

Łabiszyn, dnia 6 listopada 2018 r.

OR.1710.78.2018

Pan Daniel Jurewicz

**Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy**

Szanowny Panie Prezesie,

nawiązując do wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 sierpnia 2018 r. znak: RIO-KF-4104-12/2018 oraz uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 20 września 2018 r. Nr XXI/72/2018 (data wpływu: 10 października 2018 r.) informuję o podjętych działaniach, które powinny wyeliminować nieprawidłowości i uchybienia podległych służb. Większość z nich nie będzie stanowiła problemu, gdyż już w latach 2017 i 2018 nie występowały, czego zespół kontrolny nie zechciał sprawdzić – czy faktycznie mają charakter trwały (szczegóły w poniższych punktach). Ponadto zostaną wydane polecenia będące następstwem wystąpienia pokontrolnego, pomimo tego, że inne instytucje kontrolne (w tym Najwyższa Izba Kontrolna), wyroki sądów, czy stanowiska ministerstw i regionalnych izb obrachunkowych są odmienne (szczegóły poniżej).

W odniesieniu do uchybień, które dostały rangę zaleceń (pomimo tego, że wiele zostało usuniętych w trakcie czynności kontrolnych) także wydano polecenia.

Wobec powyższego:

- 1) Zaprzeszono angażowania w wykonanie budżetu środków zgromadzonych na rachunku sum depozytowych. De facto nie czyniono tego w latach 2017-18. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 2) Polecono Skarbnikowi Gminy dokonywać częstej analizy planu finansowego w celu wyeliminowania pojedynczych przypadków przekroczenia kwot określonych w tym planie.
- 3) Przestrzega się obowiązku terminowego odprowadzania składek ZUS i FP. Działania takie podjęto już w latach 2017-18. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 4) Zaciąganie zobowiązań kredytowych (długoterminowych) będzie poprzedzone opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu. Uczyniono tak w latach

2017 i 2018. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.

- 5) Zaciąganie zobowiązań z tytułu kredytów na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu będzie w granicach określonych uchwałą budżetową Rady Miejskiej w Łabiszynie na dany rok budżetowy.
- 6) Nastąpi zaprzestanie angażowania części oświatowej przyszłego roku w danym roku poprzedzającym.
- 7) Uregulowano zarządzeniem Nr 120.71.2018 Burmistrza Łabiszyna z dnia 16 października 2018 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia planu kont dla Gminy Łabiszyn i Urzędu Miejskiego w Łabiszynie oraz ustalenia zasad dotyczących polityki rachunkowości w gminnych jednostkach budżetowych i samorządowym zakładzie budżetowym. Niemniej zostanie przygotowane nowe zarządzenie, które będzie ujednoliceniem dotychczasowych zasad, które utracą jednocześnie moc.
- 8) Uregulowano w/w zarządzeniem Nr 120.71.2018 Burmistrza Łabiszyna z dnia 16 października 2018 r.
- 9) Faktury wpływające do Urzędu Miejskiego w Łabiszynie podlegają kontroli merytorycznej – dokonywana jest odpowiednia adnotacja oraz dokonywana jest adnotacja dotycząca stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych. Każda faktura zawiera adnotację „zatwierdzono do zapłaty” z podpisem kierownika i głównego księgowego. Każda lista wypłat jest zatwierdzana przez kierownika i głównego księgowego.
- 10) Przygotowano nową instrukcję w sprawie gospodarki kasowej w Urzędzie Miejskim w Łabiszynie.
- 11) Uchwała Nr XXXV/319/18 Rady Miejskiej w Łabiszynie z dnia 29 sierpnia 2018 r. w sprawie trybu prac nad projektem uchwały budżetowej.
- 12) Od dnia 1 lipca 2018 r. każda korespondencja papierowa, w tym dokumentacja finansowa posiada pieczętkę wpływu z numerem ewidencyjnym z rejestru kancelaryjnego.
- 13) Operacje finansowe na koncie 101 „Kasa” i 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” ujmowane są pod datą ich wykonania (dochody z tytułu opłat za odpady komunalne i opłaty czynszowe codziennie odprowadzane są do banku). W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 14) W raportach kasowych dokonuje się zapisów wskazujących rodzaj i numer identyfikacyjny dowodu księgowego. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania

wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.

- 15) Wypłaty gotówki w kasie dokonuje się wyłącznie osobom uprawnionym z adnotacją o dacie jej odbioru. Kasjer został pouczony o konieczności wypłat wyłącznie osobom uprawnionym lub za pisemnym upoważnieniem osoby uprawnionej.
- 16) Pouczono kasjera o konieczności każdorazowego sporządzenia raportu kasowego dokumentującego przychód i rozchód gotówki w kasie.
- 17) Do kont organu: 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych” od dnia 1 lipca 2018 r. prowadzona jest ewidencja analityczna według jednostek budżetowych.
- 18) Informatyk obsługujący program „Groszek” ustawi automatyczne przenoszenie obrotów i sald konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”.
- 19) W księgach rachunkowych za rok 2016 nie ujęto kosztów dotyczących tego roku z faktur, które zgodnie z polityką rachunkowości wpłynęły do dnia 15-go stycznia 2017 r. Przez przeoczenie zastosowano datę graniczną 5-go – tak jak to w miesiącach styczeń-listopad. Zdarzyło się to tylko w roku 2016 r. Koszty za rok 2017 zostały już ujęte prawidłowo. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 20) Kwoty niewykorzystanych i niezwróconych do końca roku dotacji celowych począwszy od zwrotów za 2018 rok będą ewidencjonowane na koncie 224 „Rozrachunki budżetu”.
- 21) Klasyfikacja budżetowa dochodów i wydatków stosowana jest prawidłowo – tam gdzie były błędy dokonano możliwych zmian i poprawek.
- 22) Przekazano do stosowania w Urzędzie Miejskim w Łabiszynie wniosku o zaangażowaniu środków na podstawie zawieranych umów i zleceń, które zostaną ujęte na koncie 998. Szczegółowe postępowanie wraz z określeniem terminów przekazywania informacji zostanie opisane w nowej instrukcji obiegu dokumentów księgowych.
- 23) Szczegółowe postępowanie związane z rozliczaniem nakładów po zakończeniu realizacji zadania inwestycyjnego zostanie opisane w nowej instrukcji obiegu dokumentów księgowych, która jest już w opracowaniu.
- 24) Jest już w opracowaniu nowa instrukcja dotycząca gospodarowaniem majątkiem trwałym.
- 25) Wadza wnoszone przez uczestników w przetargach na zbycie nieruchomości od najbliższego ogłoszenia przetargu będą gromadzone na rachunku sum depozytowych.
- 26) Dokumentowanie przeprowadzenia i wyników inwentaryzacji w zakresie wartości niematerialnych i prawnych zostanie wykonane począwszy od inwentaryzacji za 2018 r.

