



Kielce, dnia 26 sierpnia 2020 r.

WK-60.19.2020

**Pan Cezary Błach**  
Burmistrz Miasta i Gminy Suchedniów

### 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 dnia 6 maja do dnia 3 lipca 2020 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Suchedniów za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli podpisano w dniu 3 lipca 2020 roku.

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

#### I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont Urzędu przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
  - a) operacje bezgotówkowe dotyczące zapłaty podatków i opłat dokonane za pomocą terminala płatniczego ujmowano zapisem Wn 101-5 „Kasa – Wpłaty bezgotówkowe” i Ma 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” na podstawie dowodu „Bezgotówkowy raport kasowy – Kasa - Dochody - TB” i równolegle: Wn 141 „Środki pieniężne w drodze” i Ma 101-5 – na podstawie dowodu „Raport wysyłki” - w 2019 r. na koncie 101-5 ujęto wpłaty bezgotówkowe w łącznej kwocie 157.569,26 zł, pomimo, iż zgodnie z obowiązującą w jednostce polityką rachunkowości konto 101 „Kasa” służy do ewidencji wpływów i rozchodów gotówkowych;
  - b) na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” wg § 4330 ujmowano rozrachunki innych gmin z tytułu zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego dzieci z terenu Gminy Suchedniów uczęszczających do przedszkoli w innych gminach. Łącznie w 2019 roku na koncie 201 wg § 4330 ujęto zobowiązania z ww. tytułu na kwotę 36.951,12 zł;
  - c) operacje dotyczące wpływu na rachunek bankowy Urzędu dochodów z tytułu opłat za udostępnianie danych osobowych w łącznej kwocie 310,00 zł ujmowano w 2019 roku zapisem Wn 130 i Ma 221 bez podziałki klasyfikacji budżetowej - 100% opłaty, przekazanie dochodów z ww. tytułu na rachunek budżetu zapisem Wn 221 i Ma 130 - 100% opłaty, zwrot z rachunku budżetu na rachunek bankowy Urzędu 5% opłaty: Wn 130 i Ma 221 (wg podziałki 750/75011/2360). Przepisu opłaty z ww. tytułu na koncie 221 „Należności

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

- z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” dokonywano tylko w części należnej budżetowi Gminy (5% opłaty);
- d) dochody budżetowe z tytułu podatków i opłat, które zostały przyjęte za pomocą kart płatniczych w ostatnim dniu roku 2018 (kwota 96,00 zł) i 2019 (kwota 1.308,98 zł) zaewidencjonowano na koncie 800 „Fundusz jednostki” i 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w roku, w którym wpłynęły na rachunek bieżący jednostki, tj. odpowiednio 2019 i 2020, zamiast w roku, w którym stanowią dochody wykonane;
- e) do dotacji udzielonych z budżetu Gminy w 2019 r. zaliczono wydatek w kwocie 70.000,00 zł z tytułu wpłaty środków na Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej w ramach umowy nr 1/2019-FN z dnia 28.05.2019 r. na dofinansowanie zakupu ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego przez KPPSP, który to wydatek ujęto wg § 6170 „Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy na finansowanie i dofinansowanie zadań inwestycyjnych”. Operacje przekazania środków finansowych na rzecz ww. podmiotu ujęto na koncie 224, a ich rozliczenie na koncie 810-74 „Dotacje-Komenda Powiatowa PS Pożarnej”.
- Powyższe narusza zasady funkcjonowania ww. kont określone w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem Nr 0050.106.2017 Burmistrza z dnia 29.12.2017 r. ze zm. oraz w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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<sup>2</sup>, w związku z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>3</sup>.
2. Do konta 141 „Środki pieniężne w drodze” nie prowadzono ewidencji szczegółowej w sposób zapewniający możliwość sporządzenia sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, co narusza § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w związku z § 3 ust. 1 pkt 4 instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit a) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
3. W 2019 roku nie sporządzano zestawień obrotów dzienników częściowych prowadzonych dla budżetu i Urzędu za dany okres sprawozdawczy, co narusza art. 14 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Zestawienia obrotów dzienników częściowych sporządzane są od 2020 roku.
4. W zakresie prawidłowości ujmowania w księgach Urzędu operacji dotyczących zmian w stanie składników majątku trwałego stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- a) w ewidencji księgowej konta 011-5 „Środki trwałe - Maszyny, urządzenia i aparaty” w korespondencji z kontem 080-46 „Środki trwałe w budowie (inwestycje) – Wdrożenie innowacyjnych e-usług” ujęto pod datą 31.12.2019 r. aktywa o wartości 44.108,03 zł tytułem „przyjęcie na stan środków trwałych Systemu E-Rada w ramach projektu Wdrożenie innowacyjnych e-usług w gminie Suchedniów”. W dowodzie OT jako nazwa środka trwałego wskazano „E-RADA – dostawa sprzętu informatycznego i oprogramowania do obsługi Sesji Rady”. Również na fakturze VAT nr 705/12 z dnia 19.12.2019 r. na kwotę 42.140,03 zł sprzedawca wskazał jako nazwa towaru „E-RADA – dostawa sprzętu informatycznego i oprogramowania do obsługi Sesji Rady”. Z umowy dostawy z dnia 24.10.2019 r. wynika,

