



Kielce, dnia 5 października 2022 roku

WK.60.23.2022

Pan Krzysztof Obratański
Burmistrz Miasta i Gminy Końskie

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 Urzędzie Miasta i Gminy w Końskich w okresie od dnia 20 czerwca do dnia 8 sierpnia 2022 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Końskie za 2021 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 12 sierpnia 2022 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową **Gminy Końskie**. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- 1.** W zakresie ewidencji środków na rachunkach bankowych ustalono, że:
 - a)** rachunek bankowy podzielonej płatności podatku VAT (tzw. split payment) o numerze 10 1240 (...) 8009 7562, prowadzony przez Bank Pekao S.A., nie został objęty ewidencją księgową, tj. kontrolowana jednostka nie posiadała urządzenia księgowego odzwierciedlającego bezpośrednio obroty i salda tego rachunku bankowego. Według potwierdzenia sald rachunków bankowych na dzień 31.12.2021 r. rachunek podzielonej płatności VAT wykazywał saldo w kwocie 386,64 zł. Brak wyodrębnienia konta księgowego do rachunku podzielonej płatności podatku VAT spowodował nieprawidłowe zaprezentowanie danych w sprawozdaniu finansowym Bilans Urzędu Miasta i Gminy sporządzonym na dzień 31.12.2021 r. (z dnia 27.04.2022 r.). W pozycji B.III.2 przedmiotowego sprawozdania wykazano jedynie stan środków pieniężnych na rachunkach bankowych w kwocie 1.576.856,03 zł stanowiący sumę sald Wn kont 135 i 139 wynikających z ewidencji księgowej (zaniżenie o kwotę 386,64 zł).
 - b)** nie zachodziła zgodność zapisów między bankiem a ewidencją księgową jednostki w przypadku konta 130-01 „Rachunek bieżący jednostki – wydatki”, które wykazywało saldo Wn 168,62 zł według stanu na dzień: 02.02.2021 r., 03.02.2021 r., 04.02.2021 r., 05.02.2021 r., 08.02.2021 r., 09.02.2021 r., 10.02.2021 r., 11.02.2021 r., 12.02.2021 r., 15.02.2021 r., pomimo że z wyciągów bankowych do rachunku wydatków wynikało saldo 0,00 zł wg stanu na powyższe dni. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² oraz § 23 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³ w związku z zasadami funkcjonowania kont zespołu 1 „Środki pieniężne i rachunki bankowe” określonymi w załączniku nr 3 do tego rozporządzenia.

2. W sprawozdaniu Urzędu Miasta i Gminy Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2021 roku (korekta nr 1 z dn. 28.04.2022 r.) w pozycji N3.2 „depozyty na żądanie” wykazano kwotę 20.907.481,82 zł zamiast kwoty 20.942.954,76 zł. Różnica w kwocie 35.472,94 zł wynika z faktu nieuwzględnienia należności na kwotę (+)37.001,00 zł (saldo Wn konta analitycznego 224-009-223) oraz niepominięcia kwoty depozytów na żądanie o kwotę (-)1.528,06 zł (część salda Ma konta analitycznego 224-014).

Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴ oraz § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a) „Instrukcji sporządzania sprawozdań” stanowiącej załącznik nr 8 do tego rozporządzenia.

W toku kontroli w dniu 22.06.2022 r. sporządzono korektę sprawozdania jednostkowego Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2021 r. w zakresie pozycji N3.2 „depozyty na żądanie”.

