



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 4 września 2020 r.

Znak: WK-610/4/4/20

Pan
Tomasz Sadłoń
Wójt Gminy
Psary

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 26 lutego do 20 maja 2020 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Gminy Psary** za okres od 1 stycznia 2016 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 20 maja 2020 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 7 lipca 2020 r. Jeden egzemplarz protokołu kontroli pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Poniżej przedstawiam stwierdzone nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do treści art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137).

W zakresie długu publicznego:

- *W latach 2016 - 2018 nie zaliczono do tytułów dłużnych Gminy Psary a tym samym nie wykazano jako długu w Wieloletnich Prognozach Finansowych Gminy Psary uchwalanych przez Radę Gminy Psary wieloletniego zobowiązania z tytułu zawartej w dniu 25 marca 2015 r. umowy, której przedmiotem był leasing dwóch samochodów służbowych. Powyższym naruszono art. 227 ust. 2 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.) oraz postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r., poz. 92 z późn. zm.). Stosownie do treści ww. przepisu ustawy o finansach publicznych, prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Zgodnie ze wzorem wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik do ww. rozporządzenia, w pozycji 14 powinny być wykazane dane uzupełniające o długu i jego spłacie; w pozycji 14.2 wykazuje się kwotę długu, którego planowana spłata dokona się z wydatków budżetu, w pozycji 14.3 wykazuje się wydatki zmniejszające dług, w tym w pozycji 14.3.2. związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych wliczanych w państwowy dług publiczny.*

Zgodnie z treścią ww. umowy, finansujący zobowiązał się oddać Korzystającemu czyli Gminie do używania na czas oznaczony przedmioty leasingu określone w zamówieniach na okres 48 miesięcy. Gmina miała ponosić również koszty związane z utrzymywaniem przedmiotu leasingu. Umowa leasingowa wywierała skutek pod warunkiem zawarcia przez Gminę umowy o usługi serwisowe. Korzystający, czyli Gmina miała obowiązek utrzymywania samochodów w stanie przydatnym do użytku, wykonywania napraw, remontów, konserwacji, przeglądów. W razie poniesienia przez Finansującego kosztów związanych z windykacją należności, Finansujący miał prawo obciążyć tymi kosztami Gminę. Gmina miała obowiązek ponosić również wszelkie wydatki związane z ubezpieczeniem w zakresie odpowiedzialności cywilnej, auto- casco, nieszczęśliwych wypadków, kradzieży przez okres trwania umowy, ponosiła ryzyko za utratę, zniszczenie lub uszkodzenie przedmiotu leasingu. Gmina miała również prawo zakupu przedmiotu leasingu.

Ponieważ wydatki związane z eksploatacją samochodów ponosił Leasingobiorca (Gmina), należy ten rodzaj leasingu uznać za leasing finansowy, zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767). W myśl wskazanego przepisu, do kategorii kredytów, pożyczek zalicza się również umowy leasingu zawarte z finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy.

Ponadto, zobowiązania Gminy Psary z powyższego tytułu nie wykazano w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na 31 grudnia poszczególnych lat: 2016 - w wysokości 71.051,27 zł, 2017 - w wysokości 43.174,28 zł, 2018 - w wysokości 15.297,20 zł.

Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik Nr 9 do 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), z którego wynika, iż przez wykazywane w układzie podmiotowym sprawozdania kredyty i pożyczki należy rozumieć zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach (tzw. sprzedaż na raty), umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy (tzw. leasing finansowy), a także z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Zgodnie z wyjaśnieniami, przyczyną powyższego była przyjęta interpretacja, iż ww. umowa nie jest umową leasingu finansowego a umową w sprawie leasingu operacyjnego, a jednocześnie nie można jej zaliczyć do kategorii umów nienazwanych.

Zadania w zakresie opracowania projektu Wieloletniej Prognozy Finansowej należały do p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary. W myśl art. 230 ust. 1 i ust. 3 ustawy o finansach publicznych, inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej i jej zmiany oraz przedłożenie jej organowi stanowiącemu należała do p. Tomasza Sadłonia – Wójta Gminy Psary.

Przygotowanie danych do jednostkowych sprawozdań Rb-Z w przedmiotowym zakresie należało do zakresu czynności Inspektora byłego Referatu Finansów i Podatków (od dnia

19 grudnia 2019 r. Inspektora Referatu Budżetu i Analiz). Nadzór w tym zakresie należał do p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary.

Należy dodać, że w dniu 19 marca 2019 r. Gmina Psary zawarła 2 umowy leasingu, tj.: Nr 586/2019/TFMS i Nr 587/2019/TFMS wraz z umowami w zakresie usług serwisowych i ubezpieczeniowych, których przedmiotem były samochody osobowe. Wartość zobowiązań Gminy Psary wobec Leasingodawcy została wykazana zarówno w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Psary jak i w jednostkowych i zbiorczych kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z sporządzonych w latach 2019 - 2020 (do 31 marca 2020 r.) w poz.: wiersz E.2.2 (kredyty i pożyczki długoterminowe), w kol. 12 (przedsiębiorstwa niefinansowe).

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Budżetu i Analiz Urzędu Gminy Psary w zakresie wykazywania w sprawozdaniu Rb-Z zobowiązań z tytułu umów, których treść ekonomiczna wskazuje, iż są to umowy leasingu, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy, stosownie do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) oraz § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik Nr 9 do 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 art. 68 art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- W 2019 r. zaciągnięto zobowiązanie finansowe w łącznej kwocie 133.326,72 zł obciążające budżety lat następnych, tj. 2020 - 2023 bez stosownego upoważnienia Rady Gminy Psary. Powyższym naruszono art. 228 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 226 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077), zgodnie z którymi uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć, natomiast przez przedsięwzięcia należy rozumieć wieloletnie programy, projekty lub zadania.

W dniu 19 marca 2019 r. zostały zawarte 2 umowy leasingu przez Gminę Psary dwóch samochodów służbowych na okres 5 lat, tj. do 2023 r., pomimo iż w momencie zawarcia umów w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Psary na lata 2019 - 2036, przyjętej uchwałą Rady Gminy Psary Nr IV/30/2018 z dnia 17 grudnia 2018 r. zadanie powyższe nie zostało ujęte w planie Przedsięwzięć.

Wartość zobowiązania Gminy wynikała z zawartych umów leasingu, tj.: Nr 5872019/TFMS i Nr 5862019/TFMS oraz z odrębnych umów o usługi serwisowe.

Przedsięwzięcie o takiej wartości, pn. „Leasing samochodów służbowych - Ograniczenie wydatków związanych z delegacjami pracowników” zostało wprowadzone do Załącznika Nr 2 do uchwały Nr XV/152/2019 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Psary z okresem realizacji w latach 2019 – 2023 – pod poz. 1.3.1.8. Tak też przedsięwzięcie to zostało ujęte w uchwale Nr XV/154/2019 Rady Gminy Psary z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020 - 2036.

Wskazane powyżej umowy zostały podpisane ze strony Gminy Psary przez p. Tomasza Sadłonia – Wójta Gminy Psary, przy kontrasygnacie p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary.

