

Wrocław, 16 kwietnia 2020 roku

WK.WR.40.10.2020.408

**Pan
Wojciech Głogulski
Wójt Gminy Domaniów**

**Domaniów 56
55-216 Domaniów**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) przeprowadziła, w okresie od 13 stycznia do 9 marca 2020 r., kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Domaniów. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 9 marca 2020 r., którego jeden egzemplarz przekazano Panu Wójtowi.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami urzędu, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej Gminy Domaniów nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

Konto pozabilansowe Urzędu (jednostki budżetowej) 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” na 31 grudnia 2018 r. wykazywało saldo Ma w wysokości 16.260.093,97 zł, co było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 998 określonymi w załączniku nr 3 do zarządzenia Wójta nr 230/2016 z 16 czerwca 2016 r. ze zm. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości. Z ww. zasad rachunkowości wynika, że na koniec roku konto 998 nie wykazuje salda.

W bilansie z wykonania budżetu Gminy sporządzonym na 31 grudnia 2018 r. w aktywach: w pozycjach I.1.1 Środki pieniężne budżetu, II.2 Należności od budżetów, II.3 Pozostałe należności i rozliczenia, wykazano odpowiednio kwoty 626.571,33 zł, 127.839,41 zł i 0,00 zł, natomiast z ewidencji księgowej wynikały odpowiednio kwoty 626.573,65 zł (różnica 2,32 zł) – saldo Wn konta 133 „Rachunek budżetu”, 78.334,29 zł (różnica 49.505,12 zł) – saldo Wn konta 224 „Rozrachunki budżetu”, 49.505,12 zł (różnica 49.505,12 zł) – salda Wn kont 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”; w pasywach w pozycji I.3 Pozostałe zobowiązania, wykazano kwotę 0,00 zł, natomiast z ewidencji księgowej wynikała kwota 2,32 zł (różnica 2,32 zł) – saldo Ma konta 240 „Pozostałe rozrachunki”.

W bilansie jednostki budżetowej (Urzędu) sporządzonym na 31 grudnia 2018 r. w aktywach: w pozycjach B.II.2 Należności od budżetów, B.II.4 Pozostałe należności, wykazano odpowiednio kwoty 23.070,28 zł i 1.769.815,28 zł, natomiast z ewidencji księgowej wynikały odpowiednio kwoty 23.514,18 zł (różnica 443,90 zł) – saldo Wn konta 225 „Rozrachunki z budżetami” i 1.790.839,86 zł (różnica 21.024,58 zł, która wynikała z uwzględnienia tzw. „per salda” konta 221) – suma sald Wn kont 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami” pomniejszona o saldo Ma konta 290 „Odpisy aktualizujące należności”; w pasywach w pozycji D.II.2 Zobowiązania wobec budżetów, wykazano kwotę 20.709 zł, natomiast z ewidencji księgowej wynikała kwota 21.152,90 zł (różnica 443,90 zł) – saldo Ma konta 225 „Rozrachunki z budżetami”. Powyższe było niezgodne z art. 4 ust. 2 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm., obecnie Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.).

Na koniec 2018 r. pomiędzy zapisami konta 011 „Środki trwałe” księgą główną a księgami pomocniczymi wystąpiła różnica 918,62 zł (nieujęcie w ewidencji syntetycznej zmniejszenia wartości sprzętu pożarniczego), co było niezgodne z art. 16 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości.

W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec:

- II, III i IV kwartału 2018 r. oraz I, II, III i IV kwartału 2019 r., Gmina nie wykazała (z uwzględnieniem zapłaconych rat) zobowiązania dotyczącego zakupu na 24 raty telefonu za 1.357,92 zł, wynikającego z zawartego 28 maja 2018 r. aneksu do umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych,

- IV kwartału 2018 r. oraz I, II, III i IV kwartału 2019 r., Gmina nie wykazała (z uwzględnieniem zapłaconych rat) zobowiązania dotyczącego zakupu na 24 raty telefonu za 2.214 zł, wynikającego z zawartego 26 października 2018 r. aneksu do umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych.

Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773) stanowiącym, że w układzie przedmiotowym prezentowane są zobowiązania, o których mowa w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 72 ust. 2 ustawy, wynikające z tytułów dłużnych: umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach (tzw. sprzedaż na raty). W trakcie kontroli przedłożono kontrolującym korektę sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2019 r.