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

że Wykonawca udzieli Zamawiającemu licencje niezbędne do prawidłowego działania Przedmiotu Umowy oraz że wynagrodzenie obejmuje także wynagrodzenie za udzielenie licencji. Również w uwagach do OT wskazano, że kwota z faktury obejmuje m.in.: system transmisji obrad – 6.681,36 zł (1 komplet) i system głosowań imiennych – 17.564,40 zł (1 komplet), a więc wartości niematerialne i prawne. Zatem bezzasadnie ujęto całą wartość wynikającą z faktury jako środek trwały na koncie 011 „Środki trwałe”, co narusza zasady funkcjonowania tego konta określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 i art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, gdyż licencje stanowią wartości niematerialne i prawne i podlegają ewidencji na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”.

- b) operacje dotyczące przyjęcia na stan środków trwałych 3 wiat przystankowych o wartości 6.127,70 zł każda ujęto w ewidencji księgowej Urzędu zapisem Wn 011-2 i Ma 800-11 „Fundusz jednostki – zakup środków trwałych”, pomimo że ww. środki trwałe nie były otrzymane nieodpłatnie. Powyższe było konsekwencją ujęcia operacji dotyczącej wpływu faktury za zakup 3 wiat przystankowych wraz z transportem i montażem - na kontach zespołu 4 w korespondencji z kontem 201 (zgodnie z polityką rachunkowości na koncie 011 ujmowano w 2019 roku środki trwałe o wartości powyżej 5.000,00 zł).

Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w związku z zasadami funkcjonowania kont 011 i 800 określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. jak również w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości.

- c) koszty dotyczące zakupu wartości niematerialnych i prawnych na łączną kwotę 378.102,00 zł poniesione w związku z realizacją projektu „Wdrożenie innowacyjnych e-usług w gminach Suchedniów, Bieliny i Górnio” ujęto w ewidencji księgowej Urzędu zapisem Wn 080-46 „Środki trwałe w budowie (inwestycje) – Wdrożenie innowacyjnych e-usług” i Ma 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, wskutek czego operacje zwiększenia stanu wartości WNiP ujęto w 2019 roku zapisem: Wn 020-2 „Wartości niematerialne i prawne – umarżane stopniowo” i Ma 080-46, mimo że te składniki aktywów nie wpisują się w określoną w ustawie o rachunkowości definicję środków trwałych w budowie. Również w obowiązującej w jednostce w 2019 roku polityce rachunkowości w przyjętych zasadach klasyfikacji zdarzeń konta 020 i 080 przewidziano ich wzajemne powiązanie (korespondencję) w przypadku przyjęcia wartości niematerialnych i prawnych w związku z zakończeniem inwestycji.

Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania kont 020 i 080 określone w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 14 i pkt 16 ustawy o rachunkowości.

5. Inwentaryzacją metodą spisu z natury wg stanu na dzień 31.12.2019 r. objęto środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony, tj.: ulice, drogi w sołectwach, kanały deszczowe, place, oświetlenie uliczne i drogowe, mimo że składniki te podlegają corocznej inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy o rachunkowości.

6. W zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
- a) w rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2019 rok (korekta nr 2 z dnia 12.03.2020 r.) w dz. 855 rozdz. 85502 § 2360 w kolumnie 5 „Należności (saldo początkowe plus przypisy minus odpisy)” wykazano kwotę 34.650,83 zł i w kolumnie 10 „Zaległości netto” kwotę 0,00 zł, mimo że z części B zbiorczego sprawozdania Rb-27ZZ za 2019 r. wynikają należności w kwocie 1.772.978,32 zł i zaległości w kwocie 1.738.327,49 zł. Jednocześnie w sprawozdaniu zbiorczym Rb-27S za 2019 rok (korekta nr 3 z dnia 25.03.2020 r.) w ww. podziałce klasyfikacji budżetowej w kol. 5 i kol. 10 wykazano dane zgodnie ze sprawozdaniem zbiorczym Rb-27ZZ (część B).  
Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>4</sup>, w związku z § 6 ust. 5 instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia oraz § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia.  
W czasie kontroli, w dniu 12.05.2020 r. sporządzono korektę jednostkowego sprawozdania Rb-27S za 2019 rok.
- b) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2019 (korekta nr 1 z dnia 12.03.2020 r.) w kolumnie 3 „Wykonanie” w wierszu D12. „spłata udzielonych pożyczek” oraz w wierszu D22. „udzielone pożyczki” nie wykazano przychodów oraz rozchodów z tytułu pożyczki udzielonej z budżetu Gminy i spłaconej w trakcie 2019 roku na kwotę 59.780,00 zł, która wynika z ewidencji księgowej konta 250 „Należności finansowe”. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w związku z § 12 pkt 5 lit. b) oraz pkt 6 instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia.  
W czasie kontroli, w dniu 12.05.2020 r. sporządzono korektę sprawozdania Rb-NDS za 2019 rok.
- c) w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 roku (sporządzonym w dniu 19.02.2020 r.) oraz w sprawozdaniu Rb-27S za 2019 rok:
- zaniżono skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości od osób fizycznych łącznie o kwotę 6.404,95 zł w wyniku nieuwzględnienia przy ich wyliczaniu: gruntów o powierzchni 15.092 m<sup>2</sup> oraz budynków o powierzchni 769,71 m<sup>2</sup> zwolnionych uchwałą nr 62/IX/2017 Rady Miejskiej z dnia 23 listopada 2017 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji i tworzenie związanych z nimi nowych miejsc pracy oraz skutków wynikających z 5 decyzji w sprawie zmiany wymiaru podatku od nieruchomości na 2015 i 2016 rok wydanych w 2019 roku;
  - zawyżono skutki obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych o kwotę 451,51 zł w wyniku nieuwzględnienia przy ich wyliczaniu wszystkich zmian w środkach transportowych dokonanych w 2019 roku oraz skutków wynikających z decyzji w sprawie określenia zobowiązania w podatku od środków transportowych wydanej w 2019 roku, a dotyczącej 2018 roku.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z § 3 ust. 1 pkt 9 instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.

W czasie kontroli, w dniu 2.06.2020 r. sporządzono korektę Rb-PDP za 2019 r. i Rb-27S w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatku od środków transportowych.

7. W sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2019 r. (korekta nr 3 z dnia 12.03.2020 r.) w poz. N3.2 „depozyty na żądanie” wykazano kwotę 462.482,57 zł, zamiast kwoty 461.233,51 zł, wynikającej z kont budżetu: 133, 224, 909 i Urzędu 141. Różnica w kwocie 1.249,06 zł powstała na skutek bezzasadnego ujęcia w tej pozycji należności w kwocie 1.256,00 zł wynikających z konta 221-6 „Należności z tytułu dochodów budżetowych - Udziały i US” wg podziałki 756/75621/0010 w ewidencji Urzędu i z informacji przekazanej przez MF, które winny być wykazane w pozycji N4 „Należności wymagalne” oraz od wartości depozytów odjęto środki w kwocie 5,77 zł tytułem odsetki i dotacja z FDS oraz kwotę 1,17 zł tytułem nadpłaty US, wynikającą z konta 221 wg podziałki 756/75621/0020 i informacji z US za 2019 r.

Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1 oraz § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>5</sup>, w związku z § 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do tego rozporządzenia.

## II. W zakresie wykonania budżetu:

Kwoty spłaty rat kapitałowych, przypadające na lata 2032-2038, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych wykazane w kolumnie 10.6 „Spłaty, o których mowa w pkt 5.1., wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” załącznika nr 1 do uchwały nr 99/XIV/2019 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Suchedniów na lata 2020-2038 wraz z wprowadzonymi w trakcie roku zmianami nie znajdują odzwierciedlenia w obowiązującej dokumentacji, tj. nie wynikają z harmonogramów zawartych umów kredytowych, co narusza art. 226 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>6</sup>.

## III. W zakresie dochodów:

1. W deklaracji na podatek od nieruchomości sporządzonej w Urzędzie Miasta i Gminy Suchedniów na 2019 rok nie wykazano do opodatkowania gruntów o symbolu Bi „inne tereny zabudowane”, dr „drogi” i B „tereny mieszkaniowe” o łącznej powierzchni 121.020 m<sup>2</sup> będących własnością Skarbu Państwa, których Gmina jest użytkownikiem wieczystym/użytkownikiem oraz powierzchni 103,20 m<sup>2</sup> niewyodrębnionych lokali mieszkalnych, które zostały w latach poprzednich wynajęte osobom fizycznym, w wyniku czego zanizono dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych za 2019 rok o kwotę 36.382,00 zł. Nieprawidłowość narusza art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 1 pkt 3 i pkt 4 oraz art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych<sup>7</sup> oraz

<sup>5</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1773, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

<sup>6</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

<sup>7</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1770 ze zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>8</sup>. Jednocześnie stwierdzono, że deklaracja na podatek od nieruchomości na 2019 r. oraz załącznik do deklaracji ZN-1/B „Dane o zwolnieniach podatkowych w podatku od nieruchomości” zostały sporządzone nieprawidłowo pod względem formalnym, ponieważ w deklaracji w części E. „Dane dotyczące przedmiotów opodatkowania niepodlegających zwolnieniu” wykazano przedmioty opodatkowania, które zwolniono z podatku. Ponadto w poz. 43 „grunty zabudowane i zurbanizowane” wykazano 128.881,50 m<sup>2</sup>, mimo że z załączonego do deklaracji zestawienia gruntów Gminy Suchedniów wynika, że powierzchnia gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, tj. o symbolu B, Ba, Bi, Bp i Bz wynosi 59.593 m<sup>2</sup>, z czego zgodnie z załącznikiem nr 4 do deklaracji, grunty o powierzchni 1.651,50 m<sup>2</sup> zostały wydzierżawione. Natomiast w załączniku ZN-1/B nie wykazano jako zwolnionych z art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dróg wewnętrznych stanowiących własność gminy o powierzchni 47.925 m<sup>2</sup>, które wykazano w deklaracji w części E. Powyższe narusza art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa<sup>9</sup>.

2. Nie dokonano czynności sprawdzających i wyjaśniających mających na celu ustalenie zasadności niewykazania w informacjach podatkowych przez podatników – osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą o numerach kartotek 10/4582 i 14/0014 budowli, co narusza art. 272 pkt 2 i 3 Ordynacji podatkowej, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W czasie kontroli wezwano ww. podatników do złożenia wyjaśnień i wydano decyzje zmieniające decyzje na 2019 rok, z których wynika, że zaniżenie dochodów z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych za 2019 rok wynosi 420,00 zł. Podatnicy w czasie kontroli wpłacili należny podatek za 2019 rok.

