

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA  
25-520 Kielce ul. Targowa 18  
tel. 41-368-11-22 do 25  
Regon: 290339370

ZA POTWIERDZENIEM  
ODBIORU

PRIORYTET

POLECONY

Kielce, dnia 27 październik 2017 r.

KOPIA

WK.60.18...3220.....2017

Pan  
**Leszek Juda**  
Wójt Gminy Oleśnica

WYŚLANO DNIA:

30. 10. 2017

L. dz. 3220 Podpis *J. Juda*

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych<sup>1</sup>, przeprowadziła w okresie od 10 lipca do 23 sierpnia 2017 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Oleśnica za 2016 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 21 września 2017 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy Oleśnica.

### I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Stwierdzono 3 przypadki nieterminowego ujęcia w 2016 roku zdarzeń gospodarczych w księgach rachunkowych Urzędu. Powyższe dotyczyło przyjęcia na stan środków trwałych zakończonych i rozliczonych 3 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 566.579,92 zł. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości<sup>2</sup>.
2. W 2016 roku do ewidencji środków trwałych wprowadzono 3 nowe środki trwale na łączną kwotę 224.452,91 zł, jako nowe, odrębne obiekty środków trwałych, mimo że zadania dotyczyły rozbudowy sieci wodociągowej oraz rozbudowy 2 sieci elektroenergetycznych. Zakończone i rozliczone zadania inwestycyjne winny zwiększać wartość już istniejących środków trwałych. Nieprawidłowość narusza art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości zgodnie z którym wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji. Ponadto zgodnie z zasadami prowadzenia ewidencji szczegółowej konta 011 „Środki trwałe” określone w pkt 2 załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 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<sup>3</sup> ewidencja szczegółowa powinna umożliwić ustalenie wartości poszczególnych obiektów (łącznie z wartością ulepszeń zwiększających wartość środków trwałych).

<sup>1</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 561

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 760, dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.

3. W zakresie stosowania w 2016 roku klasyfikacji budżetowej stwierdzono, że:
- a) wydatki w kwocie 21.939,72 zł dotyczące prowadzenia przez Kancelarię Prawną bieżącej obsługi prawnej ujęto w § 4170 „Wynagrodzenia bezosobowe”, zamiast w § 4300 „Zakup usług pozostałych”,
  - b) wydatki w kwocie 1.450,00 zł dotyczące badań profilaktycznych oraz psychologicznych członków OSP ujęto w § 4300 „Zakup usług pozostałych”, zamiast w § 4280 „Zakup usług zdrowotnych”.
- Powyższe narusza zasady klasyfikacji wydatków określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych<sup>4</sup>.

## II. W zakresie dochodów budżetu:

1. Podatnik-przedsiębiorca o nr karty kontowej 56-1 w deklaracjach na podatek od nieruchomości za 2016 rok i lata wcześniejsze nie wykazał do opodatkowania podatkiem od nieruchomości powierzchni co najmniej 12.831 m<sup>2</sup> działki nr 1039/3, sklasyfikowanej jako użytek rolny, na której znajduje się obszar górniczy wskazany w koncesji. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze<sup>5</sup>, obszar górniczy to przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji. Działalność gospodarcza polegająca na wydobywaniu kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych na gruntach rolnych nie ogranicza się tylko do powierzchni, na której występuje bezpośrednia eksploatacja kruszywa. Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej wynika z planów ich wykorzystywania w przyszłości. Obszar górniczy określony w koncesji, obejmujący m.in. grunt rolny przesądza o zajęciu tego gruntu na działalność gospodarczą. Zajęcie gruntów rolnych na działalność gospodarczą – górniczą dotyczy sytuacji, w której na gruntach tych jest lub będzie prowadzona działalność gospodarcza, a podatnik podjął działania zamierzające do realizacji swoich planów, choć czasowo mogą pozostawać one nieeksploatowane. Przedsiębiorca może jednak wykonywać na tych gruntach działalność górniczą w sposób trwały i nieprzerwany. Powyższe narusza art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych<sup>6</sup> w związku z art. 6 ust 1 pkt 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którym opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają użytki rolne zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Zaniżenie podatku za lata 2012-2016, tj. okres, który nie uległ przedawnieniu może wynosić co najmniej 48.373 zł.

## III. W zakresie gospodarki mieniem:

1. Rada Gminy uchwałą z dnia 18 grudnia 1997 roku przekazała sołectwu Oleśnica nieruchomość po byłej OSP, stanowiącą własność Gminy. Uchwałą upoważniono Sołectwo do wydzierżawiania lub wynajmowania części przekazanego mienia na rzecz osób trzecich i pobierania z tego tytułu dochodów, z przeznaczeniem ich na cele Sołectwa. Sołectwo realizując postanowienia uchwały Rady Gminy od lat prowadziło samodzielną gospodarkę finansową pobierając dochody we

<sup>4</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1131, dalej Prawo geologiczne i górnicze,

<sup>6</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 ze zm.,

własnym imieniu oraz dokonując ich wydatkowania na cele przez siebie wskazane, zamiast prowadzić gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy.

Nieprawidłowość narusza art. 48 ust. 1 oraz art. 51 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym<sup>7</sup>, zgodnie z którymi, sołectwo zarządza i korzysta z mienia komunalnego oraz rozporządza dochodami z tego źródła w zakresie określonym w statucie. Statut ustala zakres czynności dokonywanych samodzielnie przez sołectwo w zakresie przysługującego jej mienia. Statut gminy określa uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy. Ponadto nieprawidłowość narusza § 9 oraz § 26 pkt 4 załącznika nr 5 „Statut Sołectwa Oleśnica” do uchwały Rady Gminy z dnia 14 marca 2007 roku w sprawie uchwalenia Statutu dla Sołectw Gminy Oleśnica, zgodnie z którym sołectwo nie tworzy własnego budżetu, a prowadzi gospodarkę finansową w ramach budżetu Gminy.

Ustalono, że w 2016 roku obowiązywały 4 umowy najmu lokali użytkowych, zawarte przez Sołectwo. Umowy obejmowały łączną powierzchnię 270 m<sup>2</sup> oraz miesięczny czynsz w wysokości 10 zł/m<sup>2</sup>. Ze sprawozdania finansowego Sołectwa za 2016 rok wynika, że na początek roku stan środków pieniężnych wynosił 12.492,40 zł, przychody z wynajmu pomieszczeń wyniosły 31.460,00 zł oraz z odpustów 3.530,00 zł. Sołectwo wydatkowało kwotę 35.503,70 zł. Kwota niewydatkowana wyniosła 11.978,70 zł. Natomiast wg przedłożonych informacji wynika, że za okres od 1 stycznia do 16 sierpnia 2017 roku Sołectwo osiągnęło przychody z tytułu wynajmu pomieszczeń w kwocie 16.440,00 zł. Sołectwo wskazało, że do dnia 16 sierpnia 2017 roku wydatkowało kwotę 28.159,83 zł, tj. wszystkie środki pieniężne jakimi dysponowało.

W trakcie trwania kontroli RIO, Rada Gminy uchwałą z dnia 2 sierpnia 2017 roku uchyliła uchwałę w sprawie przekazania mienia gminnego sołectwu Oleśnica. Uchwała została podjęta po uzyskaniu w dniu 30 lipca 2017 roku zgody Zebrania Wiejskiego Sołectwa Oleśnica. W dniu 16 sierpnia 2017 roku Gmina przejęła od Sołectwa budynek po byłej OSP. W dniu 22 sierpnia 2017 roku zawarto aneksy do umów najmu, w których jako wynajmującego wskazano Gminę Oleśnica. Z zawartych aneksów wynika, że najemcy będą płacili czynsz w niezmienionej wysokości wskazany w fakturach VAT.

Z uwagi na wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie gospodarowania mieniem gminy przez Sołectwo, nie formułowano wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

2. Były Wójt decyzją z dnia 06.05.1991 r. przekazał Karpackiemu Okręgowemu Zakładowi Gazownictwa w Tarnowie – Rejonowy Zakład Gazownictwa w Kiecach w zarząd na czas nieokreślony teren niezabudowany o pow. 947 m<sup>2</sup>, stanowiący działkę nr 629/1 obręb Pieczonogi, z przeznaczeniem pod Stację Redukcyjno-Pomiarową. Ustalono, że w dacie wydania decyzji działka stanowiła własność osoby fizycznej. Gmina nabyła przedmiotową nieruchomość aktem notarialnym z dnia 28.05.1991 roku.

W dniu wydania w/w decyzji Wójta oraz po dniu nabycia przedmiotowej nieruchomości przez gminę, jedynie komunalne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej mogły zarządzać wydzielonymi im i nabytymi gruntami, stanowiącymi własność gminy, co wynika z art. 33. ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>8</sup>. Uprawnienia ustanowione w/w decyzją Wójta, związane

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1875

<sup>8</sup> Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, zm.

z zarządem nieruchomością gruntową, nie przysługiwały Karpackiemu Okręgowemu Zakładowi Gazownictwa w Tarnowie – Rejonowy Zakład Gazownictwa w Kielcach.

Po dniu nabycia własności przedmiotowej nieruchomości przez gminę, na podstawie art. 4 ust. 1 wówczas obowiązującej ustawy z dnia 29 września 1990 roku o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>9</sup> grunt mógł być sprzedany, oddany w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem.

Z przedłożonych do kontroli dokumentów wynika, że PGNiG S.A. nie przysługiwało roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego, użytkowania lub trwałego zarządu nieruchomością na podstawie ustawy o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości jak również nie przysługuje na podstawie obecnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>10</sup>.

Wójt pismem z dnia 21.08.2017 roku skierowanym do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach wniósł o stwierdzenie z urzędu nieważności decyzji Wójta z dnia 06.05.1991 roku jako wydanej bez podstawy prawnej.

Ustalono, że Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. od 1996 roku uiszcza opłatę roczną w kwocie 40,50 zł, tj. 0,045 zł za 1 m<sup>2</sup> użytkowanej nieruchomości, w oparciu o w/w decyzję oraz pismo z dnia 17.11.1995 r. w sprawie wypowiedzenia wysokości opłaty. Wysokość opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste została ustalona w piśmie z dnia 17.11.1995 r. jako 3% wartości nieruchomości, tj. 1.350,00 zł.

Gmina jako jednostka sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup>, zobowiązana jest do ustalania przypadających jej należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania czynności zmierzających do windykacji.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości gminy, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy Oleśnica poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Wójt oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości. Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy Oleśnica jest Wójt, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Gminy, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Wójt jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 79, poz. 464

<sup>10</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 ze zm.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Wójcie (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

## WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Operacje gospodarcze dotyczące zwiększenia lub zmniejszenia stanu środków trwałych ujmować w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia nastąpiły, zgodnie z art. 20 ustawy o rachunkowości.
2. Wartość początkową środka trwałego powiększać o koszty jego ulepszenia, stosownie do art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ulepszenie już istniejących środków trwałych ująć razem ze środkiem trwałym, który podlegał ulepszeniu, stosownie do zasad funkcjonowania konta 011 „Środki trwałe” określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.
3. W planowaniu ewidencji i sprawozdawczości prawidłowo stosować klasyfikację wydatków, a w szczególności wydatki za prowadzenie przez Kancelarię Prawną obsługi prawnej (zakup usług od podmiotu prowadzącego działalność) ujmować w § 430 „Zakup usług pozostałych”, zaś wydatki dotyczące badań profilaktycznych oraz psychologicznych członków OSP ujmować w § 428 „Zakup usług zdrowotnych”, zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
4. Grunty stanowiące użytki rolne, będące w posiadaniu przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopaliny ze złóż, obejmować podatkiem od nieruchomości w sytuacji, gdy zostaną objęte powierzchnią obszaru górniczego, tj. na prowadzenie działalności gospodarczej, stosownie do art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze.
5. Przeprowadzić postępowanie podatkowe oraz wydać decyzje w zakresie określenia wysokości zobowiązania podatkowego z uwzględnieniem okresu przedawnienia w stosunku do podatnika o nr karty kontowej 56-1, stosownie do art. 165, art. 21 § 3-5 i art. 70 ustawy Ordynacja podatkowa. Decyzje wydać po uprzednim zebraniu i wyczerpującym rozpatrzeniu całego materiału dowodowego oraz podjęciu w toku postępowania wszelkich niezbędnych działań celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w wyniku oceny materiału dowodowego, zgodnie z art. 122, art. 187 § 1 i art. 191 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>12</sup>. W informacji o realizacji wniosków wskazać kwoty określonego zobowiązania podatkowego.
6. Uregulować formę prawną władania nieruchomością o nr działki 629/1 obręb Pieczonogi, stosownie do art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.

7. Podjąć działania mające na celu ustalenie przypadających Gminie Oleśnica należności z tytułu z użytkowania przez PGNiG S.A. nieruchomości stanowiącej mienie gminne, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 tej ustawy z uwzględnieniem 10 letniego okresu przedawnienia określonego w art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>13</sup>.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pana Wójta zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń, na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.


Do wiadomości:  
Rada Gminy w Oleśnicy

  
ZASTĘPCA PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach  
mgr Zbigniew Rękas

ZASTĘPCA NACZELNIKA  
Wydziału Kontroli Gospodarki Finansowej

  
mgr Damian Grzelka

RADCA PRAWNY  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach

  
mgr Anna Gatlicka

<sup>13</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.