

Wrocław, 17 stycznia 2014 roku

WK.60/226/K-50/13

**Pan  
Stanisław Henryk Pępkowski  
Burmistrz Przemkowa**

**ul. Plac Wolności 25  
59-170 Przemków**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 1113) przeprowadziła, w okresie od 12 września do 15 listopada 2013 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Przemków. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia kontroli przeprowadzonej w Gminie Przemków przedstawiono w protokole, którego jeden egzemplarz został przekazany Panu Burmistrzowi 18 listopada 2013 roku, w dniu jego podpisania.

W ramach kontroli gospodarki finansowej Gminy została przeprowadzona kontrola koordynowana w zakresie zadłużenia Gminy w latach 2011-2012. Zadłużenie Gminy według stanu na:

- 31 grudnia 2011 roku wyniosło 35.438.604,40 zł (w tym zobowiązania wymagalne 9.863.280,30 zł),
- 31 grudnia 2012 roku wyniosło 25.829.003,21 zł (w tym zobowiązania wymagalne 2.264.869,19 zł).

Ponadto, w okresie od 4 listopada do 12 listopada 2013 roku, została przeprowadzona kontrola wybranych zagadnień dotyczących gospodarki finansowej w Publicznym Przedszkolu nr 1 w Przemkowie. Ustalenia kontroli zostały zawarte w odrębnym protokole, w oparciu o który Izba wystosowała wystąpienie do Kierownika jednostki.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim wykazała, że obok pozytywnych ustaleń opisanych w protokole wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia, które wynikały głównie z braku staranności w przestrzeganiu przepisów prawa, zwłaszcza w zakresie regulowania zobowiązań, prawa podatkowego, prowadzenia księgowości oraz wewnętrznych regulacji dotyczących gospodarki finansowej.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

#### **W zakresie zadłużenia gminy**

Nie prowadzono ewidencji na koncie 133 „Rachunek budżetu” zgodnej z wyciągami bankowymi, czym naruszono podstawową zasadę, zgodnie z którą zapisy operacji pieniężnych dokonywanych na rachunku budżetu na koncie 133 dokonuje się zgodnie z zapisami w księgowości banku, co było niezgodne z opisem konta zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku 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 Polskiej (Dz.U. nr 128, poz. 861 ze zm.).

Nieprawidłowo księgowano uwidocznione w wyciągach bankowych operacje dotyczące naliczonych odsetek od kredytu oraz zadłużenie z tytułu niespłaconego w terminie kredytu w rachunku bieżącym

(obniżenie przyznanego kredytu w rachunku – różnice wskazano poniżej). W związku z czym zadłużenie wykazano w księgach rachunkowych w kwotach niższych niż faktyczne zadłużenie wynikające z wyciągów bankowych. Przykładowo:

saldo końcowe w wyciągu bankowym nr 128 na dzień 25 maja 2012 roku wyniosło - 3.017.738 zł,  
saldo końcowe w wyciągu bankowym nr 135 na dzień 31 maja 2012 roku wyniosło -2.943.716,66 zł,  
saldo końcowe w wyciągu bankowym nr 136 na dzień 1 czerwca 2012 roku wyniosło -3.474.303,19 zł,  
zadłużenie według konta 133 „Rachunek budżetu” 2.700.000 zł.

Nadwyżkę zadłużenia z tytułu wykorzystanego kredytu ponad limit przyznanego kredytu ujmowano na stronie Wn konta 133 „Rachunek budżetu” w korespondencji z kontem 224 „Rozrachunki budżetu”, czym zmniejszono stan wykorzystanego kredytu w rachunku budżetu. W efekcie tak prowadzonej ewidencji księgowej, w sprawozdaniach Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji nie został wykazany faktyczny stan zaciągniętego kredytu. Zgodnie z danymi wynikającymi z wyciągów bankowych (w systemie CorpoNet) stan zadłużenia z tytułu wykorzystanego kredytu na dzień 31 marca 2012 roku wyniósł 2.967.914,88 zł (w.b. nr 84), a na 30 września 2012 roku wyniósł 2.741.287,98 zł (w.b. nr 242), w księgach rachunkowych wykazano stan kredytu w rachunku w wysokości 2.700.000 zł.

Odpowiedzialność za nieprawidłowość ponosi Skarbnik - główny księgowy budżetu, która w latach 2010-2013 prowadziła ewidencję budżetu gminy.

W sprawozdaniach Rb-NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do 30 czerwca, do 30 września 2011 roku w pozycji D11 „kredyty i pożyczki” dane dotyczące przychodów po stronie wykonania obejmowały limit kredytu w rachunku bankowym budżetu określony przez Bank Spółdzielczy, zamiast faktycznie wykorzystany kredyt w rachunku. Limit kredytu w rachunku budżetu na 30 czerwca 2011 roku wyniósł 2.200.000 zł, natomiast faktycznie wykorzystany kredyt w rachunku bankowym na ten dzień wyniósł 2.215.209,37 zł. W ewidencji i w sprawozdaniu Rb-NDS przychody budżetu zaniżono o 15.209,37 zł.

W sprawozdaniach Rb-NDS za okres od początku roku do 31 marca 2012 roku i do 30 września 2012 roku w pozycji D11 „kredyty i pożyczki” w przychodach z tytułu kredytów i pożyczek - po stronie wykonania, nie wykazano kwoty wykorzystanego kredytu ponad limit wynoszący 2.700.000 zł, tj. 267.914,88 zł na dzień 31 marca 2012 roku i 41.287,98 zł na dzień 30 września 2012 roku.

Z instrukcji dotyczącej zasad sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2010 roku nr 20, poz. 103) wynika, że w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie budżetu j.s.t. dane dotyczące przychodów i rozchodów- po stronie wykonania - powinny być wykazane w wysokości faktycznie osiągniętych przychodów i zrealizowanych rozchodów, jak również powinny wynikać z prawidłowo prowadzonych urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy. Do zadań Skarbnika należało sporządzanie sprawozdawczości budżetowej.

W uchwałach budżetowych na 2011 rok i 2012 rok Rada Miejska w Przemkowie upoważniła

Burmistrza do zaciągnięcia kredytów i pożyczek na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu w wysokości 3.000.000 zł w 2011 roku oraz w 2012 roku w wysokości 3.000.000 zł do 19 marca 2012 roku, a po tym okresie zwiększono limit do 7.000.000 zł. Przy realizacji budżetu gminy, organ wykonawczy zaciągnął zobowiązania z tytułu kredytu bez zachowania limitu zaciągania zobowiązań - wskazanego w uchwale budżetowej na 2011 i 2012 rok. Kwota zaciągniętych zobowiązań przekroczyła kwotę określoną w uchwale budżetowej na 30 czerwca 2011 roku o 15.209,37 zł. Zaciągnięte zobowiązanie z kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu na dzień 30 czerwca 2011 roku wyniosło 3.015.209,37 zł. W 2012 roku został przekroczony ustalony przez Radę Miejską limit kredytu między innymi:

- na dzień 4 kwietnia 2012 roku o 206.960,98 zł, na dzień 30 marca 2012 roku o 241.954,98 zł,
- na dzień 31 marca 2012 roku o 267.914,88 zł, na dzień 25 maja 2012 roku o 317.738,18 zł,
- na dzień 1 czerwca 2012 roku o 774.303,19 zł, na dzień 6 czerwca 2012 roku o 166.581,29 zł.

Powyższe działanie stanowiło naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. nr 157, poz.1240 ze zm.), zgodnie z którym suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Odpowiedzialność za nieprawidłowość ponosi Burmistrz i Skarbnik.

Środki przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej, które mają określone przeznaczenie były źródłem finansowania zobowiązania wymagalnego z tytułu wykorzystanego kredytu. Otrzymałą w dniu 4 czerwca 2012 roku dotacją celową z Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego na realizację zadań zleconych w czerwcu 2012 roku, w dziale 852 „Pomoc Społeczna”, rozdziale 85212 „Świadczenia rodzinne, świadczenie z funduszu alimentacyjnego...”, § 2010 w kwocie 137.000 zł - w dniu jej otrzymania, spłacono zadłużenie z tytułu odsetek karnych od kredytu w kwocie 1.605,95 zł oraz z tytułu obniżonego debetu w kwocie 172.559,66 zł. Natomiast do Ośrodka Pomocy Społecznej w Przemkowie przekazano - otrzymałą w dniu 14 czerwca 2012 roku, część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin w kwocie 176.493 zł. Tym samym subwencja została skierowana na inne cele niż oświatowe.

Otrzymałą w dniu 5 czerwca 2012 roku dotacją celową na czerwiec 2012 roku w kwocie 39.000 zł, na realizację zadań zleconych w dziale 852, rozdziale 85212 § 2010 oraz dotację z Krajowego Biura Wyborczego na rejestr wyborców w kwocie 125 zł spłacono zadłużenie z tytułu odsetek karnych w kwocie 412,15 zł oraz z tytułu obniżonego debetu w kwocie 98.713,18 zł. Dotację przekazano do Ośrodka Pomocy Społecznej 20 czerwca 2012 roku, tj. po piętnastu dniach od daty wpływu środków na rachunek gminy.

W 2011 i 2012 roku z wyodrębnionego rachunku bankowego – sumy depozytowe, na którym jednostka przechowywała zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz z rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych dokonywano przelewu środków na rachunek bankowy budżetu, celem finansowania bieżącej działalności gminy oraz spłaty debetu w tym rachunku. W 2011 roku z rachunku sum depozytowych na rachunek bankowy budżetu przekazano środki w łącznej kwocie 502.184,81 zł. Środki te w roku budżetowym 2011 zostały zwrócone na rachunek sum depozytowych. W informacji o wykonaniu

zaleceń pokontrolnych (pismo z 25 lutego 2012 roku) Burmistrz poinformował, że wydatki budżetowe dokonywane będą wyłącznie ze środków publicznych. Tymczasem w 2012 roku z rachunku sum depozytowych zapożyczono środki pieniężne w kwocie 446.095,27 zł, w tym po tej dacie w kwocie 356.095,27 zł. Zwrotu środków dokonano z rachunku budżetu w kwocie 156.400 zł oraz z rachunku wydatków w kwocie 289.695,27 zł. Natomiast w 2013 roku z rachunku sum depozytowych zapożyczono środki w kwocie 40.637,40 zł (zwrotu dokonano z rachunku budżetu). Stanowiło to o braku realizacji zaleceń pokontrolnych. Podobnie w 2011 roku z rachunku Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych zapożyczono na rachunek budżetu środki w kwocie 35.371,94 zł (środki w całości zwrócono na rachunek ZFŚS). W świetle przepisów określonych w art. 5 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, środki pieniężne zgromadzone na rachunku bankowym sum depozytowych oraz na rachunku bankowym ZFŚS nie mieszczą się w kategorii środków publicznych.

W 2012 roku odsetki od wykorzystanych kredytów w kwocie 170.012,78 zł oraz odsetki karne w kwocie 2.397,45 zł były pobrane przez Bank bezpośrednio z rachunku bankowego budżetu gminy.

Ze względu na zadłużenie z tytułu kredytu w rachunku bankowym budżetu nie dokonano refundacji środków pieniężnych z rachunku wydatków Urzędu. W księgach rachunkowych Urzędu nie ewidencjonowano wydatków, zobowiązań ani kosztów z tytułu odsetek od kredytów na podstawie kopii wyciągów bankowych z rachunku bankowego budżetu. Powyższe skutkowało tym, że w ewidencji analitycznej do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” ani w żadnej innej ewidencji, w dziale 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego” oraz w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych nie wykazano faktycznej wysokości zapłaconych odsetek od kredytów i pożyczek. Wydatki z tytułu zapłaconych odsetek od wykorzystanych kredytów i pożyczek zostały zaniżone o 172.410,23 zł, tj. odsetki od wykorzystanego kredytu w rachunku bankowym w kwocie 107.445,85 zł (odsetki należne w kwocie 105.084,40 zł i odsetki karne w kwocie 2.397,45 zł), odsetki od kredytu zaciągniętego na podstawie umowy nr 89/2012 w kwocie 29.983,56 zł i odsetki od kredytu zaciągniętego na podstawie umowy nr 239/2012 w kwocie 34.980,82 zł.

O kwotę odsetek od kredytów zapłaconych z rachunku bankowego budżetu zaniżono wskaźnik spłaty długu. Spłata rat długoterminowych zobowiązań finansowych oraz wydatki na obsługę długu z tytułu odsetek wyniosły 13.523.038,18 zł, co w relacji do dochodów wykonanych stanowiło 34,80% dochodów. Natomiast po uwzględnieniu kwoty zapłaconych odsetek - nie ujętych w wydatkach Urzędu, wskaźnik ten wzrósł do 35,09%.

Poniesione wydatki z tytułu zapłaty odsetek od kredytów zaciągniętych w Banku Spółdzielczym w Przemkowie w kwocie 680.750,62 zł w 2011 roku i w kwocie 1.277.212,03 zł w 2012 roku zaewidencjonowane w księgach rachunkowych Urzędu na koncie 130-75702 „Rachunek bieżący jednostki” nie zostały udokumentowane dowodami księgowymi, dokumentującymi dany wydatek. Bank należne odsetki od zaciągniętych kredytów pobrał na podstawie not memoriałowych, które nie były drukowane w Urzędzie. Naruszono tym przepisy art. 20 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.), w świetle których podstawą zapisów w księgach

rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej.

Raty kredytu krótkoterminowego w kwocie 100.000 zł z terminem płatności 18 lipca 2011 roku i w kwocie 50.000 zł z terminem płatności 18 sierpnia 2011 roku, zaciągniętego na podstawie umowy kredytu nr 66/2011, zawartej w dniu 21 stycznia 2011 roku z Bankiem Spółdzielczym w Przemkowie na pokrycie występującego w ciągu roku deficytu budżetu, zostały spłacone po terminie określonym w harmonogramie spłat, tj. odpowiednio 22 lipca i 22 sierpnia 2011 roku. Od zadłużenia przeterminowanego (raty za czerwiec 2011 roku) w dniu 22 lipca 2011 roku zostały zapłacone odsetki karne w kwocie 104,11 zł.

Nieterminowa spłata raty pożyczki nr 197/P/W/LG/2010 zaciągniętej w WFOŚ i GW we Wrocławiu (nota księgowa nr 12/LG/2012 z 29 czerwca 2012 roku) oraz raty pożyczki nr 237/P/WI/LG/2010 (noty księgowa nr 13/LG/2012 z 29 czerwca 2012 roku) skutkowałą zapłatą w dniu 5 lipca 2012 roku odsetek karnych w kwocie łącznej 447 zł. Ponadto od wymagalnego zadłużenia z tytułu wykorzystanego kredytu ponad limit kredytu 2.700.000 zł w 2012 roku zostały zapłacone odsetki karne w kwocie 9.099,51 zł. Z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wynika, iż wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Nieterminowo były regulowane należne odsetki od kredytów krótkoterminowych zaciągniętych w Banku Spółdzielczym w Przemkowie na podstawie umowy nr 89/2012 o kredyt z 30 stycznia 2012 roku oraz na podstawie umowy nr 293/2012 o kredyt z 19 marca 2012 roku. Należne odsetki od kredytów z przedmiotowych umów, w każdym miesiącu, były regulowane po terminie określonym w § 7 umowy. Ponadto do 17 września 2013 roku nie zostały zapłacone odsetki od kredytu w kwocie 21.126,91 zł za czerwiec 2013 roku zaciągniętego na podstawie umowy nr 1839/2012 o kredyt długoterminowy z 31 grudnia 2012 roku. Stanowiło to naruszenie postanowień § 7 zawartych umów kredytów. Stosownie do postanowień § 9 przedmiotowych umów, w przypadku niespłacenia części lub całości kredytu (wraz z należnymi odsetkami) w terminie określonym w umowie, należność ta jest traktowana przez Bank jako zadłużenie przeterminowane. W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik stwierdziła, że od nieterminowej spłaty należnych odsetek od kredytów nie zostały zapłacone odsetki karne.

Jednostka nie uzyskała wymaganej art. 91 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o możliwości spłaty kredytu długoterminowego w kwocie 6.500.000 zł. Organ wykonawczy w dacie zawarcia umowy nr 1843/2012 o kredyt długoterminowy, tj. w dniu 31 grudnia 2012 roku zwrócił się do Regionalnej Izby Obrachunkowej o wydanie opinii (pismo Fin. 3021/13-K/12 z 31 grudnia 2012 roku). Wniosek w sprawie wydania opinii wpłynął do Izby 2 stycznia 2013 roku. Ponieważ uchwała budżetowa na 2012 rok utraciła moc obowiązującą z dniem 31 grudnia 2012 roku wydanie opinii w tej sprawie było bezprzedmiotowe.

Burmistrz przy kontrasygnacie Skarbnika, umową o kredyt z datą 31 grudnia 2012 roku udzielił Bankowi Spółdzielczemu w Przemkowie nieodwołalnego pełnomocnictwa do dokonywania wypłat z rachunku bankowego Urzędu o nr 04 8653 0004 0000 0000 0101 0002 środków pieniężnych z zaliczeniem ich na pokrycie wymagalnych zobowiązań w wysokości określonej w umowie. Takie postępowanie naruszało przepis art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że w celu zabezpieczenia

kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Kontrolowana jednostka nie dokonała weryfikacji prawidłowości wykazanego w ewidencji księgowej na dzień 31 grudnia 2011 roku stanu pożyczki w kwocie 1.013.608 zł, zaciągniętej 10 listopada 2010 roku w Spółce Akcyjnej ELECTUS w Lubinie, co stanowiło naruszenie postanowień § 9 pkt 2b Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie, stanowiącej załącznik nr 4 do zarządzenia nr 32/2010 Burmistrza z 24 marca 2010 roku. Ponadto do 10 października 2013 roku nie został zinwentaryzowany (zweryfikowany) stan pożyczki na dzień 31 grudnia 2012 roku zaciągniętej w Magellan S.A w Łodzi. Według ewidencji analitycznej do konta 260 „Zobowiązania finansowe” Gmina na dzień 31 grudnia 2012 roku posiadała pożyczkę w kwocie 3.479.000 zł. Natomiast z potwierdzenia stanu pożyczki na dzień 31 grudnia 2012 roku wynikało, iż posiada na ten dzień pożyczkę w kwocie 3.463.546,19 zł (różnica 15.453,81 zł) oraz odsetki od pożyczki w kwocie 135.006 zł.