- 27) Od 1 stycznia 2018 r. w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych w kolumnie „Wydatki wykonane” wskazywane są zrealizowane wydatki na podstawie danych wskazanych w ewidencji księgowej konta 130 „Rachunek bieżący”.
- W roku 2016 księgowano prawidłowo z konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” na podstawie wyciągu bankowego pod datą dokonania wydatku oraz odpowiedniej klasyfikacji budżetowej (analityce). Podane w protokole różnice wynikają z późniejszych przeksięgowania analityki (zapis techniczny) – w obrębie podziałek klasyfikacji budżetowej stosując do tego inne konta (np. 101 i 231) zamiast konta 130, nie zmieniło to jednak prawidłowości wykonanych kwot wydatków konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” - sprawozdanie Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych nie wykazało żadnej różnicy kwotowej. Obecnie stosuje się przeksięgowania analityki – podziałek klasyfikacji wyłącznie z pułapu konta 130.
- 28) W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych. W trakcie kontroli dokonano korekty sprawozdań Rb-27S o dochodach i Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych oraz przekazano uwagi do prawidłowego stosowania pracownikom. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 29) Jeżeli taka sytuacja się pojawi (a wskazana w trakcie kontroli była jedyną), to nastąpi powiadomienie Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych.
- 30) Wydano pracownikom polecenie i poinformowano sołtysów o braku możliwości pobierania podatków „w drodze inkasa”.
- 31) Od dnia 1 lipca 2018 r. nie są wydawane sołtysom kwitariusze przychodowe. Aktualnie przygotowywana jest instrukcja w sprawie gospodarki drukami ścisłego zarachowania.
- 32) Jest wykonywane na bieżąco – w czasie kontroli wymagane dokumenty zostały uzupełnione. Dodatkowo podatnik składa oświadczenie o pomocy *de minimis* w rolnictwie. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 33) Gmina Łabiszyn będzie podawała pełen wykaz wydawanych decyzji dotyczących ulg pomimo odrębnego stanowiska, które występuje także w literaturze przedmiotu w zakresie wątpliwości interpretacyjnych.
- 34) Zalecenie jest realizowane wobec wszystkich podatników. Sprawa dotycząca Zakładu Wodociągów i Kanalizacji w Łabiszynie powinna być zweryfikowana przez zespół kontrolny w zakresie, czy Zakład powinien w ogóle płacić podatek. Gmina Łabiszyn dotarła

do stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie będącego następstwem stanowiska Ministerstwa Finansów, z których jednoznacznie wynika, że ZWiK nie powinien płacić podatków. Gmina założyła, że zalecenie będzie realizowane zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów.

- 35) Już od 1 stycznia 2017 r. w decyzjach dotyczących ulg w spłacie zobowiązań w formie zobowiązania łącznego wyszczególniane są kwoty dotyczące poszczególnych podatków. Tego kontrola już nie uwzględniała. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 36) W sentencjach decyzji w sprawie umorzenia zaległości wskazywane są rozstrzygnięcia o pełnej treści – na bieżąco. W roku 2016 były wydane tylko dwie decyzje bez podania w rozstrzygnięciu informacji, iż umorzono zaległości wobec raty, której termin płatności jeszcze nie minął. Jednocześnie informacja ta została umieszczona w uzasadnieniach tych decyzji. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 37) Urząd Miejski w Łabiszynie wezwał Burmistrza do zwrotu kwoty 1206,05 zł na rachunek Gminy Łabiszyn. Burmistrz odmówił zwrotu argumentując to stanowiskiem m.in. Najwyższej Izby Kontroli zgodnie, z którym dodatek szkoleniowy należy się każdemu opiekunowi praktyk bez względu na stanowisko. Jednocześnie Burmistrz poinformował, że powyższą kwotę wpłaci na konto sum depozytowych Gminy do czasu rozstrzygnięcia powództwa, które skieruje przeciwko pracodawcy (Urzędowi Miejskiemu w Łabiszynie).
- 38) Dodatek specjalny dla Skarbnika Gminy przyznawany jest zgodnie z obowiązującym prawem, co potwierdza stanowisko Głównej Komisji Orzekającej. Niemniej doprecyzowany zostanie pisemnie tytuł uzasadniający jego przyznanie.
- 39) Uchybiecie to było wynikiem zwykłej pomyłki (dot. 5 (pięciu) złotych). W trakcie kontroli zostało to zweryfikowane i nastąpił zwrot kwoty 60 zł (na marginesie zwrot dotyczył pracownika, który dokonuje przedmiotowych naliczeń). Polecono pracownikowi nie mylić się. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 40) Uchybiecie dotyczyło jednostkowego przypadku (pomyłono miesiące) i zostało usunięte w trakcie kontroli. Polecono pracownikowi nie mylić się. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.

