



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU

WK/0804/131/34/K/1/2019

Gdańsk, dnia 17 kwietnia 2020 r.

**Pan
Błażej Konkol
Wójt Gminy Trąbki Wielkie**

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. *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) w okresie od dnia 12 listopada 2019 r. do dnia 28 lutego 2020 r. kontrolę kompleksową gminy Trąbki Wielkie.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 28 lutego 2020 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2015 - 2018 oraz inne okresy w miarę potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. ewidencjonowanie niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 351 z późn. zm.) oraz postanowieniami 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* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 342), a mianowicie:

- a) ujęcie w 2018 r. na koncie 011 – *Środki trwałe* zwiększenia wartości początkowej środków trwałych (14 przypadków), a także zdjęcie z ewidencji konta 011 zbytych nieruchomości (3 przypadki) później niż w miesiącu zdarzenia (opóźnienia wyniosły od 2 do 5 miesięcy – kontrolą objęto 37 przypadków), czym naruszono art. 20 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 24 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* w zw. z § 26 ust. 2 ww. rozporządzenia – str. 109 - 110, 149 - 151 protokołu kontroli.

Stosownie do wskazanych przepisów ww. ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z jego treścią ekonomiczną, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Zgodnie natomiast z § 26 ust. 2 ww. rozporządzenia okresem sprawozdawczym jest miesiąc;

- b) nieujęcie w latach: 2017 - 2018 w ewidencji budżetu gminy (organu) na koncie 134 – *Kredyty bankowe* odsetek od zaciągniętych kredytów bankowych (w 2017 r. – 492.820,93 zł, a w 2018 r. – 555.703,80 zł), co naruszyło postanowienia części II – *Opis kont* pkt 2 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia, a także obowiązującą w jednostce politykę rachunkowości – str. 132 - 133 protokołu.

Z załącznika nr 2 do cyt. rozporządzenia (jak również z postanowień polityki rachunkowości jednostki) wynika, że konto 134 służy do ewidencji kredytów bankowych zaciągniętych na finansowanie budżetu, a na stronie Ma konta 134 ujmuje się kredyt bankowy na finansowanie budżetu oraz odsetki od kredytu bankowego. Konto to może wykazywać saldo Ma oznaczające zadłużenie z tytułów kredytów zaciągniętych na finansowanie budżetu (tj. kredyt i odsetki od kredytu).

2. Zawarcie w latach: 2017 – 2018 dziewięciu umów zleceń, których przedmiotem były: nadzór nad zapewnieniem gotowości technicznej samochodów pożarniczych i sprzętu pożarniczego oraz utrzymanie stanu paliwa wg wymaganych norm i jego rozliczanie, prowadzenie kart pracy samochodu i sprzętu bojowego, a także konserwacja sprzętu i wozu bojowego w celu zapewnienia gotowości bojowej za miesięcznym wynagrodzeniem wynoszącym (w zależności od umowy) od 350 zł do 800 zł, czym naruszono art. 14 ust. 5 w zw. z art. 32 ust. 2, 3 i 3a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 z późn. zm.) – str. 91 - 92 protokołu.

W myśl art. 14 ust. 5 ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) koordynuje funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane przy pomocy komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), albo przy pomocy komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych.

Zgodnie z art. 32 ust. 3a ww. ustawy wójt (burmistrz, prezydent miasta) może zatrudnić komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej. Na stanowisku komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej może być także zatrudniony komendant gminny związku ochotniczych straży pożarnych.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 32 ust. 2 i 3 ww. ustawy koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi gmina, która ponadto ma obowiązek bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe niemienne oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich członków ochotniczej straży pożarnej.

Z korelacji ww. przepisów wynika, że w aktualnym stanie prawnym brak jest możliwości finansowania środkami budżetowymi wynagrodzeń dla członków gminnych OSP (z wyjątkiem komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej).

W podobnym stanie faktycznym wypowiedział się Sąd Okręgowy w Bydgoszczy, gdzie w uzasadnieniu wyroku z dnia 14 kwietnia 2014 r. wskazano, że: „*W ocenie Sądu Okręgowego brak było podstaw faktycznych i prawnych do zawarcia pomiędzy Urzędem Gminy w S. a zainteresowanym umowy zlecenia dotyczącej konserwacji i prowadzenia wozu strażackiego i tym samym należało przyjąć, że nie powstał tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia w rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej. Należy w tym miejscu podkreślić, iż zainteresowany jest członkiem Ochotniczej Straży Pożarnej i wykonywanie czynności konserwacji i prowadzenia w czasie akcji wozu strażackiego stanowiło jego obowiązek wynikający z członkostwa zainteresowanego w OSP. Zgodnie z treścią przepisu art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2009 roku, nr 178, poz. 1380) koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej ponosi Gmina, zatem powierzenie zainteresowanemu czynności polegających na konserwacji i prowadzeniu wozu strażackiego nie wymagało w ujęciu faktycznym i prawnym zawarcia z zainteresowanym umowy zlecenia, stanowiącej tytuł do obowiązkowego ubezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy systemowej. Umowa ta zmierzała do obejścia przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej normujących w sposób bezwzględnie obowiązujący uprawnienia członków OSP do świadczeń związanych z udziałem w akcjach i członkostwem w OSP*” (por. wyrok Sądu Okręgowego w Bydgoszczy z dnia 14 kwietnia 2014 r. sygn. akt VI U 405/13).

3. Brak sporządzenia dla Urzędu Gminy Trąbki Wielkie (jednostki budżetowej) jednostkowych sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-27ZZ w 2018 r. oraz jednostkowych sprawozdań z operacji finansowych Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2017 r. oraz na koniec IV kwartału 2018 r., czym naruszono postanowienia (odpowiednio) § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. 1393 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) – str. 26 - 28, 112, 128 protokołu.

Zgodnie § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, kierowników jednostek obsługujących i naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej.

Natomiast w myśl § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych, są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.

Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 i 2 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych sprawozdanie jednostkowe sporządza kierownik jednostki na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki, a sprawozdanie łączne sporządzają jednostki samorządu terytorialnego, na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych i własnego sprawozdania jednostkowego.

W przypadku jednostki samorządu terytorialnego własne sprawozdanie jednostkowe obejmuje swym zakresem urząd będący jednostką budżetową, jak i jej organ.

4. Podpisywanie w 2018 r. sprawozdań budżetowych składanych przez gminne jednostki oświatowe przez głównego księgowego Zespołu Oświaty (wchodzącego w skład Urzędu Gminy Trąbki Wielkie, który pełni funkcję jednostki obsługującej gminne placówki oświatowe), czym naruszono § 14 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej* – str. 155 protokołu.

Zgodnie ze wskazanym przepisem sprawozdanie podpisują: główny księgowy (skarbnik) i kierownik jednostki (dysponent funduszu, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kierownik jednostki obsługującej).

5. Przypadki składania w latach: 2017 – 2018 przez pracowników, którym pracodawca ustalił miesięczne limity kilometrów na jazdy lokalne, oświadczeń w sprawie używania samochodów prywatnych do celów służbowych z naruszeniem terminu wskazanego w umowach zawartych w tym zakresie pomiędzy pracodawcą a pracownikami na podstawie § 1 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy* (Dz.U. Nr 27, poz. 271 z późn. zm.). W przypadku oświadczeń złożonych przez 4 osoby (z 10 pracowników poddanych kontroli) opóźnienia wyniosły od 27 do 116 dni – str. 83 - 84 protokołu.

Oświadczenia stanowiące podstawę naliczenia ryczałtu z tytułu używania własnego samochodu osobowego do celów służbowych należało składać do 5. dnia następnego miesiąca.

Z treści § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia wynika, że zwrot kosztów używania przez pracownika w celach służbowych dojazdów lokalnych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy następuje na podstawie umowy cywilnoprawnej o używanie pojazdu do celów służbowych, zawartej między pracodawcą a pracownikiem, na warunkach określonych w rozporządzeniu.

Natomiast zgodnie z brzmieniem § 4 ww. rozporządzenia zwrot kosztów używania pojazdów do celów służbowych następuje w formie miesięcznego ryczałtu obliczonego jako iloczyn stawki za 1 kilometr przebiegu, o której mowa w § 2 ww. rozporządzenia, i miesięcznego limitu przebiegu kilometrów na jazdy lokalne, o którym mowa w § 3 ww. rozporządzenia, po złożeniu przez pracownika pisemnego oświadczenia o używaniu przez niego pojazdu do celów służbowych w danym miesiącu. Oświadczenie to powinno zawierać dane dotyczące pojazdu (pojemność silnika, marka, numer rejestracyjny) oraz określać ilość dni nieobecności pracownika w miejscu pracy w danym miesiącu z powodu choroby, urlopu, podróży służbowej lub innej nieobecności, a także ilość dni, w których pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych.

Kwotę ustalonego ryczałtu zmniejsza się o jedną dwudziestą drugą za każdy roboczy dzień nieobecności pracownika w miejscu pracy z powodu choroby, urlopu, podróży służbowej trwającej co najmniej 8 godzin lub innej nieobecności oraz za każdy dzień roboczy, w którym pracownik nie dysponował pojazdem do celów służbowych.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono brak uchwały Rady Gminy Trąbki Wielkie w sprawie wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy (ostatni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy został uchwalony na lata: 2012 – 2016), czym naruszono postanowienia ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 611) w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r.

o samorządzie gminnym (tekst jednolity; Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – str. 63 - 64 protokołu.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy.

Natomiast w myśl ust. 2 ww. artykułu wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat.

Stosownie zaś do treści art. 30 ust. 2 pkt 1 *ustawy o samorządzie gminnym* do zadań wójta należy w szczególności przygotowanie projektów uchwał rady gminy.

Podając powyższe do wiadomości Pana Wójta, działając na podstawie art. 9 ust. 2 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości* oraz *rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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*,
2. zaniechanie zawierania umów zleceń dotyczących utrzymywania gotowości bojowej wozów strażackich i sprzętu pożarniczego z członkami ochotniczych straży pożarnych,
3. sporządzanie sprawozdań jednostkowych dla Urzędu Gminy Trąbki Wielkie jako jednostki budżetowej zgodnie z obowiązującymi przepisami,
4. podpisywanie sprawozdań budżetowych jednostek organizacyjnych gminy, którym Urząd Gminy Trąbki Wielkie zapewnia wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną, przez osoby wskazane w *rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej*,
5. egzekwowanie od pracowników terminowego składania oświadczeń w sprawie używania samochodów prywatnych do celów służbowych.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan Zbigniew Leszczyński – Przewodniczący Rady Gminy Trąbki Wielkie.