



Urząd Gminy w Karsinie
Wpłynęło dnia: 06 WRZ. 2019
Zał.
Skierowano

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/35/12/K/1/2019

Gdańsk, dnia 3 września 2019 r.

**Pan
Roman Brunke
Wójt Gminy Karsin**

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 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) 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) od dnia 18 marca 2019 r. do dnia 12 lipca 2019 r. kontrolę kompleksową gminy Karsin.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 12 lipca 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2015 - 2018 oraz inne okresy w razie potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy Karsin 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 w 2018 r. niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 351) oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 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* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1911 z późn. zm.), a mianowicie:

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

tel.: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

- a) nieprawidłowe (zbiorcze) oznaczanie dowodów księgowych poprzez nadawanie grupie dowodów księgowych (ujętych w raportach kasowych bądź na wyciągu z rachunku bankowego z danego dnia) tych samych numerów identyfikacyjnych (bez określenia indywidualnej pozycji księgowej), co utrudnia sprawdzalność ksiąg rachunkowych oraz narusza art. 21. ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 14 ust. 2 i art. 24 ust. 4 pkt 1 w/w ustawy – str. 9 protokołu kontroli.

Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy dowód księgowy powinien zawierać określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego. Zgodnie zaś z brzmieniem art. 14 ust. 2 zd. drugie tej ustawy sposób dokonywania zapisów w dzienniku powinien umożliwiać ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi.

Natomiast w myśl art. 24. ust. 4 pkt 1 w/w ustawy księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych.

- b) Przypadki nieujęcia w księgach rachunkowych kosztów okresu sprawozdawczego (miesiąca), którego dotyczyły, tj. 50 przypadków (wszystkie poddane kontroli) na koncie 201 - *Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami* rozrachunków z kontrahentami w miesiącu ich powstania (ujmowano je w chwili zapłaty), czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości w zw. z § 26 ust. 2 w/w rozporządzenia – str. 20 - 24 protokołu.

Stosownie do brzmienia art. 20 ust. 1 w/w ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Natomiast zgodnie z treścią § 26 ust. 2 w/w rozporządzenia okresem sprawozdawczym jest miesiąc.

2. Prowadzenie w 2018 r. przez Urząd Gminy w Karsinie obsługi kasowej Biura Organizacji Oświaty Samorządowej (jednostki budżetowej gminy) oraz samorządowych instytucji kultury (domów kultury w Karsinie, Wielu i Osowie oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Wielu) na podstawie porozumień zawartych pomiędzy Wójtem Gminy a kierownikami poszczególnych jednostek, czym naruszono postanowienia art. 10a pkt 1 i 2, art. 10b ust. 1, 2 i 3 oraz art. 10c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) – str. 16 protokołu.

Od dnia 1 stycznia 2016 r. weszły w życie regulacje wprowadzone ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045 z późn. zm.) określające zasady organizowania i wykonywania wspólnej obsługi gminnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych.

Zgodnie z treścią art. 10 a pkt 1 i 2 w/w ustawy gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych oraz gminnym instytucjom kultury.

W myśl art. 10b ust. 1, 2 i 3 w/w ustawy wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. W odniesieniu do jednostek obsługiwanych będących jednostkami organizacyjnymi

gminy zaliczanymi do sektora finansów publicznych rada gminy określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- jednostki obsługujące,
- jednostki obsługiwane,
- zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Natomiast jednostki obsługiwane zaliczane do gminnych instytucji kultury mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie.

Jednak podkreślenia wymaga, że (zgodnie z art. 10c ust. 2 w/w ustawy) w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych będących jednostkami organizacyjnymi gminy zaliczanymi do sektora finansów publicznych oraz gminnymi instytucjami kultury – są one przekazywane w całości.

Nie jest zatem możliwe przekazanie części obowiązków z zakresu rachunkowości, tj. prowadzenia obsługi kasowej jednostek organizacyjnych gminy do wykonywania urzędowi gminy, który (ponadto) nie pełni funkcji jednostki obsługującej w rozumieniu wyżej przytoczonych przepisów.

3. Nieterminowe regulowanie w 2018 r. niektórych zobowiązań jednostki z tytułu realizowanych dostaw i usług, tj. po upływie terminów płatności (w 12 przypadkach na 50 skontrolowanych opóźnienia wyniosły od 3 do 65 dni), czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2019 r. poz. 869) – str. 20 - 24 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem wydatki publiczne winny być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. Przypadki nieprawidłowości z zakresu pobierania w 2018 r. podatków lokalnych, a mianowicie:

- a) wydanie 12 decyzji o umorzeniu zobowiązania podatkowego i odsetek (na 16 sprawdzonych) bez uprzedniego zebrania materiału dowodowego potwierdzającego spełnienie przesłanek uzasadniających udzielenie ulgi, czym naruszono art. 122 w zw. z art. 187 § 1 i art. 191 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 900 z późn. zm.) - str. 45 - 47, 58 - 60 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym, a organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy.

Opisane regulacje (wprowadzające zasadę prawdy obiektywnej) nakładają na organ podatkowy obowiązek ustalenia i przeprowadzenia z urzędu dowodów koniecznych dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Realizacja w/w zasady następuje poprzez ustalenie, jakie fakty są istotne z punktu widzenia mogących mieć zastosowanie w sprawie prawa materialnego oraz rozważenie, jakie dowody należy w związku z tym przeprowadzić. Obowiązek ustalenia istotnych dla sprawy okoliczności obciąża co do zasady organ podatkowy.

- b) Wydanie w 2018 r. 3 decyzji w sprawie umorzenia podatków (na 16 sprawdzonych) na podstawie wniosków złożonych przed upływem terminu płatności podatku (tj. zanim powstały zaległości podatkowe), czym naruszono art. 165a § 1 w zw. z art. 165 § 1, art. 67b § 1, art. 67a § 1 pkt 3 i art. 51 § 1 – str. 47, 60 protokołu.

Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3 w zw. z art. 67b § 1 *Ordynacji podatkowej* organ podatkowy na wniosek podatnika (także prowadzącego działalność gospodarczą) może udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych w art. 67a cyt. ustawy, tj. m. in. może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe. Zaległością podatkową zaś są podatki niezapłacone w terminie płatności (art. 51 § 1 w/w ustawy).

Postępowanie tego rodzaju wszczyna się na żądanie strony (art. 165 § 1 cyt. ustawy). Natomiast datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi podatkowemu, z zastrzeżeniem art. 165a w/w ustawy, z którego wynika, że gdy takie żądanie zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z jakichkolwiek innych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ podatkowy wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania.

W przedstawionym stanie faktycznym brak było możliwości rozpatrzenia wniosków o umorzenie zaległości podatkowych, gdyż w dniu ich złożenia zaległości jeszcze nie istniały. Obowiązujące regulacje prawne nie dają zaś możliwości umorzenia podatku niebędącego zaległością podatkową.

5. Złożenie w imieniu gminy oświadczeń woli łącznie przez dwóch upoważnionych pracowników jednostki przy sprzedaży 1 działki w drodze bezprzetargowej (na 2 nieruchomości objęte kontrolą – wszystkie zbyte w 2018 r.), czym naruszono art. 46 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* – str. 69 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem oświadczenia woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

6. Przypadki niezamieszczenia w 2018 r. na wpływających do Urzędu Gminy w Karsinie fakturach dat ich wpływu (9 na 60 poddanych kontroli), czym naruszono § 42 ust. 2 w zw. z § 7 pkt 6 Załącznika Nr 1 *Instrukcja kancelaryjna* do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w *sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.) – str. 84 - 85 protokołu

Stosownie do wskazanych przepisów po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Przez pieczęć wpływu natomiast należy rozumieć odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, zawierający co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczanie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników.

7. Zawyżenie o 678,49 zł kwoty odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych dokonanego w 2018 r., poprzez niedokonanie korekty w końcu roku liczby osób zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Karsinie do faktycznej przeciętnej liczby osób zatrudnionych w zakładzie pracy w rozumieniu § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009r. w *sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych* (Dz. U. Nr 43, poz. 349) – str. 87 - 88 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem podstawę naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych stanowi przeciętna planowana w danym roku kalendarzowym liczba osób zatrudnionych, skorygowana w końcu roku do faktycznej liczby osób zatrudnionych.

8. Ubezpieczenie w latach: 2016 - 2018 członków ochotniczych straży pożarnych z jednostek ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Karsin od następstw nieszczęśliwych wypadków w „Strażackim Funduszu Wypadkowym” prowadzonym przez Oddział Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Gdańsku (składka wyniosła 3.200 zł za każdy rok), tj. ubezpieczenie w/w osób w podmiocie (stowarzyszeniu), który nie jest instytucją ubezpieczeniową, przy jednoczesnym braku dokonania przez gminę ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, czym naruszono art. 32 ust. 3 pkt 2 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.

Zgodnie z przywołanym przepisem gmina ma obowiązek ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowo nieimienne.

Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na terenie kraju możliwe jest wyłącznie na zasadach wskazanych w ustawie z dnia 11 września 2015 r. *o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 381 z późn. zm.), gdzie w art. 3 ust. 1 pkt 18 i 19 podano definicje legalne podmiotów prowadzących działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną, a mianowicie:

- krajowy zakład ubezpieczeń – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 kwietnia 2018 r. – przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- krajowy zakład reasekuracji – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 kwietnia 2018 r. – przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto z treści art. 6 w/w ustawy wynika, że zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji może wykonywać działalność ubezpieczeniową wyłącznie w formie spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. *w sprawie statutu spółki europejskiej* (SE) (Dz. Urz. WE L 294 z 10.11.2001, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 4, s. 251).

Z brzmienia art. 4 ust. 7 *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* wynika, że czynności ubezpieczeniowe (do których zalicza się m. in. zawieranie umów ubezpieczenia) wykonuje zakład ubezpieczeń samodzielnie lub zleca ich zawieranie uprawnionym pośrednikom ubezpieczeniowym w rozumieniu obowiązującej od dnia 1 października 2018 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. *o dystrybucji ubezpieczeń* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2210 z późn. zm.).

Natomiast *ustawa o dystrybucji ubezpieczeń* dopuszcza wykonywanie czynności pośrednika ubezpieczeniowego wyłącznie przez agentów ubezpieczeniowych i brokerów ubezpieczeniowych.

Analogiczne uregulowania zawierała obowiązująca do dnia 30 września 2018 r. ustawa z dnia 22 maja 2003 r. *o pośrednictwie ubezpieczeniowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 2077 z późn. zm.).

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* i 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 prowadzenia obsługi kasowej jednostek organizacyjnych gminy w sytuacji, gdy Urząd Gminy w Karsinie nie jest jednostką obsługującą w rozumieniu *ustawy o samorządzie gminnym*,
3. terminowe regulowanie zobowiązań z tytułu realizowanych dostaw i usług,
4. wydawanie decyzji o umorzeniu jedynie zaległości podatkowych wyłącznie po zebraniu i rozpatrzeniu w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego w sprawie,
5. składanie w imieniu gminy oświadczenia woli w zakresie zarządu mieniem w sposób określony *ustawą o samorządzie gminnym*,
6. zamieszczanie dat wpływu na wszystkich dokumentach wpływających do Urzędu Gminy w Karsinie,
7. dokonywanie korekty odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w wysokości wymaganej stosownymi przepisami
8. ubezpieczanie członków ochotniczej straży pożarnej w instytucjach ubezpieczeniowych działających na podstawie *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*.

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.

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Luiza Budner-Iwazicka

Do wiadomości:

Pan Marcin Krut – Przewodniczący Rady Gminy Karsin.