



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (091) 4 426 101,

faks (091) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 24 czerwca 2020 r.

WK.0913.1464.2.K.2020

Pan

Roman Kłosowski

Wójt Gminy Manowo

Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w okresie od 7 stycznia do 15 kwietnia 2020 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Manowo za lata 2016-2019, wybranych zagadnień za okres sprzed 2016 r. oraz występujących w roku 2020. Kontrolę przeprowadzono metodą reprezentatywną, obejmując nią losowo wybrane operacje finansowo-gospodarcze, dowody źródłowe oraz ewidencję księgową.

Protokół kontroli został przekazany Panu drogą korespondencyjną i podpisany w dniu 27 kwietnia 2020 r.

Wyniki ostatniej kontroli potwierdzają wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej i wymienionych w piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie².

W oparciu o dokumentację udostępnioną inspektorom kontroli stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w działalności Gminy, będące wynikiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. W celu ich wyeliminowania koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w następujących obszarach działalności:

I. W zakresie spraw finansowych, budżetowych, sprawozdawczości

1. W roku 2018 nie wykonano obowiązku przeprowadzenia audytu wewnętrznego pomimo, że ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego³ kwoty dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów przekroczyły kwotę 40 000 tys. zł, czym naruszono art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych⁴. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 10 protokołu kontroli.

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

² pismo z dnia 14 lutego 2017 r. (WK.0913.1306.49.K.2016).

³ uchwała Nr XXXV/266/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Manowo na rok 2018

⁴ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.)

Wniosek: Przestrzeganie obowiązku przeprowadzenia audytu wewnętrznego w roku, w którym ujęte w budżecie jednostki samorządu terytorialnego kwoty dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów przekraczają kwotę 40 000 tys. zł.

2. W zawartych w roku 2017 umowach (4) o kredyt na pokrycie występującego przejściowego deficytu budżetu w kwotach od 300 000,00 zł do 800 000,00 zł określono, że bank jest uprawniony do dokonywania, bez dyspozycji kredytobiorcy, spłaty wymagalnych należności z tytułu udzielonego kredytu oraz do samodzielnego składania dyspozycji w ciężar (obciążenia) rachunku bieżącego. Powyższe było sprzeczne z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, który zakazuje zabezpieczania zaciągniętego kredytu w formie pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 15-17 protokołu kontroli.

Wniosek: Zaniechanie udzielania bankom pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy.

3. Zaciągniętego w dniu 4 października 2017 r. kredytu na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu w kwocie 788 169,46 zł nie spłacono do końca 2017 r., co było niezgodne z art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 18 i 19 protokołu kontroli.

Wniosek: Przestrzeganie obowiązku spłaty kredytów zaciąganych na finansowanie przejściowego deficytu Gminy w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte.

4. Środki części oświatowej subwencji ogólnej, otrzymanej przez Gminę w kwocie 385 383,00 zł w grudniu 2017 r. i przeznaczonej na wydatki stycznia 2018 r., wykorzystano w roku ich otrzymania, co świadczy o naruszeniu kompetencji Rady Gminy, określonych art. 7 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁵, zgodnie z którym o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 31 protokołu kontroli.

Wniosek: Zaniechanie finansowania wydatków Gminy roku bieżącego ze środków stanowiących dochód następnego roku budżetowego.

5. Na sesji w dniu 29 czerwca 2018 r. Rada Gminy odrzuciła projekt uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta w wysokości przewidzianej § 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶. Pismem z dnia 20 lipca 2018 r. Sekretarz ustaliła wynagrodzenie Wójta zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia, co świadczyło o naruszeniu kompetencji Rady Gminy, wynikających z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym⁷ - str. 77 i 78 protokołu kontroli.

Wniosek: Przestrzeganie wyłącznej kompetencji Rady Gminy do ustalania wysokości wynagrodzenia Wójta.

6. Zarządzeniem nr 96/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy, określono (§ 11), że z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności pracownikowi

⁵ ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453 z późn. zm.,)

⁶ rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936)

⁷ ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994 z późn. zm.)

może być przyznany dodatek specjalny oraz, że dodatek ten pracodawca przyznaje na czas określony, a w indywidualnych przypadkach na czas nieokreślony. Powyższa regulacja była sprzeczna z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych⁸, zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Na czas nieokreślony od dnia 1 stycznia 2017 r. przyznano dodatek specjalny Sekretarzowi Gminy w kwocie 300,00 zł miesięcznie z tytułu:

a) pełnienia funkcji Koordynatora Kontroli Zarządczej I i II stopnia oraz prowadzenia dokumentacji w tym zakresie,

b) przyjmowania i analizowania w imieniu Wójta oświadczeń majątkowych osób zobowiązanych do złożenia Wójtowi oświadczeń o stanie majątkowym oraz przesyłania ich do Urzędu Skarbowego,

pomimo, że ww. czynności należą do wyłącznej kompetencji Wójta, co wynika odpowiednio z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 24h ust. 3 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym. Z dniem 1 grudnia 2017 r. dodatek zwiększono do kwoty 500,00 zł z tytułu reprezentowania Gminy jako członka Stowarzyszenia Środowopomorska Grupa Działania i udziału w walnych zebraniach tego Stowarzyszenia. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 78 i 79 protokołu kontroli.

Wnioski:

Opracowanie regulacji wewnętrznych w zakresie przyznawania dodatku specjalnego zgodnie z obowiązującymi przepisami o pracownikach samorządowych.

Przyznawanie dodatku specjalnego pracownikom wyłącznie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków lub powierzenia dodatkowych zadań, nie zastrzeżonych przepisami do kompetencji kierownika jednostki samorządu terytorialnego.

7. W ramach realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii, w dniu 28 grudnia 2017 r. z organizacją pożytku publicznego zawarto umowę o realizację w latach 2018-2019 zadania publicznego⁹, na którego dofinansowanie przyznano dotację w kwocie 72 000,00 zł. Część dotacji na wykonanie zadania przekazano w łącznej kwocie 9 000,00 zł w I kwartale 2018 r. pomimo, że w budżecie Gminy na rok 2018 nie przewidziano wydatków na ww. cel (rozd. 85154 § 2820). Powyższe świadczyło o dokonaniu wydatków budżetowych z przekroczeniem upoważnienia wynikającego z uchwały budżetowej, co było sprzeczne z art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 83-85 protokołu kontroli.

Uchwałą Nr XXXIX/285/2018 Rady Gminy Manowo z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Manowo na 2018 r. zaplanowano wydatki na ww. cel w kwocie 36 000,00 zł.

⁸ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.; Dz. U. z 2014 r. poz. 1202 z późn.zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 902 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.)

⁹ na prowadzenie placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży przez organizacje pozarządowe i podmioty uprawnione prowadzące działalność w zakresie wspierania rodziny lub pieczy zastępczej

Wniosek: Przestrzeganie zasady dokonywania wydatków budżetowych na cele i w wysokości ustalonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

8. Wydatków na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii, zaplanowanych w budżecie jednostki na rok 2018 nie zwiększono o niewykorzystane środki pozyskane z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w roku 2017 w kwocie 24 909,63 zł. Powyższe było niezgodne z art. 237 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w zw. z art. 18² ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi¹⁰. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt, który pomimo obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego nie przedłożył projektu zmiany budżetu Gminy na rok 2018 we wskazanym zakresie – str. 82 i 83 protokołu kontroli.

Wniosek: Przeznaczanie niewykorzystanych w danym roku dochodów uzyskanych z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych na planowane w następnym roku budżetowym wydatki związane z realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii.

9. Zrealizowane w latach 2015-2018 wyniki budżetu, tj. odpowiednio deficyt o wartości 385 247,01 zł i nadwyżki w kwotach 257 982,67 zł, 111 868,74 zł, 3 942 457,51 zł przeksięgowano z konta 961 Wynik wykonania budżetu na konto 960 Skumulowane wyniki budżetu w ostatnim dniu następnego roku budżetowego, zamiast w terminie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy, tj. odpowiednio 24 czerwca 2016 r.¹¹, 30 czerwca 2017 r.¹², 29 czerwca 2018 r.¹³ i 28 czerwca 2019 r.¹⁴ Powyższe było niezgodne z zasadami funkcjonowania ww. kont, określonymi zarządzeniem Nr 106/2015 Wójta z dnia 8 grudnia 2015 r. w sprawie zatwierdzenia zakresu dokumentacji opisującej przyjęte zasady (politykę) prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Gminy Manowo i w oświacie. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Podinspektor ds. księgowości budżetowej, a z nadzoru Skarbnik – str. 113-116 protokołu kontroli.

Wniosek: Dokonywanie przeksięgowania wyniku budżetu Gminy z konta 961 na konto 960 w terminie zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy.

10. W sprawozdaniach Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych sporządzonych za lata 2016-2019, skutki udzielonych ulg i zwolnień¹⁵ obliczonych za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych) wykazano w wartości od 41 610,00 zł do 57 530,00 zł, zamiast w wartości zerowej. Ponadto w sprawozdaniach Rb-27S kwoty umorzonych odsetek od zaległości podatkowych wykazano w kwotach od 50,00 zł do 2 405,00 zł wraz z należnościami głównymi, zamiast w § 0910 Wpływy z odsetek od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat. Powyższe było niezgodne z wynikającą z § 9 ust. 1 rozporządzenia

¹⁰ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U z 2016 r. poz. 487 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 2137 z późn. zm.)

¹¹ uchwała Nr XVIII/144/2016 Rady Gminy w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego za 2015 rok,

¹² uchwała Nr XXVIII/219/2017 Rady Gminy w sprawie rozpatrzenia i zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu za 2016 rok

¹³ uchwała Nr XLI/292/2018 Rady Gminy w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 rok

¹⁴ uchwała Nr VII/56/2019 Rady Gminy w sprawie zatwierdzenia sprawozdania finansowego oraz sprawozdania z wykonania budżetu Gminy za 2018 rok

¹⁵ w podatku od nieruchomości, rolnym oraz od środków transportowych

w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶, zasadą sporządzania sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym. Projekty sprawozdań sporządziła Skarbnik, a odpowiedzialność za wskazane nieprawidłowości ponosi Wójt – str. 58-64 protokołu kontroli.

Wnioski:

Rzetelne wykazywanie w sprawozdawczości skutków udzielonych ulg i zwolnień obliczonych za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych).

Prawidłowe klasyfikowanie kwot umorzonych odsetek od zaległości podatkowych.

II. W zakresie podatków

1. W latach 2017-2019 organ podatkowy nie wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie o wyznaczenie właściwego organu do załatwiania spraw podatkowych Skarbnika, posiadającego nieruchomości na terenie Gminy. Powyższe było niezgodne z art. 132 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa¹⁷. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 33 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli wystąpiono do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie o wyznaczenie właściwego organu do załatwiania spraw podatkowych Skarbnika.

2. Organ podatkowy, bez wezwania podatników (2) do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi w złożonych deklaracjach na podatek od nieruchomości, a ewidencją gruntów i budynków:
 - w latach 2010-2019 zaniechał opodatkowania nieruchomości o pow. 14 733 m²; wskutek powyższego nie naliczono i nie pobrano podatku w łącznej kwocie 62 136,00 zł (podatnik Nr 4),
 - w latach 2013-2016 zaniechał opodatkowania nieruchomości stanowiącej drogę wewnętrzną o pow. 14 733 m²; wskutek powyższego nie naliczono i nie pobrano podatku w łącznej kwocie 10 656,00 zł (podatnik Nr 7).

Zaniechanie wezwania podatników do złożenia odpowiednich wyjaśnień było niezgodne z art. 274 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Inspektor ds. podatków i opłat, a z nadzoru Skarbnik – str. 45-47 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli podatnik (nr 4) złożył skorygowane deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2015-2019 i wpłacił należny podatek. W roku 2018 umorzono należności podatnika nr 7.

3. Na wnioski podatników (2), w latach 2016-2018 Wójt umorzył zaległości z tytułu podatku od nieruchomości w wysokości ogółem 14 853,20 zł pomimo, że wnioskujący nie udokumentowali swojego ważnego interesu lub interesu publicznego, co było niezgodne z art. 67a § 1 w związku z art. 122, art. 126 oraz art. 187 ustawy Ordynacja podatkowa. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 46, 47, 65-67 protokołu kontroli.

Wniosek: Stosowanie ulg w podatkach wyłącznie w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatników lub interesem publicznym, ustalonym w trakcie postępowania dowodowego.

¹⁶ załącznik Nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i finansów z dnia 9 stycznia 2018r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 109 ze zm.)

¹⁷ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.)

Wymienione wyżej nieprawidłowości nie wyczerpują wszystkich negatywnych ustaleń zawartych w protokole kontroli. Część z nich nie została ujęta w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym z uwagi na ich mniejszy ciężar gatunkowy.

Wyrażam przekonanie, że przeprowadzone czynności kontrolne oraz powyższe wnioski przyczynią się do poprawy gospodarowania środkami publicznymi.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Izby, za moim pośrednictwem, zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, dotyczących zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie w niniejszym wystąpieniu w terminie 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.

*ZASTĘPCA PREZESA
Katarzyna Korkus*

(podpisano certyfikatem kwalifikowanym)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Manowo