- 41) Naliczenie odpisów na ZFŚS oraz przekazywanie środków zgodnie obowiązującymi w tym zakresie regulacjami. Pracownik dokonujący naliczeń omyłkowo jako podstawę przyjął średnią nie z tej kolumny. W trakcie kontroli przedmiotowe uchybienie zostało usunięte – dokonano korekty, a nadwyżkę (131,28 zł) wpłacono na konto Gminy. Polecono pracownikowi nie mylić się. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybienie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 42) Do kosztów systemu gospodarki odpadami zalicza się wyłącznie koszty związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania tego systemu. Tak było w 2017 r. i jest w 2018 r.
- 43) Sporządzane SIWZ są staranne. W jednym przypadku pracownik dokonał omyłki pisarskiej – bez wpływu na przetarg. Polecono pracownikowi nie mylić się. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybienie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 44) Wadia będą zwracane zaraz po zawarciu umowy.
- 45) Indywidualne obowiązki członków komisji przetargowej zostaną doprecyzowane, choć kontrolowany nie zgadza się z przedmiotowym zaleceniem. Po pierwsze komisja powinna być powoływana wyłącznie do zamówień powyżej kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy – Prawo zamówień publicznych. Ponadto w samej uchwale Nr XXI/72/2018 Kolegium RIO w Bydgoszczy w uzasadnieniu wskazano, że „...może być uregulowany w sposób odmienny...”, co nie wyklucza wzoru UZP na bazie którego utworzono regulamin obowiązujący w Gminie Łabiszyn. Dotychczasowy regulamin ma charakter stały i był przedmiotem analizy poprzednich kontroli RIO w Bydgoszczy oraz innych instytucji kontrolnych. Jednocześnie warto zauważyć, że powołanie się na stanowisko doktryny jest jednym z elementów argumentacji i potwierdza dotychczasowe stanowisko Gminy.
- 46) Uregulowano zarządzeniem Nr 120.71.2018 Burmistrza Łabiszyna z dnia 16 października 2018 r.
- 47) *Vide* zalecenie 29 – dotyczy tego samego kierownika jednostki organizacyjnej (ŁDK – jedyny przypadek).
- 48) Postanowienia uchwały Nr XXXV/280/10 już są respektowane, czego wyrazem jest to, iż w 2019 r. forma i termin przeprowadzenia konsultacji zostały określone zarządzeniem Burmistrza Łabiszyna.
- 49) Zasady przyznawania dotacji na realizację zadania publicznego zawarte w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert są zgodne z zapisami Roczego Programu Współpracy Gminy

Łabiszyn z organizacjami pozarządowymi. W 2016 r. w ogłoszeniu o konkursie wystąpiła omyłka pisarska, która nie miała wpływu na wybór ofert. Polecono pracownikowi nie mylić się.

- 50) Będą stosowane ramowe wzory umów zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Polecono pracownikowi dostosowanie dotychczasowych umów do ramowego wzoru umowy.
- 51) Będą przestrzegane postanowienia uchwały Nr III/21/10 Rady Miejskiej w Łabiszynie oraz zarządzenia Nr 0151-2/2011 Burmistrza Łabiszyna. Polecono pracownikowi egzekwowanie od beneficjentów odpowiednich postanowień powyższych aktów.
- 52) W umowach o dotacje w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu będą zawierane wszystkie elementy wynikające z przepisów prawa.
- 53) Pracownicy mieli skutecznie powierzone zadania z zakresu gospodarki finansowej (zespół kontrolny uzyskał od danego pracownika wszystkie informacje). Niemniej powierzono pracownikom w formie pisemnej szczegółowy zakres obowiązków, chociaż zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego zaprezentowanym m.in. w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 r. sygn. akt I PKN 457/97 powierzenie obowiązków może następować również w formie ustnej – z możliwości tej korzystał również Burmistrz Łabiszyna.
- 54) Gmina Łabiszyn terminowo reguluje swoje zobowiązania wynikające z zawartych umów kredytowych. Pojedynczy przypadek dotyczył odsetek, których bank nie sprecyzował w określonym czasie. Zapłata nie skutkowała dodatkowymi kosztami. Uczulono bank w zakresie terminowej informacji dotyczącej odsetek. Od czerwca 2017 r. podobne zjawisko nie wystąpiło. W związku z tym, wbrew zwrotowi zawartemu na wstępie stawiania wniosków pokontrolnych, nieprawidłowość/uchybiecie zostało usunięte/nie występowało w trakcie czynności kontrolnych.
- 55) Gmina Łabiszyn podejmuje działania w celu spłaty przejściowego deficytu budżetu.
- 56) Gmina Łabiszyn, jak dotychczas, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, nie będzie udzielała bankom pełnomocnictw do dysponowania rachunkiem bankowym Gminy Łabiszyn w celu zabezpieczenia kredytu.
- 57) Informacje o stanie mienia komunalnego są i będą sporządzane rzetelnie zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Ujawnione podczas kontroli uchybiecia miały charakter jednostkowy i były wynikiem przeoczenia. Polecono pracownikowi nie mylić się.
- 58) Warunki sprzedaży nieruchomości będą jak dotychczas ustalane po przekazaniu do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Pomimo tego, że zawieranie umów przedwstępnych sprzedaży i pobieranie zadatków w celu zabezpieczenia interesów Gminy Łabiszyn jest zgodne z prawem, Gmina na podstawie

zalecenia pokontrolnego RIO w Bydgoszczy nie będzie praktykowała tych działań. Zastrzega się, że realizacja tego zalecenia może znacząco uderzyć w sytuację finansową Gminy, gdyż jak pokazują dotychczasowe doświadczenia osoby zainteresowane wstępnym nabyciem nieruchomości niejednokrotnie rezygnują, a tym samym poniesione przez Gminę koszty nie zostaną zrekompensowane.

- 59) Przekazano kierownikom jednostek organizacyjnych zarządzenie Nr 120.66.2018 Burmistrza Łabiszyna dnia 12 września 2018 r. w sprawie określenia podstawowych parametrów do prac nad projektem budżetu Gminy Łabiszyn na 2019 r. - odbiór podpisany.
- 60) Przekazanie jednostkom podległym informacji o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu zostanie udokumentowane – do 21 dni – po uchwaleniu budżetu.
- 61) Plany finansowe na 2019 r. są sporządzone i przekazane przez dyrektorów poszczególnych szkół.
- 62) Sprawozdania w zakresie operacji finansowych podpisywane są przez kierownika Miejskiego Zespołu Oświaty i parafowane przez dyrektorów szkół.
- 63) Nierzetelność polegała na przyjęciu projektów planów finansowych przez kierownika MZO, a nie przez dyrektorów szkół oraz sprawozdań budżetowych podpisanych przez dyrektorów szkół, a nie kierownika MZO. Jest to powtórzenie pkt. 61 i 62.

Reasumując, pragnę przekazać Panu Prezesowi, że mam odczucie ogromnej stroniczości i negatywnego nastawienia zespołu kontrolującego. Analizując wystąpienia pokontrolne w wielu gminach, nie spotkałem się aby gdzieś otrzymano 63 zalecenia łamiąc równocześnie podstawową zasadę, o której mowa jest w wystąpieniu (str. 36) cyt. "stwierdzonym nieprawidłowościom, które nie zostały usunięte w trakcie..." (a usunięte zostały) lub tworząc z jednego zjawiska kilka zaleceń, a z uchybienia „trwałą nieprawidłowość”.

Jako pracownicy samorządowi zdajemy sobie sprawę, że na pewno są obszary wymagające poprawy, ale z przykrością muszę stwierdzić, że ta kontrola nam w tym nie pomogła.

Myszę, że przy innym nastawieniu i w innej atmosferze moglibyśmy wiele skorzystać, na co liczę w przyszłości pozostając

Z wyrazami szacunku!

BURMISTRZ
Jacek Idzi Kaczmarek