W zakresie dochodów budżetowych

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r. wykazano: skutki obniżenia górnych stawek podatkowych zaniżone o kwotę 4.888,15 zł, skutki udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) zawyżone o kwotę 7.619,77 zł. Powyższe naruszało przepisy § 3 ust. 1 pkt 9, 10 oraz § 7 ust. 4 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109 ze zm.; Dz.U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.). W trakcie kontroli przedłożono kontrolującym korekty ww. sprawozdań za 2018 r.

Organ podatkowy, wbrew postanowieniom zawartym w art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), nie przeprowadzał czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji podatkowych i ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności deklaracji z przedstawionymi dokumentami oraz wbrew art. 21 ust. 1 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne z 17 maja 1989 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm., Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm., Dz.U. z 2019 r. poz. 725 ze zm.) nie uwzględniał danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków, będących podstawą wymiaru podatków o czym świadczą nieprawidłowości stwierdzone u podatników podatku od nieruchomości o nr kont: J00001, J00007, J00057 oraz podatników opłacających podatek w formie łącznego zobowiązania pieniężnego o nr kont R020010, R021008. Wszczęte w trakcie kontroli postępowania wyjaśniające skutkowały tym, iż podatnicy podatku od nieruchomości (osoby prawne) oraz podatnicy opłacający podatek w formie łącznego zobowiązania pieniężnego złożyli korekty deklaracji (informacji) na podatek od nieruchomości i podatek rolny. W wyniku złożonych korekt: podatnikowi o numerze ewidencyjnym J00001 dokonano odpisu podatku od nieruchomości za lata 2016-2019 w łącznej kwocie 56 zł, podatnikowi o numerze ewidencyjnym J00007 dokonano przypisu podatku od nieruchomości za lata 2018-2019 w łącznej kwocie 1.113 zł oraz przypisu podatku rolnego za 2018 r. w kwocie 26 zł, podatnikowi nr J00057 dokonano odpisu podatku od nieruchomości za lata 2016-2019 w łącznej kwocie 612 zł, podatnikowi o numerze ewidencyjnym R020010 wydano decyzje zmieniające za lata 2016-2019, w których zwiększono wymiar podatku od nieruchomości za lata 2016-2019 w łącznej kwocie 884 zł i zmniejszono wymiar podatku rolnego o kwotę 62 zł, podatnikowi o numerze ewidencyjnym R021008 wydano decyzje zmieniające za lata 2016-2019, w których zwiększono podatek rolny o łączną kwotę 341 zł.

W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych

Wójt Gminy Domaniów, podpisując umowę nr 68/2018 z 22 czerwca 2018 r. z terminem realizacji robót do 200 dni od dnia podpisania umowy (najpóźniej do 8 stycznia 2019 r.), tj. wykraczającym poza rok budżetowy, zmienionej aneksem nr 1 z 7 stycznia 2019 r., na zadanie pn. „Budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Teodorów – etap I: stan surowy zamknięty z elewacjami – w ramach zadania inwestycyjnego pod nazwą Budowa świetlic wiejskich na terenie gminy Domaniów”, zaciągnął zobowiązanie na kwotę 219.999,03 zł bez upoważnienia udzielonego przez Radę Gminy Domaniów, czym naruszył art. 261 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm., obecnie Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), zgodnie z którym „kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązanie pieniężne (...) do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.” Przedmiotowe zadanie inwestycyjne nie zostało ujęte w przyjętej na 2018 r. i zmienianej w trakcie roku Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2018-2026. W przedmiotowej sprawie przed podpisaniem ww. umowy na kwotę 219.999,03 zł, z terminem realizacji robót wykraczającym poza

rok budżetowy, Wójt nie uzyskał stosownego upoważnienia do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania udzielonego przez Radę Gminy na podstawie art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym „uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań: związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.”

Mając powyższe na uwadze należy zauważyć, że umowa została kontrasygnowana przez Skarbnika. Kontrasygnowanie przez Skarbnika – głównego księgowego budżetu umowy nr 68/2018 z 22 czerwca 2018 r. świadczy o tym, iż nierzetelnie dokonana została wstępna kontrola zgodności operacji gospodarczej lub finansowej z planem finansowym, czym naruszono postanowienia art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 54 ust. 3 pkt 3 powołanej ustawy o finansach publicznych, złożenie podpisu przez Skarbnika na dokumentach dotyczących danej operacji, będącego dowodem dokonania przez głównego księgowego wstępnej kontroli, o której mowa w ust. 1 pkt 3 art. 54 oznacza m.in., że zobowiązanie wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia dotyczące zadań pn. „Przebudowa części drogi gminnej nr 111593D od skrzyżowania z drogą powiatową nr 1591D do końca miejscowości Radłowice w ramach zadania rekultywacyjnego pod nazwą „Piskorzówek - Radłowice droga dojazdowa do gruntów rolnych” i „Budowa świetlicy wiejskiej w miejscowości Teodorów – etap I: stan surowy zamknięty z elewacjami – w ramach zadania inwestycyjnego pod nazwą Budowa świetlic wiejskich na terenie gminy Domaniów” (w 2 na 3 skontrolowane zamówienia publiczne) opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie, odpowiednio: 75 dni i 35 dni od dnia zawarcia umowy z wykonawcami, czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm., Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm., obecnie Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), który stanowi, że „jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

W zakresie gospodarki mieniem

Ogłoszenie o pierwszym ustnym przetargu ograniczonym na sprzedaż nieruchomości niezabudowanej (działka nr 160/9 obręb Janków) z 27 lutego 2018 r., nie zawierało uzasadnienia wyboru formy przetargu, co było niezgodne z § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r., poz. 1490) z którego wynika, że w ogłoszeniu o przetargu ustnym ograniczonym podaje się informację, że przetarg jest ograniczony, wraz z uzasadnieniem wyboru formy przetargu.

Ogłoszenie o drugim przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej nr 146/18, obręb Domaniów z 8 lutego 2019 r., nie zawierało terminu przeprowadzenia poprzedniego przetargu, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2018 r. poz. 2204 ze zm., Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.) z którego wynikało, że w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań w ogłoszeniu o przetargu podaje się terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Wójt Gminy Domaniów na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz pracownicy merytoryczni Urzędu Gminy Domaniów – zgodnie z zakresami czynności.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) ujmowania w księgach rachunkowych i wykazywania w sprawozdaniu finansowym zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną oraz ustalania oddzielnie i nie kompensowanie ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, stosownie do art. 4 ust. 2 oraz 7 ust. 3 ustawy,
 - b) dokonywanie na kontach ksiąg pomocniczych zapisów będących uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) dokonywania przez Skarbnika – głównego księgowego wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, stosownie do art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a) ustawy;
 - b) zaciągania przez Wójta zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy wyłącznie na podstawie i w granicach uzyskanego od Rady Gminy upoważnienia do zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania, o którym mowa w art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych;

- c) przestrzegania zasady określonej w art. 261 ustawy, zgodnie z którą kierownik samorządowej jednostki budżetowej może, w celu realizacji zadań, zaciągać zobowiązania pieniężne do wysokości kwot wydatków określonych w zatwierdzonym planie finansowym jednostki.
3. Przestrzeganie przyjętych przez jednostkę zasad (polityki) rachunkowości, w szczególności w zakresie zasad ewidencjonowania operacji gospodarczych na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego” stosownie do opisu konta.
 4. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.), w szczególności w zakresie wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP skutków: obniżenia górnych stawek podatkowych obliczonych za okres sprawozdawczy, udzielonych ulg i zwolnień obliczonych za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych), obliczonych za okres sprawozdawczy, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9, 10 oraz § 7 ust. 4 załącznika nr 36 rozporządzenia.
 5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.), w szczególności w zakresie dokonywania czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności danych zawartych w deklaracjach (informacjach) oraz ustalanie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do art. 272 pkt 2 i 3 ustawy.
 6. Ustalanie wymiaru podatku zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.).
 7. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773), w szczególności w zakresie wykazywania w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań jednostki z tytułu umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach (tzw. sprzedaż na raty), stosownie do § 2 ust. 1 pkt 2 załącznika nr 9 rozporządzenia.
 8. Przestrzeganie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), w szczególności w zakresie zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie określonym w art. 95 ust. 1 ustawy.
 9. Podawanie w ogłoszeniach o przetargach ustnych ograniczonych uzasadnienia wyboru formy przetargu, stosownie do § 15 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz.U. z 2014 r. poz. 1490).
 10. Zamieszczanie w ogłoszeniach o kolejnych przetargach na sprzedaż nieruchomości informacji o terminach przeprowadzenia poprzednich przetargów, stosownie do art. 38 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.).

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości

Pan
Zdzisław Żygadło
Przewodniczący Rady Gminy Domaniów