



## REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W GDAŃSKU

WK/6130/29/29/4/2022

Gdańsk, dnia 10 marca 2023 r.

**Pani  
Danuta May  
Wójt Gminy Główny**

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 2022 r. poz. 1668 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) w okresie od dnia 12 września 2022 r. do dnia 20 stycznia 2023 r. kontrolę kompleksową gminy Główny.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 20 stycznia 2023 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Wójt.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2018 – 2021 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 i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Panią 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 2023 r. poz. 120 z późn. zm.) oraz 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) nieujęcie operacji dotyczących udzielenia w 2021 r. dotacji w ewidencji księgowej na kontach: 224 – *Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich* oraz 810 – *Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środków z budżetu na inwestycje*, co naruszyło art. 20 ust. 1 i art. 24 ustawy o rachunkowości w zw. z postanowieniami części II – *Opis kont* pkt 33 i 80 załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia – str. 106 protokołu kontroli.

Z opisu konta 224 zawartego w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia wynika, że służy ono do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich. Na stronie Wn tego konta ujmuje się w szczególności wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, w korespondencji z kontem 130, a na stronie Ma tego konta ujmuje się m. in. wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone w korespondencji z kontem 810.

Natomiast z opisu konta 810 wynika, że służy ono do ewidencji dotacji budżetowych, płatności z budżetu środków europejskich oraz środków z budżetu na inwestycje. Na stronie Wn tego konta ujmuje się w szczególności wartość dotacji przekazanych z budżetu w części uznanej za wykorzystane lub rozliczone, w korespondencji z kontem 224.

Ponadto w czasie kontroli ustalono, że obowiązująca w jednostce polityka rachunkowości nie przewiduje funkcjonowania konta 810, czym naruszono art. 8 ust. 1 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 cyt. ustawy określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki.

Stosownie zaś do treści art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a i ust. 2 ustawy o rachunkowości jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej. Zasady (politykę) rachunkowości ustala w formie pisemnej kierownik jednostki;

- b) przypadek ujęcia w 2020 r. środka trwałego w ewidencji księgowej na koncie: 011 – *Środki trwałe* później niż w miesiącu dokonania odbioru zakończonych prac (wartość środka trwałego: 694.187,98 zł, opóźnienie wyniosło 4 miesiące), 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. 86 protokołu.

Stosownie do wskazanych przepisów ustawy o rachunkowości 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;

- c) ujmowanie w 2021 r. zaangażowania wydatków na koncie 998 – *Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego* na podstawie faktur, a nie w oparciu o zobowiązania wynikające z zawartych umów (60 umów – wszystkie poddane kontroli), czym naruszono art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ustawy o rachunkowości w zw. z postanowieniami części II – *Opis kont – Konta pozabilansowe* pkt 11 załącznika nr 3 do ww. rozporządzenia – str. 69 – 70 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem art. 20 ust. 1 i art. 24 ww. 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.

Z opisu konta 998 zawartego w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia wynika, że służy ono do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych ujętych w planie finansowym jednostki budżetowej danego roku budżetowego oraz w planie finansowym niewygasających wydatków budżetowych ujętych do realizacji w danym roku budżetowym. Na stronie Ma konta 998 ujmuje się zaangażowanie wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym;

2. zaciągnięcie w latach: 2020 – 2021 zobowiązań wieloletnich poprzez zawarcie:

a) następujących umów:

- w dniu 16 czerwca 2020 r. umowy Nr ZP.272.02.2020 z firmą Remondis spółka z o.o. na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w okresie od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. – obciążenie zobowiązaniami 2021 r. wyniosło (wg wykonania) 975.376,08 zł,

- w dniu 16 czerwca 2020 r. umowy Nr ZP.272.03.2020 z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej spółka z o. o. z siedzibą w Słupsku na świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z miejsc użyteczności publicznej i z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w okresie od dnia 1 lipca 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. – obciążenie zobowiązaniami 2021 r. wyniosło (wg wykonania) 98.051,03 zł,

z naruszeniem (w zakresie zobowiązań obciążających 2021 r.) postanowień uchwały Nr XV/121/19 z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie: *Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Główny* w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.) – str. 134 - 137 protokołu;

b) następujących umów:

- w dniu 2 czerwca 2021 r. umowy Nr ZP.272.05.2021 z firmą Remondis spółka z o.o. na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych w okresie od dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 30 czerwca 2022 r. – obciążenie zobowiązaniami 2022 r. wyniosło (wg wykonania) 992.524,33 zł,

- w dniu 2 czerwca 2021 r. umowy Nr ZP.272.06.2021 z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej spółka z o. o. z siedzibą w Słupsku na świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z miejsc użyteczności publicznej i z Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych w okresie od dnia 1 lipca 2021 r. do dnia 30 czerwca 2022 r. – obciążenie zobowiązaniami 2022 r. wyniosło (wg wykonania) 170.974,23 zł,

z naruszeniem (w zakresie zobowiązań obciążających 2022 r.) postanowień uchwały Nr XXIV/210/20 z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie *Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Główny* w zw. z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych – str. 138 - 141 protokołu.

Powyższe uchwały nie zawierały dla Wójta Gminy Główny upoważnienia do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, jakiego na mocy art. 228 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może fakultatywnie udzielić.

Zgodnie z treścią § 3 pkt 1 ww. uchwał Wójt Gminy Głowczyce została upoważniona jedynie do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć, o których mowa w § 2 ww. uchwał.

