

Kielce, dnia 16 lutego 2018 r.

URZĄD MIEJSKI
w Stąporkowie

20 LUT. 2018

Wydział *FN* Poz *1406*

Pani Dorota Łukomska
Burmistrz Stąporkowa

WK-60.30. 2017

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od 11 września 2017 roku do 7 listopada 2017 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Stąporków za 2016 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli przekazano Burmistrzowi i Skarbnikowi w dniu 18 grudnia 2017 roku.

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

I. W zakresie dochodów budżetowych:

Podatnik o numerze kartoteki 35 (Spółka jawna) w deklaracjach poczynszy od 2015 roku wykazuje budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o wartości 33.650,00 zł. W korektach deklaracji za 2016 i 2017 rok zwiększył o 870,75 m² powierzchnię użytkową budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Powierzchnia użytkowa budynków po zwiększeniu wynosi 7.950,75 m².

Organ podatkowy zaniechał przeprowadzenia czynności sprawdzających deklaracji, mających na celu stwierdzenie ich formalnej poprawności oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności wykazanych danych o posiadanych nieruchomościach, co narusza art. 272 pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa².

W szczególności Organ podatkowy nie wyjaśnił:

- jaka okoliczność spowodowała wykazywanie od 2015 roku budowli, prawidłowości ich wartości oraz dlaczego podatnik nie wykazywał do opodatkowania budowli w deklaracjach za lata wcześniejsze, stosownie do art. 1a ust. 1 pkt 2 oraz art. 4 i art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³,

- jaka okoliczność spowodowała zwiększenie od 2016 roku powierzchni użytkowej budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o 870,75 m², prawidłowości ich ustalenia oraz dlaczego podatnik nie wykazywał do opodatkowania tej powierzchni w deklaracjach za lata wcześniejsze, stosownie do art. 1a ust. 1 pkt 1 i 3 oraz art. 4 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Na podstawie wypisu z rejestru budynków Starostwa Powiatowego w Końskich ustalono, że podatnik jest właścicielem 3 budynków o łącznej powierzchni zabudowy 8.222,40 m², w tym budynku 3-kondygnacyjnego o powierzchni

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

² Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm., dalej Ordynacja podatkowa

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

zabudowy 418,00 m² oraz budynku 2-kondygnacyjnego o powierzchni zabudowy 7.798,00 m². Powyższe dane rejestru budynków wskazują, że powierzchnia użytkowa budynków wykazana w deklaracji może być znacząco zaniżona w związku z przepisami art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴.

Nadto na podstawie ewidencji gruntów Starostwa ustalono, że w deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2012-2015 zaniżono do opodatkowania powierzchnię gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym za 2012 rok o 24,75 m², za 2013 rok o 24,75 m², za 2014 rok o 21,75 m² oraz za 2015 rok o 21,75 m². Zaniżenie należnego Gminie podatku wynosi łącznie 48,00 zł. Nieprawidłowość narusza art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

II. W zakresie gospodarki mieniem:

W 2016 roku przy sprzedaży w trybie bezprzetargowym 14 lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Stąporków, kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży obejmującymi koszt sporządzenia operatu szacunkowego oraz koszt wykonania podziału gruntu obciążano nabywców lokali. W konsekwencji w 2016 roku od nabywców lokali mieszkalnych pobrano łącznie kwotę 5.084,68 zł. Nieprawidłowość narusza art. 23 ust. 1 pkt. 2 w związku z art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁵.

III. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Eksploatowany w Urzędzie program finansowo-księgowy nie zapewniał możliwości uzgodnienia na 31.12.2016 r. sald – odpowiednio Wn i Ma – pomiędzy stanami niektórych kont ksiąg pomocniczych prowadzonych do konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” wg podziałek klasyfikacji, a stanami z kont ksiąg pomocniczych prowadzonych według dłużników, co narusza art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶.
2. Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
 - a) wpływ środków pieniężnych na wyodrębniony rachunek bankowy, przeznaczonych na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników ewidencjonowano w księgach rachunkowych jednostki Urząd Miejski na koncie 130-14 „Rachunek bieżący jednostki – Młodociani Pracownicy”, zamiast na koncie 139 „Inne rachunki bankowe”.
 - b) wpływ na rachunek bieżący jednostki (Urzędu) dochodów z tytułu opłaty za udostępnianie danych osobowych ujmowano zapisem Wn 130 i Ma 225, natomiast jej przekazanie na rachunek bankowy budżetu (Organu) zapisem Wn 225 i Ma 130. Przypisu opłaty z ww. tytułu, na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” dokonywano tylko w części należnej budżetowi jednostki samorządu terytorialnego (5% opłaty) oraz pod datą inną niż data wpływu opłaty na rachunek bieżący dochodów jednostki.
 - c) kwotę niewykorzystanej na dzień 31.12.2016 roku dotacji przedmiotowej w wysokości 17.560,59 zł, oraz dotacji celowej w wysokości 2.741,91 zł, podlegających zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w styczniu 2017 roku, ujęto w ewidencji księgowej

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 2101, dalej prawo geodezyjne i kartograficzne

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 121 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 2342, dalej ustawa o rachunkowości,

jednostki zapisem: Wn 761 „Pozostałe koszty operacyjne” i Ma 224 "Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich" oraz równolegle Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” i Ma 720 "Przychody z tytułu dochodów budżetowych". Środki z tytułu udzielonej z budżetu dotacji niewykorzystanej w całości przez dotowanego nie stanowią dla jednostki (Urzędu) pozostałych kosztów operacyjnych (ujmowanych na koncie 761), stosownie do art. 3 ust. 1 pkt. 32 ustawy o rachunkowości.

Nieprawidłowość narusza art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym konta księgi głównej zawierają zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym, w związku z zasadami funkcjonowania ww. kont określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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 Polskiej⁷.

3. Kontrola wybranych zapisów dokonanych w 2016 roku na koncie 011 „Środki trwałe”, wykazała nieterminowe ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego operacji gospodarczych, dotyczących nabycia oraz zbycia środków trwałych. Opóźnienia w ujęciu na koncie 011 wynosiły od 1 miesiąca do 13 miesięcy od daty zakończenia realizacji zadania oraz od 6 do 9 miesięcy od daty zbycia środka trwałego. Powyższe spowodowane było m.in. niebieżącym sporządzaniem i przekazywaniem dowodów dotyczących zaistniałych zmian do Wydziału Finansowego przez inne komórki organizacyjne Urzędu. W konsekwencji na koncie 011 nieterminowo ujęto środki trwałe powstałe w wyniku zakończonych inwestycji o łącznej wartości 1.239.265,79 zł oraz nieterminowo wysięgowano środki trwałe zbyte w drodze sprzedaży o łącznej wartości 2.561,89 zł. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
4. W sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Gminy na koniec 2016 roku, sporządzonym w dniu 20.02.2017 roku w wierszu 1. „środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym” wykazano kwotę 0,00 zł, zamiast wykazać kwotę 17.324,16 zł. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸. W dniu 14.07.2017 roku jednostka sporządziła korektę sprawozdania Rb-ST za 2016 roku, w którym w wierszu 1. „środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym” wykazano kwotę 17.324,16 zł. Przedmiotowa korekta pozostała w wewnętrznej dokumentacji jednostki.
5. W sprawozdaniu Rb-N Urzędu Miejskiego według stanu na koniec IV kwartału 2016 roku sporządzonym w dniu 17.02.2017 roku (korekta nr 1):
 - a) w wierszu N3. „gotówka i depozyty” oraz w poz. N3.2 „depozyty na żądanie” wykazano kwotę 11.216.957,98 zł, zamiast wykazać kwotę 11.199.633,82 zł, która wynika z ewidencji księgowej kont 133, 224 i 909 wg. stanu na dzień 31.12.2016 roku. W dniu 14.07.2017 roku jednostka sporządziła korektę sprawozdania Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2016 roku, w którym w wierszu N3. „gotówka i depozyty” oraz w poz. N3.2 „depozyty na żądanie” wykazano kwotę 11.199.633,82 zł. Przedmiotowa korekta pozostała w wewnętrznej dokumentacji jednostki.
 - b) należność w kwocie 20,00 zł z tytułu nadpłaconej w dniu 27.12.2016 roku faktury nr 21/2016 z dnia 28.11.2016 r., wykazano jako należność wymagalną w wierszu N.4.1 „z tytułu

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 760, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku,