W ewidencji na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” nie zostały wykazane odsetki od pożyczki za 2011 rok widniejące na potwierdzeniu salda Magellan S.A w Łodzi w kwocie 134.625,31 zł (na dzień 31.12.2011 roku) i odsetki od pożyczki w kwocie 135.006 zł (na dzień 31.12.2012 roku) naliczone do dnia 31 grudnia 2012 roku oraz odsetki od kredytów wykazane przez Bank Spółdzielczy na potwierdzeniu sald kredytów: 1.130,55 zł (umowa 3/2011), 969,05 zł (umowa 89/2012) oraz 852,88 zł (umowa nr 1839/2012), co było niezgodne z zasadami bilansowej wyceny zobowiązań finansowych. Brak ujęcia w księgach budżetu operacji stanowiło naruszenie zasad funkcjonowania kont, określonych w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 54/2012 Burmistrza Przemkowa z 31 lipca 2012 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości, w myśl których na stronie Wn konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” ujmuje się rozliczenie z tytułu zobowiązań, które w momencie zapłaty staną się wydatkami (zarachowane odsetki od pożyczek i kredytów) oraz zasad ewidencji na koncie 909 określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości... W świetle przepisów ustawy o rachunkowości, zobowiązania z tytułu pożyczek wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w kwocie wymagającej zapłaty (art. 28 ust. 1 pkt 8 ustawy o rachunkowości). W odniesieniu do pożyczek (kredytów) kwota wymagająca zapłaty to kwota zobowiązania z tytułu pożyczki (kredytu) wraz z należnymi odsetkami, która powinna zostać zapłacona na dzień bilansowy.

Księgi rachunkowe budżetu Gminy w latach 2011 - 2013 (w tym ewidencja operacji pieniężnych dokonywanych na rachunku bankowym budżetu) prowadzone były ręcznie w formie tabelarycznej przez Skarbnika, wbrew zapisom punktu 3 „Zasady budowy kont analitycznych dla budżetu gminy Przemków” zarządzenia nr 54/2012 Burmistrza z 31 lipca 2012 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości oraz ujętym w załączniku nr 6 do zarządzenia nr 32/10 Burmistrza Przemkowa z 24 marca 2010 roku, zgodnie z którymi ewidencja na koncie 133 „Rachunek budżetu” powinna być prowadzona w systemie informatycznym.

Na koncie 133 „Rachunek budżetu” nie były ewidencjonowane wszystkie operacje pieniężne objęte

wyciągiem bankowym; pomniejszono obroty strony Wn konta 133 „Rachunek budżetu” co najmniej o kwotę 2.461.444 zł. Nie ewidencjonowano wpływów środków pieniężnych z tytułu podatków i opłat, które Bank pobierał na spłatę zadłużenia. Dokonywanie zapisu na koncie 133 „Rachunek budżetu” niezgodnie z treścią operacji finansowej wynikającej z dowodu księgowego (wyciągu bankowego) stanowiło naruszenie art. 4 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości i świadczyło o nierzetelności ksiąg rachunkowych wyrażonej w art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W myśl tego przepisu księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan faktyczny.

Zapisy operacji finansowych dotyczące zapłaty odsetek od kredytów i pożyczek - prowadzone w księgach jednostki na koncie analitycznym 130-75702 „Rachunek bieżący jednostki” oraz w księgach budżetu na koncie 224 „Rozrachunki z budżetami” w latach 2011-2013 były dokonywane bez określenia ich treści (opisu). Tak prowadzona ewidencja odsetek od kredytów i pożyczek (na koncie 130) nie pozwalała na ustalenie, w jakiej wysokości od poszczególnych umów kredytów oraz jakie odsetki (należne czy karne) zostały naliczone oraz czy prawidłowo wydatkowano środki związane z obsługą długu gminy.

Z kolei prowadzona ewidencja szczegółowa do konta 224 „Rozrachunki z budżetami”, uniemożliwiała sprawdzenie poprawności wykazanego w Bilansie stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów oraz według poszczególnych budżetów. Zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości, zapis księgowy powinien zawierać co najmniej zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym, że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów. Zapisy powinny zapewnić dostarczenie zbiorów danych pozwalających – bez względu na stosowaną technikę, na uzyskiwanie w dowolnym czasie i za dowolny okres sprawozdawczy jasnych i zrozumiałych informacji o treści zapisów dokonywanych w księgach rachunkowych. Dowodziło to o naruszeniu zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych określonej w art. 24 ust. 4 ustawy o rachunkowości.

W Urzędzie nie drukowano dowodów księgowych (not) stanowiących podstawę ujęcia w księgach rachunkowych odsetek karnych zapłaconych od kredytu nie spłaconego w terminie lub zaciągniętego ponad ustalony limit. Tym samym pobrane przez Bank odsetki karne nie podlegały sprawdzeniu i zatwierdzeniu do wypłaty przez uprawnione osoby. W świetle zapisów § 21 Kontrola dowodów księgowych, zawartych w załączniku nr 2 do zarządzenia nr 32/10 Burmistrza Przemkowa z 24 marca 2010 roku dotyczącego Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych, dowody księgowe winny być sprawdzone pod względem merytorycznym, co polega na ustaleniu rzetelności ich danych, celowości gospodarności i legalności operacji gospodarczych wyrażonych w dowodach.

Rozchody środków pieniężnych z rachunku z tytułu zapłaty odsetek karnych od kredytu w rachunku bieżącym (debetu) oraz spłaty zobowiązań wymagalnych z tytułu obniżenia kredytu w rachunku księgowano po stronie Wn konta 133 „Rachunek budżetu” ze znakiem minus, czym pomniejszono obroty strony Wn tego konta (w korespondencji ze stroną Ma konta 224 „Rozrachunki budżetu” ze znakiem minus). Na kontach zespołu 2, tj. koncie 224 „Rozrachunki budżetu” oraz na koncie 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” księgowania wpłat podatków i opłat dokonywano zapisem jednostronnym tzw. stornem czerwonym (przykładowo: strona Ma konta 222 kwota 9.977,26 zł i strona Ma konta 224 kwota minus 9.776,26 zł).

Spląty kwot odsetek od kredytu na rachunku bankowym budżetu były księgowane w kwocie łącznej ze splątą kwoty kredytu pomimo, iż na wyciągach bankowych kwoty te były wykazywane odrębnie.

Na wyciągach bankowych (dekretując) wskazano symbol konta księgi głównej (tabelarycznej) 240 „Pozostałe rozrachunki”, na których powinna zostać ujęta operacja finansowa wykazana w wyciągu bankowym. Natomiast w ewidencji operacje ujęto na koncie 224 „Rozrachunki budżetu”. Stanowiło to naruszenie zasady sprawdzalności ksiąg rachunkowych. Odpowiedzialność za nieprawidłowości ponosiła Skarbnik Przemkowa.

W sprawozdaniu - Bilansie z wykonania budżetu za 2012 rok w pozycji II. Należności i rozliczenia został wykazany stan należności w kwocie 1.130.540,62 zł, który jak wynikało z zestawienia salda do konta 224 „Rachunek budżetu” obejmował wpływy do wyjaśnienia w kwocie 526.407,87 zł z 2011 i 2012 roku. Do dnia tej kontroli, Skarbnik Przemkowa nie dokonała w pełni weryfikacji tych sald i nie wyjaśniła, skąd pochodziły salda wchodzące w skład tej należności w kwocie 326.721,42 zł.

#### **W zakresie regulacji organizacyjno-prawnych**

Instrukcja obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych z 24 marca 2010 roku została opracowana na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 17 stycznia 1997 roku w sprawie amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych (Dz. U. nr 6, poz. 35 ze zm.), które zostało uchylone 1 stycznia 2001 roku, czyli nie obowiązywało już na dzień opracowania i wprowadzenia do stosowania instrukcji. Natomiast w instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat z 24 marca 2010 roku, jako podstawę prawną jej opracowania podano uchylone już z dniem 1 lipca 2006 roku rozporządzenie Ministra Finansów z 25 maja 1999 roku w sprawie zasad rachunkowości i planu kont dla prowadzenia ewidencji podatków i opłat dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 50, poz. 511 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z 4 lipca 2001 roku w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. nr 74, poz. 790), które nie obowiązywało już z dniem 30 listopada 2001 roku.

Ustalony przez Burmistrza Przemkowa plan kontroli wewnętrznych w jednostkach organizacyjnych Gminy nie został wykonany. Z zaplanowanych dziewięciu kontroli zarówno na 2011 rok jak i na 2012 rok nie przeprowadzono żadnej. Na 2013 rok nie ustalono planu kontroli wewnętrznych. Według uregulowań Instrukcji organizacji działalności kontrolnej z 13 grudnia 2004 roku ze zmianami z 31 stycznia 2007 roku za zorganizowanie i prawidłowe działanie kontroli wewnętrznej, a także za należyte wykonanie wyników kontroli w Urzędzie odpowiedzialny był Burmistrz, kontrole przeprowadzane są w oparciu o zatwierdzony przez Burmistrza roczny plan kontroli, a koordynatorem kontroli wewnętrznej był Sekretarz Gminy. Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należało do obowiązków Burmistrza.

#### **W zakresie księgowości, sprawozdawczości i rozrachunków**

W Instrukcji dotyczącej gospodarki kasowej z 24 marca 2010 roku nie opisano zasad prowadzenia kasy z zastosowaniem programu komputerowego wraz ze stosowaną dokumentacją kasową, stanowiącą



druki ścisłego zarachowania, generowaną w systemie komputerowym. Wszystkie zapisy dotyczące stosowanej dokumentacji kasowej, druków kasowych odnosiły się do dowodów stanowiących druki ścisłego zarachowania połączone w bloki formularzy, podczas gdy faktycznie wszystkie dowody przychodowe załączane do raportów kasowych oraz same raporty kasowe były sporządzane komputerowo. Nie opisano też sposobu nadawania numerów stosowanych druków przychodowych w systemie komputerowym. Brak dostosowania przepisów wewnętrznych do stosowanych w jednostce zasad naruszało dyspozycję art. 10 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

Pracownik zatrudniony na stanowisku kasjera Urzędu, dokonał w czerwcu 2013 roku wypłaty gotówki z kasy, przed zatwierdzeniem do wypłaty, sprawdzeniem i opisaniem przez osoby upoważnione źródłowych dowodów księgowych (faktur) dokumentujących dany wydatek, co było niezgodne z zasadami ustalonymi w części III pkt 5 Instrukcji kasowej, w świetle której przed wypłatą gotówki z kasy kasjer zobowiązany jest sprawdzić czy odpowiednie dowody księgowe są podpisane przez osoby upoważnione do zlecenia wypłaty, a dowody nie podpisane przez osoby do tego upoważnione nie mogą być przez kasjera przyjęte do realizacji. W ostatnich pozycjach raportów kasowych były ujmowane wpłaty podatków i opłat, przyjęte przez kasjera na kwitariusze przychodowe na podstawie dokumentu sumarycznego, sporządzonego oddzielnie dla każdego rodzaju podatku i opłaty, bez podania w raporcie faktycznej daty pobranych wpłat, podczas gdy wpłaty tych opłat zostały pobrane do kasy w okresie 5 dni, tj. w okresie za jaki został sporządzony raport kasowy. Nie były one ujmowane w raporcie w każdym dniu, w którym faktycznie dokonano ich wpłaty. Przyjęcie takich zapisów nie pozwalało na sprawdzenie i zachowanie chronologii ich dokonywania w raporcie kasowym. Naruszano zatem przyjętą w Instrukcji kasowej zasadę, że wszystkie dowody kasowe dotyczące wpłat gotówki, dokonanych w danym dniu, powinny być w tym dniu wpisane do raportu kasowego, a zapisy w raporcie kasowym powinny być dokonywane chronologicznie oraz przepis art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości.

W zestawieniu obrotów i sald kont syntetycznych Urzędu na koniec grudnia 2011 i 2012 roku saldo konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” zostało wykazane jako „per-saldo”, co było niezgodne z zasadami funkcjonowania tego konta opisanymi w zakładowym planie kont oraz opisem konta w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego..., a także z postanowieniami art. 18 ustawy o rachunkowości. Za prowadzenie ksiąg rachunkowych odpowiedzialna była Skarbnik Przemkowa.

W wyniku kontroli terminowości regulowania zobowiązań wobec kontrahentów z tytułu dostaw robót i usług stwierdzono, że były one regulowane po terminie ich wymagalności, określonym na fakturze, umowie, czy zleceniu, a opóźnienia w ich uregulowaniu wynosiły w 2011 roku od 9 do 249 dni (kwota zobowiązań – 7.092.180,18 zł), a w 2012 roku – od 13 do 181 dni (kwota zobowiązań – 344.939,62 zł). Wielokrotne regulowanie zobowiązań po terminie skutkowało zapłatą przez Gminę Przemków odsetek za zwłokę w kwocie łącznej 461.524,69 zł (z tego: w 2012 roku – kwota 10.698,78 zł i w 2013 roku – kwota 450.825,91 zł). Odsetki zostały naliczone przez 4 kontrahentów, którzy realizowali zadania inwestycyjne w

Gminie. Z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań z 2009 i z 2010 roku, dotyczących realizacji zadania „Przebudowa i rozbudowa Zespołu Szkół w Przemkowie”, Gmina zapłaciła Przedsiębiorstwu Usługowo-Produkcyjno-Handlowemu IB-IR Bielany Wrocławskie, w lutym 2013 roku odsetki w kwocie 77.992,05 zł (opóźnienia w płatnościach wynosiły od 13 do 317 dni). Z tytułu nieterminowych płatności zobowiązań w 2012 roku, związanych z wykonaniem robót dodatkowych przy termomodernizacji Szkoły Podstawowej nr 1 i nr 2 w Przemkowie oraz w Wysokiej, zapłacone zostały Przedsiębiorstwu Budowlanemu „Jack-Bud” z Poznania, we wrześniu 2012 roku odsetki w kwocie łącznej 10.698,78 zł (opóźnienia w płatnościach faktur wynosiły 153 dni). W związku z uregulowaniem zobowiązań z 2011 roku wobec Przedsiębiorstwa Budownictwa Specjalistycznego i Melioracji z Legnicy po terminie ich wymagalności, z konta M.W.Trade Wrocław, na mocy porozumienia w sprawie restrukturyzacji zadłużenia Gminy Przemków, zapłacone zostały w imieniu Gminy, w lutym 2013 rok odsetki w kwocie łącznej 119.952,92 zł (opóźnienia w płatności faktur związanych z realizacją zadania „Skanalizowanie wsi Karpie, Piotrowice” wynosiły od 81 do 249 dni). Nieterminowe regulowanie zobowiązań z 2009, z 2010 i z 2011 roku, związanych z realizacją zadania „Rozbudowa komunalnej oczyszczalni ścieków w Przemkowie”, skutkowało zapłatą w marcu i w lipcu 2013 roku Przedsiębiorstwu Budownictwa Górniczego i Energetycznego „Egbud” z Bogatyni odsetek w kwocie łącznej 252.880,94 zł. Ogółem naliczone dla ‘Egbudu’ odsetki wynosiły 505.761,87 zł, z czego Gmina na mocy zawartej ugody sądowej zapłaciła dwie raty po 126.440,47 zł. Opóźnienia w płatności faktur wynosiły 192, 203 dni. Nieterminowe regulowanie zobowiązań w Gminie naruszało dyspozycję art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który zobowiązuje jednostki sektora finansów publicznych do dokonywania wydatków publicznych w terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Natomiast zapłata odsetek za zwłokę spowodowała uszczuplenie środków publicznych, podczas gdy na mocy art. 44 ust.3 pkt 1 tej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Za nieterminowe regulowanie zobowiązań Gminy odpowiedzialność ponosili Burmistrz i Skarbnik.

Nie zostały wypłacone diety radnym i sołtysom za okres od września 2012 roku, a zobowiązania z tego tytułu na dzień 30 września 2013 roku wynosiły 109.584,02 zł. Naruszało to przepisy art. 25 ust.4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 594 ze zm.) oraz uchwały nr XXVII/186/08 Rady Miejskiej w Przemkowie z 30 grudnia 2008 roku w sprawie diet radnych Rady Miejskiej w Przemkowie oraz sołtysów wsi Gminy Przemków.

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za 2012 rok nie została wykazana kwota skutków wynikająca z decyzji Burmistrza Przemkowa wydanej 24 kwietnia 2012 roku w sprawie umorzenia zaległości podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych w kwocie 4.119 zł. Natomiast w dziale 756, rozdziałach 75615 i 75616, w § 0910 sprawozdania Rb-27S za 2011 roku nie zostały wykazane kwoty skutków z tytułu umorzenia odsetek za zwłokę w łącznej kwocie 2.552 zł, a w dziale 756, rozdziale 75616, w § 0910 sprawozdania Rb-27S za 2012 rok – w kwocie 409 zł. Kwoty umorzonych odsetek wynikały z trzech decyzji wydanych przez

Burmistrza 1 sierpnia i 21 listopada 2011 roku oraz 10 kwietnia 2012 roku. Uchybiało to przepisom § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a) i § 7 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103), zgodnie z którymi wykazane w sprawozdaniach kwoty skutków w zakresie umorzenia powinny wynikać z decyzji organu podatkowego i być zgodne z rejestrem przypisów i odpisów.

W sprawozdaniu Rb-27S za I półrocze 2013 roku zostały wykazane kwoty skutków obniżenia górnych stawek podatku rolnego – 2.332,85 zł i podatku leśnego – 2,57 zł. Powyższe kwoty skutków nie posiadały podstawy prawnej, ponieważ Rada Miejska w Przemkowie nie podjęła uchwały w sprawie obniżenia, na rok podatkowy 2013, ceny skupu żyta przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku rolnego oraz średniej ceny sprzedaży drewna przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku leśnego. Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 9 powołanej powyżej instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy” wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę miasta.

Stan zaległości z tytułu najmu i dzierżawy mienia gminnego wykazany w dziale 700, w rozdziale 70005, w § 0750 sprawozdania Rb-27S za 2011 rok został zaniżony o 9.042,26 zł, a za 2012 rok o 4.000 zł. Uchybiało to przepisom § 3 ust. 1 pkt 7 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, według którego w kolumnie „Saldo końcowe” wykazuje się zaległości ustalone na podstawie danych analitycznych kont podatkowych. Za rzetelne i prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym sporządzanie sprawozdań budżetowych odpowiedzialny był kierownik jednostki na podstawie § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

### **W zakresie dochodów budżetowych**

Pomimo wystąpienia rozbieżności w powierzchni gruntów wykazanych w informacjach w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego złożonych przez osoby fizyczne, w porównaniu z danymi wynikającymi z geodezyjnej ewidencji gruntów, organ podatkowy nie podejmował czynności sprawdzających i kontrolnych oraz nie żądał od podatników złożenia dodatkowych wyjaśnień, czym nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 272 ust. 3 i art. 281 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm., następnie tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 749 ze zm.). Skutkowało to przyjęciem w decyzjach wymiarowych za 2011, 2012 i 2013 rok nieprawidłowych podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości, rolnym i leśnym oraz zawyżeniem wymiaru podatków.

Dokonując wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego za 2011, 2012 i 2013 rok dla podatnika o numerze konta R110551, organ podatkowy naliczył podatek leśny od powierzchni gruntów oznaczonych w ewidencji geodezyjnej symbolem Lz „Grunty zadrzewione i zakrzewione” w V klasie łąk i pastwisk. Było to niezgodne z art. 1 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 roku o podatku leśnym (Dz. U. nr 200, poz. 1682 ze zm., następnie tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 465), ponieważ lasem w

rozumieniu tej ustawy są grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Natomiast na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku nr 136, poz. 969 ze zm.), grunty zadrzewione i zakrzewione ustanowione na użytkach rolnych podlegają zwolnieniu z podatku rolnego. Nieprawidłowość skutkowałą zawyżeniem wymiaru łącznego zobowiązania pieniężnego za 2011, 2012 i 2013 rok łącznie o 110 zł.

Grunty o powierzchni 0,0433 ha sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako grunty orne klasy V, których właścicielem jest podatnik łącznego zobowiązania pieniężnego o numerze konta R110036, zostały opodatkowane w latach 2011 – 2013 stawką podatku rolnego stanowiącą 5-krotność średniej ceny skupu żyta za 1 ha użytku. Zawyżony został wymiar łącznego zobowiązania pieniężnego za lata 2011 – 2013 łącznie o 40 zł, ponieważ użytki rolne klasy V zwolnione są z podatku rolnego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku rolnym.

Organ podatkowy nie egzekwował od podatników terminowego składania deklaracji na podatek od środków transportowych, co skutkowało złożeniem przez pięciu podatników, spośród siedmiu z próby objętej kontrolą, deklaracji za rok 2011, 2012 i 2013 po terminie ustawowym, tj. po dniu 15 lutego roku podatkowego. Negatywnym skutkiem niedopełnienia przez podatników obowiązku nałożonego na nich art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych była zapłata pierwszej raty podatku przez czterech podatników po terminie ustawowym, tj. po dniu 15 lutego roku podatkowego. Opóźnienie wyniosło od 61 do 89 dni.

W przypadku dwóch podatników podatku od nieruchomości organ podatkowy nie podejmował działań zmierzających do ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, pomimo że dysponował comiesięcznymi informacjami przekazywanymi przez Starostwo Powiatowe w Polkowicach, wskazującymi na wystąpienie okoliczności uzasadniających powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego w związku z nabyciem, zbyciem i wyrejestrowaniem środka transportowego. W art. 165 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa organ podatkowy został zobowiązany do wszczęcia z urzędu postępowania podatkowego.

W związku z niedotrzymaniem przez podatnika o numerze konta D000037 ustawowego terminu złożenia deklaracji na podatek od środków transportowych za 2012 i 2013 rok, organ podatkowy nie przeprowadził postępowania podatkowego w celu wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od środków transportowych, do czego był zobowiązany art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Natomiast wobec podatnika o numerze konta D000020, organ podatkowy postanowieniem z 10 kwietnia 2013 roku wszczął z urzędu postępowanie podatkowe w sprawie określenia zobowiązania w podatku od środków transportowych za 2013 rok. Postępowanie to nie zostało zakończone pomimo, że 23 kwietnia 2013 roku podatnikowi zostało doręczone skutecznie postanowienie o wszczęciu z urzędu przedmiotowego postępowania.

Na koncie podatnika D000020 dokonany został przypis należności z tytułu podatku od środków transportowych za 2013 rok w kwocie 4.418 zł, pomimo że podatnik nie złożył deklaracji na podatek od środków transportowych za 2013 roku, a organ podatkowy nie zakończył postępowania podatkowego wszczętego z urzędu postanowieniem z 10 kwietnia 2013 roku poprzez wydanie decyzji w sprawie

określenia wysokości zobowiązania w tym podatku. Było to niezgodne z § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375), zgodnie z którym do udokumentowania przypisów należności służą deklaracje i decyzje, z których wynika zobowiązanie podatkowe.

Przy podejmowaniu czynności egzekucyjnych zmierzających do zapłaty zaległości podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości, łącznego zobowiązania pieniężnego i podatku od środków transportowych, nie był przestrzegany termin sporządzania upomnień określony w § 41 ust. 3 Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat stanowiącej załącznik nr 8 do zarządzenia nr 32/10 Burmistrza Przemkowa z 24 marca 2010 roku, tj. po upływie 10, a wyjątkowo w ciągu 20 dni, po upływie ustawowego terminu płatności. W okresie objętym kontrolą do dłużników (osoby fizyczne) były wysyłane upomnienia w terminie od 23 do 84 dni po upływie ustawowego terminu płatności podatków w 2011 roku, od 29 do 107 dni w 2012 roku i od 28 do 31 dni w I półroczu 2013 roku. Do osób prawnych zalegających z zapłatą podatku od nieruchomości, wysłano upomnienia wzywające do zapłaty podatku za dwa miesiące łącznie. Do podatnika o numerze konta R110077, który w latach 2011 – 2013 nie dokonywał zapłaty łącznego zobowiązania pieniężnego w terminach ustawowych i którego stan zaległości wykazywał tendencję rosnącą (stan zadłużenia na koniec 2011 roku wyniósł 1.088 zł, na koniec 2012 roku – 2.250 zł, na koniec I półrocza 2013 roku – 3.376 zł), a opóźnienia w zapłacie czterech rat zobowiązania za 2011 rok i pierwszej raty za 2012 wyniosły od 114 do 552 dni, organ podatkowy nie wysłał upomnień. Do podatników podatku od środków transportowych wysyłane były upomnienia w 64 dniu, w 35 dniu i w 62 dniu po upływie ustawowego terminu płatności odpowiednio: rat 1/2011, 1/2012 i 1/2013.

W prowadzonej komputerowo ewidencji upomnień wysłanych do dłużników podatku od nieruchomości, łącznego zobowiązania pieniężnego i podatku od środków transportowych nie zamieszczano informacji o dacie doręczenia upomnienia, a w przedłożonej do kontroli dokumentacji brak było egzemplarza upomnienia pozostającego w aktach sprawy dłużnika i dokumentu potwierdzającego doręczenie upomnienia. Naruszało to § 4 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.). Uniemożliwiło to kontrolę przestrzegania terminu wystawiania tytułów wykonawczych, który został określony w § 41 ust. 4 instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat – po upływie 14 dni od dnia doręczenia upomnienia.

Do dłużników posiadających zaległości z tytułu najmu i dzierżawy mienia gminy Przemków nie były wysyłane na bieżąco wezwania do zapłaty, ponieważ dotyczyły zaległego czynszu najmu lub dzierżawy za okres kilku miesięcy.

Nie były przestrzegane przepisy art. 11<sup>1</sup> ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. nr 70, poz. 473 ze zm., następnie tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 1356 ze zm.) w zakresie pobierania opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. Opłata od trzech zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wydanych

20 stycznia 2012 roku na okres od 1 lutego 2012 roku do 1 lutego 2016 roku została ustalona i pobrana 24 stycznia 2012 roku w zaniżonej o 1.804,44 zł wysokości. Przy ustalaniu opłaty nie uwzględniono wartości sprzedaży napojów alkoholowych, w poprzednim tj. w roku 2011 podanej przez przedsiębiorcę w oświadczeniu złożonym 5 stycznia 2012 roku. Natomiast od zezwolenia wydanego 17 maja 2011 roku na okres od 19 maja 2011 roku do 3 grudnia 2013 roku ustalono i pobrano opłatę za 2011 rok 11 maja 2011 roku w wysokości zawyżonej o 14,38 zł. Opłatę w wysokości 525 zł za wydanie 28 grudnia 2012 roku zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na okres od 1 stycznia 2013 roku do 1 stycznia 2016 roku przedsiębiorca wniósł 14 stycznia 2013 roku, tj. po terminie wydania zezwolenia.

Trzech przedsiębiorców, spośród jedenastu objętych próbą kontrolną, do wniosku o wydanie zezwolenia za sprzedaż napojów alkoholowych nie dołączyło dokumentów wymaganych art. 18 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, tj. dokumentu potwierdzającego tytuł prawny do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych i decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu.

#### **W zakresie wydatków budżetowych**

Umowę zlecenia z 18 czerwca 2008 roku na prowadzenie obsługi prawnej Urzędu zawarto na okres 4 lat od 1 lipca 2008 do 30 czerwca 2012 roku. Miesięczne wynagrodzenie netto zleceniobiorcy określono na 2.000 zł, plus podatek VAT. W aneksie z 4 stycznia 2011 roku do ww umowy wysokość wynagrodzenia zleceniobiorcy zmieniono na kwotę 2.200 zł plus podatek VAT. Szacunkowa wielkość wydatków poniesionych przez Gminę Przemków w związku z realizacją umowy wyniosła około 96.000 zł, tj. co najmniej 24.000 euro. W okresie objętym kontrolą zleceniobiorca wystawił 19 faktur, na których zamieszczono adnotację o treści: „zamówienia dokonano bez stosowania przepisów ustawy prawo zamówień publicznych art. 4 ust. 8.” Przywołany przepis stanowi, że ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. Oznacza to, że udzielenia zamówienia na zakup usług prawniczych na podstawie umowy z 18 czerwca 2008 roku dokonano z naruszeniem art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamówienia na zakup usług prawniczych na podstawie umowy z 2 listopada 2011 roku udzielono w trybie art. 66 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. z wolnej ręki. Postępowanie w sprawie udzielenia ww zamówienia przeprowadzono bez zachowania zasady pisemności określonej w art. 27 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W szczególności nie potwierdzono pisemnego zaproszenia wykonawcy do negocjacji oraz nie sporządzono protokołu z ich przeprowadzenia (osoby odpowiedzialne: Burmistrz i Skarbnik).

Umowę zlecenia z 2 listopada 2011 roku, dotyczącą zakupu usług prawniczych oraz umowy zlecenia (10 umów zlecenia o łącznej wartości 3.220 zł) z operatorami zatrudnionymi do obsługi informatycznej OKW, gminnym koordynatorem obsługi systemu informatycznego oraz pracownikiem sporządzającym spisy wyborców 19 września 2011 roku, Burmistrz Przemkowa zawarł bez kontrasygnaty Skarbnika, co stanowiło naruszenie przepisu art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.

Suma wydatków objętych kontrolą, jakie w 2011 i 2012 roku Gmina Przemków poniosła na bieżące remonty nawierzchni ulic i chodników, na podstawie zleceń o numerach: ON.7234-2/1/11, ON.7234-2/4/11,

ON.7234-2/5/11 i ON.7040-5/12/09 wyniosła 215.004,70 zł. Wydatki te ujęto w dziale 600, rozdziale 60016 w § 4300, służącym do ewidencjonowania zakupów usług pozostałych, zamiast w § 4270 służącym do ewidencjonowania zakupów usług remontowych, w tym konserwacyjnych, a w szczególności usług w zakresie remontów dróg, co było niezgodne z treścią zawartą w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. nr 38, poz. 207 ze zm.). Za roboty wykonane na podstawie ww zleceń oraz za faktury: 8/2010 oraz 2/2012, wystawione przez wykonawcę usługi zimowego utrzymania dróg na podstawie umowy nr ON.7040-32/2009 z 29 października 2010 roku zapłaty dokonano z opóźnieniem, tj. z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wykonawcy ww. usług pomimo zapłaty po terminach nie dochodzili od gminy odsetek i kar umownych.

Zadanie pn. Budowa przyłączy kanalizacyjnych od pierwszej studzienki do budynku w ramach zadania „Skanalizowanie wsi Łężce, Ostaszów, Krępa” zrealizowano na podstawie dwóch umów nr GPI.7034-006/2011 z 11 sierpnia oraz 29 listopada 2011 roku. Obie umowy zawarto z tym samym wykonawcą, przy czym umowę z 11 sierpnia po udzieleniu zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego, a umowę z 29 listopada po udzieleniu zamówienia w trybie z wolnej ręki. Jako uzasadnienie propozycji trybu innego niż przetarg wskazano następujące okoliczności: roboty dodatkowe obejmowały zakres robót, którego nie ujęto w dokumentacji projektowej, STWiOR oraz przedmiarach, a ich wykonanie było nieodzowne dla prawidłowego wykonania robót objętych zamówieniem podstawowym (zakres już prowadzonych robót oraz konieczność uzyskania efektu ekologicznego); wartość robót dodatkowych do wykonania nie przekraczała 50% wartości robót podstawowych. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy p.z.p. Zamawiający może udzielić zamówienia w trybie z wolnej ręki dotychczasowemu wykonawcy robót budowlanych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50 % wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, a z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. Z treści uzasadnienia wyboru trybu udzielenia zamówienia wynika, co prawda że roboty dodatkowe obejmowały zakres, który nie został ujęty w dokumentacji projektowej, STWiOR oraz przedmiarach, ale korespondencja prowadzona z wykonawcą wskazuje, że konieczność wykonania robót dodatkowych nie wynikała z okoliczności, których nie można było wcześniej przewidzieć, lecz była wynikiem nieprecyzyjnie sporządzonej dokumentacji technicznej opisującej przedmiot udzielonego zamówienia podstawowego oraz koniecznością wykazania efektu ekologicznego. Wobec powyższego stanu rzeczy udzielenie zamówienia na roboty dodatkowe w trybie z wolnej ręki stanowiło naruszenie przepisu art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy p.z.p. (osoby odpowiedzialne: Burmistrz i kierownik referatu GpiI).

W ramach zadania pn. Budowa przyłączy kanalizacyjnych od pierwszej studzienki do budynku w ramach zadania „Skanalizowanie wsi Łężce, Ostaszów, Krępa” zrealizowano budowę 179 szt. przyłączy

indywidualnych o średnicy 160 mm do prywatnych budynków mieszkalnych w miejscowościach Łęże, Ostaszów i Krępa. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 ustawy z 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz § 21 ust. 1 i § 25 ust. 1 uchwały nr XXXI/215/09 Rady Miejskiej w Przemkowie z 28 kwietnia 2009 roku w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Przemków realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci. Źródłem finansowania realizacji zadania były środki pochodzące z budżetu gminy w wysokości 331.378,37 zł, ujęte w dz.900, rozdz.90001, § 6050. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych. Z treści art. 216 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wynika, że wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego są przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego.

W świetle przywołanych przepisów należy stwierdzić, że wykonanie w ramach ww zadania przyłączy kanalizacyjnych do prywatnych nieruchomości nie stanowiło zaspokojenia zbiorowej potrzeby wspólnoty, a zatem wykorzystanie środków własnych z budżetu Gminy Przemków na 2011 rok w wysokości 331.378,37 zł na realizację opisanego zadania pozostawało w sprzeczności z treścią art. 216 ust. 2 pkt 1 oraz art. 44 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (osoba odpowiedzialna Burmistrz ).

Kontrola wydatków poniesionych na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu RP w 2011 roku wykazała, że od 9 września do 3 października 2011 paliwo do samochodu służbowego Ford Mondeo nr rejestracyjny DPL 77TY roku nabywano wyłącznie z środków pochodzących z dotacji celowej, przyznanej Gminie Przemków na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu RP w 2011 roku. Na zakup 284,06 litrów oleju napędowego wydatkowano z przyznanej dotacji kwotę 1.450,11 złotych. Zakupione z dotacji paliwo posłużyło do odbycia w omawianym okresie podróży służbowych na dystansie 3.315 km, z czego 491 kilometrów dotyczyło podróży na terenie gminy, a 2.824 km poza terenem gminy. Z kart drogowych nr 695651, 695652 i 695658 wynika, że podróże służbowe odbywały się także w dni wolne od pracy, które nie były dniami wyborów (soboty i niedziele) 24 i 25 września oraz 1 października 2011 roku. W złożonych przez Burmistrza wyjaśnieniach nie powiązano działań dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów do Sejmu i Senatu RP w 2011 roku z poszczególnymi kartami drogowymi, a w szczególności nie wskazano czasu i przebiegu oraz zużycia paliwa w rozbiciu na zadania związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz zadania własne. W świetle złożonych wyjaśnień należy uznać, że nie wszystkie wydatki poniesione na zakup paliwa do samochodu służbowego były związane z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, co było niezgodne z zasadą celowości wydatków określoną w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

#### **W zakresie gospodarowania mieniem**

Kontrola sprzedaży lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym na rzecz ich dotychczasowych najemców (9/11, 11/11, 12/11, 13/11 i 6/12) wykazała, że uchwała nr XXIX/168/98 Rady Miejskiej w



Przemkowie z 20 marca 1998 roku w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Gminy Przemków zawierała postanowienia sprzeczne z treścią przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z treści § 22 uchwały wynika, że koszty opracowania dokumentacji niezbędnej do zbycia nieruchomości ponosi nabywca, a z treści § 23 wynika, że nabywca na którego wniosek przeznaczona jest lokal do sprzedaży, zobowiązany jest do wpłacenia zaliczki na pokrycie kosztów, o których mowa w § 22 na warunkach określonych w odrębnej umowie. Zaliczka podlega zaliczeniu na poczet opracowania dokumentacji i nie podlega zwrotowi w przypadku niedojścia do zawarcia umowy z przyczyn dotyczących wnioskodawcy. Sprzedaż każdego z ww lokali poprzedzona była wpłatą zaliczki w wysokości 500 zł. Powyższy stan rzeczy pozostawał w sprzeczności z przepisem art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku, poz. 651 ze zm.). Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy, gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, prezydent. Czynności dotyczące gospodarowania zasobem określono w treści art. 23 ust.1 ustawy. Do czynności tych zalicza się m.in. zapewnienie wyceny nieruchomości. Z powyższego zestawienia przepisów wynika, że ciężar przygotowania w tym wyceny nieruchomości do sprzedaży spoczywa na zbywającym, a nie nabywcy. Powyższe stwierdzenia znajdują potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 roku sygn. I OSK 1807/11.

Zawarcia 5 umów o numerach: 72243/20/2/2009, 72243/52/4/10, 72243-19/4/2009, 6845.41.2012 i 6845.94-2013 nie poprzedzono sporządzeniem i opublikowaniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia, co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 1 ustawy, a w przypadku 2 umów 72243/20/2/2009 i 72243-19/4/2009 zawartych po raz kolejny z dotychczasowym dzierżawcą także art. 35 ust. 1b (osoby odpowiedzialne: kierownik referatu OśiGN).

Na koncie 011 „Środki trwałe” nie ujęto wartości wszystkich gruntów stanowiących własność gminy Przemków. Z informacji o stanie mienia komunalnego za 2012 rok wynikało, że ogólna powierzchnia gruntów mienia komunalnego gminy Przemków wynosiła 352,6362 ha, na którą składało się 1190 działek. Tymczasem z księgi inwentarzowej środków trwałych wynikało, że ewidencją księgową na koncie 011 objęto tylko dziewięć działek o łącznej wartości początkowej 337.752,93 zł.

W księgach rachunkowych nie ewidencjonowano na bieżąco zmian w stanie wartościowym składników majątku, czym nie zapewniono rzetelności ksiąg, wbrew wymogom art. 20 ust. 1 i art. 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości. Brak ujmowania w księgach rachunkowych operacji gospodarczych w okresach sprawozdawczych, tzn. w okresach w których wystąpiły, dotyczył operacji związanych ze zmianami w stanie wartościowym lokali mieszkalnych i użytkowych. Przeprowadzone transakcje sprzedaży, które miały miejsce w okresie od listopada do grudnia 2009 roku i od czerwca do listopada 2011 roku zostały zdjęte z ewidencji konta 011 jednorazowo pod datą 31 grudnia 2011 roku, a przeprowadzone w okresie od stycznia do grudnia 2012 roku – jednorazowo pod datą 31 grudnia 2012 roku, na podstawie zbiorczych zestawień przekazanych z Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami. W uregulowaniach wewnętrznych brak było ustaleń w zakresie sporządzania i przekazywania do Referatu Finansowego dokumentów przez Referat Ochrony Środowiska i Gospodarki

Nieruchomościami związanych ze zmianami stanu wartościowego gruntów, budynków i lokali.

Z opóźnieniem wynoszącym od 6 do 16 miesięcy w latach 2011 – 2012 i w I półroczu 2013 roku dokonano zmian w stanie wartościowym środków trwałych z tytułu przekazania 21 czerwca 2012 roku sieci kanalizacji sanitarno-tłocznej we wsi Piotrowice, zakupu 30 marca 2010 roku samochodu pożarniczego Iveco Daily, zakupu 11 sierpnia 2011 roku serwera IBM i likwidacji 17 maja 2012 roku budynku remizy OSP w Jakubowie Lubińskim.

Nie ewidencjonowano na bieżąco uzyskanych efektów inwestycyjnych, związanych z przyjęciem na stan majątku gminy Przemków zakończonych i odebranych czterech zadań inwestycyjnych o łącznej wartości 6.534.670,44 zł realizowanych pod nazwą: budowa boiska wielofunkcyjnego przy Szkole Podstawowej nr 2 w Przemkowie „Moje boisko ORLIK 2012” - zadanie odebrane protokolarnie 15 kwietnia 2009 roku, budowa sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-tłocznej wraz z przyłączami w Piotrowicach – zadanie odebrane protokolarnie 21 października 2011 roku, termomodernizacja Zespołu Szkół w Przemkowie przy ulicy Leśnej i montaż zewnętrznej windy do przewozu osób niepełnosprawnych – zadanie odebrane protokolarnie 9 czerwca 2009 roku oraz przebudowa i rozbudowa budynku świetlicy wiejskiej w Jakubowie Lubińskim – zadanie odebrane protokolarnie 14 i 19 października 2010 roku. Wymienione powyżej nakłady zostały rozliczone i przyjęte na stan środków trwałych (konto 011) odpowiednio: 31 marca 2011 roku, 31 marca 2012 roku, 31 marca 2012 roku i 30 czerwca 2012 roku, wbrew uregulowaniom zawartym w § 1 ust. 2 instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy obowiązującej do 31 lipca 2012 roku i w § 3 ust. 4 aktualnie obowiązującej instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym, zgodnie z którymi zwiększenie stanu środków trwałych następuje pod datą przyjęcia do użytkowania z inwestycji, datą zakupu lub datą decyzji oraz wbrew art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości w zakresie wprowadzania do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które w tym okresie nastąpiło. Przyczyną wystąpienia powyższej nieprawidłowości były opóźnienia w sporządzaniu przez pracowników Referatu Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji dokumentacji dotyczącej rozliczenia zakończonych i odebranych zadań inwestycyjnych i wprowadzenia środków trwałych na stan majątku gminy. W uregulowaniach wewnętrznych nie został określony termin sporządzania i przekazywania do Referatu Finansowego ww. dokumentów.

Ewidencją na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne” objęto wartość początkową prawa użytkowania wieczystego gruntów przejętych w 2004 roku od Zakładów Metalurgicznych „Zamet” w Przemkowie w łącznej kwocie 321.170 zł oraz wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu stanowiącego działki nr 259/2 i 190/2 położone w Przemkowie, zakupionego 10 lutego 2011 roku - 12.000 zł. Zgodnie z definicjami wartości niematerialnych i prawnych oraz środków trwałych zawartymi w art. 3 ust. 1 pkt 14 i 15 ustawy o rachunkowości, prawo użytkowania wieczystego gruntów stanowi rzeczowy składnik majątku, a nie prawo majątkowe. Właściwym kontem służącym do ewidencji wartości początkowej prawa użytkowania wieczystego gruntów, zaliczanego do środków trwałych z grupy 0 „Grunty” jest konto 011. Skutkiem powyższej nieprawidłowości było zawyżenie o 333.170 zł stanu wartości niematerialnych i prawnych na 31 grudnia 2011 i 2012 roku oraz na 30 czerwca 2013 roku.

**W zakresie rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego z jednostkami organizacyjnymi**

Kontrola gospodarki finansowej Publicznego Przedszkola nr 1 w Przemkowie wykazała nieterminowe regulowanie zobowiązań w 2011 roku wobec kontrahentów z tytułu dostaw, robót i usług oraz wobec Urzędu Skarbowego z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, a także wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne i na Fundusz Pracy w latach 2011 – 2012 i w I półroczu 2013 roku. Skutkowało to zapłatą na rzecz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odsetek w łącznej kwocie 10.413,54 zł i na rzecz Urzędu Skarbowego w kwocie 597,73 zł. Wystąpiły też zobowiązania wymagalne z powyższych tytułów na koniec 2011 roku w kwocie ogółem 53.463 zł, na koniec 2012 roku w kwocie ogółem 15.941,84 zł i na koniec I półrocza 2013 roku w kwocie ogółem 8.365 zł. W trakcie kontroli Dyrektor Przedszkola wyjaśnił, że przyczyną tej nieprawidłowości był brak płynności finansowej spowodowany przekazywaniem przez Urząd Miejski w Przemkowie środków na bieżącą działalność Przedszkola w wysokości niewystarczającej na pokrycie wszystkich zobowiązań. Niedobory środków finansowych, w odniesieniu do wartości wydatków ujętych w planach finansowych Przedszkola, wyniosły na koniec poszczególnych miesięcy 2011 roku od 10.953 zł do 76.713 zł, 2012 roku – od 16.711,92 zł do 99.447,58 zł i I półrocza 2013 roku – od 8.308,72 zł do 116.071,79 zł. Z kwot przekazywanych przez Urząd Miejski w pierwszej kolejności zaspokajano wydatki na wynagrodzenia pracowników Przedszkola oraz na media, których brak zakłóciłby działalność placówki. Przedszkole funkcjonujące w formie jednostki budżetowej gminy Przemków pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadza na rachunek budżetu Gminy, stosownie do art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Za wykonywanie budżetu Gminy Przemków, na podstawie art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, odpowiada Burmistrz. Nieprzekazanie z rachunku bankowego budżetu Gminy jednostce budżetowej środków ujętych w jej planach finansowych na regulowanie zobowiązań stanowiło również naruszenie art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Stosunek pracy z Dyrektorem Publicznego Przedszkola Nr 1 w Przemkowie został nawiązany na podstawie powierzenia stanowiska zarządzeniem nr 12/10 Burmistrza Przemkowa z 28 stycznia 2010 roku, następnie zarządzeniem nr 116/12 z 31 grudnia 2013 roku. Z Dyrektorem Przedszkola nie została zawarta umowa o pracę, pomimo że został zatrudniony jako osoba niebędąca nauczycielem, spełniająca wymagania określone w § 5 ust. 1 pkt 1-6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z 27 października 2009 roku w sprawie wymagań, jakim powinna odpowiadać osoba zajmująca stanowisko dyrektora oraz inne stanowisko kierownicze w poszczególnych typach publicznych szkół i rodzajach publicznych placówek (Dz. U. nr 184, poz. 1436 ze zm.). Stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 1 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.) pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę. W Urzędzie Miasta w Przemkowie nie został opracowany regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej Gminy, czym niedopełniony został obowiązek wynikający z art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych.

**WNIOSKI POKONTROLNE**

**Przekazując powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 roku 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 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 885 ze zm.), a w szczególności w zakresie:
  - a) dokonywania wydatków ze środków publicznych, zgodnie z art. 6 ust. 1 w związku z art. 5 ustawy i wykorzystywania sum depozytowych oraz środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, zgodnie z ich przeznaczeniem,
  - b) bieżącego analizowania i monitorowania sytuacji finansowej Gminy oraz dokonywania wydatków budżetowych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, zgodnie z przepisami art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy, celem niedopuszczenia do uszczuplenia środków publicznych wskutek zapłaty odsetek karnych,
  - c) uzyskiwania każdorazowo opinii o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2 - 4 i art. 90 ustawy, zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy,
  - d) zaciągania kredytów i pożyczek w ramach określonego przez Radę Miejską limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy, zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy,
  - e) zaniechania udzielania pełnomocnictwa instytucjom udzielającym kredyt do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 264 ust.5 ustawy,
  - f) dokonywania wydatków z budżetu gminy na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, w tym na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego w celu zaspokojenia zbiorowej potrzeby wspólnoty zgodnie z art. 216 ust. 2 oraz art. 44 ust. 2 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 330 ze zm.), a w szczególności:
  - a) art. 10 ust. 2 ustawy w zakresie dostosowania uregulowań wewnętrznych dotyczących zasad (polityki) rachunkowości do zgodności z obowiązującymi przepisami, ich bieżące aktualizowanie, a także dostosowania przepisów Instrukcji kasowej do rozwiązań faktycznie zastosowanych w Urzędzie,
  - b) art. 20 ust. 2 ustawy w zakresie dokumentowania dowodami księgowymi wydatków z tytułu odsetek od zaciągniętych kredytów (należnych i karnych) - stanowiących koszt obsługi kredytu,
  - c) art. 4 ust. 2 ustawy, w zakresie ujmowania w księgach rachunkowych operacji finansowych zgodnie z ich treścią ekonomiczną, z zachowaniem zasady rzetelności ksiąg rachunkowych wyrażonej w art. 24 ust. 2, tj. dokonywanie zapisów w ewidencji w sposób odzwierciedlający stan rzeczywisty,
  - d) art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy, w zakresie zawierania w zapisach ksiąg rachunkowych co najmniej zrozumiałego tekstu, skrótu lub kodu opisu operacji, z uwzględnieniem zasady sprawdzalności ksiąg

- wyrażonej w art. 24 ust. 4 ustawy, tj. umożliwiających stwierdzenie poprawności dokonanych w księgach zapisów, stanów (sald),
- e) art. 24 ust. 5 pkt 3 ustawy, w zakresie bieżącego prowadzenia ksiąg, w tym ujmowania wpłat gotówką w tym samym dniu, w których zostały dokonane. Bieżące rozliczanie kosztów inwestycji zakończonych i odebranych oraz przyjmowanie na stan majątku uzyskanych efektów inwestycyjnych w terminach określonych w uregulowaniach wewnętrznych.
3. Regulowanie zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz rat z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w terminach i wysokościach wynikających z zawartych umów kredytów (pożyczek) w celu niedopuszczenia do naliczenia odsetek z tytułu nieterminowej spłaty zobowiązań.
4. Przestrzeganie uregulowań wewnętrznych Urzędu Miejskiego, a zwłaszcza poprzez:
- a) prowadzenie ewidencji księgowej budżetu gminy w systemie informatycznym, zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 54/2012 Burmistrza z 31 lipca 2012 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości,
  - b) dokonywanie zapisów w ewidencji na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi § 21 załącznika nr 2 do zarządzenia Burmistrza w sprawie Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych, tj. sprawdzonych pod względem formalnym, merytorycznym oraz zatwierdzonych do zapłaty przez osoby upoważnione oraz zgodnie z zasadami ustalonymi w części III pkt 5 Instrukcji kasowej z 24 marca 2010 roku,
  - c) przeprowadzanie kontroli wewnętrznych w jednostkach organizacyjnych gminy, celem wypełnienia dyspozycji art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, stosownie do uregulowań Instrukcji organizacji działalności kontrolnej z 13 grudnia 2004 roku ze zmianami z 31 stycznia 2007 roku.
5. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 roku 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 Polskiej (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 289) oraz zasad funkcjonowania kont opisanych w Zakładowym Planie Kont, a zwłaszcza w zakresie:
- a) ujmowania na koncie 133 „Rachunek budżetu” wszystkich operacji pieniężnych dokonywanych na rachunku bankowym budżetu (w tym z tytułu dochodów budżetowych), z zachowaniem właściwej korespondencji kont oraz zgodnie z treścią operacji wynikającej z wyciągu bankowego,
  - b) ewidencjonowania operacji na koncie 224 „Rachunek budżetu” zgodnie z opisem do tego konta, określonym w rozporządzeniu i ZPK. Zaprzestanie dokonywania niedopuszczalnych na kontach zapisów tzw. stornem czerwonym. Zweryfikowanie stanu należności wykazanego w Bilansie z wykonania budżetu za 2012 rok.
  - c) ujmowania na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” naliczonych na koniec danego roku obrachunkowego odsetek od kredytów, stanowiących wydatki przyszłych okresów,

- d) klasyfikowania składników majątku gminy i ich ewidencjonowania na właściwych kontach. Objęcie ewidencją na koncie 011 „Środki trwałe” wartości początkowej prawa użytkowania gruntów oraz wszystkich gruntów stanowiących mienie gminy.
6. Przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103), a w szczególności w zakresie:
- a) wykazywania w sprawozdaniach Rb–NDS kwartalne sprawozdanie o nadwyżce i deficycie jednostki samorządu terytorialnego prawidłowych danych dotyczących przychodów z tytułu kredytów i pożyczek- po stronie wykonania, na podstawie prawidłowo prowadzonych urządzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy, stosownie do postanowień zawartych w § 10 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia,
  - b) wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych kwot skutków obniżenia górnych stawek podatku rolnego i leśnego oraz kwot skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa w sprawie umorzenia zaległości podatkowych i odsetek od zaległości podatkowych, zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a), § 3 ust. 1 pkt 9 i § 7 ust. 3 instrukcji,
  - c) wykazywania w sprawozdaniach Rb-27S stanu zaległości z tytułu najmu i dzierżawy mienia gminnego, zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 7 instrukcji.
7. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku poz. 749 ze zm.) w szczególności w zakresie:
- a) wszczynania i przeprowadzania z urzędu postępowań podatkowych zakończonych wydaniem decyzji w przypadkach nie złożenia przez podatników deklaracji w sprawie podatku od środków transportowych na dany rok podatkowy, stosownie do obowiązku wynikającego z art. 165 § 1 i art. 21 § 3 ustawy.
  - b) dokonywania czynności sprawdzających oraz kontrolnych w zakresie danych podanych przez podatników w złożonych informacjach w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, stosownie do art. 272 i art. 281 ustawy,
8. Dokonywanie wymiaru podatku leśnego dla podatników objętych łącznym zobowiązaniem pieniężnym zgodnie z przepisami art. 1 ust. 2 ustawy z 30 października 2002 roku o podatku leśnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz. 465).
9. Dokonywanie wymiaru podatku rolnego dla podatników objętych łącznym zobowiązaniem pieniężnym zgodnie z przepisami art. 4, art. 6 i art. 12 ust. 1 ustawy z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 roku nr 136, poz. 969 ze zm.).
10. Księgowanie przypisów należności podatkowych na podstawie dokumentów wskazanych w § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego

(Dz. U. nr 208, poz. 1375).

11. Przestrzeganie przepisów 4 ust. 1 i ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.) oraz § 41 ust. 3 Instrukcji w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat stanowiącej załącznik nr 8 do zarządzenia nr 32/10 Burmistrza z 24 marca 2010 roku, w szczególności w zakresie terminowego wysyłania upomnień oraz pozostawiania w aktach sprawy jednego egzemplarza upomnienia.
12. Przestrzeganie zapisów zawartych w umowach najmu i dzierżawy w przypadkach zalegania z czynszem przez okres dłuższy niż 1 miesiąc, bieżące wysyłanie wezwań do zapłaty do dłużników zalegających z zapłatą czynszu najmu i dzierżawy.
13. Przestrzeganie przepisów ustawy z 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 roku, poz. 1356 ze zm.), w szczególności:
  - a) ustalanie i pobór opłaty za wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych z uwzględnieniem wartości sprzedaży napojów alkoholowych w roku poprzednim, stosownie do art. 111 ust. 5 ustawy, w wysokości proporcjonalnej do okresu ważności zezwolenia, stosownie do art. 111 ust. 8 ustawy oraz egzekwowanie od przedsiębiorców wnoszenia opłaty na rachunek gminy przed wydaniem zezwolenia, stosownie do art. 111 ust. 2 ustawy,
  - b) egzekwowanie od przedsiębiorców załączania do wniosku o wydanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych dokumentów określonych w art. 18 ust. 6 ustawy.
14. Dokonywanie wypłat diet radnym Gminy oraz sołtysom wsi, zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku poz. 594 ze zm.) oraz postanowieniami uchwały nr XXVII/186/08 Rady Miejskiej w Przemkowie z 30 grudnia 2008 roku w sprawie diet radnych Rady Miejskiej w Przemkowie oraz sołtysów wsi Gminy Przemków; wypłacenie zaległych diet za okres od września 2012 roku.
15. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 roku, poz 907 ze zm.), a w szczególności:
  - a) art. 4 ust. 8 w zakresie stosowania trybów udzielania zamówień publicznych w przypadku zakupu usług, dostaw lub robót budowlanych, których wartość przekracza 14.000 euro,
  - b) art. 27 ust. 1 w zakresie stosowania zasady pisemności przy udzielaniu zamówień w trybie art. 66 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1,
  - c) art. 67 ust.1 pkt 5 w zakresie prawidłowej oceny przesłanek uzasadniających udzielania zamówienia na roboty dodatkowe w trybie z wolnej ręki.
16. Stosowanie klasyfikacji usług remontowych i usług pozostałych zgodnie z ustalonymi w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. nr 38, poz. 207 ze zm.).

17. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 roku nr 102, poz. 651 ze zm.), a w szczególności:
  - a) art. 23 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 w zakresie zaniechania pobierania od nabywców lokali mieszkalnych zaliczek na poczet ich przygotowania do sprzedaży,
  - b) art. 35 ust. 1 i 1b w zakresie sporządzania wykazów nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia.
18. Terminowe i w wysokości zgodnej z planem finansowym przekazywanie do podległych jednostek środków pieniężnych, celem zapewnienia jednostkom prowadzenia bieżącej działalności i terminowego regulowania zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym i art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
19. kontrasygnowanie umów mogących powodować powstanie zobowiązań finansowych, stosownie do przepisów art. 46 ust. 3 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U z 2013 roku, poz. 593 ze zm.).
20. Przestrzeganie przepisów ustawy z 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.) w szczególności w zakresie:
  - a) zawierania umowy o pracę z pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej, stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 1 ustawy,
  - b) opracowania regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej Gminy, stosownie do art. 39 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy.
21. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości i uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli.

**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 daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.**

Do wiadomości

Pan  
Jacek Janikowski  
Przewodniczący Rady Miejskiej Przemkowa