

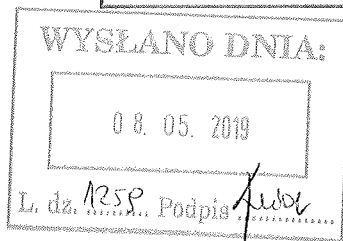


REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W KIELCACH

POLECANY KOPIA
ZA POTWIERDZENIEM
ODBIORU

PRIORYTET

WK.60.44.2018



Kielce, dnia 8 maja 2019 roku

Pan Marcin Piszczek
Burmistrz Miasta Jędrzejowa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od 3 grudnia 2018 r. do 28 lutego 2019 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Jędrzejów za 2017 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 18 marca 2019 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy.

Kontrola wykazała, że wnioski pokontrolne nr 1, 10, 11, 26, 27 i 37 sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym WK.60.20.4505.2014 z dnia 16.12.2014 r. na podstawie wyników poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2014 r. nie zostały wykonane. W dalszym ciągu występują nieprawidłowości w zakresie dotyczącym niesporządzania zestawienia obrotów dzienników częściowych, sporządzania i przekazywania dowodów księgowych w zakresie zmian stanu środków trwałych w terminie uniemożliwiającym wprowadzenie zdarzeń do ksiąg rachunkowych poszczególnych okresów sprawozdawczych, nierzetelnego wykazywania danych w deklaracji Urzędu Miejskiego na podatek od nieruchomości, nierzetelnego wykazywania skutków z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz z tytułu udzielonych zwolnień w sprawozdaniach budżetowych, nieprzekazania w trwały zarząd nieruchomości na rzecz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły, w szczególności:

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Pomimo stosowania w ewidencji księgowej Urzędu dzienników częściowych, nie sporządzano na koniec każdego okresu sprawozdawczego zestawienia obrotów tych dzienników, co narusza art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości².
2. Na dzień 31.12.2017 r. nie sporządzono zestawienia sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, co narusza art. 18 ust. 2 ww. ustawy.
3. W księgach rachunkowych Urzędu nie ujmowano (na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”) należności wynikających z not obciążeniowych dotyczących kosztów wychowania

¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm., dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2019 r. poz. 351, dalej ustawa o rachunkowości

2021/19
[signature]

przedszkolnego uczniów uczęszczających do przedszkoli w Gminie Jędrzejów, niebędących mieszkańcami Gminy Jędrzejów. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³, a także zasady funkcjonowania konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, określone w załączniku nr 3 do wówczas obowiązującego 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 Polskiej⁴.

4. Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
 - a) operacje gospodarcze dotyczące zwrotu podatków/opłat ujmowano zapisem Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”, Ma 130-02 „Rachunek bieżący jednostki - dochody”, nie dokonywano natomiast technicznych zapisów ujemnych na koncie 130 w celu zachowania obowiązującej na tym koncie zasady czystości obrotów,
 - b) na dzień 31.12.2017 r. konto 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich” wykazywało saldo obejmujące kwotę niewykorzystanej dotacji celowej podlegającej zwrotowi, którą organ dotujący zaliczył do dochodów budżetowych roku 2018, zamiast dokonać przeniesienia należności na konto 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”,
 - c) zwrot części niewykorzystanych dotacji celowych w roku bieżącym ujmowano zapisem ujemnym: strona Wn konta 133 „Rachunek budżetu” i strona Ma konta 901 „Dochody budżetu”, zamiast zapisem dodatnim po przeciwnych stronach tych kont Wn 901 i Ma 133, przypis dotacji do zwrotu w roku następnym ujęto zapisem: Ma 224-08 „Rozrachunki budżetu”, Ma 901 „Dochody budżetu” – zapis ujemny, zamiast zapisem dodatnim po przeciwnych stronach tych kont.
 - d) operacje gospodarcze dotyczące przekazania przez Gminę środków pieniężnych w łącznej kwocie 931.498,95 zł na rzecz spółki komunalnej Wodociągi Jędrzejowskie Sp. z o.o. ujmowano jako długoterminowe aktywa finansowe na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” przed datą dokonania stosownego wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego zapisem księgowym Wn 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” i Ma 130 „Rachunek bieżący jednostki”, zamiast na stronie Wn konta 240 „Pozostałe rozrachunki” (zapisem Wn 240 i Ma 130).Nieprawidłowość narusza art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania ww. kont określone w załączniku nr 2 i nr 3 do wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
5. Stwierdzono przypadki nieterminowego ujęcia w 2017 r. zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych Urzędu. Powyższe dotyczyło zwiększenia wartości początkowej środków trwałych dotyczących zakończonych i rozliczonych 23 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 845.039,26 zł z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 5 miesięcy, spowodowanym nieterminowym sporządzaniem dowodów OT przez pracowników merytorycznych. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 760 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

6. Wystąpiły liczne przypadki ujmowania w ewidencji analitycznej do konta 011 „Środki trwałe” gruntów bez określenia ich wartości. W ten sposób ujęto wg stanu na dzień 31.12.2017 r. 826 z 1.744 pozycji. Nieprawidłowość narusza art. 28 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 2 i art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określone w załączniku nr 3 do wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
7. Ewidencja rozliczeń związanych z centralizacją podatku VAT nie odzwierciedlała faktycznego stanu rozrachunków z tytułu podatku podlegającego wpłacie do Urzędu Skarbowego lub kwoty podatku do zwrotu bądź przeniesienia na następny okres rozliczeniowy. Powyższe spowodowane było przyjęciem niewłaściwego sposobu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi Gminy dotyczącymi centralizacji podatku VAT w załączniku Nr 6 do zarządzenia Burmistrza Nr 535/2016 z dnia 05.12.2016 r. w sprawie centralizacji w zakresie podatku od towarów i usług Gminy Jędrzejów oraz jej jednostek organizacyjnych. Z deklaracji VAT-7 Gminy Jędrzejów za okres 12.2017 r. wynika, że kwota VAT należnego wynosiła 116.377,00 zł, VAT naliczonego 9.024,00 zł, natomiast kwota VAT podlegającego wpłacie do US wynosiła 107.353,00 zł. Podatek VAT został przekazany do Urzędu Skarbowego w dniu 23.01.2018 r. w kwocie 107.353,00 zł zgodnie z deklaracją VAT-7 gminy za okres 12.2017. Na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2017 r. konta rozrachunkowe dotyczące centralizacji podatku VAT wykazywały nw. salda: konto 225-06 saldo Ma w kwocie 83.605,52 zł dotyczące stanu środków pieniężnych zgromadzonych na wydzielonym rachunku bankowym dotyczącym centralizacji podatku VAT oraz konto - 225-04 saldo Ma w kwocie 5,02 zł dotyczące zaokrągleń VAT. Ww. salda ujęto w bilansie Urzędu Miejskiego w pasywach w poz. C.II.2 „Zobowiązania wobec budżetów”, pomimo że z deklaracji VAT-7 gminy wynika VAT do zapłaty w kwocie 107.353,00 zł. Z powyższego wynika, że stan ww. rozliczeń wynikający z ewidencji księgowej nie odpowiada stanowi rzeczywistości – rozliczeń z tego tytułu z Urzędem Skarbowym, co narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
8. W jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miejskiego w Jędrzejowie sporządzonym w dniu 02.02.2018 r. za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r. (korekta nr 1):
 - a) w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” w podziale klasyfikacji budżetowej 758/75801/2920 „Subwencje ogólne z budżetu państwa” wykazano kwotę 17.658.206,00 zł, zamiast kwoty 19.305.231,00 zł. Różnica pomiędzy kwotą wykazaną w sprawozdaniu a kwotą faktycznie otrzymaną wynosi 1.647.025,00 zł i wynika z faktu, że do dochodów otrzymanych w 2017 r. nie zaliczono kwoty subwencji otrzymanej w grudniu 2017 r. na styczeń 2018 r. w wysokości 1.647.025,00 zł (WB nr 246 z dn. 20.12.2017 r.).
 - b) w kolumnie 11 „Nadpłaty” w podziale klasyfikacji budżetowej 700/70005/0470 – nadpłaty z tytułu wpływów z opłat za trwały zarząd, użytkowanie i służebności wykazano 0,00 zł, zamiast wykazać kwotę 26,57 zł, wynikającą z ewidencji szczegółowej do konta 221.
 - c) w kolumnie 9 i 10 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” oraz „Należności pozostałe do zapłaty w tym „zaległości netto” w podziale klasyfikacji budżetowej 900/90002/0970 należności z tytułu wpływów z różnych dochodów wykazano 0,00 zł, zamiast wykazać kwotę 631,60 zł, wynikającą z ewidencji szczegółowej do konta 221.

- d) w kolumnie 13 „Skutki udzielonych ulg i zwolnień, obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych)” wykazano kwotę 139.369,86 zł stanowiącą skutki udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych na podstawie uchwały Rady Miejskiej Nr XLVIII/425/14 z dnia 08.01.2014 r., zamiast kwoty 85.728,57 zł. Różnica w kwocie 53.641,29 zł stanowi zawyżenie skutków udzielonych ulg i zwolnień w 2017 r. na podstawie ww. uchwały Rady Miejskiej. W konsekwencji nieprawidłowo wykazano kwotę skutków udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za 2017 r. Analogicznie nieprawidłowo zostały wykazane dane w zakresie skutków udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości od osób prawnych w sprawozdaniu Rb-27S i Rb-PDP za 2016 r. w kwocie 140.060,72 zł, zamiast w kwocie 86.301,07 zł oraz w Rb-27S i Rb-PDP za 2015 r. w kwocie 220.769,40 zł, zamiast w kwocie 86.491,91 zł.
- e) w kolumnie 12 „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy” w podatku od nieruchomości od osób prawnych wykazano kwotę 146.809,51 zł, która nie uwzględniała korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2015-2016 złożonych w 2017 r. przez podatnika nr 76. Szacowane zawyżenie skutków obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości od osób prawnych za 2017 r. wynosi 167,82 zł. Nieprawidłowości naruszają § 9 ust. 1 i ust. 2 wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵, w związku z § 3 ust. 1 pkt 7, pkt 9-10 i pkt 12 i ust. 4 pkt 3 oraz § 8 ust. 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia.
9. W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2017 r. (sporządzonym w dniu 19.02.2018 r.), w pozycji D.16 „wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych” po stronie wykonania wykazano kwotę 1.986.677,00 zł, pomimo że z Bilansu z wykonania budżetu Gminy sporządzonego na dzień 31.12.2016 r. wynikały wolne środki w kwocie 3.306.571,65 zł, co stanowiło różnicę w kwocie 1.319.894,65 zł. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. oraz § 13 pkt 5 lit. d) „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 39 do tego rozporządzenia, w związku z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
10. Nie wysłano potwierdzeń sald należności na dzień 31.12.2017 r. do 2 podmiotów prowadzących księgi rachunkowe na łączną kwotę 1.638,36 zł, co narusza art. 26 ust. 1 pkt 2 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
11. Inwentaryzacja środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych na koniec 2017 r. w formie spisu z natury została przeprowadzona nieprawidłowo. Świadczy o tym m.in. fakt nie zawarcia w arkuszach spisu z natury od nr 49 do nr 71 daty przeprowadzania spisu z natury oraz informacji o pomieszczeniach w których dane środki trwałe (ujęte na kontach 011 i 013) się znajdowały, co wskazuje że faktycznie dokonano „przepisania” danych zawartych w ewidencji środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych prowadzonej przy pomocy programu

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r.

komputerowego PUMA moduł środki trwałe. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości w związku z art. 27 ust. 1 tej ustawy.

12. W wyniku przeprowadzonej na dzień 31.12.2017 r. inwentaryzacji salda konta 030 „Długoterminowe aktywa finansowe” w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z dokumentami źródłowymi i weryfikacji tych składników nie stwierdzono różnic, pomimo że saldo Wn konta analitycznego 030-04 (udziały Wodociągi Jędrzejowskie) wykazywało wartość 24.445.178,81 zł, która nie była zgodna z wpisami do KRS spółki dokonanymi do dnia 31.12.2017 r. Wg wyciągu z KRS spółki „Wodociągi Jędrzejowskie” wynika, że wartość kapitału zakładowego na dzień 31.12.2017 r. wynosiła 23.182.850,00 zł, co stanowiło 463.657 udziałów. Tym samym nieujawnienie, niewyjaśnienie i nierozliczenie w toku przeprowadzonej inwentaryzacji różnicy pomiędzy stanem rzeczywistym a wynikającym z ksiąg rachunkowych stanowi naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

II. W zakresie budżetu Gminy:

Kwoty spłat rat kapitałowych kredytów oraz wykupu papierów wartościowych wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych, wykazane na lata 2025-2027 w kolumnie 14.1 „Spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” załącznika nr 1 do uchwały Rady Miejskiej Nr XXVII/235/2016 z dnia 30.12.2016 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Jędrzejów na lata 2017-2028 (ze zmianami wprowadzonymi w 2017 roku), wykazano niezgodnie z harmonogramami spłat kredytów oraz wykupu papierów wartościowych określonych w umowach. Nieprawidłowość narusza art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zgodnie z którym wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna.

III. W zakresie dochodów:

1. W deklaracjach Urzędu Miejskiego na podatek od nieruchomości na lata 2017-2018 sporządzonych w dniu 27.03.2018 r. wykazano nierzetelne dane, tj.:
- a) w powyższych deklaracjach na podatek od nieruchomości nie wykazano do opodatkowania powierzchni gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym była Gmina oraz gruntów znajdujących się w posiadaniu samoistnym Gminy, tj. co najmniej o powierzchni 173.028,00 m², w tym powierzchni dróg 169.236,00 m² (dr) oraz powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych 3.792,00 m² (Ba, Bi). Szacowane zaniżenie podatku od nieruchomości na 2017 r. wynosi 31.145,00 zł oraz na 2018 r. wynosi 32.875,00 zł.
- Nieprawidłowość narusza art. 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶, w związku z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁷, w związku z art. 272 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa⁸.
- b) w deklaracji na podatek od nieruchomości na 2018 r. do powierzchni 205,0903 ha gruntów wykazanych jako zwolnione z podatku na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nieprawidłowo zaliczono powierzchnię gruntów sklasyfikowanych jako

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 725, dalej ustawa prawo geodezyjne i kartograficzne

⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., dalej Ordynacja podatkowa

grunty rolne oraz jako pastwiska, tj. co najmniej działkę nr 315 w Podlaszczu o powierzchni 2,54 ha oraz działkę nr 18 obręb 07 Miasto Jędrzejów o powierzchni 0,0329 ha, co stanowi naruszenie art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 272 ust. 2 i 3 ustawy Ordynacja podatkowa.

2. W zakresie prowadzenia ewidencji podatków w 2017 r. stwierdzono, że na kontach podatników osób fizycznych, przypisu podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości dokonywano pod datą wydania decyzji ustalających wysokość podatku na 2017 r., zamiast pod datą odbioru decyzji. Nieprawidłowość narusza art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy o rachunkowości, w związku z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego⁹ i art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa.
3. Nie podejmowano w stosunku do zobowiązanych z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, co skutkowało również dopuszczeniem do przedawnienia należności z tego tytułu na kwotę 2 595 zł. Powyższe narusza art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych i art. 6 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰.

IV. W zakresie wydatków budżetowych

W 2017 roku zaniżono kwotę należnego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych o kwotę 1.170,38 zł na skutek nieprawidłowego przyjęcia do naliczania przeciętnej liczby zatrudnionych oraz w częściowo w nieprawidłowej wysokości przyjęto wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Nieprawidłowość narusza art. 5 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych¹¹.

V. W zakresie gospodarki mieniem

W 2017 roku i w latach poprzednich Burmistrz nie przekazał w trwały zarząd nieruchomości na rzecz jednostek organizacyjnych Gminy nieposiadających osobowości prawnej, a tym samym nie uregulowano prawnej formy władania nieruchomościami niezbędnymi do wykonywania działalności statutowej tych jednostek. Stwierdzona nieprawidłowość narusza art. 43 ust. 1 i 5, w związku z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹².

VI. W zakresie rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego z jej jednostkami organizacyjnymi:

W 2017 r. prowadzono jeden wspólny rachunek bankowy dla Samorządowego Centrum Usług Wspólnych w Jędrzejowie oraz obsługiwanych przez to Centrum 19 jednostek oświatowych. Z obowiązującego do dnia 31 sierpnia 2017 r. art. 39 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty¹³, a obecnie art. 68 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹⁴ wynika, że dyrektor szkoły lub placówki i.in. w szczególności dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły lub placówki zaopiniowanym przez radę szkoły lub placówki i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może

⁹ Dz. U. Nr 208, poz. 1375, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm., dalej ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1316 ze zm., dalej ustawa o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

¹³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1943 ze zm.,

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 996 ze zm., dalej ustawa Prawo oświatowe

organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły lub placówki. Posiadanie jednego wspólnego rachunku bankowego dla wszystkich jednostek oświatowych uniemożliwia wykonywanie funkcji kierownika jednostki, który jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty (obowiązującym do dnia 31.08.2017 r.) obecnie art. 68 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo oświatowe, z którego wynika, że dyrektor szkoły lub placówki w szczególności m.in. kieruje działalnością szkoły lub placówki oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Jednostki budżetowe wykonują budżet gminy i powinny posiadać odrębne rachunki bankowe w banku prowadzącym obsługę budżetu, a zatem organ wykonawczy, którym był Burmistrz winien był upoważnić kierowników jednostek budżetowych do otwarcia rachunków bankowych we wskazanym banku obsługującym budżet. Brak odrębnych rachunków bankowych spowodował w konsekwencji, iż Burmistrz przekazywał środki na wydatki dla odrębnych jednostek budżetowych na rachunek bankowy Samorządowego Centrum Usług Wspólnych, zamiast na rachunki bankowe jednostek oświatowych. W konsekwencji powyższego przyjmowano bez zastrzeżeń od Kierownika SCUW sprawozdania budżetowe, z operacji finansowych oraz sprawozdania finansowe obejmujące SCUW oraz obsługiwane jednostki oświatowe zamiast żądać od Kierownika SCUW sprawozdań z poszczególnych jednostek oświatowych oraz nie prowadzono rozliczeń z tytułu dochodów i wydatków zrealizowanych przez poszczególne jednostki oświatowe na kontach 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” oraz 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, co narusza § 20 wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., § 6 ust. 1 pkt 3 wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁵.

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 Jędrzejów 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 Jędrzejów 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 Miejskiego, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora

¹⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773

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. Sporządzać zestawienia obrotów dzienników częściowych za dany okres sprawozdawczy, stosownie do art. 14 ust. 3 ustawy o rachunkowości.
2. Co najmniej na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych sporządzać zestawienie sald wszystkich kont ksiąg pomocniczych, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
3. W księgach rachunkowych ujmować wszystkie należności - w tym z tytułu not obciążeniowych dotyczących kosztów wychowania przedszkolnego, celem odzwierciedlenia w nich stanu rzeczywistego, zgodnie z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze obowiązek ewidencjonowania w księgach rachunkowych wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność dochodów, stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
4. W księgach rachunkowych Urzędu jako jednostki oraz w ewidencji budżetu, zapisów o zdarzeniach dokonywać w ujęciu systematycznym, stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. 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 Polskiej¹⁶, a w szczególności:
 - a) zwrot części niewykorzystanych dotacji celowych ujmować w roku bieżącym (otrzymania dotacji) zapisem dodatnim na stronie Wn konta 901 „Dochody budżetu” w korespondencji ze stroną Ma konta 133 „Rachunek budżetu”,
 - b) przypis kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku następnym, ujmować w roku przekazania na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji ze stroną Ma konta 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich”,
 - c) w celu zachowania obowiązującej na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” zasady czystości obrotów – do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadzać dodatkowo techniczny zapis ujemny,
 - d) operacje gospodarcze dotyczące przekazania przez Gminę środków pieniężnych na rzecz spółki komunalnej ujmować zapisem księgowym Wn 240 „Pozostałe rozrachunki” i Ma 130 „Rachunek bieżący jednostki” w dacie przelewu, a następnie w dacie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego objęte udziały w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego ujmować jako długoterminowe aktywa finansowe na koncie 030 „Długoterminowe aktywa finansowe”

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1911, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

zapisem księgowym Wn 030 i Ma 240, mając na uwadze również art. 262 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych¹⁷.

5. Zapewnić właściwy obieg dowodów księgowych mając na uwadze, aby zdarzenia gospodarcze w szczególności dotyczące zmian w stanie środków trwałych w wyniku zakończenia inwestycji były ujmowane w księgach rachunkowych we właściwym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
6. Grunty wyceniać nie rzadziej niż na dzień bilansowy wg cen nabycia, a jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny – jego wyceny dokonywać według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu, mając na uwadze że każdy składnik aktywów ujęty w księgach to kontrolowane przez jednostkę zasoby majątkowe o wiarygodnie określonej wartości, stosownie do art. 28 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 2 i art. 3 ust. 1 pkt 12 ustawy o rachunkowości.
7. Rzetelnie prowadzić księgi rachunkowe, aby stan rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług wynikający z ksiąg odzwierciedlał stan rzeczywisty, stosownie do art. 4 ust. 2 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
8. W polityce rachunkowości Urzędu ustalić zasady ewidencji zdarzeń gospodarczych dotyczących rozliczeń scentralizowanego podatku VAT, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy o rachunkowości oraz § 20 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 lit. b) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. mając na uwadze zapewnienie w zakresie rozliczeń VAT rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych i wykazywanie zgodnie z treścią ekonomiczną danych w sprawozdaniu finansowym.
9. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁸ i sprawozdania budżetowe sporządzać rzetelnie oraz wykazywać w nich dane wynikające z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia, a w szczególności:
 - a) jako dochody otrzymane wykazywać w sprawozdaniu Rb-27S kwoty dochodów otrzymanych na rachunek bankowy jednostki w okresie sprawozdawczym, pomniejszone o dokonane zwroty, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5, ust. 2 pkt 1 lit. c), pkt 2 lit c), ust. 4 pkt 4 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia,
 - b) w sprawozdaniu Rb-27S, a w konsekwencji w również sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych wykazywać kwoty stanowiące rzeczywiste skutki obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych przez Gminę ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) z uwzględnieniem złożonych w trakcie roku budżetowego korekt deklaracji, mając na uwadze przepisy § 3 ust. 1 pkt 9-10 i pkt 12 oraz § 7 ust. 4 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.
10. Dokonać weryfikacji wykazanych kwot skutków obniżenia górnych stawek podatku rolnego i od środków transportowych od osób prawnych oraz podatku od nieruchomości, podatku rolnego i od środków transportowych od osób fizycznych za 2017 r. w zakresie uwzględnienia przy ich wyliczeniu ewentualnych korekt deklaracji/informacji złożonych przez podatników

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 505

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 109 ze zm.

w 2017 r. za lata ubiegłe. Sporządzić skorygowane sprawozdania Rb-27S i Rb-PDP za 2017 r. oraz za lata 2015-2016 i przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, w terminie 5 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, w związku z przepisami § 24 ust. 6 i ust. 9 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia. Do sprawozdań dołączyć szczegółową informację o wielkościach dokonanych korekt ze wskazaniem, że zostały one dokonane w wyniku kontroli przeprowadzonej przez RIO.

11. W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania wykazywać prawidłowo obliczoną kwotę wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, stosownie do § 12 pkt 5 lit. d) „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r.
12. Na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadzać rzetelną inwentaryzację wszystkich aktywów i pasywów i odpowiednio ją dokumentować, stosownie do art. 26 ust. 1 i art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości mając na uwadze, że:
 - środki trwale podlegają inwentaryzacji w drodze spisu z natury, przy czym grunty oraz środki trwale, do których dostęp jest znacznie utrudniony lub przeprowadzenie ich spisu z natury z przyczyn uzasadnionych nie jest możliwe oraz wartości niematerialne i prawne – inwentaryzowane winny być drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 i 3 tej ustawy,
 - należności podlegają inwentaryzacji drogą uzyskania potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 powołanej ustawy, z wyjątkiem należności spornych i wątpliwych, należności od osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, które inwentaryzowane są drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy,
 - długoterminowe aktywa finansowe podlegają inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.
13. Spłaty rat kapitałowych wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych wykazywać za poszczególne lata w kolumnie 14.1 „Spłaty rat kapitałowych oraz wykup papierów wartościowych, o których mowa w poz. 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” załącznika do WPF wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego w kwotach zgodnych z harmonogramami spłat określonych w umowach celem zachowania realistyczności WPF, stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
14. W deklaracjach Urzędu Miejskiego na podatek od nieruchomości wykazywać rzetelne dane w zakresie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym jest Gmina oraz nieruchomości będących w posiadaniu samoistnym Gminy, podlegających opodatkowaniu stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 21 ust. 1 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne.

Ponadto w deklaracjach wykazywać prawidłowe dane w zakresie nieruchomości pozostających w zasobie gminnym, nierozdysponowanych na rzecz osób trzecich, zwolnionych ustawowo z podatku od nieruchomości, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 15 tej ustawy.

15. Sporządzić korekty deklaracji Urzędu Miejskiego na podatek od nieruchomości za 2017 i 2018 r. zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 w związku z art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Uregulować zaległy podatek od nieruchomości za lata 2017-2018.
16. Na szczegółowych kontach podatników dokonywać zapisów zgodnie ze stanem rzeczywistym, stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości przy czym przypisu podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych dokonywać pod datą faktycznego doręczenia decyzji podatnikowi, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, w związku z art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 i art. 212 Ordynacji podatkowej.
17. Podejmować czynności mające na celu dochodzenie należności z tytułu opłaty za zajęcie pasa drogowego i nie dopuszczać do przedawnienia tych należności określonego w art. 40d ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych oraz podejmować czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych celem wyegzekwowania należnych jej wierzytelności stosownie do art. 6 § 1 ustawy z 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.
18. W prawidłowej wysokości naliczać i przekazywać odpis na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych przyjmując prawidłową przeciętną liczbę zatrudnionych, stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych oraz prawidłową wysokość odpisu podstawowego na ZFŚS na jednego zatrudnionego zgodnie z art. 5 ust. 2 ww. ustawy.
19. Podjąć wraz z kierownikami jednostek nieposiadających osobowości prawnej niezbędne działania i uregulować formę władania nieruchomościami gminnymi, przekazując jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej w trwały zarząd nieruchomości niezbędne do wykonywania ich statutowej działalności w trwały zarząd, stosownie do art. 43 ust. 1 i ust. 5, w związku z art. 4 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
20. Upoważnić kierowników jednostek budżetowych do otwarcia rachunków bankowych we wskazanym banku obsługującym budżet, stosownie do art. 68 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo oświatowe.
21. Środki na wydatki na realizację planów finansowych przekazywać z rachunku budżetu bezpośrednio na rachunki bankowe poszczególnych jednostek mając na uwadze art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 10c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.
22. Ewidencję szczegółową kont 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” oraz 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” prowadzić w sposób umożliwiający ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami, stosownie do zasad funkcjonowania tych kont określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
23. Egzekwować od Samorządowego Centrum Usług Wspólnych:
 - a) bilanse, rachunki zysków i strat, zestawienia zmian w funduszu jednostki oraz informacje dodatkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdania finansowego jednostki samorządu terytorialnego sporządzone dla poszczególnych jednostek obsługiwanych, zgodnie z § 23 ust. 1 i § 33 ust. 6 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

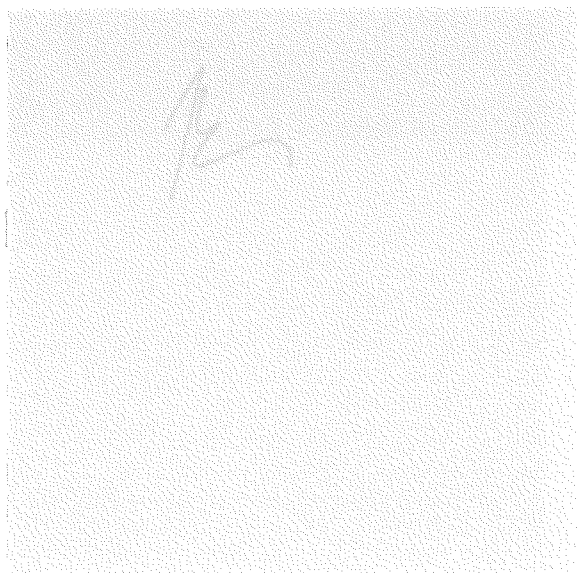
- b) jednostkowe sprawozdania budżetowe Rb-27S oraz Rb-28S, sporządzane odrębnie dla poszczególnych jednostek obsługiwanych, stanowiące podstawę sporządzania sprawozdań zbiorczych, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
 - c) jednostkowe sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z, sporządzane odrębnie dla poszczególnych jednostek obsługiwanych, stanowiące podstawę sporządzania sprawozdań łącznych, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
- 24.** Konsekwentnie realizować wnioski pokontrolne wydane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach, mając na celu usunięcie w sposób trwały nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych przeprowadzonych w jednostce.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 Jędrzejowie



ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Zbigniew Pekas