



Kielce, dnia 6 lipca 2023 r.

WK.60.11.2023

Pan Ireneusz Gliściński
Wójt Gminy Krasocin

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 dnia 1 lutego 2023 r. do dnia 6 kwietnia 2023 r. w Urzędzie Gminy Krasocin kompleksową kontrolę gospodarki finansowej **Gminy Krasocin** za 2022 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 10 maja 2023 r.

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

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. W obowiązującej 2022 roku dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem Wójta Nr 72/2018 z dnia 30 sierpnia 2018 roku (ze zmianami) nie wprowadzono oraz nie określono zasad funkcjonowania konta 410 „Inne świadczenia finansowane z budżetu” oraz konta 411 „Pozostałe obciążenia”, pomimo iż w okresie 2022 roku w ewidencji księgowej jednostki ujmowano zdarzenia gospodarcze na tych kontach. Nieprawidłowość narusza art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² w związku z § 20 ust. 1 pkt 1 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 Polskiej³. W trakcie kontroli Wójt zarządzeniem Nr 32/23 z dnia 6 kwietnia 2023 r. wprowadził oraz określił zasady funkcjonowania ww. kont. W związku z powyższym odstąpiono od formułowania wniosku pokontrolnego w przedmiotowym zakresie.

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

² Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

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

2. Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont urzędu oraz budżetu przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
 - a) koszty dotyczące zakupu wartości niematerialnych i prawnych na łączną kwotę 66.731,46 zł poniesione w związku z realizacją projektu „Cyfrowa Gmina” ujęto w ewidencji księgowej Urzędu zapisem Wn 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” i Ma 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, co w konsekwencji spowodowało ujęcie zwiększenia wartości niematerialnych i prawnych zapisem: Wn 020 „Wartości niematerialne i prawne” i Ma 080, pomimo iż te składniki aktywów nie stanowią środków trwałych w budowie zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy o rachunkowości.
 - b) do wartości niematerialnych i prawnych (strona Wn 020) zaliczono roczną licencję na użytkowanie na 50 stanowiskach programu „ESET PROTECT” na kwotę 6.617,40 zł. Poniesiony wydatek nie spełnia wymagań określonych dla wartości niematerialnych i prawnych określonych w art. 3 ust. 1 pkt 14 ustawy o rachunkowości.
 - c) ewidencję z tytułu udzielonej z budżetu gminy pożyczki dla Stowarzyszenia „Kultura dla wszystkich” w kwocie 100.000,00 zł prowadzono na koncie 260 „Zobowiązania finansowe” zamiast na koncie 250 „Należności finansowe”.
Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 2, art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasady funkcjonowania ww. kont określone w załączniku nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
3. Wpływy na rachunek bankowy z tytułu zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego, zwrotu dodatku węglowego, zwrotu niewykorzystanych dotacji oraz obciążenia rachunku bankowego dochodów z tytułu zwrotu odsetek, zwrotu mylnych wpłat ujmowano odpowiednio na kontach 130-01 „Rachunek bieżący jednostki - wydatki” i 130-02 „Rachunek bieżący jednostki - dochody” zapisami ujemnymi, mimo że nie były to zapisy korygujące do błędnych zapisów. Powyższe nieprawidłowości naruszają zasady funkcjonowania konta 130 określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. i w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości oraz art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
4. W 2022 roku dochody w kwocie co najmniej 4.914,00 zł z tytułu refakturowania najemcy opłat za centralne ogrzewanie klasyfikowano do § 0750 zamiast do § 0830 „Wpływy z usług”, co narusza zasady klasyfikacji określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴.
5. Wystąpiły przypadki niebieżącego ujmowania zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych Urzędu bowiem stwierdzono, że część zdarzeń dotyczących zwiększenia wartości środków trwałych na sumę ogółem 50.615,00 zł nie została ujęta na koncie 011 „Środki trwałe” we właściwych okresach sprawozdawczych na skutek nieterminowego sporządzenia dowodów PK. Opóźnienia wyniosły od 1 do 11 miesięcy, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
6. Pod datą 31.12.2022 r. w ewidencji księgowej budżetu ujęto roczny przypis należnych odsetek od kredytów i pożyczek za 2022 rok na stronie Wn konta 909-06 (kredyty) lub 909-07

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

(pożyczki) w korespondencji ze stroną Ma analitycznego konta 134 lub 260 oraz zapłatę tych odsetek na stronie Wn 134 lub 260 i Ma 909, co narusza § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

II. W zakresie dochodów budżetowych:

Nie dokonano właściwej weryfikacji deklaracji na podatek od nieruchomości na 2022 rok złożonej przez:

- a) Spółkę z o.o. - podatnika o numerze konta 900/0069, który wykazał do opodatkowania m.in. 7.500 m² gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, mimo że z ewidencji gruntów i budynków wynika, że podatnik posiada w użytkowaniu wieczystym grunty o łącznej powierzchni 19.096 m² podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W trakcie kontroli podatnik złożył korektę deklaracji na podatek od nieruchomości za 2022 rok, w której wykazał do opodatkowania 11.960 m² gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i 7.136 m² gruntów pozostałych oraz budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o wartości 10.000 zł. W wyniku złożonej korekty deklaracji dokonano przypisu podatku na kwotę 5.204,00 zł. Złożona przez podatnika korekta deklaracji jest nieprawidłowa, ponieważ cała powierzchnia gruntów, tj. 19.096 m² winna być wykazana w pozycji grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- b) Zakład Gospodarki Komunalnej, który w załączniku do deklaracji ZDN-2 „Dane o przedmiotach opodatkowania zwolnionych z opodatkowania” wykazał grunty, budynki i budowle jako zwolnione uchwałą Rady Gminy Nr XXII/181/12 według stawki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Przedmiotowe grunty, budynki i budowle zostały przez Gminę przekazane do Zakładu, który jest jednostką organizacyjną funkcjonującą w formie zakładu budżetowego, powołaną do wykonywania zadań własnych Gminy m.in. w zakresie zaopatrzenia w wodę oraz odprowadzenia ścieków. Prowadzona przez Zakład działalność nie ma charakteru zarobkowego, tj. nie wykazuje na dążenie do osiągnięcia zysku, lecz prowadzona jest w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, a tym samym nie jest działalnością gospodarczą, pod pojęciem której, stosownie do art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, w związku z art. 1a ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, należy rozumieć zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły. Brak którejkolwiek z tych cech oznacza, że dana działalność nie może być zakwalifikowana do kategorii działalności gospodarczej. Nadto część gruntów wykazanych w deklaracji stanowi użytki rolne, które winny być objęte podatkiem rolnym stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym⁵. Nieprawidłowe sporządzenie deklaracji spowodowało zawyżenie skutków udzielonych ulg i zwolnień w sprawozdaniach Rb-PDP oraz Rb-27S za 2022 r. o kwotę 1.226.538,41 zł. Zawyżenie skutków wystąpiło również w latach wcześniejszych. W trakcie trwania kontroli podatnik złożył korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2018-2022, w których wykazał grunty i budynki wg stawki pozostałe. Kwota zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie uchwał Rady Gminy za okres 2018-2022 roku wyniosła łącznie 35.893,15 zł.

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 333, dalej ustawa o podatku rolnym

Nieprawidłowości naruszają art. 272 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁶ oraz art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁷, w związku z art. 1a ust. 1 pkt 3 i pkt 4 tej ustawy, jak również art. 1, art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o podatku rolnym.

III. W zakresie wydatków budżetowych:

Przyznany w latach 2020-2022 dodatek specjalny dla dwóch pracowników nie został uwzględniony przy naliczaniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za te lata. Zaniżenie dodatkowego wynagrodzenia rocznego wyniosło łącznie 1.575,54 zł. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁸, w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop⁹. W trakcie kontroli pracownikom wypłacono wyrównanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego za lata 2020-2022.

IV. W zakresie gospodarki nieruchomościami:

1. W 2019 r. Wójt Gminy zawarł kolejną umowę dzierżawy nieruchomości rolnej na okres 4 lat, co narusza § 1 uchwały Nr XXII/103/08 z dnia 11 września 2008 roku w sprawie zasad wdzierżawiania lub najmu nieruchomości położonych na terenie Gminy Krasocin, zgodnie z którym kolejna umowa dzierżawy może być zawarta na czas oznaczony nie dłuższy niż trzy lata.
2. W latach 2020-2022 nie dokonywano waloryzacji czynszu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, ogłoszonych przez Prezesa GUS, pomimo ujęcia odpowiednich zapisów w zawartej w dniu 31.12.2018 r. umowie dzierżawy nieruchomości rolnej. Zaniżenie czynszu za lata 2020 -2022 stanowi kwotę 403,55 zł. Powyższe narusza postanowienia zawartej umowy oraz art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.
W czasie kontroli dokonano waloryzacji czynszu. Dzierżawca wpłacił czynsz w kwocie 403,55 zł.

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 poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm., dalej ustawa Ordynacja podatkowa

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 1872, dalej ustawa o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej

⁹ Dz. U. z 1997 r. poz. 14, dalej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop

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 Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt, jako organ wykonawczy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu 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 Prezydencie (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. W księgach rachunkowych budżetu i Urzędu ujmować rzetelnie operacje gospodarcze zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2, art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., a w szczególności:
 - a) Nie ujmować na koncie 080 „Środki trwałe w budowie” operacji związanych z zakupem wartości niematerialnych i prawnych, a zakup wartości niematerialnych i prawnych ujmować bezpośrednio na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”,
 - b) ewidencję z tytułu udzielonych z budżetu gminy pożyczek prowadzić w księgach budżetu na koncie 250 „Należności finansowe”.
2. Nie dokonywać ujemnych zapisów w księgach rachunkowych, jeżeli zapisy nie są korektami błędnych uprzednio dokonanych zapisów zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, a wpływ z tytułu zwrotów ujmować na stronie Wn kont służących do ewidencji środków pieniężnych na rachunkach bankowych, w korespondencji z właściwymi kontami mając na uwadze, że należy zachować zgodność zapisów między jednostką a bankiem, stosownie do zasad funkcjonowania kont rachunków bankowych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
3. Nie zaliczać do wartości niematerialnych i prawnych opłat licencyjnych o okresie ważności nieprzekraczającym 12 miesięcy, ujmując poniesiony wydatek z tego tytułu w ciężar kosztów bieżącego okresu, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 14 i art. 33 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zasad funkcjonowania konta 020 „Wartości niematerialne i prawne” określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

4. Prawidłowo stosować w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikację dochodów i wydatków określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
5. 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.
6. Odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmować w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału, stosownie do zapisów § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
7. Dokonywać rzetelnej kontroli przedkładanych przez podatników deklaracji na podatek od nieruchomości, w celu stwierdzenia ich formalnej poprawności oraz ustalenia stanu faktycznego, w zakresie niezbędnym do stwierdzenia ich zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do art. 272 pkt 2 i pkt 3 w związku z art. 3 ust. 5 i art. 155 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji wzywać podatnika do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych, stosownie do art. 274a § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. W stosunku do podatnika o nr konta 900/0069 przeprowadzić czynności przewidziane przepisami ustawy Ordynacja podatkowa. Poinformować Regionalną Izbę Obrachunkową o skutkach przeprowadzonych czynności wyjaśniających.
8. W sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2023 r. uwzględnić prawidłowe kwoty skutków obniżenia górnych stawek podatku oraz skutki udzielonych ulg i zwolnień wynikające ze złożonych korekt deklaracji na podatek od nieruchomości przez Zakład Gospodarki Komunalnej za lata 2018-2022, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8, 9 i 11 oraz § 7 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁰.
9. Do sumy wynagrodzeń stanowiących podstawę dodatkowego wynagrodzenia rocznego zaliczać wynagrodzenia i inne świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniem jednorazowych lub nieperiodycznych (za okres nie dłuższy niż jeden miesiąc) wypłat, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, w związku z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
10. Kolejne umowy najmu, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość zawierać zgodnie z postanowieniami obowiązującej uchwały w sprawie zasad wdzierżawiania lub najmu nieruchomości położonych na terenie Gminy Krasocin.
11. Dokonywać waloryzacji stawek czynszu zgodnie z postanowieniami zawartych umów, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 144 ze zm.

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

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

Damian Grzelka¹¹

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Do wiadomości:

Rada Gminy w Krasocinie

¹¹ podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym.