



RIO-KF-4104-59/2019

Bydgoszcz, dnia 17 stycznia 2020 r.

Pan
Leszek Dzierżewicz
Burmistrz Ciechocinka
ul. Kopernika 19
87-720 Ciechocinek

Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) oraz § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Miejskim w Ciechocinek kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Ciechocinek, udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/59/2019 z dnia 18 listopada 2019 roku, którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi w dniu jego podpisania.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W wyniku przeprowadzonej kontroli gospodarki finansowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) w zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych:

- nieudostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Miasta Ciechocinek rejestru instytucji kultury, informacji o rejestrze oraz sposobie udostępniania danych w nim zawartych (str. 12 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/I/7),

Powyższy obowiązek został określony w § 10 ust 1. rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz. 189).

W dniu 25 października 2019 r. wymagane informacje zostały udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej. Zatem odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.

- nieprzestrzeżenie w latach 2016-2019 ustalonych w Urzędzie Miejskim zasad

ewidencjonowania druków ścisłego zarachowania, (str. 18-19 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/II/2÷5), poprzez:

- a) nieprowadzenie, w okresie od 4 lipca 2016 r. do 20 grudnia 2018 r., ewidencji czeków gotówkowych,
- b) niewskazywanie, w okresie od 20 grudnia 2018 r. do 10 października 2019 r., w księdze druków ścisłego zarachowania osoby, która pobrała czek,

W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono, że:

- a) w 2016 r. nie został zaewidencjonowany rozchód 25 szt. czeków, przyjętych do ewidencji w dniu 4 lipca 2016 r.,
- b) w 2017 r. nie ujęto w księdze druków ścisłego zarachowania przychodu oraz rozchodu 100 szt. czeków,
- c) w 2018 r. nie ujęto w księdze druków ścisłego zarachowania przychodu oraz rozchodu 75 szt. czeków, natomiast przychód pozostałych 25 szt. czeków zaewidencjonowano bez wskazania daty,
- d) w przypadku wydawania czeku nie wskazano w księdze druków ścisłego zarachowania osoby pobierającej czek.

Powyższe było niezgodnie z zasadami ewidencjonowania i kontroli druków ścisłego zarachowania, ustalonymi w obowiązującej w Urzędzie Miejskim polityce rachunkowości.

Od dnia 10 października 2019 r. ewidencja czeków prowadzona jest w sposób zgodny z ustalonymi w jednostce procedurami, w związku z powyższym odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.

- ustalenie przez Burmistrza w obowiązującej polityce rachunkowości konta 072 „*Umorzenie pozostałych, środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*”, jako właściwego do ewidencjonowania zmniejszeń wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych umarzanych stopniowo, zamiast konta 071 „*Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych*” (str. 38-40 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/II/24 oraz Nr 59/19/II/26),

Zgodnie z opisem zawartym w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie zasad rachunkowości (...), zmniejszenia wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych, które podlegają stopniowemu umorzeniu, należy ujmować na koncie 071 „*Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych*”.

Konsekwencją powyższego było ujęcie w 2018 r. zmniejszenia wartości początkowej licencji na korzystanie z systemu eSesja w kwocie 5.559,60 zł, na koncie 072 „*Umorzenie pozostałych, środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz zbiorów bibliotecznych*”, zamiast 071 „*Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych*”.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości jest Burmistrz, do obowiązków którego, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. należy ustalanie w formie pisemnej i aktualizowanie polityki rachunkowości.

- zawarcie w „Regulaminie wynagradzania pracowników (...)” z dnia 21 maja 2018 r. postanowień niezgodnych z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, w zakresie pozbawienia prawa do nagrody pracownika, który nie świadczył pracy co najmniej przez 90 dni z powodu choroby, z powodu przebywania na urlopie macierzyńskim lub urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopie wychowawczym lub bezpłatnym, w okresie sześciu miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień ustalenia prawa do nagrody (str. 77-78 protokołu kontroli),

Zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.) nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Ponadto art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.) stanowi, że nagrody i wyróżnienia mogą być przyznawane pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu. Zatem ustawodawca określił przesłanki przyznania nagród w obowiązujących przepisach prawa i wyłącznie one mogą być brane pod uwagę przez kierownika jednostki przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu nagrody pracownikowi.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości jest Burmistrz Ciechocinka, który ustalił regulamin wynagradzania pracowników.

- nieopracowanie i nieprzedłożenie w latach 2014-2018 Radzie Miejskiej Ciechocinka projektu uchwały w zakresie gminnego programu ochrony środowiska (str. 83-84 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/III.2/16),

Osobą odpowiedzialną za stwierdzoną nieprawidłowość jest Burmistrz Ciechocinka, do obowiązków którego, zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.) należy przygotowywanie projektów uchwał rady gminy w związku z art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 799 ze zm.).

2) w zakresie księgowości:

- nieprawidłowe naliczenie na dzień 31 grudnia 2018 r. odpisu amortyzacyjnego dla licencji na korzystanie z systemu eSesja o wartości początkowej 11.119,20 zł (przyjętej do użytkowania w listopadzie 2018 r.), w wysokości równej 50% wartości początkowej tej licencji, tj. w kwocie 5.559,60 zł, zamiast w wysokości 463,30 zł (str. 40 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 59/19/II/24, 59/19/II/26),

Zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Miejskim polityką rachunkowości „(...) wartości niematerialne i prawne (...) umarza się w okresie dwóch lat rozpoczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu nabycia (...)”. Zatem, stosownie do ustalonych w jednostce zasad, umorzenie ww. składnika majątku powinno zostać rozpoczęte w grudniu 2018 r., natomiast zakończone w listopadzie 2020 r., a w konsekwencji ustalona miesięczna kwota umorzenia w wysokości 463,30 zł.

- ewidencjonowanie w latach 2017-2019 r. operacji gospodarczych bez zachowania systematyki poprzez:

- a) zaksięgowanie w latach 2017-2019 r. dochodów zrealizowanych za pośrednictwem kasy Urzędu, w tym z tytułu podatków i opłat, na stronie Wn konta 101 „Kasa”, w korespondencji ze stroną Ma konta 141 „Środki pieniężne w drodze”, zamiast w korespondencji z właściwym kontem zespołu 2 lub 7 (str. 20 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/II/9),
- Od 1 października 2019 roku wpłaty do kasy dekretowane są w korespondencji z kontami zespołu 2 lub 7. W związku z usunięciem nieprawidłowości odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.
- b) ujęcie w 2018 r. należności od gmin sąsiednich z tytułu pokrywania kosztów dotacji na uczniów niebędących mieszkańcami Gminy Miasta Ciechocinek (art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań), na łączną kwotę 32.537,76 zł, na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” zamiast na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (str. 29-31 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/II/18),
- c) ujęcie dochodów budżetu Gminy Miasta Ciechocinek z tytułu wpływu części oświatowej subwencji ogólnej dla gmin w łącznej kwocie 4.890.387,00 zł w przychodach Urzędu na koncie 750 „Przychody finansowe” zamiast na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (str. 48-49 protokołu kontroli, akta kontroli 59/19/III.1/1),
- d) ujęcie dochodów budżetu Gminy Miasta Ciechocinek z tytułu wpływu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa w przychodach Urzędu na koncie 760 „Pozostałe przychody operacyjne” zamiast na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (str. 51-52 protokołu kontroli),
- nieprowadzenie w 2018 r. i w 2019 r. ewidencji szczegółowej do konta 901 „Dochody budżetu” w sposób umożliwiający ustalenie stanu poszczególnych źródeł dochodów budżetu według podziałek planu finansowego (str. 61 protokołu kontroli),
 - nieprowadzenie w latach 2017 – 2018 ewidencji szczegółowej do konta 902 „Wydatki budżetu” według podziałek klasyfikacji (str. 70-71 protokołu kontroli),
 - nieewidencjonowanie przypisu należności związanych z realizacją dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w 2018 r. oraz w 2019 r. na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów (str. 65 protokołu kontroli),
 - zaklasyfikowanie w 2018 roku wydatków na dotacje udzielone stowarzyszeniom w trybie i na zasadach określonych w uchwale Rady Miejskiej Ciechocinek, podjętej na podstawie ustawy o sporcie, w łącznej kwocie 100.000,00 zł, w rozdziale 92695 „Pozostała działalność”, zamiast w rozdziale 92605 „Zadania w zakresie kultury fizycznej”. Z uwagi na ujęcie ww. dotacji w projekcie budżetu Gminy Ciechocinek na 2020 rok w prawidłowym rozdziale klasyfikacji budżetowej nie zachodzi konieczność wydania zalecenia pokontrolnego (str. 102 - 103 protokołu kontroli),

3) w zakresie sprawozdawczości:

- nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r., poprzez wykazanie w kolumnie 8 sprawozdania „Dochody otrzymane” kwot dotacji otrzymanych z budżetu państwa pomniejszonych zarówno o zwroty dokonane w 2018 r., jak i do dnia 31 stycznia 2019 r. w kwocie 6.006,05 zł, zamiast wyłącznie o zwroty dokonane w okresie sprawozdawczym, tj. w 2018 r. (str. 50-51 protokołu kontroli).
- nieprawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2018 r. Urzędu Miejskiego w Ciechocinku poprzez niewykazanie w kolumnie 10 „Zaległości netto” naliczonych odsetek od należności innych niż podatkowe, tj. wynikających z umów cywilnoprawnych, wykazywanych dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”, § 0920 „Wpływy z pozostałych odsetek”, pomimo wykazania w ww. klasyfikacji kwoty 160.735,08 zł w kolumnie 9 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” tegoż sprawozdania (str. 60 – 61 protokołu kontroli).

W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli Skarbnik Miasta wskazała następująco: „(...) kwota odsetek od należności z tytułu umów cywilnoprawnych wykazana w sprawozdaniu Rb-27S za 2018 rok w kol. 9 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” wynika i jest zgodna z ewidencją księgową prowadzoną na koncie 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych. W kwestii wykazania tych odsetek w kol. 10 – „Zaległości netto” odsetki te zostały potraktowane na równi z odsetkami od zaległości podatkowych, bowiem charakter księgowy jednych i drugich odsetek jest taki sam. Są one pobierane w momencie dokonywania zapłaty przez dłużnika, bez względu na to, czy jest to podatnik, czy podmiot umowy cywilnoprawnej.”. Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, że sposób wykazania odsetek od należności w sprawozdaniu Rb-27S zależy od rodzaju należności jednostki, gdyż odsetki od należności wynikających z umów cywilnoprawnych posiadają pewne cechy odmienne od odsetek za zwłokę przewidzianych w Ordynacji podatkowej. Odsetki te powstają na skutek niespełnienia w terminie świadczenia pieniężnego i są świadczeniem ubocznym. Zgodnie z przepisem art. 481 § 1 Kodeksu cywilnego, jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia. Obowiązek zapłaty odsetek powstaje niezależnie od przyczyn niedotrzymania terminu płatności. Wierzyciel nabywa prawo do odsetek oddzielnie za każdy kolejny dzień opóźnienia. Roszczenie o odsetki, z chwilą powstania, uzyskuje byt niezależny od świadczenia głównego i może być dochodzone przed sądem powszechnym. W związku z powyższym naliczone odsetki od należności innych niż podatkowe, w tym wynikające z umów cywilnoprawnych, należy ująć w sprawozdaniu Rb-27S w kolumnie 9 „Należności pozostałe do zapłaty ogółem” oraz w kolumnie 10 „Zaległości netto”.

- nierzetelne sporządzenie zbiorczego sprawozdania budżetowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy (korekta Nr 1) oraz sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia

2018 r. w zakresie skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa (str. 57 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/III.1/14-16), poprzez:

- zawyżenie skutków rozłożenia na raty zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 58.265,00 zł (kol. 15 Rb-27S i kol. 6 Rb-PDP),
- zawyżenie skutków rozłożenia na raty odsetek od zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych łącznie o kwotę 2.767,00 zł (kol. 15 spraw. Rb-27S).

Ustalono, że przyczyną powstania powyższej nieprawidłowości było ujęcie w ww. sprawozdaniu skutków wynikających z decyzji Nr FN.3120.3.10.2018 z dnia 25 czerwca 2018 r., w stosunku do której, w związku z niedotrzymaniem przez podatnika terminu płatności 3 kolejnych rat przypadających na 2018 r. (termin trzeciej niezapłaconej raty upływał w dniu 15 listopada 2018 r.), na mocy art. 259 § 1a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm.) nastąpiło wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu na raty w zakresie wszystkich niezapłaconych rat.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości budżetowej ponosi Burmistrz Ciechocinka, który zgodnie z przepisem § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1393 ze zm.), jako kierownik jednostki, zobowiązany był sporządzić sprawozdanie rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno – rachunkowym.

4) w zakresie dochodów budżetowych:

- niezłożenie przez Burmistrza Ciechocinka deklaracji na podatek od nieruchomości w zakresie gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność Gminy Ciechocinek na rok 2017, 2018 i 2019. Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów. W związku ze złożeniem w trakcie kontroli powyższych deklaracji odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego w tym zakresie (str. 53 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/III.1/10),
- nieudokumentowanie dokonania w 2018 roku przez organ podatkowy czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności składanych przez osoby prawne deklaracji na podatek od nieruchomości. Z uwagi na fakt, że nieprawidłowość została stwierdzona w 2 przypadkach odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego w tym zakresie (str. 54 protokołu kontroli),
- udzielenie podatnikowi pomocy de minimis w postaci zwolnienia w podatku od nieruchomości na okres 3 lat (tj. od 2016 do 2018 r.) w łącznej kwocie 42.982,41 zł pomimo nieprzedłożenia organowi podatkowemu dokumentów wymaganych, zgodnie z treścią uchwały Nr XLIV/340/14 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 8 września 2014 r. w sprawie określenia warunków udzielania pomocy de minimis dla przedsiębiorców

w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości (str. 57 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 59/19/III.1/17-19).

Ustalono, że podatnik korzystający z ww. pomocy de minimis nie dopełnił obowiązku przedkładania organowi podatkowemu informacji o utrzymaniu stanu zatrudnienia powyżej 30 nowych stałych miejsc pracy wraz z Deklaracjami Rozliczeniowymi (formularz ZUS DRA), z potwierdzeniem złożenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w okresach półrocznych w terminie 25 dni od dnia zakończenia każdego półrocza w okresie trwania zwolnienia od podatku od nieruchomości w 2016 r., w 2017 r. i w 2018 r. Powyższy obowiązek wynikał z zapisów § 6 ust. 1 uchwały Nr XLIV/340/14 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 8 września 2014 r. w sprawie określenia warunków udzielania pomocy de minimis dla przedsiębiorców w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości. Z wyjaśnień udzielonych w trakcie kontroli przez Burmistrza Ciechocinka wynika, że organ podatkowy wystosował do podatnika wezwanie w dniu 12 kwietnia 2018 r. o przedłożenie wymaganych dokumentów. W odpowiedzi na wezwanie podatnik w dniu 4 maja 2018 r. przedłożył pisemną odpowiedź o stanie zatrudnienia za poszczególne okresy, a w wyjaśnieniach do ww. informacji wskazał, że deklaracje ZUS DRA nie zostały przekazane organowi podatkowemu z uwagi na wykazywanie w nich liczby ubezpieczonych całej firmy bez wyszczególnienia na pracowników zatrudnionych w miejscu pracy znajdującym się w nieruchomości podlegającej zwolnieniu od podatku od nieruchomości. Ponadto stwierdzono, że organowi podatkowemu przedłożono deklarację ZUS DRA za poszczególne okresy, jednakże z daty ich wypełnienia wynika, że zostały sporządzone w dniu 7 stycznia 2019 r., zatem termin wskazany w ww. uchwale Rady Miejskiej nie został dochowany.

- niewykonanie uprawnienia pobrania w 2017 r. przez Urząd Miejski w Ciechocinku, działającego jako płatnik podatku dochodowego od osób fizycznych, zryczałtowanego wynagrodzenia w łącznej kwocie 911,50 zł z tytułu terminowego wpłacania zaliczek na podatek dochodowy lub zryczałtowanego podatku (str. 80 protokołu kontroli),

Zaniechanie pobrania ww. zryczałtowanego wynagrodzenia stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 oraz art. 254 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) w związku z art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), zgodnie z którym płatnikom i inkasentom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, z treści których wynika, że jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania, a w toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów. Odpowiedzialność za powstanie nieprawidłowości ponosi osoba zatrudniona na stanowisku Inspektora ds. księgowości, którym powierzono obowiązki w zakresie

rozliczenia potrąceń i należności z poborów: (...) podatku dochodowego – do Urzędu Skarbowego.

Inspektorowi ds. finansów, tj. pracownik odpowiedzialny za przedmiotową nieprawidłowość wyjaśnił, iż kontrolowana jednostka będzie ubiegać się o zwrot ww. kwoty. Mając powyższe na uwadze jak również udzielanie instruktażu w ww. zakresie odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego.

5) w zakresie wydatków budżetowych:

- przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków budżetowych w 2018 r. na łączną kwotę 5.780,71 zł (str. 76 – 78 protokołu kontroli).

W trakcie kontroli kompleksowej Gminy Ciechocinek, inspektorzy dokonali sprawdzenia zgodności planu wydatków budżetowych w 2018 r. W badanej próbie stwierdzono następujące przekroczenia planu wydatków w księgach rachunkowych Urzędu Miejskiego:

Lp.	Klasyfikacja budżetowa	Kwota przekroczenia (zł)	Data przekroczenia	Data likwidacji przekroczenia
1.	750/75011/4010	3.953,32	28.12.2018	31.12.2018
2.	750/75011/4110	946,05	28.12.2018	31.12.2018
3.	851/85195/4210	0,27	30.06.2018	28.09.2018
4.	921/92106/4260	881,07	28.12.2018	31.12.2018
x	Razem:	5.780,71	x	x

Przekroczenie planu wydatków stanowi naruszenie art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zgodnie, z którymi wydatków należy dokonywać na cele i wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki.

Odpowiedzialność za przekroczenie planu wydatków ponosi Burmistrz Ciechocinka na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z art. 60 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, a także Skarbnik Miasta na podstawie art. 54 ust. 1 pkt. 3 lit. a powyższej ustawy, zgodnie, z którym główny księgowy ponosi odpowiedzialność za dokonywanie wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

- niezapewnienie funkcjonowania skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej, mających na celu wykorzystanie urlopów wypoczynkowych przez pracowników, poprzez dopuszczenie do skumulowania się urlopu wypoczynkowego Burmistrza Ciechocinka w liczbie 64 dni za lata 2016-2018 r., skutkującym obciążeniem budżetu wydatkami z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop, dokonanymi na podstawie przepisu zawartego w art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.) w łącznej kwocie 34.528,61 zł brutto (str. 74-75 protokołu kontroli),
- nieumieszczenie w wydawanych w 2018 roku decyzjach o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej część limitu

pozostaje do wykorzystania w drugiej transzy wypłat, co jest niezgodne z przepisami art. 5 ust. 3 ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1340 ze zm.). W związku z prawidłowym wydaniem decyzji od 2019 roku nie zachodzi konieczność wystosowania zalecenia pokontrolnego (str. 98 protokołu kontroli).

6) w zakresie zamówień publicznych:

- ustalenie wartości zamówienia w wysokości 743.848,27 zł netto na „Remont fragmentu nawierzchni ulicy Widok w Ciechocinku” (sygn. postęp. GM.271.44.2018) na podstawie kosztorysu inwestorskiego, na którego stronie tytułowej nie zawarto adresu jednostki opracowującej kosztorys o którym mowa w § 7 pkt 1) lit. c) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dn. 18 maja 2004 r. w sprawie określenia metod i podstaw sporządzania kosztorysu inwestorskiego, obliczania planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno – użytkowym (Dz. U. z 2004 r., Nr 130, poz. 1389). Powyższa nieprawidłowość nie miała wpływu na wartość zamówienia, w związku z powyższym udzielono Kierownikowi Referatu Gospodarki Miejskiej instruktażu w zakresie egzekwowania od podmiotów sporządzających kosztorysy przestrzegania postanowień zawartych w ww. rozporządzeniu. Z uwagi na powyższe odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego w przedmiotowym zakresie (str. 94 protokołu kontroli),
- zaniechanie w 2018 i 2019 r. przez Burmistrza Ciechocinka powoływania w skład komisji przetargowych Sekretarza, tj. niezgodnie z § 2 ust. 3 Regulaminem Pracy Komisji Przetargowej, wprowadzonym zarządzeniem Nr 8/18 Burmistrza Ciechocinka z dnia 11 stycznia 2018 r., z treści którego wynika, że Komisja składa się z co najmniej 3 członków, w tym przewodniczącego i sekretarza (str. 94 – 95 protokołu kontroli),
Z uwagi na imienne wyznaczenie Sekretarza Komisji Przetargowej powołanej w trakcie kontroli odstąpiono od sformułowania zalecenia pokontrolnego w tym zakresie

7) w zakresie gospodarki mieniem:

- nieopracowanie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym Gminy Ciechocinek na lata 2018 i następne (str. 1190 protokołu kontroli).
W toku kontroli stwierdzono, że z końcem 2017 r. przestał obowiązywać wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy wprowadzony uchwałą Nr XXX/243/13 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 25 marca 2013 r. W związku z tym, w 2018 r. zgodnie z dyspozycją art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1234 ze zm.) w brzmieniu obowiązującym w kontrolowanym okresie, zachodziła konieczność uchwalenia nowego programu. Stwierdzono, że w 2018 r. zaniechano opracowania i wdrożenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.
- nieprawidłowe ustalenie wysokości postąpień w przetargach zorganizowanych w 2018 r.

na sprzedaż nieruchomości położonych w Ciechocinku (działka Nr 1158/24 oraz Nr 1600) poprzez ustalenie wysokości tego postąpienia bez zaokrąglenia kwoty w górę do pełnych dziesiątego złotych, tj. niezgodnie z treścią § 14 pkt 3 rozporządzenia z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1490). Z uwagi na udzielony w trakcie kontroli instruktaż Podinspektorowi ds. gospodarki terenami w powyższym zakresie, odstąpiono od wydania zalecenia pokontrolnego (str. 123 – 125 protokołu kontroli),

8) w zakresie rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi:

- nieprzekazanie w 2017 r. podległym jednostkom budżetowym (tj. Szkole Podstawowej Nr 1 w Ciechocinku, Szkole Podstawowej Nr 3 w Ciechocinku, Przedszkolu Samorządowemu Nr 1 w Ciechocinku i Przedszkolu Samorządowemu Nr 2 w Ciechocinku) informacji niezbędnych do opracowania projektów ich planów finansowych na 2018 rok (str. 132 – 133 protokołu kontroli).

W trakcie kontroli ustalono, że po sporządzeniu projektu budżetu na rok 2018 i przekazaniu go organowi stanowiącemu jednostka kontrolowana zaniechała przekazania podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych. W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli Skarbnik Miasta wskazała następująco: *„(...) dniu 25 września 2017 roku skierowano do dyrektorów wszystkich podległych jednostek Gminie pismo nr FN.3021.18.17 w sprawie opracowania projektów planów finansowych na 2018 rok i przedłożenia ich Skarbnikowi Miasta w bezwzględny terminie do 15 października 2017 roku. W piśmie tym określono wskaźniki, jakie powinny być przyjęte do opracowania planów, wielkość zatrudnienia i inne informacje niezbędne do sporządzenia projektów planów. Informacje te zostały określone przez organ wykonawczy zarządzeniem nr 124/17 z dnia 22 września 2017 roku w sprawie podjęcia prac nad projektem budżetu miasta Ciechocinka na 2018 rok. Sporządzenie planów finansowych przez jednostki podległe gminie przed przystąpieniem do opracowania projektu budżetu miasta wynika z faktu, że budżet miasta Ciechocinka opracowywany jest w pełnej szczegółowości, w związku z tym, gdyby jednostki nie złożyły swoich planów finansowych organowi wykonawczemu, nie byłoby możliwości w projekcie budżetu miasta uwzględnić realnych kwot dotyczących dochodów i wydatków tych jednostek. Po złożeniu projektów planów finansowych organowi wykonawczemu, podlegają one analizie i ewentualnej weryfikacji. Natomiast po sporządzeniu projektu budżetu miasta wszystkie plany finansowe podlegają dyskusji w komisjach stałych Rady Miejskiej. W związku z tym złożone do dnia 15 października plany finansowe są dyskutowane do momentu uchwalenia budżetu miasta na dany rok. W świetle takiej procedury art. 248 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nie może mieć zastosowania, bowiem w takim przypadku jednostki składałyby dwa razy projekty planów finansowych, pierwszy raz do 15 października, a drugi raz zgodnie z ust. 2 ww. przepisu do 22 grudnia.”*

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień należy wskazać, że z przepisów art. 248 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i § 5 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych wynika, że organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego w terminie 7 dni od złożenia projektu uchwały budżetowej przekazuje kierownikom podległych samorządowych jednostek budżetowych informacje o kwotach dochodów i wydatków budżetowych przyjętych w projekcie uchwały budżetowej. Na tej podstawie kierownicy jednostek opracowują projekty planów finansowych i przekazują je organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego w terminie 30 dni od dnia otrzymania informacji i kwotach dochodów i wydatków przyjętych w projekcie uchwały budżetowej, nie później jednak niż do 22 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy. Ponieważ ustawowo określony termin złożenia projektu uchwały budżetowej gminy to 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy (art. 238 ust. 1 cyt. ustawy o finansach publicznych), to złożenie przez kierownika jednostki budżetowej planu finansowego w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy jest sprzeczne z ww. przepisami. W terminie do 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy kierownicy jednostek budżetowych mogą jedynie składać założenia do projektów planów finansowych tych jednostek.

Wobec powyższego proszę o:

1. Dostosowanie zapisów obowiązującej polityki rachunkowości w zakresie zasad ewidencjonowania zmniejszenia wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych umarzanych stopniowo do regulacji zawartych 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. poz. 1911 ze zm.).
2. Dostosowanie zapisów regulaminu wynagradzania pracowników w zakresie przyznawania nagród pracownikom do przepisów art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) oraz art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).
3. Opracowanie i przedłożenie Radzie Miejskiej Ciechocinka projektu uchwały w sprawie gminnego programu ochrony środowiska dla Gminy Miasta Ciechocinek, zgodnie z wymogami określonymi w przepisie art. 17 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1396 ze zm.).
4. Prawidłowe naliczanie odpisów amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych umarzanych stopniowo, według zasad określonych w obowiązującej w Urzędzie Miejskim polityce rachunkowości, mając na uwadze przepisy art. 16m ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych

- (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 865 ze zm.).
5. Przestrzeganie zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonych w przepisach 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. poz. 1911 ze zm.), poprzez:
 - a) ujmowanie należności z tytułu pokrywania kosztów dotacji na uczniów niebędących mieszkańcami Gminy Miasta Ciechocinek (art. 51 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań), na koncie 221 „*Należności z tytułu dochodów budżetowych*”,
 - b) ewidencjonowanie dochodów budżetu Gminy Miasta Ciechocinek z tytułu wpływu części oświatowej subwencji ogólnej oraz wpływu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa w przychodach Urzędu na koncie 720 „*Przychody z tytułu dochodów budżetowych*”,
 - c) zaprowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 901 „*Dochody budżetu*” w sposób umożliwiający ustalenie stanu poszczególnych źródeł dochodów budżetu według podziałek planu finansowego oraz do konta 902 „*Wydatki budżetu*” w sposób umożliwiający ustalenie stanu poszczególnych wydatków budżetu według podziałek klasyfikacji, stosownie do zasad prowadzenia tych kont określonych w załączniku Nr 2 do ww. rozporządzenia.
 6. Ewidencjonowanie przypisu należności związanych z realizacją dochodów z tytułu opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych na stronie Wn konta 221 „*Należności z tytułu dochodów budżetowych*” stosownie do zasad funkcjonowania konta 221 określonego w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Rozporządzenie 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. poz. 1911 ze zm.).
 7. Rzetelne i staranne sporządzanie sprawozdania Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy Ciechocinek, tj. zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.) poprzez wykazywanie w kolumnie 8 „*Dochody otrzymane*” kwot dotacji, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym, po pomniejszeniu o dokonane zwroty, zgodnie z przepisem par. 3 ust. 5 pkt 3 załącznika Nr 36 do rozporządzenia.
 8. Staranne sporządzanie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Gminy Ciechocinek poprzez ujmowanie w kolumnie 10 „*Zaległości netto*” naliczonych odsetek z tytułu nieterminowego regulowania należności wynikających z umów cywilnoprawnych, w wysokościach wynikających z ksiąg rachunkowych, stosownie do przepisów § 6 ust. 1 i § 9 ust. 2 w związku z § 3 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie

- sprawozdawczości budżetowej (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm.).
9. Rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych w zakresie wykazywania skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, zgodnie z przepisami § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r., poz. 1393) oraz §§ 3 pkt 11 lit. b i 7 ust. 4 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik Nr 36 do ww. rozporządzenia. Sporządzenie i przekazanie do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w terminie 5 dni od dnia otrzymania niemniejszego Wystąpienia pokontrolnego korekty sprawozdania Rb-27S i Rb-PDP za 2018 r., stosownie do § 12 ust. 1 w związku z § 24 ust. 6 i 9 załącznika Nr 36 do tegoż rozporządzenia.
 10. Egzekwowanie od przedsiębiorców, którym udzielono pomocy de minimis w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości przedkładania organowi podatkowemu w okresach półrocznych, w terminie 25 dni od dnia zakończenia każdego półrocza, w czasie trwania określonego uchwałą minimalnego okresu zatrudnienia, informacji o utrzymaniu stanu zatrudnienia wraz z aktualną Deklaracją Rozliczeniową (formularz ZUS DRA), z potwierdzeniem jej złożenia w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, stosownie do treści § 6 ust. 1 uchwały Nr XLIV/340/14 Rady Miejskiej Ciechocinka z dnia 8 września 2014 r. w sprawie określenia warunków udzielania pomocy de minimis dla przedsiębiorców w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości.
 11. Dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych w planie finansowym, zgodnie z zasadami wydatkowania środków publicznych, określonymi w art. 44 ust. 1 pkt 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).
 12. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z przepisem zawartym w art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), poprzez niedopuszczenie do kumulowania urlopu wypoczynkowego Burmistrza Miasta wbrew obowiązującym przepisom prawa, skutkującym obciążeniem budżetu wydatkami z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, mając na uwadze, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 44 ust. 3 pkt 1 przywołanej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny oraz udzielanie urlopów na zasadach wynikających z przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.).
 13. Opracowanie i przedłożenie Radzie Miejskiej, celem jego uchwalenia, wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym stosownie do postanowień przepisu art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2019r., poz. 1182 ze zm.).
 14. Przekazywanie podległym jednostkom informacji niezbędnych do opracowania ich planów finansowych w terminie wskazanym w art. 248 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia

2009 r. o finansach publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), mając na uwadze treść § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1718).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy, uprzejmię proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

MACIEJ
SŁOMIŃSKI

Elektronicznie podpisany przez
MACIEJ SŁOMIŃSKI
Data: 2020.01.17 13:05:06
+01'00'

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej Ciechocinka,
2. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, Zespól we Włocławku.