W tym stanie prawnym Wójt Gminy Głowczyce nie była upoważniona do zaciągania w latach 2020 – 2021 zobowiązań obciążających lata następne (oprócz zobowiązań dotyczących realizacji przedsięwzięć wieloletnich).

Przedmiotowe zadania, jako realizowane w latach: 2020 – 2022, należy uznać za wieloletnie w rozumieniu przepisów *ustawy o finansach publicznych*, nie będące jednak przedsięwzięciami w myśl art. 226 ust. 4 ww. ustawy.

Stosownie do brzmienia art. 228 ust. 1 pkt 1 *ustawy o finansach publicznych*, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy;

3. podpisanie sprawozdań budżetowych, sprawozdań z operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych (złożonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. przez 4 oświatowe jednostki organizacyjne gminy, dla których Urząd Gminy Głowczyce pełni funkcję jednostki obsługującej) przez osoby nieuprawnione, tj. przez:

- a) kierowników tych jednostek organizacyjnych,
- b) Kierownika Referatu Oświaty Urzędu Gminy Głowczyce jako głównego księgowego,

czym naruszono (odpowiednio) § 14 ust. 1 obowiązującego do dnia 21 stycznia 2022 r. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.), § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie *sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (Dz. U. z 2020 r. poz. 2396 z późn. zm.) oraz § 33 ust. 6 *rozporządzenia 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* w zw. z art. 10c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) – str. 163 protokołu.

Zgodnie z § 14 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej* sprawozdanie podpisują główny księgowy (skarbnik) i kierownik jednostki (dysponent funduszu, przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego, kierownik jednostki obsługującej).

Z powyższego przepisu wynika, że w przypadku prowadzenia wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych gminy przez jednostkę obsługującą (w tym przypadku funkcję tę pełni Urząd Gminy Głowczyce) do podpisania sprawozdań budżetowych składanych przez jednostki obsługiwane uprawnieni są wyłącznie kierownik jednostki obsługującej oraz główny księgowy jednostki obsługującej.

W aktualnym stanie prawnym przedmiotowe zagadnienie jest analogicznie regulowane przez rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie *sprawozdawczości budżetowej* (Dz. U. z 2022 r. poz. 144).

Natomiast zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 2 lit. b *rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* sprawozdania, w imieniu jednostki, są sporządzane i przekazywane w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego przez kierowników jednostek organizacyjnych

podległych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym kierowników samorządowych zakładów budżetowych, albo przez kierowników jednostek obsługujących daną jednostkę odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań wynikających z przepisów odrębnych - Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ, Rb-ZN.

W myśl § 33 ust. 6 *rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont* (...) sprawozdania finansowe jednostki obsługiwanej podpisują kierownik jednostki obsługującej - odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań wynikających z przepisów odrębnych i główny księgowy jednostki obsługującej.

Stosownie zaś do brzmienia art. 10c ust. 2 *ustawy o samorządzie gminnym* w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości;

4. wydanie 2 zezwoleń na zajęcie pasa drogowego (czynnościami sprawdzającymi objęto 6 decyzji – wszystkie wydane w 2021 r.) ustalających opłaty w zaniżonej wysokości o łączną kwotę 136,93 zł w związku z przyjęciem do obliczenia wysokości opłaty powierzchni zajętego pasa drogowego mniejszej niż 1 m<sup>2</sup>, co naruszyło art. 40 ust. 5 i 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1693) – str. 49 - 51 protokołu.

Stosownie do art. 40 ust. 5 ww. ustawy opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, przy czym za umieszczenie urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim przez okres krótszy niż rok opłata obliczana jest proporcjonalnie do liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym lub na drogowym obiekcie inżynierskim.

Zgodnie natomiast z art. 40 ust. 10 ww. ustawy zajęcie pasa drogowego o powierzchni mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> lub powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego lub urządzenia mniejszej niż 1 m<sup>2</sup> jest traktowane jak zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego;

5. ujęcie w 2021 r. wydatków dotyczących rozliczeń kosztów uczęszczania dzieci będących mieszkańcami gminy Głównicyce do przedszkoli na terenie innych gmin w § 2310 – *Dotacje celowe otrzymane z gminy na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego*, czym naruszono postanowienia rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.) – str. 113 protokołu.

Zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia wydatki winne być ujęte w § 4330 – *Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego*.

Powyższe wynika również ze stanowiska Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku zawartego w piśmie z dnia 23 stycznia 2015 r. o sygn. WIAS/0602/41/7/2015.

Podając powyższe do wiadomości Pani Wójt, 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, rozporządzenia 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, a także dostosowanie dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości do wymogów ustawy o rachunkowości,*

2. zaciąganie zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy wyłącznie w granicach upoważnień określonych aktualnie obowiązującą uchwałą w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
3. podpisywanie sprawozdań budżetowych, sprawozdań z operacji finansowych oraz sprawozdań finansowych składanych przez jednostki organizacyjne gminy, dla których Urząd Gminy Głównyzyce pełni funkcję jednostki obsługującej, przez osoby uprawnione,
4. prawidłowe ustalanie wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego,
5. klasyfikowanie wydatków gminy zgodnie z *rozporządzeniem w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.*

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.

**Luiza Budner – Iwanicka**  
Prezes  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Arkadiusz Kwiatkowski – Przewodniczący Rady Gminy Głównyzyce.