

Lublin, 10 stycznia 2020 r.

RIO – II – 600/44/2019

Pan Mariusz Osiak

Wójt Gminy
ul. Świderska 12
21 - 400 Łuków

Szanowny Panie Wójcie

W dniach od 27 września do 15 listopada 2019 r. (z uzasadnionymi przerwami) Regionalna Izba Obrachunkowa w Lublinie przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Łuków. Protokół kontroli podpisano 2 grudnia 2019 r.

W zakresie niektórych nieprawidłowości wyeliminowanych w trakcie kontroli, po udzieleniu przez kontrolujących stosownego instruktażu – nie formułowano wniosków pokontrolnych.

Poniżej podaję stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia oraz wnioski co do sposobu ich wyeliminowania, stosownie do przepisów art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137).

W załączniku do wystąpienia pokontrolnego wskazuję osoby odpowiedzialne za nieprawidłowości.

1. W zakresie rachunkowości i sprawozdawczości:

- 1.1. Wykazanie – w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-28S za 2018 r. – dochodów i wydatków wykonanych w niektórych podziałkach klasyfikacji budżetowej niezgodnych z ewidencją analityczną do rachunku bieżącego, w wyniku nieprawidłowego dokonywania korekt zapisów ujętych na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” (przebiegowań między podziałkami klasyfikacji budżetowej) – str. 4 - 6 protokołu.*

W jednostkowych sprawozdaniach Rb-27S „Sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” i Rb-28S „Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego” –

odpowiednio – dochody i wydatki wykonane wykazywać na podstawie danych księgowości analitycznej do rachunku bieżącego, zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 4 i § 8 ust. 2 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej Załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.).

Przestrzegać obowiązującej na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” zasady czystości obrotów, zapewniając możliwość prawidłowego ustalenia wysokości tych obrotów oraz niezbędne dane do sporządzenia sprawozdań finansowych i budżetowych, pamiętając, że dla zachowania tej zasady dopuszczalne jest stosowanie innych niż dokumenty bankowe dowodów księgowych, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w Załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911 z późn. zm.).

1.2. Niezgodność – na koniec 2018 r. – sald konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” z ewidencją analityczną prowadzoną według podziałek klasyfikacji budżetowej oraz ewidencji analitycznej z ewidencją szczegółową prowadzoną według podatników i dłużników – str. 6 - 8 protokołu.

Na kontach ksiąg pomocniczych dokonywać zapisów będących uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej, zapewniając zgodność sald i zapisów tych kont, zgodnie z przepisami art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351) oraz przepisami § 9 i § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208 poz. 1375).

1.3. Nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości za 2018 r., polegające na:

- *sporządzeniu 3 jednostkowych sprawozdań Rb-27S,*
- *sporządzeniu jednostkowych sprawozdań Rb-N odrębnie dla urzędu i organu,*
- *wykazaniu w sprawozdaniu Rb-N organu w niewłaściwym wierszu kwoty depozytów na żądanie zaniżonych o 225.112,48 zł,*
- *wykazaniu w łącznym sprawozdaniu Rb-N niektórych danych niezgodnie ze sprawozdaniami jednostkowymi – str. 10 - 13 protokołu.*

Sporządzać jedno jednostkowe sprawozdanie Rb-27S „Sprawozdanie z wykonania dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego”, zawierające wszystkie wymagane dane za dany okres sprawozdawczy, zgodnie z przepisami § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.).

Sporządzać – na podstawie ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów dotyczących jednostki – jednostkowe sprawozdanie Rb – N „Kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych” obejmujące swym zakresem zarówno urząd jak i organ, stosownie do przepisów § 4 ust. 1 pkt 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz.1773), mając na uwadze przepisy § 13 ust. 1 pkt 4 i § 14 pkt 9 „Instrukcji sporządzania sprawozdań”, stanowiącej Załącznik Nr 9 do tego rozporządzenia.

Łączne sprawozdanie Rb – N sporządzać na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i własnego sprawozdania jednostkowego, zgodnie z przepisami § 4 ust. 1 pkt 2 cytowanego rozporządzenia.

2. W zakresie budżetu gminy:

2.1. W zakresie dochodów budżetowych:

2.1.1. Nieopodatkowanie podatkiem od nieruchomości części gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – str. 18, 19 protokołu.

Grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, opodatkowywać podatkiem od nieruchomości, stawką dla gruntów związanych z prowadzeniem tej działalności, zgodnie z przepisami art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1256 z późn. zm.) w związku z art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a i art. 7 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

Opodatkować podatnika, wskazanego w protokole kontroli, z uwzględnieniem okresu przedawnienia prawa do wymiaru zobowiązania podatkowego i okresu przedawnienia zobowiązań podatkowych, wskazanego w przepisach art. 68 i art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn.zm.).

Ponadto rozważyć:

- możliwość dokonywania kontroli podatkowych, stosownie do przepisów art. 281 Ordynacji podatkowej, w zakresie sposobu wykorzystania użytków rolnych na których prowadzona jest działalność gospodarcza, celem ustalenia prawidłowej podstawy opodatkowania,

- wprowadzenie odpowiednich procedur kontroli zarządczej, w zakresie przekazywania na stanowisko do spraw wymiaru podatków dokumentów mających wpływ na zachowanie powszechności opodatkowania, mając na uwadze przepisy art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

2.1.2. Opodatkowanie podatkiem od nieruchomości gruntów sklasyfikowanych jako „Bi” (inne tereny zabudowane), będących w posiadaniu przedsiębiorcy, stawką dla „gruntów pozostałych” – str. 22, 23 protokołu.

Grunty, oznaczone w ewidencji geodezyjnej symbolem „Bi”, będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, opodatkowywać podatkiem od nieruchomości z zastosowaniem stawki przewidzianej dla gruntów związanych z prowadzeniem tej działalności, zgodnie z przepisami art. 1a ust. 1 pkt 3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Wezwać podatnika wskazanego w protokole kontroli do złożenia korekty deklaracji, na podstawie przepisów art. 274a § 2 Ordynacji podatkowej, a w przypadku jej niezłożenia określić decyzją – po wszczęciu i przeprowadzeniu postępowania podatkowego – wysokość zobowiązania podatkowego, stosownie do przepisów art. 21 § 3 powołanej ustawy, mając na uwadze przepisy art. 70 § 1 tej ustawy.

2.1.3. Odpisanie – pod datą 31 grudnia 2018 r. – zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jako przedawnionych, mimo że operacji tych można było dokonać najwcześniej pod datą 1 stycznia 2019 r. – str. 29, 30 protokołu.

Odpisu przedawnionych zobowiązań z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dokonywać nie wcześniej niż po upływie 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności, mając na uwadze przepisy art. 70 § 1 i § 4 Ordynacji podatkowej, w związku z art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010).

2.2. W zakresie wydatków budżetowych:

2.2.1. Nieprawidłowości w zakresie wynagrodzeń, w tym:

- *nieprawidłowe obliczenie w listopadzie 2018 r. wynagrodzenia wójta gminy, w związku ze zmianą jego wysokości w trakcie miesiąca,*
- *nieprawidłowe obliczenie wynagrodzenia za przepracowaną część miesiąca, w sytuacji gdy za pozostałą część pracownik otrzymał wynagrodzenie za czas niezdolności do pracy wskutek choroby,*

- *nieprawidłowe obliczanie wynagrodzeń za czas urlopu wypoczynkowego oraz zwolnienia od pracy z tytułu opieki nad dzieckiem,*
- *niewliczanie kwoty dodatku za wieloletnią pracę do podstawy obliczenia wynagrodzenia za czas urlopu macierzyńskiego i rodzicielskiego i wypłacanie go w pełnej wysokości w tym czasie – str. 33 - 38 protokołu.*

W przypadku zmiany wysokości wynagrodzenia w trakcie miesiąca, jego wysokość obliczać zgodnie z zasadami określonymi dla obliczenia wynagrodzenia za przepracowaną część miesiąca, tj. dzieląc miesięczną stawkę wynagrodzenia przez liczbę godzin przypadających do przepracowania w danym miesiącu a otrzymaną kwotę mnożyć przez liczbę godzin nieobecności pracownika, następnie tak obliczoną kwotę wynagrodzenia odejmować od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc, zgodnie z przepisami § 12 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 r. w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 927).

Wynagrodzenie, ustalone w stawce miesięcznej w stałej wysokości, za przepracowaną część miesiąca, jeżeli pracownik za pozostałą część tego miesiąca otrzymał wynagrodzenie określone w art. 92 Kodeksu pracy, ustalać dzieląc miesięczną stawkę wynagrodzenia przez 30 i otrzymaną kwotę mnożąc przez liczbę dni wskazanych w zaświadczeniu lekarskim o czasowej niezdolności pracownika do pracy wskutek choroby, a następnie tak obliczoną kwotę wynagrodzenia odejmować od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc, stosownie do przepisów § 11 ust. 1 cytowanego wyżej rozporządzenia.

Wynagrodzenie urlopowe obliczać dzieląc podstawę wymiaru przez liczbę godzin, w czasie których pracownik wykonywał pracę w okresie, z którego została ustalona ta podstawa, a następnie mnożąc tak ustalone wynagrodzenie za jedną godzinę pracy przez liczbę godzin, jakie pracownik przepracowałby w czasie urlopu w ramach normalnego czasu pracy, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy, gdyby w tym czasie nie korzystał z urlopu, stosownie do przepisów § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2 poz. 14 z późn. zm.). Podstawę wymiaru wynagrodzenia urlopowego ustalać zgodnie z przepisami § 7 oraz § 8 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia.

Wynagrodzenie za dni usprawiedliwionej nieobecności w pracy z tytułu opieki nad dzieckiem, w związku z przepisami art. 188 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 z późn. zm.), ustalać stosując zasady obowiązujące przy ustalaniu wynagrodzenia za urlop, z tym że składniki wynagrodzenia

ustalane w wysokości przeciętnej oblicza się z miesiąca, w którym przypadło zwolnienie od pracy lub okres niewykonywania pracy, stosownie do przepisów § 5 rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy.

Dodatek za wieloletnią pracę wliczać do podstawy wynagrodzenia za czas urlopu macierzyńskiego oraz rodzicielskiego, za które pracownik otrzymuje z tego tytułu zasiłek z ubezpieczenia społecznego, zgodnie z przepisami art. 36 w związku z art. 47 ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 645 z późn. zm.), bowiem – w tych przypadkach – nie jest to składnik wynagrodzenia do którego pracownik zachowuje prawo w okresie pobierania tego zasiłku, w związku z przepisami art. 41 ust. 1 tej ustawy.

Przeliczyć wysokość wynagrodzenia pracowników wskazanych w protokole kontroli i wypłacić niedopłacone kwoty oraz rozważyć wystąpienie do pracowników, którym wypłacono zawyżone kwoty o ich zwrot lub ich wyegzekwowanie od osoby odpowiedzialnej za nieprawidłowe naliczenie, stosując zasady określone w przepisach działu piątego Kodeksu pracy.

2.2.2. Nieprawidłowości w zakresie treści ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia pn. „Odbiór i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych i niezamieszkałych z terenu gminy Łuków”, polegające na:

- *wymaganiu od wykonawców złożenia wraz z ofertą dokumentu potwierdzającego posiadanie wymaganych uprawnień do prowadzenia działalności zawodowej – zezwolenia na transport odpadów, w sytuacji gdy w dniu wszczęcia postępowania, zezwolenia te straciły ważność,*
- *niewskazaniu – w opisie przedmiotu zamówienia – ewentualnego zakresu usług przewidzianych do udzielenia na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz warunków na jakich zostaną udzielone,*
- *wymaganiu złożenia wraz z ofertą oświadczenia wstępnego niepotwierdzającego braku podstaw wykluczenia na podstawie przesłanek określonych w art. 24 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, mimo że zamawiający przewidział możliwość wykluczenia wykonawców z postępowania na ich podstawie – str. 49 - 51 protokołu.*

Od wykonawców zamówień publicznych żądać wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia, stosownie do przepisów art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843), mając na uwadze, że:

- warunki udziału w postępowaniu mogą dotyczyć kompetencji lub uprawnień do prowadzenia określonej działalności zawodowej, o ile wynika to z odrębnych (obowiązujących) przepisów, stosownie do art. 22 ust. 1b pkt 1 powołanej ustawy,
- od wykonawców należy wymagać dołączenia do oferty aktualnego na dzień składania ofert oświadczenia, stanowiącego wstępne potwierdzenie, że wykonawca nie podlega wykluczeniu oraz spełnia warunki udziału w postępowaniu – w zakresie wskazanym w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zgodnie z przepisami art. 25a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 22 ust. 1 tej ustawy.

Przewidując możliwość udzielenia zamówień polegających na powtórzeniu podobnych usług lub robót budowlanych, o których mowa w przepisach art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, w opisie zamówienia podstawowego wskazywać ewentualny zakres tych usług lub robót budowlanych oraz warunki na jakich zostaną one udzielone, zgodnie z przepisami art. 67 ust. 1a tej ustawy.

2.2.3. Niewezwanie wykonawców, których oferty wybrano, do ich uzupełnienia:

- *w postępowaniu na odbiór i transport odpadów komunalnych – o dokument potwierdzający posiadanie uprawnień do wykonywania określonej działalności,*
- *w postępowaniu na budowę żłobka gminnego – o wykaz osób potwierdzający spełnienie warunku udziału w postępowaniu w zakresie opisanym przez zamawiającego – str. 51, 53-54 protokołu.*

Jeżeli wykonawca, którego oferta została najwyżej oceniona nie złożył oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości – wzywać do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania, stosownie do przepisów art. 26 ust. 3 tej ustawy.

3. W zakresie gospodarki mieniem:

3.1. Obciążenie nabywców nieruchomości gruntowej, zbytej w drodze bezprzetargowej – poza ceną nieruchomości ustaloną w drodze rokowań – kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży – str. 61 protokołu.

Nie obciążać nabywców nieruchomości gminnych kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, w związku z przepisami art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.).

Dokonując zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej na rzecz osób, którym przysługuje pierwszeństwo w ich nabyciu, cenę nieruchomości – nie niższą niż wartość nieruchomości – określać w wysokości ustalonej w rokowaniach przeprowadzonych z nabywcą, zgodnie z przepisami art. 67 ust. 3 w związku z art. 28 ust. 2 i 3 tej ustawy, co oznacza, że wskazane koszty mogą być uwzględnione w ustalonej cenie sprzedaży nieruchomości, ale nie mogą być pobierane jako odrębna opłata.

Jeżeli uważa Pan, że wśród wniosków zawartych w tym wystąpieniu są takie, które naruszają prawo przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, przysługuje Panu – zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w ciągu 14 dni od otrzymania wystąpienia.

Jednocześnie informuję, że – stosownie do przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – jest Pan zobowiązany zawiadomić Izbę o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub o przyczynach ich niewykonania – w formie pisemnej i elektronicznej (plik w formacie Microsoft Word (*.doc) lub Rich Text Format (*.rtf) na adres wkgf@lublin.rio.gov.pl) – w terminie 30 dni od daty doręczenia Panu tego wystąpienia, mając na uwadze przepisy art. 27 tej ustawy.

Jacek Grządka

Do wiadomości:

Rada Gminy Łuków