

Kielce, dnia 29 listopad 2016 r.

WK.60.31.....2016

Pan Rafał Łysiak
Burmistrz Miasta i Gminy Osiek

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 10 sierpnia 2016 roku do 4 października 2016 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Osiek za 2015 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 4 października 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 nr 5.1., 5.2. i 8 sformułowanych po przeprowadzeniu poprzedniej kontroli kompleksowej zawartych w wystąpieniu pokontrolnym znak: WK.60.42.2012.186.2013 z dnia 11 stycznia 2013 r. oraz wniosków nr 1, 4 i 7 sformułowanych po przeprowadzeniu doraźnej kontroli w zakresie gospodarki finansowej zawartych w wystąpieniu pokontrolnym znak: WK.60.27.3242.2015 z dnia 22.09.2015 r.

W zakresie długu publicznego

Burmistrz w dniu 26.10.2015 r. zawarł przedwstępną umowę dzierżawy odcinka drogi krajowej nr 79 na okres 10 lat, począwszy od dnia wyłączenia odcinka tej drogi z eksploatacji z Grupą Azoty Kopalniami i Zakładami Chemicznymi Siarki „Siarkopol” S.A. (akt notarialny Rep. A. nr 4252/2015). W § 3 ust. 1 określono, że umowa wchodzi w życie z dniem wyłączenia z eksploatacji ww. odcinka drogi za wyjątkiem § 5 który wchodzi w życie z dniem podpisania.

Zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 umowy Dzierżawca w dniu 09.11.2015 roku wpłacił na rachunek Wydierżawiającego jednorazowo kwotę w wysokości 244.000,00 zł tytułem zaliczki na poczet przyszłego czynszu dzierżawnego oraz kwotę 6.000,00 zł jako równowartość kosztów poniesionych przez Wydierżawiającego na sporządzenie operatu szacunkowego będącego podstawą do ustalenia czynszu dzierżawnego.

W § 5 ust. 3 określono, że w przypadku nie wejścia w życie niniejszej Umowy na skutek niespełnienia warunku określonego w § 3 ust. 1 do dnia 31.12.2022 roku Gmina niezwłocznie zwróci na wskazany przez Siarkopol S.A. rachunek bankowy kwotę, na którą składają się zaliczka oraz koszty sporządzenia operatu powiększoną o stopę redyskonta weksli ogłaszaną przez NBP za okres od dnia wniesienia zaliczki i pokrycia kosztów operatu do dnia jej zwrotu.

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 561,

W § 6 zapisano, że po wejściu w życie Umowy, kwoty o których mowa w § 5 ust. 1 i 2, po ich zsumowaniu i powiększeniu o stopę redyskonta weksli ogłaszaną przez NBP za okres od dnia wniesienia zaliczki i pokrycia kosztów sporządzenia operatu szacunkowego do dnia ich rozliczenia będą potrącane proporcjonalnie z czynszu dzierżawnego przez okres 4 pierwszych lat dzierżawy.

Konstrukcja prawna umowy przedwstępnej opisana w § 5 i § 6 tejże umowy wskazuje, że rzeczywistym zamiarem stron było pozyskanie przez Gminę środków finansowych przed terminem realizacji umowy. Stanowi to formę kredytowania, gdyż Gmina mimo niesfinalizowania trybu wyłączenia odcinka drogi z eksploatacji, uzyskała od przyszłego dzierżawcy środki pieniężne, które mogła przeznaczyć na swoją bieżącą działalność. W przypadku dojścia do skutku umowy dzierżawy środki stanowiące formę kredytowania (wspomożenia finansowego) miały być potrącane proporcjonalnie z czynszu dzierżawnego przez okres 4 pierwszych lat dzierżawy. Natomiast w przypadku nie dojścia do skutku umowy dzierżawy środki te miały być zwrócone niezwłocznie na rachunek dzierżawcy. W związku z tym, skutki zawarcia takiej umowy należało uwzględnić w tytułach dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego albowiem konstrukcja prawna aktu notarialnego może być rozumiana jako umowa wchodząca w zakres przedmiotowy § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego² jako umowa kredytu.

Skutki wynikające z zawarcia ww. umowy nie zostały ujęte w- wieloletniej prognozie finansowej w łącznej kwocie 250.000,00 zł, czym naruszono art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych jak również w jednostkowym sprawozdaniu Rb-Z – kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzonych na koniec IV kwartału 2015 roku, co narusza § 2 ust. 2 w związku z § 10 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych³.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W księgach rachunkowych 2015 roku nie ujęto zobowiązań wynikających z decyzji Starosty Staszowskiego Znak: GN.683.20.2014.III z dnia 14.12.2015 r. na kwotę 23.428,00 zł. Zgodnie z art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.

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

- a) środki na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników ujmowano na wyodrębnionym koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” zamiast na koncie 139 „Inne rachunki bankowe” (ww. środki na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników nie są zaliczone do dochodów i wydatków budżetu gminy),
- b) rozrachunki z tytułu należnych składek członkowskich za przynależność Gminy Osiek do Stowarzyszeń ujmowano na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, zamiast na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”,

² Dz. U. Nr 298, poz. 1767

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1773

c) nie ujmowano zobowiązań z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” a ujmowano jedynie zapłatę tych odsetek zapisem Wn 751 „Koszty finansowe”, Ma 130 „Rachunek bieżący jednostki”,

d) przypis dochodów z tytułu najmu, dzierżawy użytkowania wieczystego ujmowano na koncie 700 „Sprzedaż produktów i koszt ich wytworzenia” zamiast 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”,

e) przypis dochodów z tytułu zwrotu kosztów za energię elektryczną i energię ciepłą przez podmioty wynajmujące pomieszczenia w budynkach UMiG ujmowano na koncie 760 „Pozostałe przychody operacyjne” zamiast 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”,

f) operacje gospodarcze dotyczące naliczenia odsetek od należności podatkowych ujmowano na koncie 750 „Przychody finansowe”, zamiast na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, a ponadto na ww. kontach dokonywano odpisów naliczonych na koniec poszczególnych kwartałów odsetek od należności podatkowych i cywilnoprawnych w kwocie ich naliczenia w miesiącach następujących po miesiącu kończącym kwartał.

Nieprawidłowość narusza art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴, zasady funkcjonowania ww. kont określone 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 Polskiej⁵ a w zakresie lit. f) również przepisy § 17 ust. 2 pkt 1 lit b) i § 20 pkt 2 lit b) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego⁶ w związku z art. 40 ust.2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.

W Rachunku zysków i strat Urzędu Miasta i Gminy sporządzonym wg stanu na dzień 31.12.2015 r. w kolumnie „Stan na koniec roku bieżącego” w pozycji A.VI. „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” wykazano przychody wynikające z obrotów konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” na kwotę 25.159.491,02 zł zamiast 25.220.911,58 zł. Różnicę w wysokości 61.420,56 zł stanowią przychody z dochodów z tytułu najmu, dzierżawy użytkowania zaklasyfikowane do § 075 i 047 (65.863,20 zł) które wykazano w pozycji A.I „Przychody ze sprzedaży produktów”, przychody z tytułu zwrotu kosztów za energię elektryczną i energię ciepłą przez podmioty wynajmujące pomieszczenia w budynkach UMiG zaklasyfikowane do § 069 (6.606,76 zł) które wykazano w pozycji A.IV „Przychody netto ze sprzedaży towarów i materiałów” oraz przychody z tytułu odsetek podatkowych zaklasyfikowanych do § 091 (-11.049,40 zł) które powinny zostać wykazane w pozycji G.II „Odsetki” tego sprawozdania. Wykazanie w sprawozdaniach finansowych danych niezgodnych z ich treścią ekonomiczną narusza § 17 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w związku z wzorem tego sprawozdania stanowiącym załącznik nr 7 do tegoż rozporządzenia oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości.

W 2015 roku w księgach rachunkowych Urzędu nie ujmowano we właściwych okresach sprawozdawczych zmian (zwiększeń wartości) w stanie środków trwałych na kwotę 311.949,86 zł,

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 – dalej ustawa o rachunkowości,

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

⁶ Dz. U. Nr 208, poz. 1375 – dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r.,

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870. – dalej ustawa o finansach publicznych,

na skutek nieterminowego sporządzania dowodów OT, a tym samym nieterminowo ujmowano zdarzenia na koncie 011 „Środki trwałe”, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. przeprowadzono inwentaryzację środków i pozostałych środków trwałych wykorzystywanych do działalności OSP w drodze spisu z natury przez pracowników UMiG w wyniku której ujawniono jako środek trwały UMiG motopompę o wartości 7.670,16 zł. Ww. motopompa została zakupiona przez OSP Bukowa ze środków pochodzących z dotacji przekazanej jednostce OSP przez Gminę Osiek w 2014 r. OSP zgodnie z umową dotacji z dnia 7 kwietnia 2014 r. zakupiła ww. motopompę i przekazała do UMiG fakturę zakupu ww. środka trwałego wystawioną na OSP Bukowa jak również polecenie przelewu dotyczące zapłaty za ten środek trwały. Faktura, której stroną jest OSP powinna być ujęta w ewidencji księgowej OSP – wynika to m.in. z art. 4 ust. 2 i ust. 3 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

W zakresie ujmowania operacji gospodarczych na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) Na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” Gospodarka Odpadami (080-900-90002-6650-00) ujęto zobowiązania w kwocie 270.592,92 zł dotyczące porozumienia zawartego w dniu 16.07.2015 r. w sprawie spłaty zobowiązań finansowych przez Miasto i Gminę Osiek na rzecz Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki w Baćkowicach, poniesionych w związku z budową Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Janczycach gm. Baćkowice w latach 2001-2015. Ponadto na ww. koncie ujęte były wpłaty na rzecz ww. Związku dotyczące obciążenia Gminy notą księgową nr 49/2013 z dnia 08.07.2013 r. na kwotę 30.270,00 zł z tytułu poniesionych kosztów związanych z uruchomieniem nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi (zakup oprogramowania i sprzętu informatycznego).

b) Na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” Gospodarka Komunalna i Ochrona Środowiska (080-900-90013-6650-00) ujęto wpłaty na rzecz Ekologicznego Związku Gminy Dorzecza Koprzywianki dotyczące obciążenia Gminy notą księgową nr 60/2013 z dnia 08.10.2013 r. na kwotę 18.269,00 zł z tytułu poniesionych kosztów związanych z budową międzygminnego schroniska dla bezdomnych zwierząt w miejscowości Marianów, gm. Iwaniska.

Ww. operacje gospodarcze nie powinny zostać ujęte na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” ponieważ są to inwestycje Ekologicznego Związku Gmin Dorzecza Koprzywianki a nie Urzędu Miasta i Gminy w Osieku. Nieprawidłowość narusza art. 3 ust. 1 pkt 16, art. 28 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

W zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) W rocznym sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S Urzędu Miasta i Gminy z wykonania planu wydatków budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2015 r., (korekta z dnia 19.02.2016 r.), niezgodnie z danymi z ewidencji księgowej wykazano dane w zakresie zaangażowania (kolumna 5) w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

dział	rozdział	§	kwota zaangażowania wykazana w sprawozdaniu Rb-28S (zł)	kwota zaangażowania wynikająca z ksiąg rachunkowych podlegająca wykazaniu w sprawozdaniu (zł)	Różnica (zł)
010	01095	4110	425,37	685,11	-259,74
010	01095	4170	4.266,19	4.006,45	259,74

Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸.

b) W wyniku porównania danych pomiędzy jednostkowym sprawozdaniem rocznym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Urzędu Miasta i Gminy w Osieku za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2015 r. (korekta z dnia 19.02.2016 r.) a sprawozdaniem zbiorczym Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31.12.2015 r. z dnia 22.02.2016 r. ustalono, że sprawozdanie zbiorcze nie zostało sporządzone na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek budżetowych Gminy oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego - jako jednostki budżetowej i jako organu. Niezgodność dotyczy danych wykazanych w kolumnie 5 „Zaangażowanie” dla podziałki: dział 010 rozdział 01095 § 4110 i 4170, dział 750 rozdział 75023 § 4170 i dział 750 rozdział 75095 § 4100. Nieprawidłowość narusza § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r.

Inwentaryzacją drogą spisu z natury przeprowadzoną w dniu 4.01.2016 r. wg stanu na dzień 31.12.2015 r. objęto składniki majątku podlegające inwentaryzacji w drodze weryfikacji, tj. trudnodostępne budowle (sieci wodociągowe i kanalizacyjne) na łączną kwotę 8.358.222,99 zł, czym naruszono art. 26 ust.1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym właściwą metodą inwentaryzacji dla tych składników jest weryfikacja – porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacja wartości tych składników.

W 2015 roku w ewidencji szczegółowej do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na kontach podatników przypisu podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego oraz od środków transportowych dokonywano pod datami będącymi terminami płatności poszczególnych rat podatku oraz w wysokości odpowiadającej wysokości raty podatku, zamiast przypisów dokonywać pod datą złożenia deklaracji lub doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego, lub decyzji umarzającej zaległość podatkową i w jednej kwocie wynikającej z deklaracji lub decyzji. Nieprawidłowość narusza § 2 ust 1 pkt 10 oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r., w związku z art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

W zakresie dochodów budżetowych

W decyzjach wymiarowych wskazywano i przypisywano podatek osobom nieżyjącym oraz ustalono, że decyzje nie zostały doręczone podatnikom. Z powyższych ustaleń wynika, że podatki dla osób fizycznych były przypisywane na kontach podatników bez względu na fakt czy decyzja została podatnikom doręczona czy nie.

Deklaracji na podatek od nieruchomości, co najmniej od 2011 roku do dnia trwania kontroli nie złożyła Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Osieku, co narusza art. 3 ust. 1, w związku z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych⁹. Jednocześnie organ podatkowy zaniechał egzekwowania obowiązku złożenia deklaracji przez ww. podatnika, co narusza art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa¹⁰.

W 2015 roku podatnik pn. „PKP Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie” nie złożył do dnia kontroli deklaracji korygujących na podatek od nieruchomości za lata 2011-2014 w związku z ujawnieniem środka trwałego zbiornika bezodpływowego (szambo) powiększającego wartość budowli

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,

⁹ Dz.U. z 2016 r. poz. 716 dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych,

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

o kwotę 18.123,00 zł na dany rok podatkowy. Powyższe narusza art. 6 ust. 3, w związku z art. 6 ust. 9 pkt 1, 2 i 3, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Organ podatkowy zaniechał wezwania podatnika do złożenia korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2011-2014, co narusza art. 274a § 1 Ordynacja podatkowa.

Nie wydawano i nie doręczano decyzji dla współwłaścicieli nieruchomości - opodatkowywano jedną decyzją wymiarową grunty, budynki i lasy stanowiące współwłasność małżonków, zamiast w drodze odrębnych decyzji. Powyższe narusza art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 3 ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1981 roku o podatku rolnym¹¹, art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym¹², w myśl których grunty 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 wydatków budżetowych:

W 2015 i w I połowie 2016 roku wystąpiły przypadki nieterminowego regulowania zobowiązań wobec dostawców oraz nieterminowego przekazywania dotacji, co narusza art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W 2015 r. wystąpiły przypadki wypłaty nagród jubileuszowych z opóźnieniem od 17 do 282 dni po nabyciu do niej prawa. Nieprawidłowość narusza § 8 ust.1 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹³.

W dniu 06.05.2015 r. pracownikowi UMIG wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w nieprawidłowej wysokości, tj. za 10 dni zamiast za 19 dni niewykorzystanego urlopu. W konsekwencji zaniżono ekwiwalent o kwotę 971,20 zł. Nieprawidłowość stanowi naruszenie § 18 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop¹⁴.

Należnej wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za miesiąc wrzesień 2015 roku w wysokości - 4.281,00 zł dokonano w dniu 26 października 2015 roku tj. z naruszeniem terminu określonego art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych¹⁵, zgodnie z którym pracodawca obowiązany jest dokonać wpłaty w terminie do dnia 20 miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie takiego obowiązku.

W dniu 29.05.2015 r. na sesji Rady Miejskiej w Osieku została zaprzysiężona radna na podstawie zaświadczenie Miejskiej Komisji Wyborczej w Osieku z dnia 20 maja 2015 r. Wypłata zryczałtowanej diety za miesiąc maj nastąpiła dnia 01.06.2015 r. w kwocie 500,00 zł, a za miesiąc czerwiec w dniu 01.07.2015 r. w kwocie 48,39 zł, ponieważ potrącono kwotę 451,61 zł tytułem diety należnej za m-c maj 2015 r., która została wyliczona jako proporcjonalna wartość diety przysługującej radnemu za 3 dni miesiąca maja 2015 r. Uchwała Nr III/11/14 Rady Miejskiej z dnia 16 grudnia 2014 r.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm., dalej ustawa o podatku rolnym,

¹² Dz. U. z 2016 r. poz. 374 z późn. zm., dalej ustawa o podatku leśnym,

¹³ Dz. U. z 2014 r. poz.1786

¹⁴ Dz. U. z 1997 r. Nr 2, poz. 14 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r., Nr 127, poz. 721 ze zm.

w sprawie ustalenia wysokości oraz zasad przyznawania diet dla radnych Rady Miejskiej w Osieku nie przewiduje wypłaty diet w proporcjonalnej wysokości za część miesiąca i tym samym radnym należy się pełna kwota diety, jeżeli uczestniczyli w pracach organów gminnych. Powyższe narusza § 1 ust 1 pkt 1 i ust 2 uchwały Nr III/11/14 z dnia 16 grudnia 2014 r. w związku z art. 25 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁶.

W 2015 r. wystąpił przypadek dokonania wydatku nie związanego z kosztami wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek OSP bowiem środki wydatkowane na zakup pucharów stanowiących nagrody dla strażaków OSP za udział w zawodach sportowo – pożarniczych na kwotę 755,00 zł. Powyższy wydatek został dokonany bez podstawy prawnej, co narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, albowiem art. 32 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹⁷, nie daje podstaw do tego rodzaju wydatków.

Stwierdzono przekroczenie limitu wydatków ustalonych w planie finansowym jednostki Urząd Miasta i Gminy na dzień 31 października 2015 roku w podziałce 600/60016/4610 o kwotę 686,90 zł oraz na dzień 26 listopada 2015 roku w podziałce 900/90001/4210 o kwotę 2.881,13 zł, co narusza art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W zakresie udzielenia zamówienia publicznego na realizację zadań „Przebudowa drogi gminnej nr 4233041 Długoleśka (obok wału do Lipnik) od km 0 + 000 do km 2 + 232” o wartości umownej zadania 302.849,86 zł oraz „Organizacja placu zabaw przy szkołach podstawowych na terenie gminy Osiek w ramach projektu „Doposażenie oddziałów przedszkolnych przy czterech szkołach podstawowych w Gminie Osiek” o wartości umownej zadania 162.784,35 zł, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

a) w treści opracowanej SIWZ dla postępowania przedmiotowych zamówień publicznych zamawiający zamieścił wymóg dołączenia do oferty dokumentu potwierdzającego wpłatę wadium w pieniądzu (SIWZ rozdział VIII, pkt. 4), czym naruszył art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁸, zgodnie z którym w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.

b) w postępowaniu pn. „Organizacja placu zabaw przy szkołach podstawowych na terenie gminy Osiek w ramach projektu „Doposażenie oddziałów przedszkolnych przy czterech szkołach podstawowych w Gminie Osiek” Zamawiający nie dokonał zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego w pieniądzu w kwocie 5.697,45 zł wykonawcy, czym naruszono art. 151 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz § 12 ust. 2 umowy zawartej z wykonawcą, zgodnie z którymi zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez

¹⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 191 ze zm.,

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm., dalej Prawo zamówień publicznych

zamawiającego za należyte wykonanie. Protokół odbioru i przekazania obiektu do użytku podpisano w dniu 29.05.2015 r.

c) w kosztorysie inwestorskim dla zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 4233041 Długoleka (obok wału do Lipnik) od km 0 + 000 do km 2 + 232” nie zawarto nazw i kodów Wspólnego Słownika Zamówień, nazwę i adresu zamawiającego oraz nazwy jednostki opracowującej kosztorys, co jest niezgodne z § 7 pkt 1 ppkt a), b) c), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 roku w sprawie określenia metod i podstaw sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych, określonych w programie funkcjonalno-użytkowym¹⁹.

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 Urzędu Miasta i Gminy Osiek poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Burmistrz 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 Osiek jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, 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) Burmistrz, 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 Burmistrzu (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

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. Zobowiązania zaliczane do długu publicznego wynikające z zawartych umów ujmować w Wieloletniej Prognozie Finansowej stosownie do postanowień art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych oraz w jednostkowym sprawozdaniu Rb-Z – kwartalnym sprawozdaniu

¹⁹ Dz. U. Nr 130, poz. 1389,

- o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji stosownie do § 2 ust. 2 w związku z § 10 ust. 4 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
2. Zapisów o zdarzeniach dokonywać na kontach księgi głównej w ujęciu systematycznym, stosownie do przepisów art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., a w szczególności: wpłacone odsetki od należności podatkowych i cywilnoprawnych ewidencjonować na podstawie dokumentu wpłaty:
Wn 130 „Rachunek bieżący jednostki”,
Ma 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”
i równolegle – w wysokości należności nieprzypisanych na koniec kwartału:
Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”
Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (odsetki od należności podatkowych),
Ma 750 „Przychody finansowe” (odsetki od należności cywilnoprawnych),
mając również na uwadze przepisy § 17 ust. 2pkt 1 lit b) i § 20 pkt 2 lit b) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego.
 3. W sprawozdaniu finansowym „Rachunek zysków i strat „ zdarzenia ujmować zgodnie z ich treścią ekonomiczną, w zakresie ustalonym w załączniku nr 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
 4. Zapewnić bieżące sporządzanie i dostarczanie do Referatu Finansowo-Księgowego UMiG dowodów OT, celem umożliwienia ujmowania zdarzeń dotyczących zwiększenia stanu środków trwałych w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia wystąpiły, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
 5. Na koncie 080 „Środki trwale w budowie (inwestycje) ujmować wyłącznie koszty przeprowadzonych przez Gminę inwestycji w sposób zapewniający prawidłowe ustalenie poniesionych kosztów stosownie do przepisów art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra finansów z dnia 5 lipca 2010 r. Zaprzestać ujmowania na ww. koncie wpłat gminy na rzecz związków gmin na dofinansowanie zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych.
 6. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności:
 - a) Sprawozdania budżetowe sporządzać w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz wykazywać w nich kwoty wynikające z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia.
 - b) Sprawozdanie zbiorcze sporządzać na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia.
 7. Inwentaryzacje środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, przeprowadzać na ostatni dzień roku obrotowego drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami (weryfikacji) oraz powiązania ich z zapisami ksiąg rachunkowych, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
 8. Przypisu należności podatkowych w ewidencji księgowej, w tym na koncie podatnika oraz w rejestrze przypisów i odpisów dokonywać pod datą złożenia deklaracji, doręczenia decyzji

wymiarowej, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego, w związku z art. 21 § 1 pkt 2 Ordynacja podatkowa.

9. Przypisu na szczegółowych kontach podatników dokonywać jedną kwotą w wysokości odpowiadającej wysokości zobowiązania podatkowego podatnika, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 10 wyżej cytowanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostki samorządu terytorialnego.
10. Zobowiązania jednostki regulować w terminach ich wymagalności. Nie dopuszczać do powstania zobowiązań wymagalnych, mając na uwadze, że podstawową zasadą gospodarki finansowej określoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest terminowe dokonywanie wydatków.
11. W księgach rachunkowych roku obrotowego ujmować wszystkie obciążające jednostkę koszty dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty, zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
12. Przeprowadzić postępowanie wyjaśniające, mające na celu ustalenie podatników podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, w związku z niedoręczeniem decyzji wymiarowych stronie, zgodnie z przepisami art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym oraz art. 122 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Decyzje podatkowe doręczać w sposób określony w przepisach rozdziału 5 „Doręczenia” Ordynacji podatkowej.
13. Egzekwować od jednostek organizacyjnych gminy obowiązek złożenia deklaracji na podatek nieruchomości, stosownie do art. 6 ust. 9 pkt 1, w związku z art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 274 a § 1 Ordynacji podatkowej.
14. W sytuacji zaistnienia zdarzeń mających wpływ na wysokość opodatkowania, powstanie lub wygaśnięcie zobowiązania podatkowego w ciągu roku egzekwować od podatników obowiązek złożenia korekty deklaracji, art. 6 ust. 9 w związku z art. 6 ust. 3 i ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w przypadku stwierdzenia, iż deklaracje wypełniono nierzetelnie, podejmować czynności wynikające z art. 274 a § 2 Ordynacji podatkowej.
15. Wyegzekwować od podatnika pn. PKP Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie należny gminie podatek od nieruchomości za lata 2011 – 2014 wraz z należnymi odsetkami.
16. Grunty stanowiące współwłasność małżonków opodatkować 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 o podatku leśnym, z wyjątkiem od tej zasady określonym w art. 3 ust. 6 ustawy o podatku rolnym, tj. w sytuacji gdy użytki rolne albo grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych stanowią gospodarstwo rolne prowadzone w całości przez jednego ze współwłaścicieli (współposiadaczy) podatek ustala się w drodze decyzji wymiarowej tylko temu współwłaścicielowi, który w całości prowadzi to gospodarstwo.
17. Nagrody jubileuszowe dla pracowników samorządowych przyznawać w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody i wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 ust. 1 i ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

18. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy wypłacać zgodnie z § 18 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
19. Wpłaty na PFRON dokonywać w ustawowym terminie, tj. do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie takiego obowiązku, zgodnie z art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
20. Diety miesięczne dla radnych naliczać i wypłacać w wysokości zgodnej z obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej, stosownie do art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym.
21. Zaprzestać dokonywania wydatków bezpośrednio ze środków ujętych w budżecie na ochronę przeciwpożarową, w rozdziale 75412 – „Ochotnicze straże pożarne”, na cele inne niż koszty określone w art. 32 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, tj. przede wszystkim koszty wyposażenia, utrzymania, szkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej, stosownie do art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
22. Wydatków budżetowych dokonywać w granicach kwot określonych uchwałą budżetową oraz planem finansowym, przy uwzględnieniu prawidłowo dokonanych przeniesień, stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
23. Od wykonawców żądać wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
24. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zwracać wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane (pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy) w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane, zgodnie z przepisami art. 148 ust. 5 i art. 151 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
25. W kosztorysie inwestorskim zawierać wszystkie elementy wymagane przepisami § 7 Infrastruktury z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzenia kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych, określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

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 Burmistrza 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 Miejska w Osieku

ZAŚPIECZA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach

mgr Zbigniew Rekas