



# Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (091) 4 426 101,

fax (091) 4 236 392,

e-mail: [szczecin@rio.gov.pl](mailto:szczecin@rio.gov.pl)

Szczecin, dnia 15 listopada 2018 r.

WK.0913.1394.18.K.2018

*Pan*

*Jan Szewczyk*

*Wójt Gminy Wierzchowo*

## Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup>, w okresie od 4 czerwca do 3 sierpnia 2018 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową wraz z czynnościami uzupełniającymi w dniach od 28 do 31 sierpnia 2018 r. w zakresie gospodarki finansowej Gminy Wierzchowo za lata 2014-2017, wybranych zagadnień za okres sprzed 2014 r. oraz występujących w roku 2018.

Protokół kontroli został podpisany i przekazany Panu w dniu 24 września 2018 r.

Wyniki ostatniej kontroli potwierdzają wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej i wymienionych w piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie<sup>2</sup>.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej, a w celu ich wyeliminowania koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w następujących obszarach działalności:

### **I. W zakresie sprawozdawczości, zamówień publicznych, spraw finansowych oraz podatków i opłat**

1. Jednostkowe sprawozdania Gminy: Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych i Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń według stanu na koniec IV kwartału 2016 r. sporządzono odrębnie dla Urzędu Gminy oraz organu, zamiast zakresem jednostkowych sprawozdań własnych jednostki samorządu terytorialnego objąć zarówno organ, jak i Urząd Gminy będący jednostką powołaną do jego obsługi. Powyższe było

<sup>1</sup> ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

<sup>2</sup> pismo z dnia 30 kwietnia 2014 r. (WK.0913.1155.2.K.2014).

sprzeczne z § 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>3</sup>. Projekty ww. sprawozdań sporządziła Skarbnik, a odpowiedzialność za wskazane nieprawidłowości ponosi Wójt – str. 198 i 199 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Sporządzanie jednostkowych sprawozdań Gminy Rb-Z i Rb-N obejmujących swym zakresem organ i Urząd Gminy.

2. W sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jednostki samorządu terytorialnego stan niewymagalnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji wykazano niezgodnie z posiadaną dokumentacją źródłową:
  - a) według stanu na koniec IV kwartału 2016 r. w kwocie 0,00 zł, zamiast w wysokości 110 172,00 zł (różnica 110 172,00 zł),
  - b) według stanu na koniec III kwartału 2017 r. w kwocie 24 480,00 zł, zamiast w wysokości 91 821,00 zł (różnica 67 341,00 zł),
  - c) według stanu na koniec IV kwartału 2017 r. w kwocie 0,00 zł, zamiast w wysokości 85 704,00 zł (różnica 85 704,00 zł).

Powyższe było niezgodne z § 10 ust. 4 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych oraz § 4 ust. 2 pkt 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań<sup>4</sup>. Projekty sprawozdań przygotowała Skarbnik, a odpowiedzialność za wskazane nieprawidłowości ponosi Wójt – str. 210-213 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Wykazywanie w sprawozdaniu Rb-Z danych o zobowiązaniach warunkowych z tytułu udzielonych poręczeń zgodnie z posiadaną dokumentacją.

3. W dniu 5 lutego 2013 r. na okres nie dłuższy niż do 30 września 2016 r. zawarto z wykonawcą umowę, której przedmiotem było:
  - a) świadczenie podstawowej usługi prawniczej polegającej na zastępstwie procesowym na podstawie udzielonego pełnomocnictwa procesowego, w postępowaniach o zwrot podatku od towarów i usług (VAT) oraz w innych powiązanych z nim postępowaniach,
  - b) doradztwo prawne w zakresie zastępstwa procesowego, mające charakter pomocniczy wobec powyższej podstawowej usługi prawniczej, obejmujące analizę zasadności podniesienia przez Zamawiającego możliwych roszczeń ukierunkowanych na optymalizację rozliczeń VAT.

Za czynności i działania wymienione powyżej, w oparciu o postanowienia umowy z budżetu Gminy wypłacono w roku 2017 wynagrodzenie w łącznej kwocie

<sup>3</sup> rozporządzenie Ministra Finansów z dnia z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773)

<sup>4</sup> Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiąca załącznik Nr 9 do rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

245 048,90 zł (brutto). Powyższego zamówienia o wartości szacunkowej 207 725,00 zł udzielono w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b w zw. z art. 66 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>5</sup> wskutek przyjęcia przez zamawiającego rozszerzającej wykładni terminu zastępstwo procesowe, a w szczególności uznania organów podatkowych za niezawisły organ orzekający, przed którym toczony jest postępowanie sporne. Udzielenie ww. zamówienia publicznego w niekonkurencyjnym trybie zamówienia z wolnej ręki, nie spełniało rygorystycznych przesłanek warunkujących dopuszczalność jego zastosowania i było niezgodne z art. 5 ust. 1b ustawy Prawo zamówień publicznych w związku z art. 87 § 1 ustawy Kodeks postępowania cywilnego<sup>6</sup>, gdyż faktyczny charakter usługi przedmiotowej umowy polegał na kompleksowej obsłudze prawnej w zakresie odzyskania podatku od towarów i usług, a nie na zastępstwie procesowym bądź doradztwie prawnym w zakresie tego zastępstwa. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 94-106 protokołu.

**Wniosek:** Udzielanie zamówień publicznych w trybie zamówienia z wolnej ręki wyłącznie z zastosowaniem przesłanek określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych.

4. W roku 2015 składki na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne i Fundusz Pracy za miesiąc maj (w łącznej kwocie 29 345,47 zł) odprowadzono z trzydniowym opóźnieniem, a za miesiące październik i listopad (w łącznej kwocie 62 387,22 zł) jeden dzień po terminie określonym art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>7</sup>, czym naruszono art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>8</sup>. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 33 i 34 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Odprowadzanie należnych składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy w terminie ustawowym.

5. W związku z rozwiązaniem w 2016 r. stosunku pracy, z tytułu niewykorzystanego w latach 2014-2016 urlopu wypoczynkowego w wymiarze 42 dni, wypłacono pracownikowi ekwiwalent pieniężny w wysokości 4 225,00 zł brutto, zamiast w kwocie 5 157,60 zł (różnica 932,60 zł). Powyższe było niezgodne z art. 171 § 1 ustawy Kodeks pracy<sup>9</sup> w zw. z § 14 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego (...) <sup>10</sup>. Za wskazane nieprawidłowości odpo-

---

<sup>5</sup> ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.)

<sup>6</sup> ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964 r. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)

<sup>7</sup> ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 121 z późn. zm.)

<sup>8</sup> ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.)

<sup>9</sup> ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U z 2014 r., poz. 1502 z późn. zm.)

<sup>10</sup> rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r. Nr 2 poz. 14)

wiedzialność ponosi Inspektor ds. rachuby i płac, a z nadzoru Wójt – str. 85-87 protokołu kontroli.

*W wyniku ustaleń kontroli, w dniu 12 lipca 2018 r., byłemu pracownikowi wypłacono kwotę 932,60 zł stanowiącą wyrównanie należnego ekwiwalentu pieniężnego.*

6. W latach 2014-2017 organ podatkowy nie wystąpił do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie o wyznaczenie organu właściwego do ustalenia wysokości zobowiązań wstępnej Wójta (matki) z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego, co było sprzeczne z art. 132 § 1 i § 3 ustawy Ordynacja podatkowa<sup>11</sup>. Ponadto nie wyłączono pracowników zatrudnionych na stanowisku Inspektora ds. podatków i opłat od udziału w postępowaniach w sprawach dotyczących ich zobowiązań podatkowych oraz zobowiązań ich krewnych i nie wyznaczono innego pracownika do prowadzenia tych spraw. Powyższe było niezgodne z art. 130 § 1 pkt 3 i § 4 ustawy Ordynacja podatkowa. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 46 i 47 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Wystąpienie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie o wyznaczenie organu właściwego do ustalenia wysokości zobowiązań wstępnej Wójta (matki) oraz wyłączenie pracowników zatrudnionych na stanowisku ds. wymiaru podatków i opłat od udziału w postępowaniach w sprawach ich zobowiązań podatkowych oraz ich krewnych.

7. Decyzją wydaną w 2015 r. udzielono podatnikowi zwolnienia z podatku rolnego z tytułu nabycia gruntów o pow. 5,3423 ha na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego pomimo, że nieruchomość została nabyta w wyniku podziału spadku, czym naruszono art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o podatku rolnym<sup>12</sup>. W skutek powyższego w latach 2016-2017 należne dochody z tytułu podatku rolnego zniżono łącznie o kwotę 1 144,00 zł. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: Inspektor ds. wymiaru podatków i opłat oraz Sekretarz, który podpisał ww. decyzję, a z nadzoru Wójt – str. 59-63 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Udzielanie zwolnienia z podatku rolnego z tytułu nabycia gruntów na powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego zgodnie z przepisami obowiązującymi w tym zakresie.

8. W roku 2014, w celu kontroli ilości odebranych odpadów komunalnych, udostępniono podmiotowi odbierającemu odpady dane zawarte w deklaracjach, tj.:
- ilość osób zamieszkałych na poszczególnych nieruchomościach,
  - zadeklarowany sposób zbiórki odpadów (tj. selektywnie lub nieselektywnie),
  - wyposażenie nieruchomości w kompostownik,

<sup>11</sup> ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm., a od dnia 6 maja 2015 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.)

<sup>12</sup> ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 z późn. zm.)

objęte tajemnicą skarbową na mocy art. 293 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Przekazanie ww. informacji podmiotowi nieupoważnionemu do dostępu do ww. danych stanowiło naruszenie obowiązku przestrzegania tajemnicy skarbowej, wynikającego z art. 294 § 1 pkt 2 w zw. z art. 298 i art. 299 ww. ustawy. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Wójt – str. 141 i 142 protokołu kontroli.

## II. W zakresie rachunkowości

1. Inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. przeprowadzono drogą spisu z natury, zamiast metodą weryfikacji sald polegającą na porównaniu stanu wynikającego z ksiąg rachunkowych z właściwą dokumentacją księgową, co było sprzeczne z § 3 ust. 5 zarządzenia Nr 160/2016 Wójta z dnia 24 listopada 2016 r. W trakcie inwentaryzacji nie spisano licencji na program komputerowy pn. Microsoft Office 2010 o wartości 935,00 zł, zakupionej w 2015 r., która nie była objęta ewidencją wartości niematerialnych i prawnych. Wskutek powyższego nie ustalono nadwyżki w stanie tych aktywów, co świadczyło o niezrealizowaniu podstawowego celu inwentaryzacji, wynikającego z art. 4 ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości<sup>13</sup>, polegającego na ustaleniu rzeczywistego stanu aktywów Gminy. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Przewodnicząca Komisji Inwentaryzacyjnej, a z nadzoru Skarbnik – str. 42 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Przeprowadzanie inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych metodą weryfikacji, w sposób umożliwiający ustalenie rzeczywistego stanu majątku i doprowadzenie danych w księgach rachunkowych do stanu rzeczywistego.

2. Niezgodnie z zasadami funkcjonowania kont wynikających z Zakładowego planu kont<sup>14</sup>:
  - a) w latach 2016-2017 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych w kwocie 272 340,54 zł ujęto w księgach rachunkowych jednostki na koncie 720 Przychody z tytułu dochodów budżetowych, zamiast na koncie 760 Pozostałe przychody operacyjne,
  - b) dokonane w 2016 r. operacje gospodarcze likwidacji składników majątkowych (obcych środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz materiałów) o wartości ogółem 92 724,66 zł ujęto odpowiednio na kontach 091 Obce środki trwałe użyzione, 013 Pozostałe środki trwałe oraz 310 Materiały po stronie Wn ze znakiem „minus”, zamiast po stronie Ma tych kont.

<sup>13</sup> ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm., Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm., a od dnia 19 lipca 2016 r. Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 z późn. zm.)

<sup>14</sup> załącznik Nr 4 do zarządzeń Wójta Gminy w sprawie przyjęcia polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy: Nr 268/2014 z dnia 18 czerwca 2014 r. , a od dnia 1 stycznia 2017 r. - Nr 173/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: Inspektor ds. księgowości dochodów (pkt a) i Inspektor ds. księgowości wydatków (pkt b), a z nadzoru Skarbnik – str. 240 i 241 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Ewidencjonowanie przychodów ze sprzedaży składników majątkowych oraz ich likwidacji zgodnie z zasadami określonymi Zakładowym planem kont.

3. Przyjęty w latach 2016-2017 sposób prowadzenia ewidencji rozliczeń z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi na koncie 223 Rozliczenie wydatków budżetowych, tj.:
  - a) prowadzenie jednego wspólnego konta analitycznego dla przekazanych środków własnych budżetu do wszystkich jednostek (wraz z Urzędem),
  - b) brak wskazania w ewidencji działu, rozdziału i paragrafu klasyfikacji budżetowej,
  - c) niezgodność sald początkowych kont analitycznych w roku 2017 i 2018 z saldami występującymi odpowiednio na koniec roku 2016 i 2017 (co świadczyło o braku ciągłości zapisów księgowych);
  - d) nieksięgowanie po stronie Ma wydatków wykonanych przez jednostki na podstawie sprawozdań okresowych,
  - e) zakładanie kont analitycznych służących wyłącznie zaksięgowaniu na koniec roku wielkości wydatków wykonanych przez jednostki na podstawie sprawozdań rocznych,

uniemożliwiło weryfikację stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami oraz ich porównanie ze sprawozdaniami. Powyższe było niezgodne z przyjętymi zasadami funkcjonowania ww. konta, opisanymi w Zakładowym planie kont (pkt a, b, d, e) oraz z art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości (pkt c). Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik – str. 19-27, 249-264 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Prowadzenie ewidencji rozliczeń z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w sposób umożliwiający weryfikację stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami oraz ich porównanie ze sprawozdaniami.

4. Zakupione w roku 2015 składniki majątkowe zaklasyfikowano w ewidencji środków trwałych:
  - aparaty fotograficzne (3) o łącznej wartości początkowej 12 399,00 zł do grupy 4 KŚT Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania, zamiast do grupy 6 Urządzenia techniczne, z zastosowaniem rocznej stawki z tytułu zużycia ww. składników majątkowych w wysokości 30%, zamiast 10%,
  - siłownie zewnętrzne (2) o łącznej wartości początkowej 59 778,00 zł do rodzaju 290 KŚT, zamiast do rodzaju 291, z zastosowaniem rocznej stawki z tytułu zużycia ww. składników majątkowych w wysokości 4,5%, zamiast 2,5%,

co było niezgodne z zasadami klasyfikowania ww. rzeczowych składników majątku, określonymi rozporządzeniem w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych<sup>15</sup>. Skutkiem przyjętego sposobu klasyfikowania wartość rocznych odpisów zawyżono w roku 2015 o 3 426,25 zł, w 2016 r. o 2 435,46 zł oraz w 2017 r. o 1 195,56 zł. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Inspektor ds. księgowości dochodów, a z nadzoru Skarbnik – str. 237-239, 243-245 protokołu kontroli.

**Wniosek:** Przestrzeganie zasad klasyfikowania środków trwałych.

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

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

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

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

Prezes  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Szczecinie  
(-) *Bogusław Staszewski*

Do wiadomości:

*Przewodniczący Rady Gminy Wierzchowo*

---

<sup>15</sup> rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. z 2010 r. Nr 242, poz. 1622)