3. Wystąpiły przypadki nieterminowego ujęcia w ewidencji środków trwałych zwiększeń z tytułu przyjęcia na stan środków trwałych z zakończonych inwestycji na łączną kwotę 628.792,71 zł, z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 22 miesięcy na skutek nieterminowego przekazania do Wydziału Finansowego dowodów wewnętrznych OT przez pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za ich sporządzenie. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

II. W zakresie dochodów budżetowych:

1. W deklaracji na podatek od nieruchomości na 2021 r. sporządzonej w Urzędzie Miasta i Gminy Końskie nie wykazano powierzchni oddanych w najem lokali mieszkalnych, niestanowiących odrębnych nieruchomości. Analogicznie nie wykazano powierzchni lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości w deklaracjach na podatek od nieruchomości na 2020 r. i 2022 r., a w deklaracjach na podatek od nieruchomości na lata 2016-2019 powierzchnia oddanych w najem lokali mieszkalnych, niestanowiących odrębnych nieruchomości wykazywana była jako zwolniony z opodatkowania przedmiot podatku od nieruchomości, ze wskazaniem jako podstawy zwolnienia art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ww. deklaracje na podatek od nieruchomości zostały przyjęte bez zastrzeżeń przez Inspektorów w Wydziale Finansowym, co narusza art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁵, mając na uwadze że art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁶ nie przewiduje zwolnienia od podatku niewyodrębnionych lokali mieszkalnych, które były przekazane osobom fizycznym

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

⁵ Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm., dalej ustawa Ordynacja podatkowa

⁶ Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 ze zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

na podstawie umowy najmu. W takiej sytuacji, obowiązek podatkowy nie przechodzi na najemców, do zapłaty podatku od nieruchomości zobowiązana jest gmina.

W toku kontroli złożono korekty deklaracji a podatek od nieruchomości za lata 2017-2022, w których wykazano powierzchnie oddanych w najem lokali mieszkalnych, niestanowiących odrębnych nieruchomości. W dniu 4.08.2022 r. dokonano wpłaty podatku od nieruchomości za lata 2017-2022 wynikającego z korekt deklaracji sporządzonych w toku kontroli w kwocie 42.392,00 zł wraz z odsetkami (10.764,00 zł) na rachunek dochodów Urzędu.

2. Nie wezwano Starosty Koneckiego do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości na 2020 r., 2021 r i 2022 r., pomimo że z ewidencji gruntów wynika, że na terenie Miasta i Gminy Końskie znajdują się nierozdysponowane działki będące własnością Skarbu Państwa o symbolu dr, N, B, Bi, Bp. Skarb Państwa jest podatnikiem podatku od nieruchomości w odniesieniu do gruntów stanowiących jego własność i nie będących w posiadaniu innych podmiotów, natomiast Starosta winien składać w jego imieniu deklaracje na podatek od nieruchomości oraz uiszczać ten podatek. Nieprawidłowość narusza art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
3. W zakresie podejmowania czynności windykacyjnych dotyczących zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stwierdzono, że w okresie od 2017 r. do dnia kontroli nieterminowo podejmowano czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych wobec dłużników posiadających zaległości z tytułu tej opłaty, o czym świadczy nieterminowe wystawianie i przesyłanie upomnień oraz tytułów wykonawczych m.in. wobec podmiotów o nr kartotek: 890, 1123, 1554, 2776 i 5273.
Nieprawidłowość narusza art. 6 § 1, art. 15 § 1 i art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷ oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych⁸, w związku z art. 6b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹.

III. W zakresie wydatków budżetowych:

1. Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku p. o. Zastępca Skarbnika nie przyznano w okresie od dnia 10.02.2020 r. do dnia 10.07.2022 r. dodatku funkcyjnego, co narusza § 7 pkt 1 obowiązującego w jednostce regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta i Gminy w Końskich wprowadzonego Zarządzeniem Nr 77/2009 Burmistrza z dnia 22.04.2009 r. z późniejszymi zmianami, zgodnie z którym pracownikom zatrudnionym na stanowiskach związanych z kierowaniem zespołem, tj. sekretarzowi, skarbnikowi, zastępcy skarbnika, kierownikom wydziałów, naczelnikom oraz radcy prawnemu przysługuje dodatek funkcyjny.
2. Burmistrz w latach 2016-2022 pracownikom zatrudnionym w Urzędzie Miasta i Gminy na stanowiskach: Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego oraz p. o. Zastępca Skarbnika przyznawał dodatki specjalne w sposób stały, regularny i długookresowy a ponadto w uzasadnieniu ich przyznania wskazywano zawsze tą samą okoliczność. Dodatki przyznawano osobnymi pismami na czas określony wynoszący 12 miesięcy. W konsekwencji dodatek specjalny stał się stałym