Wniosek nr 2

Zaciągać wieloletnie zobowiązania finansowe w granicach upoważnień zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Psary, mając na względzie art. 228 ust. 1 pkt 1 i art. 226 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *W latach 2016 - 2018 w umowach o kredyt w rachunku bieżącym wyrażono zgodę na obciążanie przez Bank w dniu wymagalności rachunku w celu spłaty zobowiązań Gminy Psary z tytułu odsetek od tych umów. Naruszono tym art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.), zgodnie z którym w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. W § 9 ust. 2 umów: Nr 21843/257/16 z 12 lipca 2016 r., Nr 22066/222802/17 z dnia 12 stycznia 2017 r., Nr 22499/222802/18 z dnia 24 stycznia 2018 r. przyjęto, iż niespłacone w terminie odsetki od kredytu bank ewidencjonuje na rachunku niespłaconych należności z tytułu odsetek i przystępuje do jej ściągania z wpływów na rachunek bieżący bez dyspozycji kredytobiorcy.*

Zgodnie z wyjaśnieniami, ww. postanowienia wynikały z przedstawionego przez Bank wzoru umów, a przyjęty sposób regulowania płatności ułatwiał bieżącą spłatę zobowiązań Gminy wobec banku.

Powyższe umowy ze strony Gminy podpisał p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary. Kontrasygnatę na umowach złożyła p. Joanna Przybyłek – były Skarbnik Gminy Psary.

Wniosek nr 3

Ustanawiać zgodnie z prawem zabezpieczenia spłat kredytów zaciągniętych przez Gminę Psary, stosownie do art. 264 ust.5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie bankowej obsługi budżetu j.s.t.:

- *Do dnia kontroli Wójt Gminy Psary nie zapewnił bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w art. 264 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), poprzez zaniechanie ustalenia zasad wykonywania tej obsługi dla budżetu z uwzględnieniem wszystkich jednostek organizacyjnych. Zgodnie z ww. przepisami ustawy o finansach publicznych, obsługę budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między zarządem jednostki samorządu terytorialnego a bankiem.*

W latach 2016 - 2020 (do dnia kontroli) bankowa obsługa budżetu Gminy Psary była realizowana na podstawie umowy z dnia 10 lipca 2012 r. zawartej na czas nieokreślony

z Bankiem Spółdzielczym w Będzinie. W treści ww. umowy nie określono zasad wykonywania bankowej obsługi budżetu i jednostek organizacyjnych Gminy Psary.

Obsługę bankową siedmiu jednostek budżetowych realizował również ww. Bank na podstawie odrębnych umów zawartych w latach 2012 - 2019 na czas nieokreślony przez Dyrektora każdej z tych jednostek.

Wydatki poniesione przez jednostki budżetowe Gminy Psary w związku z obsługą bankową nie przekroczyły wartości wskazanej w art. 4 pkt 8 Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z wyjaśnieniami, w dniu 19 maja 2020 r. zwrócono się do Banku o zmianę terminu obowiązywania ww. umowy na termin do dnia 31 grudnia 2020 r. Jednocześnie przygotowywane jest postępowanie na obsługę bankową budżetu Gminy Psary wraz z obsługą jednostek na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, na czas oznaczony, przy czym ustalenie procedury wyboru trybu postępowania nastąpić ma po ustaleniu wartości szacunkowej zamówienia.

Ze strony Gminy Psary ww. umowę podpisał p. Mirosław Rabsztyn – były Z-ca Wójta Gminy Psary przy kontrasygnacie p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy.

Zawarcie umowy ustalającej zasady wykonywania bankowej obsługi budżetu j.s.t. na podstawie art. 264 ust. 2, w związku z art. 2 pkt 2 ww. ustawy o finansach publicznych, należało do p. Tomasza Sadłonia – Wójta Gminy Psary.

Wniosek nr 4

Zapewnić realizację bankowej obsługi budżetu Gminy Psary na podstawie umowy zawartej w trybie art. 264 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie podatku od nieruchomości:

- *Do dnia kontroli zaniechano przeprowadzenia prawidłowych czynności sprawdzających w zakresie wykazywanych przez podatników danych w deklaracjach na podatek od nieruchomości oraz podatek rolny. Organ podatkowy nie wzywał podatników do udzielenia w wyznaczonym terminie niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych. Zgodnie z art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.), organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W myśl art. 274a § 2 tej ustawy, w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.*

Powyższe dotyczyło:

- *podatnika podatku rolnego o nr ewidencyjnym 2/106 oraz podatku od nieruchomości o nr ewidencyjnym 1/175, sp. z o.o., który w złożonych deklaracjach na podatek rolny na 2019 r. i na 2020 r. wykazywał różne powierzchnie gruntów ornych podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym W załącznikach do deklaracji na podatek rolny na 2020 r. podatnik błędnie wykazał powierzchnię działki nr 2557/1, bowiem do opodatkowania podatkiem rolnym wskazał 1.2817 ha tej działki, a jako zwolnione z opodatkowania wykazał powierzchnię 0,4907 ha gruntów ornych, z uwagi na klasę V tej działki, na podstawie ustawy*

o podatku rolnym. Natomiast zgodnie z ewidencją gruntów i budynków, powierzchnia tej działki wynosiła 90.318m².

Organ podatkowy do dnia zakończenia kontroli nie dokonał czynności sprawdzających mających na celu ustalenie przyczyn powstałych różnic oraz czy działka 2557/1 wykazana do opodatkowania podatkiem rolnym była opodatkowana prawidłowo, czy nie powinna być opodatkowana podatkiem od nieruchomości, jak również czy była ww. działka użytkowana rolniczo w latach 2019 - 2020.

Przesłanki, że ww. nieruchomość była zajęta na działalność gospodarczą wynikały z:

- decyzji wydanej 19 maja 2017 r. w sprawie pozwolenia na budowę dla ww. działki,
- prowadzenia prac budowlanych na ww. nieruchomości polegających na budowie hali magazynowej.

Zgodnie z przeprowadzoną wizją w terenie przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej, na działce znajduje się hala magazynowa.

Podatnik w deklaracji na podatek od nieruchomości na 2020 r., nr ewidencyjny 1/175, wykazał do opodatkowania w podatku od nieruchomości grunty związane z działalnością gospodarczą o łącznej powierzchni 69.658m². Na powyższą powierzchnię składały się działki nr 2557/3 (zabudowana budynkiem magazynowym wraz z infrastrukturą towarzyszącą) i nr 2347/6. W załączniku do deklaracji ZDN- dane o przedmiotach opodatkowania podlegających opodatkowaniu, podatnik błędnie pominął działkę nr 2347/6, wynikającą z ewidencji gruntów i budynków. W deklaracji na podatek od nieruchomości na 2019 r. błędnie wykazał powierzchnię gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, tj. 33.411 m². Podatnik nie dokonał korekty deklaracji na podatek od nieruchomości w tym zakresie.