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

- dostaw towarów i usług” (kolumna 12), zamiast wykazać ją jako pozostałe należności w wierszu N.5.3 „z tytułu innych niż wymienione powyżej”.
- c) wykazana w wierszu N.4.2 „pozostałe” kwota 3.643.735,52 zł, została zaniżona o należności w łącznej kwocie 8.577,61 zł, ujęte w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” z tytułu podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, podatku od spadków i darowizn oraz podatku od czynności cywilnoprawnych.
- d) w wierszu N.5.2 „z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne” wykazano kwotę 0,00 zł, zamiast wykazać kwotę 194,00 zł, dotyczącą należności z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych ujętą na koncie 221 w podziale 756/75616/0500. Nieprawidłowość narusza § 10 ust. 4. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹, w związku z § 13 ust. 1 pkt. 5 i pkt. 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

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

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Stąporków poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Burmistrz oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Stąporków jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Burmistrzu (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków

⁹ Dz. U z 2014 r. poz. 1773, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Przeprowadzić postępowanie podatkowe oraz wydać decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego z uwzględnieniem okresu przedawnienia, w stosunku do podatnika o numerze karty kontowej 35, zgodnie z art. 165, art. 21 § 3-5, art. 68 § 2 i art. 70 ustawy Ordynacja podatkowa. Decyzje wydać po uprzednim zebraniu i wyczerpującym rozpatrzeniu całego materiału dowodowego oraz podjęciu w toku postępowania wszelkich niezbędnych działań celem wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w wyniku oceny materiału dowodowego, zgodnie z art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 ustawy Ordynacja podatkowa. Wyjaśniając stan faktyczny uwzględnić uwagi i zastrzeżenia zawarte w opisie nieprawidłowości dotyczącym tego podatnika.
2. Nie obciążać nabywców nieruchomości kosztami podziału gruntu/wyceny nabywanej nieruchomości, stosownie do zapisów art. 25 ust. 1 i ust. 2, w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
3. Zapewnić aby w użytkowanym programie finansowo-księgowym Konta ksiąg pomocniczych były prowadzone w sposób umożliwiający uzgodnienie sald – Wn i Ma – kont do których są prowadzone, stosownie do art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
4. W księgach rachunkowych Urzędu jako jednostki, zapisów o zdarzeniach dokonywać w ujęciu systematycznym, stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 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 Polskiej¹⁰ oraz dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Stąporkowie, a w szczególności:
 - a) wpływ środków pieniężnych na wyodrębniony rachunek bankowy, przeznaczonych na dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianych pracowników, ujmować na koncie 139 „Inne rachunki bankowe”,
 - b) przypis należności z tytułu opłaty za udostępnianie danych osobowych ujmować w ewidencji księgowej jednostki w pełnej kwocie należności - zarówno w części należnej budżetowi państwa, jaki i w części stanowiącej dochód gminy na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, natomiast wpłatę zrealizowanych dochodów z ww. tytułu, zgodnie z opisem konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” w korespondencji z kontem 221 według podziałki klasyfikacji budżetowej 750/75011/0690,
 - c) przypis kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu jednostki samorządu terytorialnego w roku następnym, ujmować (w roku przekazania) zapisem: Wn 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem Ma 224 „Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich”.
5. Zapewnić właściwy obieg dowodów księgowych mając na uwadze, aby dowody zmian w stanie środków trwałych były sporządzone i przekazywane do Wydziału Finansowego w terminie

¹⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 1911, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku,

umożliwiającym wprowadzenie zdarzeń do ksiąg rachunkowych poszczególnych okresów sprawozdawczych (miesiący), mając na uwadze art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzać w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

6. W sprawozdaniu Rb-N dane wykazywać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 10 ust. 4 w związku z § 2 ust. 2 i § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a w szczególności:
- a) w wierszu N.4.1 „z tytułu dostaw towarów i usług” oraz wierszu N.4.2 „pozostałe” wykazywać wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin płatności dla dłużnika minął, a które nie zostały ani przedawnione, ani umorzone,
 - b) w wierszu N.5.2 „pozostałe należności z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne” wykazywać bezsporne należności niewymagalne z tytułu dostaw towarów i usług, podatków i składek na ubezpieczenia społeczne oraz z wszelkich innych tytułów nieobjętych pozostałymi kategoriami przedmiotowego sprawozdania, wyłączając odsetki i inne należności uboczne.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pani Burmistrz zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

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

Do wiadomości:

Rada Miejska w Stąporkowie

ZASTĘPCA PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Kielcach
mgr Zbigniew Kekas