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 479 ze zm., dalej ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji

⁸ Dz.U. z 2020 r. poz. 2083 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych

⁹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1297 ze zm., dalej ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

elementem wynagrodzenia ww. pracowników, związanym ze stałym wykonywaniem tych samych obowiązków. Dodatek specjalny to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym, nieposiadającym cech stałości. Jeżeli pracownik stale wykonuje określone czynności, to wynagrodzenie z tego tytułu powinno być uwzględnione w poziomie jego wynagrodzenia zasadniczego lub dodatku funkcyjnego. Dodatek specjalny powinien mieć charakter fakultatywny, a okoliczności jego przyznania bezwzględnie charakter „okresowości”, co dotyczy zarówno zwiększenia obowiązków służbowych, jak i powierzenia dodatkowych zadań, na co wprost wskazuje art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. Dodatek specjalny nie może być stałym elementem wynagrodzenia, związanym ze stałym zwiększeniem obowiązków lub zadań pracownika, lecz winien pojawiać się wówczas, gdy zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań ma charakter okresowy.

Ciągły charakter tego świadczenia przesądza, że przedmiotowe dodatki specjalny przyznano z naruszeniem art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁰.

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

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy 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 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, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Miasta i Gminy, 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.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz.539, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

1. Operacje gospodarcze dokonywane na rachunkach bankowych ujmować w księgach rachunkowych zgodnie z przyjętymi przez jednostkę zasadami klasyfikacji zdarzeń oraz ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze zasady funkcjonowania konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” określone w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku oraz w obowiązującej w jednostce dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, a w szczególności:
 - ewidencjonować na wyodrębnionym koncie księgowym obroty i salda z rachunku bankowego podzielonej płatności,
 - zapisów w ewidencji księgowej konta 130-02 dokonywać na podstawie dokumentów bankowych celem zachowania zgodności zapisów między jednostką a bankiem, tak aby zapisy w księgach rachunkowych odzwierciedlały stan rzeczywisty,.
2. Sprawozdanie kwartalne Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzać na podstawie ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz § 13 ust. 1 pkt 4 lit. a) „Instrukcji sporządzania sprawozdań”, stanowiącej załącznik nr 8 do tego rozporządzenia.
3. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzać w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze zapewnienie bieżącego przekazywania do Wydziału Finansowego dowodów OT dotyczących przyjęcia środków trwałych z inwestycji, celem umożliwienia ujmowania zdarzeń w miesiącu, w którym wystąpiły.
4. W deklaracji na podatek od nieruchomości sporządzonej przez Urząd Miasta i Gminy wykazywać rzetelne dane w zakresie przedmiotów podlegających opodatkowaniu tym podatkiem oraz zwolnionych z tego podatku, mając na uwadze, że w przypadku posiadania przez osoby fizyczne gminnych lokali mieszkalnych, niestanowiących odrębnych nieruchomości, obowiązek podatkowy w podatku ciąży na ich właścicielu, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
5. Wyegzekwować od Starosty Koneckiego obowiązek złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości, stosownie do art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 21 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
6. Podejmować konsekwentne czynności zmierzające do wszczęcia postępowania egzekucyjnego w stosunku do osób posiadających zaległości z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosownie do art. 6 § 1, art. 15 § 1 i art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w związku z art. 6b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
7. Dodatki funkcyjne przyznawać na zasadach określonych w obowiązującym w jednostce regulaminie wynagradzania.

8. Dodatki specjalne dla pracowników samorządowych przyznawać z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności) a także wykazanie okresowego charakteru przyznania dodatku.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy 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.

PREZES

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka

(podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym)

Do wiadomości:

Rada Miejska w Końskich