- podatnika podatku rolnego o nr ewidencyjnym 2/110, sp. z o.o., który złożył wyłącznie deklarację na podatek rolny na rok 2019 i rok 2020, w których wykazał grunty orne, zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, w tym działkę nr 2557/5, na której wpisano budynek o funkcji użytkowej „zbiorniki, silosy i budynki magazynowe” o powierzchni 36.640 m². Zgodnie z wyjaśnieniami, podatnik uzyskał decyzję dotyczącą pozwolenia na budowę dla ww. działki dnia 23 października 2017 r. Organ podatkowy do dnia zakończenia kontroli, nie dokonał czynności sprawdzających mających na celu ustalenie:

- czy opodatkowanie ww. działki podatkiem rolnym a nie od nieruchomości było prawidłowe, czy w latach 2019 - 2020 ww. nieruchomość była użytkowana rolniczo, czy na działce wykonano niwelację z przemieszczeniem gruntu, składowano ziemię z wykopów, wytyczono tymczasowe drogi dojazdowe, dokonano wykopy pod linię zasilania elektrycznego,

- czy zaistniały przesłanki wynikające z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym obowiązek podatkowy powstaje od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo, w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.

- podatnika podatku rolnego o nr ewidencyjnym 2/105, sp. z o.o., oraz podatnika podatku od nieruchomości o numerze ewidencyjnym 1/176. Podatnik złożył deklarację na podatek rolny 2020 r., w której wykazał 158.620m² gruntów podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym, w tym działki nr 2557/2 i 2557/4. Do deklaracji nie załączono załącznika o zwolnionych nieruchomościach na podstawie podatku rolnego. Organ podatkowy nie zweryfikował do dnia zakończenia kontroli, czy ww. działki wykazane do opodatkowania w deklaracji na podatek rolny są opodatkowane prawidłowo podatkiem rolnym, czy w latach 2019 - 2020 ww. nieruchomość była użytkowana rolniczo. W deklaracji na podatek od

nieruchomości na 2020 r. podatnik wykazał powierzchnię gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 2 693 m². W deklaracji na podatek od nieruchomości na 2019 r. podatnik wykazał grunt związany z działalnością gospodarczą o powierzchni 5.739 m².

Zgodnie z wizją w terenie, przeprowadzoną przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, na działce 2557/4 wykonano tymczasową drogę budowlaną – dojazd do budowy prowadzonej na działce 2571/1.

- podatnika podatku rolnego, sp. z o.o., o nr ewidencyjnym 2/107, który złożył deklarację na podatek rolny na rok podatkowy 2020, w której wykazał 59.632 m² gruntów podlegających opodatkowaniu podatkiem rolnym. W załączniku do tej deklaracji, w danych o przedmiotach zwolnionych z opodatkowania na podstawie art. 12 ustawy o podatku rolnym, podatnik wykazał działkę nr 2556/1 jako nieużytki, grunty klasy V i VI. Do dnia zakończenia kontroli, organ podatkowy nie wyjaśnił dlaczego podatnik nie dokonał korekty deklaracji podatku rolnego oraz nie złożył deklaracji na podatek od nieruchomości, jeżeli na części ww. działki, wykazanej jako zwolnionej z podatku rolnego, dokonano utwardzenia terenu oraz wybudowano wiatę przystankową. Zgodnie z wyjaśnieniami, udzielono podatnikowi pozwolenia na budowę węzła komunikującego, łączącego tereny inwestycyjne w Psarach z drogą krajową nr 86 w Sarnowie wraz z infrastrukturą towarzyszącą - etap IV - ul. Akacyjowa na podstawie decyzji wydanej 20.01.2017 r. Powyższa deklaracja na podatek rolny jest w trakcie weryfikacji.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.), opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. W myśl art. 1a pkt 3 ww. ustawy, grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem art.1a ust. 2a tej ustawy. W myśl art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r., poz. 1872 z późn. zm.), opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza.

- podatnika podatku od nieruchomości o nr ewidencyjnym 1/127, sp. z o.o., który w załącznikach do deklaracji na 2020 r., wpływ do Urzędu Gminy w Psarach 30 stycznia 2020 r., wykazał m.in. budynki jak również drogę oraz plac postojowy na posiadanych działkach. Podatnik nie wykazał w powyższej deklaracji dwóch działek do opodatkowania podatkiem od nieruchomości, na których znajdowały się cztery budynki jako gruntów zajętych pod działalność gospodarczą.

W trakcie kontroli wezwano podatnika do złożenia korekt tych deklaracji. Zgodnie ze złożonymi korektami, kwoty podatku od nieruchomości wynosiły 5.574 zł za 2019 r. i 6.145 zł za 2020 r.

- podatnika podatku od nieruchomości o nr ewidencyjnym 1/66, spółka jawna, prowadzącego działalność handlowo-wytwórczą, który w złożonej deklaracji na rok podatkowy 2020 nie wykazał budowli. Zgodnie z danymi prezentowanymi w ewidencji gruntów i budynków, budowa jednej budowli została zakończona w 2014 r. Zgodnie z wyjaśnieniami, podatnik został poinformowany o konieczności złożenia korekt deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2015 - 2020.

- podatnika o nr ewidencyjnym 1/148 dla podatku od nieruchomości, 2/135 dla podatku rolnego działającego w formie sp. z o. o., który złożył deklarację na rok podatkowy 2020. Organ podatkowy nie dokonał zweryfikowania danych wykazywanych w deklaracjach w zakresie prawidłowości opodatkowania nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Zgodnie z załączoną do deklaracji kserokopią części dokumentacji budowlanej, zamierzenie inwestycyjne realizowane przez podatnika to budynek w części przeznaczony pod działalność hotelową /agroturystyka/ a także budynek ujeżdżali i stajni oraz inne pomieszczenia gospodarcze. Podatnik w deklaracji na podatek od nieruchomości nie zadeklarował wszystkich gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, zadeklarował grunty pozostałe, a powinien zgłosić do opodatkowania grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni 20.294 m². W odniesieniu do zadeklarowanych budynków, podatnik wskazał w deklaracji budynek mieszkalny o powierzchni użytkowej 748,50 m² oraz budynki mieszkalne związane z prowadzeniem działalności gospodarczej o powierzchni użytkowej 490,90 m². Podatnik wykazał w załączniku do deklaracji na podatek od nieruchomości, ZDN-1-dane o przedmiotach opodatkowania podlegające opodatkowaniu, budowle, tj. drogi, place, parkingi i mosty o łącznej wartości 103.500,00 zł, bez wskazania numeru inwentarzowego, wymaganego wzorem deklaracji.

Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników, organ podatkowy jest w trakcie wyjaśniania wielkości zadeklarowanej powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, jak również wykazanej wartości w załączniku ZDN-1 budowli oraz faktu braku zgłoszenia do opodatkowania stajni i ujeżdżalni.

W trakcie kontroli podatnik złożył korektę deklaracji za lata 2015 - 2018. Dokonano przypisu podatku od nieruchomości na kwotę 17.877 zł oraz odsetki w kwocie 3.870 zł.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: grunty; budynki lub ich części; budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Zadania w zakresie analizy prawidłowości złożonych deklaracji podatkowych wykonywali od 19 grudnia 2019 r. pracownicy Referatu Podatków i Opłat Lokalnych, zgodnie z zapisami regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Nr 120.146.2019 r. Wójta Gminy Psary, a poprzednio pracownicy Referatu Finansów i Podatków. Nadzór w tym zakresie sprawowali kierownicy tych Referatów.

Wniosek nr 5

Przeanalizować prawidłowość opodatkowania nieruchomości pozostających w posiadaniu podatników o nr ewidencyjnych 2/105, 2/106, 2/107, 2/110, 1/66, 1/127, 1/148, 1/175, 1/176 za lata 2016 - 2020, a w przypadku nieprawidłowości wszcząć w trybie art. 165 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325) postępowanie podatkowe w celu prawidłowego ustalenia podstawy opodatkowania, mając na uwadze art. 2 ust. 1 i 2, art. 1a pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.) oraz art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

W zakresie księgowości:

- *W księgach rachunkowych 2020 r. przyjęto na stan środków trwałych Urzędu Gminy Psary inwestycje, których realizacja została zakończona w 2018 r. Naruszono tym art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), oraz zasady klasyfikacji zdarzeń na kontach: 011 „Środki trwałe”, 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)”, zawarte 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.), jak i w Zakładowym Planie Kont określonym w zarządzeniu Nr 120.32.2017 Wójta Gminy Psary z dnia 10 kwietnia 2017 r. w sprawie określenia zasad rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w Psarach. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ww. ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Stosownie do regulacji zawartych w powyższym rozporządzeniu oraz Zakładowym Planie Kont, konto 011 służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości początkowej środków trwałych. Na stronie Wn konta 011 ujmuje się m.in. przychody nowych środków trwałych pochodzących z inwestycji oraz wartość ulepszeń zwiększających wartość początkową środków trwałych. Z kolei konto 080 służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. Na stronie Wn konta 080 ujmuje się m.in. poniesione koszty dotyczące środków trwałych w budowie w ramach prowadzonych inwestycji, a na stronie Ma konta 080 ujmuje się m.in. wartość uzyskanych efektów środków trwałych.*

Powyższe dotyczyło inwestycji realizowanych przez Gminę Psary w związku z Porozumieniem Nr WDM.RP.031.1.2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. z Powiatem Będzińskim w sprawie przekazania zarządzania drogami powiatowymi na czas realizacji inwestycji, pn.:

- *„Remont ul. Malinowickiej w Psarach, ul. Kościelnej w Dąbiu oraz budowa chodnika wraz z odwodnieniem przy ul. Szopena w Górze Siewierskiej z podziałem na trzy części”,*
- *„Budowa chodnika wraz z odwodnieniem przy drodze powiatowej 4713S – ul. Belna w Strzyżowicach”,*
- *„Budowa chodnika wraz z odwodnieniem w ciągu drogi powiatowej 4782S w Brzękowicach Górnych, Goląszy Górnej i Dąbiu Górnym”,*
- *„Budowa chodnika wraz z odwodnieniem w drodze powiatowej 4747S ul. Dolna w Dąbiu”,*
- *„Budowa chodnika wraz z odwodnieniem w drodze powiatowej 4783S w Goląszy Bisce”,*
- *„Budowa chodnika wraz z odwodnieniem w drodze powiatowej 4708S ul. Grodziecka w Gródkowie”,*
- *„Przebudowa drogi powiatowej 3204S – budowa chodnika przy ul. Kościuszki w Górze Siewierskiej”.*

Przyczyną powyższego było zaniechanie sporządzenia dowodów OT, zgodnie z zasadami określonymi w § 14 pkt 9 Instrukcji obiegu dokumentów księgowych w Urzędzie Gminy w Psarach, stanowiącej załącznik Nr 4 do zarządzenia Wójta Gminy Psary z dnia 10 kwietnia 2017 r, tj. w terminie 30 dni od daty zakończenia inwestycji.

Dokumenty OT dotyczące przyjęcia na stan środków trwałych ww. inwestycji, zostały sporządzone 4 maja 2020 r. Zaksięgowanie ww. operacji na koncie 011 nastąpiło pod datą 4 maja 2020 r.

Zadania w zakresie sporządzania dowodów OT należały do pracowników Referatu Inwestycji i Remontów Urzędu Gminy Psary. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu.

Wniosek nr 6

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Inwestycji i Remontów Urzędu Gminy Psary w zakresie terminowego sporządzania dokumentów OT, celem zapewnienia bieżącego ujmowania w ewidencji księgowej Urzędu Gminy Psary środków trwałych, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.) oraz stosownie do zasad funkcjonowania kont 011 „Środki trwałe” i 080 „Środki trwałe w budowie”, określonych 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 2020 r., poz. 342), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *W latach 2016 - 2019 w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Psary nieprawidłowo ujmowano rozliczenia wobec Komunikacyjnego Związku Komunalnego GOP w Katowicach i Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii w Katowicach z tytułu wpłat członkowskich poprzez ujmowanie ich w momencie zapłaty z pominięciem kont rozrachunkowych. Powyższe było niezgodne z zasadami ewidencjonowania zdarzeń na kontach zespołu „2” „Rozrachunki i rozliczenia” zawartymi w:
 - załącznikach nr 3 do: rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., 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. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.) a następnie 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.),
 - zarządzeniach Wójta Gminy Psary w sprawie określenia zasad rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w Psarach: Nr 0152/58/2005 z dnia 5 września 2005 r. (ze zm.), Nr 120.32.2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r.Zgodnie z opisem funkcjonowania kont zespołu 2, konta te służą do ewidencji rozrachunków oraz rozliczeń. Ewidencja szczegółowa do kont zespołu 2 może być prowadzona według podziałek klasyfikacji budżetowej i umożliwiać wyodrębnienie poszczególnych grup*

rozrachunków, rozliczeń, ustalenie przebiegu ich rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń, roszczeń spornych i zobowiązań z podziałem według kontrahentów.

Platności wynikające z zaciągniętych wobec ww. podmiotów zobowiązań ujmowano na kontach: 409 „Pozostałe koszty rodzajowe” /,130-04 „Rachunek bieżący - Wydatki”, tj. w terminie zapłaty poszczególnych rat, w zakresie wydatków zadekretowanych w dziale 600 „Transport i łączność”, rozdziale 60004 „Lokalny transport zbiorowy”, § 2900 „Wpłaty gmin i powiatów na rzecz innych jednostek samorządu terytorialnego oraz związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów, związków metropolitalnych na dofinansowanie zadań bieżących”.

W odniesieniu do wpłat na rzecz KZK GOP w Katowicach i GZM w Katowicach, w latach 2016 - 2019 Gmina Psary dokonywała wpłat członkowskich na rzecz ww. Związków, których wysokość określona została uchwałami Zgromadzenia KZK GOP w Katowicach w sprawie planu finansowego na rok: 2016, 2017 i 2018 oraz Zarządu GZM w sprawie podania do wiadomości informacji o wysokości składek rocznych na rok 2019 wnoszonych przez gminy członkowskie. Wysokość tych kwot dla Gminy Psary wynosiła: na 2016 r. - 2.657.202,45 zł, na 2017 r. - 2.616.827,95 zł, na 2018 r. - 2.630.696,20 zł, na 2019 r. - 2.776.316,00 zł.

Skutkiem powyższego, w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych w latach 2016 - 2019 wg stanu na dzień 31 marca, 30 czerwca, 30 września, nie wykazywano w dziale 600, rozdziale 60004, § 2900, w kolumnie 7 zobowiązań Gminy Psary przypadających do spłaty na rzecz ww. Związków w kolejnych okresach sprawozdawczych danego roku budżetowego.

Przyczyną powyższego, zgodnie z wyjaśnieniami, było błędne uznanie takiego sposobu ewidencjonowania za prawidłowy, w sytuacji kiedy kontrahent nie wystawił faktur. Od stycznia 2020 r. ww. składki były fakturowane, na koncie zespołu 2 ujmowano zobowiązania Gminy Psary wobec GZM w Katowicach.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej na podstawie planu kont i klasyfikacji budżetowej należały do Inspektora byłego Referatu Finansów i Podatków, a następnie Referatu Budżetu i Analiz. Nadzór w tym zakresie sprawowały: p. Joanna Przybyłek – były Skarbnik Gminy Psary oraz od 27 września 2019 r. p. Agnieszka Adamus-Stępień – Skarbnik Gminy Psary.

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Psary w zakresie prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych zobowiązań z tytułu wpłat na bieżącą działalność, stosowanie do zasad funkcjonowania kont zespołu „2” określonych 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 2020 r. poz. 342) oraz w zakładowym Planie Kont Urzędu Gminy Psary, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *W latach 2016 - 2017 operacje gospodarcze związane z lokowaniem środków pieniężnych z rachunku budżetu na rachunku lokaty były ujmowane na koncie 140 „Środki pieniężne w drodze” a w latach 2018 - 2019 na koncie 141 „Środki pieniężne w drodze” zamiast na koncie 133 „Rachunek budżetu”. Powyższe było niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 133 zawartymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.). Od stycznia 2018 r. zasady funkcjonowania ww. kont zostały uregulowane w załączniku nr 2 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.).*

Zgodnie z zasadami funkcjonowania kont w zakładowym planie kont dla Urzędu Gminy w Psarach, wprowadzonymi zarządzeniem Wójta Gminy Psary Nr 120.32.2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r. oraz opisem ww. konta w powyższych przepisach, na koncie 133 ujmuje się również lokaty dokonywane ze środków rachunku budżetu.

Zadania w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych dotyczących środków pieniężnych na rachunkach bankowych należały do pracowników byłego Referatu Finansów i Podatków. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Joanna Przybyłek – były Skarbnik Gminy Psary.

Wniosek nr 8

Ujmować lokaty środków pieniężnych z rachunku budżetu w ewidencji konta 133, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 2 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 2020 r. poz. 342) oraz prawidłowo klasyfikować zdarzenia na koncie 140 zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta zawartymi w ww. rozporządzeniu.

- *Do dnia kontroli w zasadach (polityce) rachunkowości ustalonych zarządzeniem Wójta Gminy Nr 120.32.2017 z dnia 10 kwietnia 2017 r. nie określono aktualnie używanej wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jej eksploatacji, czym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej: opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji).*

W okresie od maja 2018 r. do dnia kontroli w Urzędzie Gminy Psary do prowadzenia ksiąg rachunkowych wykorzystywano program księgowy REKORD.

Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami, przyczyna trwającego opóźnienia w opracowaniu przedmiotowego elementu polityki rachunkowości wynikała z trudności z wdrożeniem nowego programu księgowego.

Zadania w zakresie zorganizowania rachunkowości w Urzędzie Gminy Psary należały do Skarbnika Gminy Psary: p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary, a od dnia 27 września 2019 r. p. Agnieszki Adamus-Stępień – Skarbnika Gminy Psary.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395 z późn. zm.), zadania w zakresie ustalenia w formie pisemnej i aktualizacji dokumentacji dotyczącej zasad (polityki rachunkowości) należały do p. Tomasza Sadlonia – Wójta Gminy Psary.

Wniosek nr 9

Uzupełnić dokumentację opisującą przyjęte w Urzędzie Gminy Psary zasady (politykę) rachunkowości o wykaz programów, określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351 z późn. zm.), mając na uwadze art.10 ust. 2 tej ustawy.

W zakresie sprawozdawczości:

- W latach 2017 - 2019 zaniechano sporządzania jednego bilansu Urzędu Gminy Psary według stanu na dzień 31 grudnia: 2016 r., 2017 r., 2018 r., obejmującego wszystkie aktywa i pasywa jednostki. Sporządzano natomiast dla Urzędu Gminy Psary odrębne bilanse jednostkowe. Powyższe było niezgodne z § 23 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 obowiązującego od dnia 1 stycznia 2018 r. 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.), a poprzednio § 17 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 uchylonego z dniem 1 stycznia 2018 r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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. z 2017 r., poz. 760). Zgodnie z ww. przepisami, na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych jednostki budżetowe sporządzają sprawozdania finansowe składające się z bilansu, rachunku zysków i strat (wariant porównawczy), zestawienia zmian w funduszu, a bilans powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym dla jednostki budżetowej w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia.

Sporządzono dla Urzędu Gminy Psary odrębne bilanse jednostkowe, w tym: 3 bilanse za 2016 r., 9 bilansów jednostkowych za 2017 r., 16 bilansów jednostkowych za 2018 r. dla prowadzonych dzienników częściowych zamiast jednego bilansu dla jednostki Urzędu Gminy Psary.

Dane do sporządzenia bilansów zostały przygotowane przez pracowników byłego Referatu Finansów i Podatków. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Joanna Przybyłek – były Skarbnik Gminy Psary.

Ww. bilanse sporządzone za 2016 r. i 2017 r. oraz za 2018 r. w zakresie „dochody jednostka” i „Rozwińmy skrzydła” (korekta), zostały podpisane przez p. Tomasza Sadłonia – Wójta Gminy Psary i p. Joannę Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary, a pozostałe bilanse za 2018 r. zostały podpisane przez Kierownika byłego Referatu Finansów i Podatków, działającego z upoważnienia Skarbnika Gminy.

Wniosek nr 10

Sporządzać sprawozdania finansowe jednostki Urząd Gminy Psary stosownie do § 23 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 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 2020 r. poz. 342).

- *W rocznym sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym na koniec 2017 r., w poz. Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykazano kwotę niezgodną z bankowym potwierdzeniem salda na podstawowym rachunku bankowym budżetu.*

Było to niezgodne z zasadami sporządzania ww. sprawozdania, wynikającymi z §22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik Nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r., w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.).

Od stycznia 2018 r. zasady sporządzania ww. sprawozdań zostały określone w 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 2018 r. poz.109 z późn. zm.).

W myśl ww. przepisu, w sprawozdaniach rocznych wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych.

Na dzień 31 grudnia 2017 r. stan środków na rachunku budżetu jednostki wynosił 2.197.593,19 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-ST sporządzonym na koniec 2017 r. wykazano kwotę 2.247. 336,16 zł. Różnica stanowiła kwotę 49.742,97 zł.

Przyczyną powyższego było wykazanie w ww. sprawozdaniu zrealizowanych dochodów jednostki budżetowej w roku 2017 (rachunek prowadzony do konta 130.1 jednostki Urząd Gminy Psary), które zostały przekazane do budżetu w styczniu 2018 r.

Przygotowywanie danych do sporządzenia przedmiotowych sprawozdań należało do Inspektora byłego Referatu Finansów i Podatków (od dnia 19 grudnia 2019 r. Referatu Budżetu i Analiz). Nadzór w tym zakresie należał do p. Joanny Przybyłek –byłego Skarbnika Gminy Psary.

Ww. sprawozdania podpisali: p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary i p. Joanna Przybyłek – były Skarbnik Gminy Psary.

Wniosek nr 11

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Budżetu i Analiz Urzędu Gminy Psary w zakresie prawidłowego przygotowywania danych do sporządzenia sprawozdania Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do §22 ust. 1 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.), mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie realizacji wydatków budżetowych:

- *W 2016 r. na realizację wydatków tego roku zaangażowano część środków subwencji oświatowej w kwocie 247.913,61 zł, przekazanej na poczet dochodów roku następnego. Naruszono tym art. 211 ust. 2 oraz art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 z późn. zm.) w związku z art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 3 art. 8 ust. 1 pkt 3 oraz art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 198 z późn. zm.).*

Zgodnie z ww. przepisami, budżet jednostki samorządu terytorialnego jest uchwalany na rok budżetowy, a deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego, kredytów, pożyczek, prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego, nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Zgodnie z wyciągami bankowymi część oświatowa subwencji ogólnej wpłynęła na rachunek budżetu na miesiąc styczeń 2017 r. w dniu 21 grudnia 2016 r. w wysokości 726.478,00 zł.

Wyjaśniono, że przyczyną wykorzystania ww. środków na wydatki roku 2016 była trudna sytuacja finansowa Gminy z uwagi na niewystarczającą wysokość środków finansowych na zapłatę bieżących zobowiązań.

Osobą odpowiedzialną za całość gospodarki finansowej Gminy Psary, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, był p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary. Odpowiedzialność w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi należała do p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary.

Wniosek nr 12

Zaniechać finansowania budżetu danego roku dochodami roku następnego, stosownie do art. 211 ust. 2 oraz art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.) w związku art. 3 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 3 art. 8 ust. 1 pkt 3 oraz art. 34 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 23 z późn. zm.).

- *W 2019 r dokonano wydatków budżetowych, które nie miały pokrycia w planie finansowym jednostki. Naruszono tym art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.*

Przekroczenia planu wydatków stwierdzono w zakresie wydatków poniesionych w dziale, 757 „Obsługa długu publicznego”, rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki”, paragrafie 8110 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”.

Na dzień 10 czerwca 2019 r., w ww. podziale klasyfikacji były zaplanowane wydatki na obsługę długu w wysokości 400.000,00 zł.

Wykonanie wydatków do dnia 9 czerwca 2019 r. wynosiło 398.717,82 zł.

W dniu 10 czerwca 2019 r. zrealizowano wydatki w kwocie 11.622,77 zł. Tym samym przekroczony został plan o kwotę 10.340,59 zł.

Wydatki zrealizowane w dniu 10 czerwca 2019 r. w ww. podziale klasyfikacji budżetowej dotyczyły pobranych przez Bank Spółdzielczy w Będzinie odsetek od kredytów w związku z zawartymi w tej sprawie umowami: Nr 18462/257/2011 z 21 września 2011 r., Nr 18003/257/2011 z 21 kwietnia 2011 r., Nr 19410/257/2012 z 7 listopada 2012 r., Nr 20187/222802/13 z dnia 5 listopada 2013 r., Nr 21051/222802/14 z dnia 17 grudnia 2014 r., Nr 22030/222802/16 z 5 grudnia 2016 r.

Zarządzeniem Nr 120.69.2019 z dnia 19 czerwca 2019 r. Wójta Gminy Psary dokonano zwiększenia planu wydatków w Dziale 757 „Obsługa długu publicznego”. Rozdziale 75702 „Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego” o kwotę 56.000,00 zł.

Zgodnie z obowiązującym w okresie kontroli w Urzędzie Gminy w Psarach Regulaminem organizacyjnym, do zadań p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy należało (m.in.): dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy oraz zarządzeń Wójta dotyczących budżetu Gminy.

Wniosek nr 13

Zapewnić dokonywanie wydatków zgodnie z planem finansowym Urzędu Gminy Psary stosowanie do zasad określonych w art. 44 ust. 1 pkt 3 i art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Psarach w zakresie dokonywania zmian planu finansowego oraz dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem finansowym, mając na uwadze art. 54 ust. 3, art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

- *W latach 2016 - 2018 nieprawidłowo klasyfikowano wydatki budżetowe z tytułu prowizji bankowych wynikających z zawartych umów w sprawie zaciągnięcia kredytów w rachunku bieżącym, czym naruszono postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.). Zgodnie z § 1 ww. rozporządzenia, ustala się klasyfikację wydatków publicznych, według paragrafów wydatków i środków, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia.*

Wydatki z tytułu prowizji nieprawidłowo ujmowano w § 8110 „Odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek”, zamiast w § 8010 „Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego”.

W § 8110 zaklasyfikowano wydatki w łącznej kwocie 37.000,00 zł zrealizowane w okresie od 16 lipca 2016 r. do 18 lutego 2018 r. Dotyczyło to zawartych przez Gminę Psary umów w sprawie zaciągnięcia kredytów w rachunku bieżącym.

Dekretacja ww. wydatku w odniesieniu do klasyfikacji budżetowej została dokonana przez Inspektora byłego Referatu Finansów i Podatków (od dnia 19 grudnia 2019 r. Inspektora Referatu Budżetu i Analiz). Nadzór w tym zakresie należał do p. Joanny Przybyłek – byłego Skarbnika Gminy Psary.

Wniosek nr 14

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Budżetu i Analiz Urzędu Gminy Psary w zakresie stosowania prawidłowej klasyfikacji budżetowej do wydatków z tytułu prowizji od zawartych umów w sprawie zaciągnięcia kredytów, stosownie do postanowień rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *W latach 2016 - 2018 przeznaczono nadwyżkę dochodów z tytułu opłaty za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na inne cele niż wskazane w art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2015 r., poz. 1286 z późn. zm.).*

W myśl art. 18² ww. ustawy, dochody z opłat za korzystanie z zezwoleń lub jednorazowych zezwoleń na sprzedaż alkoholu wykorzystywane będą na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałania narkomanii, a także zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnych programów przeciwdziałaniu narkomanii. Wskazane dochody nie mogą być przeznaczane na inne cele.

Różnica pomiędzy wpływami z opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, a wydatkami dokonanymi w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii oraz przy uwzględnieniu zadań

realizowanych na rzecz wspierania rodziny, stanowiła nadwyżkę dochodów nad wydatkami i wynosiła w ww. okresie ogółem 115.954,09 zł, (tj.: w 2016 r. - 32.030,19 zł, w 2017 r. - 48 291,80 zł, w 2018 r. - 35 632,10 zł).

Niewykorzystane środki finansowe w danym roku nie zostały w całości ujęte w planie wydatków na następny rok budżetowy jako wydatki na realizację zadań objętych gminnymi programami profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz gminnymi programami przeciwdziałania narkomanii.

W 2019 r. Gmina Psary na wydatki związane z ww. programami przeznaczyła kwotę wyższą niż kwota osiągniętych w tym roku dochodów z tytułu wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych o 12.836,74 zł, natomiast w budżecie Gminy na 2020 r., przyjętym uchwałą Nr XV/153/2019 Rady Gminy Psary z dnia 19 grudnia 2019 r. (ze zm. przyjętymi na dzień kontroli), zarówno wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych jak i wydatki w rozdziałach 85153 i 85154 (ogółem) zostały zaplanowane w tej samej wysokości, tj. po 200.000,00 zł.

Za prawidłową gospodarkę finansową Gminy, zgodnie z treścią art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), odpowiadał p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary.

Wniosek nr 15

Zapewnić wydatkowanie środków pochodzących z dochodów z tytułu opłaty za korzystanie z zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych wyłącznie na cele wskazane w art. 18² ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2277 z późn. zm.).

W zakresie gospodarowania mieniem Gminy Psary:

- W latach 2016 - 2020 (do dnia kontroli) zaniechano sporządzenia i przedłożenia Radzie Gminy Psary projektu uchwały w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej, tj. uchwały, o której mowa w art. 146 ust. 2 w związku z art. 145 ust. 2 i 144 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.) w związku z czym właściciele i użytkownicy wieczysti nieruchomości gruntowych nie mogli być taką opłatą obciążeni.

Powyższe było niezgodne z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), zgodnie z którym przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy należało do zadań Wójta Gminy Psary. Jak wynika z kolei z przywołanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich uczestniczą właściciele nieruchomości oraz użytkownicy wieczysti nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego. Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków

do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w art. 146 ust. 2. Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi.

W ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości Gminnych, stanowiących załącznik do zarządzeń Wójta Gminy Psary: Nr 0050.27.2018 z dnia 11 kwietnia 2018 r., Nr 0050.38.2018 z dnia 6 czerwca 2018 r., Nr 0050.39.2018 z dnia 6 czerwca 2018 r., Nr 0050.78.2018 z dnia 13 grudnia 2018 r., Nr 0050.26.2019 z dnia 1 kwietnia 2019 r., zawarto kierowane do potencjalnych nabywców zapewnienie, iż nieruchomości będące dotychczas nieuzbrojonymi zostaną na koszt gminy uzbrojone. Graniczny termin realizacji poszczególnych inwestycji również został wskazany. Deklarowane inwestycje były zrealizowane.

Brak obowiązującej w przedmiotowym zakresie uchwały uniemożliwił naliczenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości zbytych przez Gminę Psary w związku z wybudowaniem w ich ciągu przez Gminę urządzeń infrastruktury technicznej.

Przyczyna zaniechania przedłożenia przez Wójta Gminy projektu uchwały w ww. sprawie – jak wyjaśniono – wynikała z faktu, iż deklarowanie przez Gminę na etapie sprzedaży nieruchomości gminnych budowy infrastruktury, na które to inwestycje Gmina nie posiadała środków, wpłynęło na zainteresowanie nabywców, i tym samym na pozyskanie środków na realizację inwestycji w stosunkowo krótkim odstępie czasu od dnia sprzedaży nieruchomości.

Wyjaśniono również, iż „w okresie objętym kontrolą nie były podejmowane czynności w celu przedłożenia projektu uchwały dotyczącej naliczenia opłaty, o której mowa w art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uchwała w powyższej sprawie przedłożona została Radzie Gminy Psary i była przedmiotem obrad na sesji Rady Gminy Psary 30 stycznia 2008 r. Uchwała nie została podjęta – 3 głosami „za”, 7 głosami „przeciw” i 4 głosami „wstrzymującymi się”. Gmina Psary nie podejmowała ponownie w latach następnych przedłożenia projektu uchwały w tym zakresie.

Wniosek nr 16

Przygotować i przedłożyć Radzie Gminy Psary celem uchwalenia projekt uchwały, o której mowa w art. 146 ust. 2 w związku z art. 145 ust. 2 i 144 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.), stosownie do art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713).

W zakresie rozliczeń z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Psarach:

- W 2020 r. przyjęto rozliczenie dotacji celowej udzielonej z budżetu Gminy Psary w 2019 r. dla ZGK w Psarach na realizację zadań inwestycyjnych, pomimo iż rozliczenie to uwzględniało wydatki dokonane po 31 grudnia 2019 r. Powyższe było niezgodne z art. 251 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869), stosownie do których dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu tej jednostki w terminie do dnia 31 stycznia

następnego roku. Wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.

Przedmiotowe rozliczenie było również dokonane niezgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu Nr 0050.74.2015 Wójta Gminy Psary z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Psary dla samorządowego zakładu budżetowego, ustalonymi na podstawie § 45 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Zgodnie z określonymi przez Wójta Gminy zasadami rozliczania dotacji (m.in.):

- w przypadku, gdy dotacja nie zostanie wykorzystana w całości do końca roku budżetowego samorządowy zakład budżetowy jest zobowiązany do jej zwrotu zgodnie z terminami określonymi w ustawie o finansach publicznych,
- w sprawach nieuregulowanych zarządzeniem zastosowanie mają przepisy o finansach publicznych.

W rozliczeniu dotacji przedłożonym w dniu 15 stycznia 2020 r. przez Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach wskazano wykonanie 14 zadań inwestycyjnych, których realizacja wynikała z 80 faktur. Zgodnie z rozliczeniem, ZGK otrzymał z budżetu Gminy Psary kwotę 5.217.487,79 zł, a wydatkował 5.059.974,68 zł. Pozostałe 157.513,11 zł zwrócono do Urzędu Gminy Psary w dniu 15 stycznia 2020 r.

W ww. rozliczeniu wskazano następujące dane: numer faktury, pozycja księgową, wartość faktury, wartość rozliczająca dotację, nazwa zadania.

Z rozliczenia nie wynikało kiedy zadanie zostało zrealizowane i opłacone, gdyż nie zawierało ono takich elementów jak data usługi/faktury, termin jej płatności i data dokonania przez ZGK zapłaty. Powyższe dane nie były wymagane ww. zarządzeniem Wójta Gminy Psary.

Dopiero w trakcie kontroli uzyskano informacje w zakresie daty wystawienia poszczególnych faktur oraz daty ich płatności.

Z zestawienia przedłożonego przez Dyrektora ZGK w Psarach wynikało, że wszystkie wskazane w rozliczeniu dotacji faktury zostały wystawione w 2019 r., a ponadto:

- w ramach zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej poprzez przebudowę infrastruktury wodociągowej w miejscowości Strzyżowice, Sarnów, Preczów oraz wyposażenie oczyszczalni ścieków” rozliczonego na kwotę 3.277.487,79 zł:

- faktura Nr 32/19 z dnia 31 grudnia 2019 r. na kwotę 9.570,63 zł została zapłacona dnia 20 stycznia 2020 r.,

- faktura Nr 81/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. na kwotę 244.162,79 zł została zapłacona dnia 30 stycznia 2020 r.,

- faktura Nr 80/2019 z dnia 30 grudnia 2019 r. na kwotę 351.045,08 zł została zapłacona dnia 29 stycznia 2020 r.,

- faktura Nr 82/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. na kwotę 78.136,04 zł została zapłacona dnia 30 stycznia 2020 r.

- w ramach zadania pn. „Przebudowa sieci wodociągowej Malinowice, ul. Brzozowa, Szkolna, Ogrodowa” rozliczonego na kwotę 34.932,00 zł - faktura Nr 9/19 z dnia 17 grudnia 2019 r. na ww. kwotę została zapłacona dnia 15 stycznia 2020 r.

Nie dokonano zwrotu ww. środków do budżetu Gminy Psary.

Ponadto, w przepisach wewnętrznych, przyjętych w Urzędzie Gminy Psary, nie została określona procedura kontroli rozliczeń dotacji składanych przez zakład budżetowy.

Z żadnych dokumentów nie wynikało, że przedkładane rozliczenie dotacji zostało skontrolowane i zaakceptowane, uznane za prawidłowe.

Zgodnie z wyjaśnieniami, rozliczenia udzielanych dotacji były każdorazowo kontrolowane pod względem merytorycznym, tj. weryfikowano termin złożenia rozliczenia, weryfikowano cel i termin realizacji zadań inwestycyjnych na jakie udzielono dotacji na podstawie protokołów odbioru; kontrola była dokonywana przez Zastępcę Wójta Gminy Psary; stosowano zwyczajowe procedury oparte o system komunikacji wewnętrznej; informacja o prawidłowości rozliczenia merytorycznego była przekazywana ustnie w relacjach bezpośrednich na zasadzie współpracy pracowników merytorycznych do Skarbnika Gminy Psary. Następnie odbywała się druga część weryfikacji, tj. formalno-rachunkowa: sprawdzano sumę wartości rozliczających dotację celową, ustalono kwotę dotacji podlegającej zwrotowi, weryfikowano rzeczywisty zwrot do budżetu oraz terminowość działań. Dopiero na podstawie tak przeprowadzonej weryfikacji merytorycznej i formalno-rachunkowej „zatwierdzano” rozliczenie wykorzystanej dotacji w księgach rachunkowych. Zakład Gospodarki Komunalnej otrzymywał dotacje celowe we wszystkich latach objętych kontrolą.

Zgodnie z zakresem czynności oraz regulaminem organizacyjnym Urzędu Gminy Psary nadzór nad pracą podległych jednostek organizacyjnych Gminy, w tym Zakładu Gospodarki Komunalnej, należał do p. Marty Szymiec – Zastępcy Wójta Gminy Psary.

Za sporządzenie projektów zarządzeń w zakresie spraw finansowo-księgowych odpowiadał Skarbnik Gminy Psary.

Wniosek nr 17

Wszczęć postępowanie administracyjne w sprawie zwrotu części dotacji udzielonej w 2019 r. z budżetu Gminy Psary dla Zakładu Gospodarki Komunalnej na realizację zadań inwestycyjnych, wykorzystanej w styczniu 2020 r., tj. po terminie wynikającym z postanowień zarządzenia Nr 0050.74.2015 Wójta Gminy Psary z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania, przekazywania i rozliczania dotacji z budżetu Gminy Psary dla samorządowego zakładu budżetowego, mając na uwadze przepisy art. 251 ust. 1 i ust. 4 i art. 252 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

Wniosek nr 18

Dokonać ponownej kontroli prawidłowości wykorzystania przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Psarach dotacji udzielonych z budżetu Gminy Psary na lata 2016 - 2018 oraz uszczegółwić procedury wewnętrzne obowiązujące w Urzędzie Gminy Psary dotyczące zasad rozliczania dotacji przez zakład budżetowy, tj. w sposób zapewniający realizację wymogów określonych w art. 251 ust. 1 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

- *W latach 2016 - 2020 nieprawidłowo finansowano działalność zakładu budżetowego – Zakładu Gospodarki Komunalnej w Psarach za pośrednictwem not obciążeniowych zamiast w formie dotacji przedmiotowej poprzez ustalenie stawki jednostkowej dotacji przedmiotowej. Taki sposób zorganizowania rozliczenia z zakładem budżetowym był niezgodny z art. 219 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach*

publicznych (Dz. U. 2013 r, poz. 885 z późn. zm.). Stosownie do treści tych przepisów, z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być udzielane dotacje przedmiotowe dla samorządowych zakładów budżetowych, kalkulowane według stawek jednostkowych, których kwoty i zakres określa uchwała budżetowa, a stawki dotacji przedmiotowych ustala organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

W okresie objętym kontrolą ZGK w Psarach świadczył na rzecz Gminy Psary usługi użyteczności publicznej polegające na:

- a) zimowym utrzymaniu dróg, chodników oraz miejsc wyznaczonych poprzez całodobowe utrzymanie dróg gminnych, chodników oraz innych miejsc wyznaczonych, mechaniczne odśnieżanie dróg gminnych, mechaniczną likwidację śliskości poprzez posypywanie środkami uszorstniającymi na drogach gminnych, ręczne odśnieżanie powierzchni chodników i miejsc wyznaczonych, ręczną likwidację śliskość poprzez posypywanie środkami uszorstniającymi chodników i miejsc wyznaczonych.
- b) letnim utrzymaniu dróg, chodników oraz miejsc wyznaczonych poprzez sukcesywne uzupełnianie ubytków w nawierzchniach, oznakowanie poziome i pionowe, utrzymywanie porządku przy drogach poprzez likwidację dzikich wysypisk oraz ścinanie poboczy i udrażnianie rowów przydrożnych.
- c) utrzymaniu zieleni gminnej poprzez cykliczne koszenie poboczy dróg gminnych, koszenie zleconych terenów gminnych, wykaszanie chwastów i samosiewów, wycinka drzew wraz z transportem pozyskanego drewna do podopiecznych Ośrodka Pomocy Społecznej w Psarach, pielęgnację klombów poprzez ich pielienie i wysypywanie korą, wykonanie nowych nasadzeń na terenach gminnych, jesienne grabienie liści.
- d) utrzymaniu czystości i porządku na przystankach autobusowych i w ich rejonie.
- e) administrowanie Cmentarzem Komunalnym w Strzyżowicach: poprzez zlecenie realizacji zadania firmie zewnętrznej posiadającej uprawnienia do tego rodzaju działalności.
- f) utrzymaniu obiektów sportowych poprzez bieżące utrzymanie nawierzchni boisk, bieżące utrzymanie gminnych placów zabaw.
- g) pracach remontowych na obiektach stanowiących majątek Gminy Psary.

Rozliczenie usług komunalnych wykonywanych przez ZGK w Psarach następowało na podstawie zleceń Urzędu Gminy sporządzanych - jak wyjaśniono - w oparciu o kalkulacje indywidualnej ceny jednostkowej wykonania usługi, w zależności od typu i charakteru prac po sporządzeniu przedmiary robót i kosztorysów ofertowych (dla robót budowlanych). Podstawą do wystawienia noty obciążeniowej był protokół odbioru robót sporządzony po zakończeniu prac.

Przyczyną powyższego było przyjęcie interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów, zgodnie z którą świadczone usługi wykonywane są na rzecz gminy i zakład budżetowy nie posiada przychodów z tytułu ich sprzedaży na rzecz mieszkańców, wobec czego nie ma mowy o przepływie specjalnej kompensaty (wyrównania) do wykonawcy usługi.

W okresie objętym kontrolą nie przedkładano Radzie Gminy Psary projektów uchwały, o której mowa w art. 219 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 z późn. zm.), przygotowywanie projektów uchwał Rady Gminy należało do zadań Wójta Gminy Psary.

Wniosek nr 19

Zorganizować wzajemne rozliczenia z zakładem budżetowym będącym jednostką organizacyjną Gminy Psary w sposób spełniający wymogi określone w art. 15 ust. 3 i art. 219 ust. 1, ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.), tj. poprzez dotacje przedmiotowe w związku z realizowaniem zadań użyteczności publicznej na rzecz mieszkańców Gminy Psary. mając na względzie art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, w **terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartego w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w **zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4** ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wносить do **Kolegium** tutejszej Izby, w **terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej