacja podatkowa,

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 ze zm.- dalej ustawa o pracownikach samorządowych,

wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych. Pracownikowi za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze. Zastępcy Kierownika USC wypłacono w 2015 r. wynagrodzenie na łączną kwotę 2.039,68 zł poza miesięcznym wynagrodzeniem wypłacanym zgodnie z umową o pracę. Dokonanie podwójnego wynagrodzenia za te same czynności, określone umową o pracę oraz umowami zlecenia, jest niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, który stanowi że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W 2015 roku wystąpiły przypadki wypłaty nagród jubileuszowych z opóźnieniem wynoszącym od 8 do 29 dni od daty o nabyciu do niej prawa, co narusza § 8 ust. 1 i ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹².

Podstawa obliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 rok została pomniejszona o niewłaściwie obliczoną kwotę wynagrodzenia za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy (z tytułu urlopów okolicznościowych oraz opieki nad dzieckiem do lat 14). Ponadto ustalono, że w podstawie naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego nie został uwzględniony dodatek stażowy za okres przebywania pracownika na zwolnieniu lekarskim. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej¹³ wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenia i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy. Pracownikom korzystającym z usprawiedliwionej nieobecności w pracy należy pomniejszać podstawę naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego o wynagrodzenie za czas tej nieobecności, obliczone jak wynagrodzenie urlopowe tj., dzieląc podstawę wymiaru przez liczbę godzin, w czasie których pracownik wykonywał pracę w okresie, za który została ustalona ta podstawa a następnie mnożąc tak ustalone wynagrodzenie za jedną godzinę pracy przez liczbę godzin, jakie pracownik pracowałby w czasie nieobecności w ramach normalnego czasu pracy, zgodnie z obowiązującym pracownika rozkładem czasu pracy, gdyby w tym czasie pracował.

W konsekwencji niewłaściwie ustalonej podstawy obliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. 10 pracownikom Urzędu wypłacono wynagrodzenie w zaniżonej wysokości o łączną kwotę 80,98 zł, natomiast 6 pracownikom wypłacono wynagrodzenie w zawyżonej wysokości o łączną kwotę 53,73 zł. W trakcie kontroli dokonano wyrównania wypłaty zaniżonego wynagrodzenia rocznego za 2015 rok w kwocie 80,98 zł oraz potrącenia (za zgodą pracowników UG) zawyżonego wynagrodzenia rocznego za 2015 r. w kwocie 53,73 zł.

W 2015 roku naliczano i wypłacano ekwiwalent za udział w działaniach ratowniczych lub szkoleniach pożarniczych dla członków ochotniczych straży pożarnych w wysokościach niezgodnych z postanowieniami uchwały Nr XXVII/160/09 Rady Gminy w Michałowie z dnia 30 kwietnia 2009 r. wskutek przyjęcia nieprawidłowego czasu akcji - ekwiwalent wypłacano tylko za pełne godziny udziału w działaniu ratowniczym lub szkoleniu pożarniczym. Czas udziału w akcji ratowniczej wykazany we wniosku o wypłatę ekwiwalentu był niezgodny z czasem akcji ratowniczej potwierdzanym

¹² Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 – dalej rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r.

¹³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1144 – dalej ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej,

każdorazowo przez Komendanta Powiatowego PSP w Pińczowie. Z wykazu sporządzonego przez Skarbnika Gminy wynika, że w 2015 roku nie wypłacono ekwiwalentu łącznie za 11.885 minut udziału w akcjach ratowniczych lub szkoleniu pożarniczym, wskutek czego nie wypłacono ekwiwalentu na kwotę 1.980,87 zł.

W 2015 r. ze środków na ochronę przeciwpożarową ujętych w rozdz. 75412 „Ochotnicze straże pożarne” w § 4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” oraz w § 4300 „Zakup usług pozostałych” dokonano wydatków niezwiązanych z kosztami wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek OSP a także zapewnienia umundurowania, ubezpieczenia oraz ponoszenia kosztów badań lekarskich. Środki wydatkowano na zakup: usługi gastronomicznej, artykułów spożywczych, pucharów oraz dyplomów stanowiących nagrody dla strażaków. Powyższe wydatki zostały dokonane bez podstawy prawnej, co narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁴.

W zakresie udzielania zamówień publicznych:

Zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dot. zadania pn. „Przebudowa dróg gminnych na terenie Gminy Michałów żądał od wykonawców dostarczenia mu wraz z ofertą parafowanego formularza postanowień umownych. W zakresie wykazania spełnienia przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵ wymagano załączenia do oferty oświadczenia wykonawcy o dysponowaniu kierownikiem budowy. Zaproponowana osoba miała posiadać uprawnienia budowlane do prowadzenia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w zakresie dróg jeżeli taki wymów na tę osobę ustawa Prawo budowlane nakłada. W SIWZ zamawiający żądał także od wykonawcy załączenia do oferty oświadczenia, że wykonawca nie podlega wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Nieprawidłowość narusza art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zgodnie z którym od wykonawców zamówień publicznych zamawiający może żądać wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wskazanych w przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁶. Żądanie od wykonawców oświadczenia o braku przesłanek wykluczenia z postępowania wskazanych w art. 24 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych jest bezzasadne, bowiem wskazane w tym przepisie okoliczności, stanowiące podstawę do wykluczenia wykonawcy, zamawiający może stwierdzić wyłącznie po otwarciu ofert. Przepisy § 2 ust. 1 pkt 1 przywołanego rozporządzenia uprawniają zamawiającego do żądania oświadczenia o braku przesłanek wykluczenia z postępowania wskazanych jedynie w art. 24 ust. 1 ww. ustawy.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego pn. „Dowóz uczniów do Zespołów Placówek Oświatowych na terenie Gminy Michałów w roku szkolnym 2015/2016” zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 17.02.2016 r. pod nr 35254-2016 po upływie 174 dni od daty zawarcia umowy, co narusza art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

¹⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 191 – dalej ustawa o ochronie przeciwpożarowej,

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 – dalej ustawa Prawo zamówień publicznych,

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 231 – dalej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r.,

Umowa na wykonanie ww. zadania została zawarta przez Wójta Gminy, natomiast środki na to zadanie zostały zabezpieczone w planach finansowych Zespołu Placówek Oświatowych w Michałowie, Zespołu Placówek Oświatowych w Górach, Zespołu Placówek Oświatowych w Sędowicach oraz Zespołu Placówek Oświatowych w Węchadłowie. Wykonawca za realizację zadania wystawiał faktury Vat w których jako nabywcę wskazywał Urząd Gminy w Michałowie. Ww. faktury za dowóz dzieci do Zespołów Placówek Oświatowych były ujmowane w księgach rachunkowych ww. Zespołów (proporcjonalnie do ilości przejechanych kilometrów za dowóz uczniów do poszczególnych ZPO), zamiast w księgach rachunkowych Urzędu, co narusza art. 22 ust. 1 i art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości.

W zakresie rozliczeń finansowych j.s.t. z jej jednostkami organizacyjnymi

Dyspozycje środkami pieniężnymi z rachunków bankowych oraz z kasy Zespołów Placówek Oświatowych w Michałowie, Górach, Sędowicach i Węchadłowie podpisywali Skarbnik i Wójt Gminy (UG prowadzi obsługę finansowo-księgową ZPO), co jest niezgodne z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹⁷ oraz art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Michałów poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Michałów jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt, jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn zm., dalej ustawa o systemie oświaty,

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Przy prowadzeniu dzienników częściowych, grupujących zdarzenia według ich rodzajów, sporządzać zestawienia obrotów tych dzienników za dany okres sprawozdawczy, stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy o rachunkowości.
2. Do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” prowadzić ewidencję analityczną z wyodrębnieniem obrotów i sald poszczególnych rachunków bankowych, stosownie do zasad funkcjonowania konta 130 określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
3. Otrzymane darowizny pieniężne przyjmować na dochody gminy stosownie do przepisów art. 6 ust. 2 pkt 5 i art. 6 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z przepisami art. 4 ust. 1 pkt 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
4. Zaprzestać przyjmowania na rachunek sum depozytowych środków pieniężnych przekazanych przez darczyńców na działalność Kół Gospodyń Wiejskich.
5. Zapisów o zdarzeniach dokonywać na kontach księgi głównej w ujęciu systematycznym, stosownie do zasad funkcjonowania kont określonych w załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
6. Zapewnić właściwy obieg dowodów księgowych mając na uwadze, aby dowody przyjęcia środków trwałych OT były sporządzane i przekazywane do Skarbnika (głównego księgowego) w terminie umożliwiającym wprowadzenie zdarzeń do ksiąg rachunkowych poszczególnych okresów sprawozdawczych.
7. Operacje gospodarcze dotyczące zwiększenia lub zmniejszenia stanu środków trwałych (w ewidencji Urzędu) oraz rozliczeń dochodów realizowanych przez podległe jednostki budżetowe (w ewidencji budżetu) ujmować w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia nastąpiły, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
8. Wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększać o 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 użytkowania wartość użytkową, mierzoną okresem użytkowania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszonego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami, stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ulepszenie już istniejących środków trwałych ująć razem ze środkiem trwałym, który podlegał ulepszeniu, stosownie do zasad funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
9. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności:
 - a) sprawozdania jednostkowe Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu jako jednostki samorządu terytorialnego sporządzać rzetelnie, stosownie do § 9 ust. 1 ww.

rozporządzenia, zgodnie z zasadami określonymi w instrukcji sporządzania sprawozdań zawartymi w załączniku nr 39 do tegoż rozporządzenia,

- b) sprawozdania zbiorcze sporządzać na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia,
 - c) skutki udzielonych ulg wykazywać również w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S Urzędu jako jednostki i jako organu,
 - d) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego wykazywać dane dotyczące kwot przychodów – po stronie wykonania w wysokości wynikających z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy, w tym nadwyżkę z lat ubiegłych i kwotę wolnych środków w wysokości faktycznie osiągniętych za lata ubiegłe, stosownie do § 13 pkt 5 i 7 oraz § 15 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia.
10. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a w szczególności:
- a) w Rb-UZ rocznym sprawozdaniu uzupełniającym o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych prawidłowo wykazywać wartości nominalne z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek ze względu na pierwotny termin zapadalności, zgodnie z zasadami wskazanymi w § 21 załącznika nr 9 pn. „Instrukcja sporządzania sprawozdań” do ww. rozporządzenia.
 - b) sprawozdanie Rb-N „Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych” sporządzać na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 2 ust. 2, § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz § 10 ust. 4 ww. rozporządzenia, w związku z przepisami rozdziału 2 (§ 12 - § 15) „Instrukcji sporządzania sprawozdań” stanowiącej załącznik nr 9 do tego rozporządzenia.
11. Grunty, budynki i lasy stanowiące współwłasność małżonków opodatkowywać w drodze odrębnych decyzji, stosownie do art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 3 ust. 5 ustawy o podatku rolnym, art. 2 ust. 4 ustawy o podatku leśnym.
12. Podatników, którzy nie wywiązali się z obowiązku złożenia informacji na podatek od nieruchomości w związku z oddaniem budynków do użytkowania, wzywać do ich złożenia, zgodnie z i art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej.
13. Przeprowadzać postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie czy zachodzą przesłanki do uwzględnienia wniosku o udzielenia ulgi określone w art. 67a ustawy Ordynacja podatkowa. Wydanie decyzji w sprawie udzielenia ulgi w zapłacie podatku poprzedzić zebraniem odpowiedniego materiału dowodowego, pozwalającego na wnikliwą i obiektywną ocenę stanu faktycznego oraz ustalenie, czy istnieje ważny interes podatnika lub interes publiczny, uzasadniający udzielenie ulgi, stosownie do art. 122, art. 187 ust. 1 i art. 191 ustawy Ordynacja podatkowa.
14. Zaprzestać zawierania z pracownikami Urzędu umów zleceń, których przedmiotem są zadania wynikające ze stosunku pracy celem niedopuszczenia do wypłat podwójnego wynagrodzenia za te same czynności. Czynności służbowe realizowane w miejscu wykonywania umowy o pracę

oraz w przedmiocie określonym zakresem czynności pracownika, w tym związane ze sporządzaniem spisu wyborców, których wykonywanie wymaga potrzeby pozostania przez tego pracownika po godzinach pracy – zlecać jako pracę w godzinach nadliczbowych, stosownie do art. 42 ust. 2 i ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

15. Nagrody jubileuszowe wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 ust. 5 w związku z § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
16. Dodatkowe wynagrodzenie roczne ustalać i wypłacać zgodnie z art. 4 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej.
17. Prawidłowo naliczać i wypłacać ekwiwalent pieniężny dla członków ochotniczych straży pożarnych uczestniczących w działaniach ratowniczych, stosownie do postanowień aktualnie obowiązującej uchwały Nr XV/90/2015 Rady Gminy w Michałowie z dnia 4 grudnia 2015 r.
18. Zaprzestać dokonywania wydatków ze środków ujętych w budżecie na ochronę przeciwpożarową, na cele inne niż określone w art. 32 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
19. Od wykonawców zamówień publicznych żądać wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności nie żądać od wykonawców dostarczenia wraz z ofertą parafowanego wzoru umowy.
20. Oświadczenia lub dokumenty, jaki mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu – wskazywane w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stosownie do art. 36 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych – określać zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane.
21. W celu wykazania braku podstaw do wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, żądać złożenia oświadczenia o braku podstaw do wykluczenia w okolicznościach wskazanych w art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w związku z przepisami § 3 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane.
22. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia – o wartości mniejszej niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych – zamieszczać w Biuletynie Zamówień Publicznych niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego, stosownie do art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
23. Faktury za dowóz dzieci wystawiane na Urząd Gminy ujmować w księgach rachunkowych Urzędu, stosownie do art. 22 ust. 1 i art. 24 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości.
24. Zaprzestać dysponowania środkami z rachunków bankowych oraz kasy Zespołów Placówek Oświatowych w Michałowie, Górach, Sędowicach i Węchadłowie i zobowiązać do wykonywania dyspozycji środkami ujętymi w planach finansowych ww. jednostek oświatowych Dyrektorów tych jednostek, stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy o systemie oświaty i art. 53 ust. 1 i 5 ustawy o finansach publicznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Wójta zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Do wiadomości:

Rada Gminy w Michałowie

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Zbigniew Rekas