#### IV. W zakresie wydatków budżetowych:

W związku z zarządzonymi na dzień 13 października 2019 r. wyborami do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej Burmistrz zawarł z pracownikami Urzędu Miasta i Gminy umowy zlecenia w przedmiocie realizacji zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów, polegających m.in. na:

- ustaleniu, sporządzeniu i aktualizacji spisu wyborców, pełnieniu dyżuru w ewidencji ludności w dniu głosowania tj. 13 października 2019 r. w godz. 7:00 do 21:00,
  - obsłudze Urzędnika Wyborczego, realizacji i nadzorze kalendarza wyborczego, koordynowaniu i nadzorze nad przygotowaniem lokali wyborczych na czas przeprowadzenia wyborów, przyjmowaniu wniosków oraz sporządzaniu aktów pełnomocnictw dla wyborców w ich miejscu zamieszkania, nadzoru nad przygotowaniem i sprawnym przebiegiem wyborów,
  - przygotowaniu lokali wyborczych na czas przeprowadzenia wyborów, uzupełnieniu zakupów materiałowych (w tym piśmiennych) oraz wydawaniu materiałów poszczególnym komisjom, przygotowaniu druków obwieszczeń o podziale Gminy na obwody głosowania i siedzibach OKW,
  - plakatowaniu obwieszczeń wyborczych na terenie Miasta i Gminy, utrzymywaniu stałej łączności z poszczególnymi komisjami obwodowymi, usłudze transportowej urzędnika wyborczego, obsłudze obwodowych komisji wyborczych poprzez zapewnienie transportu.
- Z pracownikami Urzędu zawarto umowy zlecenia na łączną kwotę 9.950,00 zł brutto. Przedstawiając poniższe przepisy prawne regulujące kwestie zawierania z pracownikami

<sup>8</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 276 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 900 ze zm. dalej Ordynacja podatkowa

samorządowymi umów cywilnoprawnych na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, uwzględniono dodatkowo wyjaśnienia Burmistrza złożone w przedmiotowej sprawie w piśmie z dnia 9 lipca 2020 r. skierowanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>10</sup> ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadaniem zleconym są zadania wynikające m.in. z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy<sup>11</sup>, np. art. 18 § 11 (rejestr wyborców prowadzi gmina jako zadanie zlecone), art. 26 § 10 (spis wyborców jest sporządzany i aktualizowany przez gminę, jako zadania zlecone, na podstawie rejestru wyborców), art. 156 § 1 (obsługę i techniczno-materialne warunki pracy obwodowych i terytorialnych komisji wyborczych, w tym możliwość wykorzystania techniki elektronicznej, oraz wykonanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzeniem wyborów na obszarze gminy zapewnia odpowiednio wójt/burmistrz, a zadania wykonywane w tym zakresie są zadaniami zleconymi jednostek samorządu terytorialnego). Jednocześnie w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje między innymi zadania gminy określone przepisami prawa. Tym samym za prawidłową realizację zadań zleconych gminie odpowiedzialność ponosi wójt (burmistrz), który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Oznacza to także, że przyjęte regulaminy organizacyjne powinny wskazywać struktury urzędu odpowiedzialne za realizację określonych zadań, co z kolei powinno mieć dalsze odzwierciedlenie w obowiązkach służbowych ustalonych dla pracowników. Czynności związane z zapewnieniem obsługi oraz organizacją i przeprowadzeniem wyborów powinny być podejmowane przez pracowników urzędu w ramach obowiązków służbowych. Od czynności tych należy odróżnić np. pełnienie funkcji członka komisji wyborczej. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miasta i Gminy do zadań Wydziału Organizacyjnego w zakresie spraw organizacyjnych należy m.in. wykonywanie zadań związanych z wyborami i referendami.

Zawieranie umów cywilnoprawnych z pracownikami samorządowymi na realizację zadań związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów do Sejmu i Senatu RP naruszało zatem art. 22 § 1<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy<sup>12</sup>, w związku z art. 22 § 1 oraz § 1<sup>1</sup> tej ustawy. Stosownie do art. 42 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>13</sup> pracownikowi samorządowemu za pracę wykonywaną na polecenie przełożonego w godzinach nadliczbowych przysługuje, według jego wyboru, wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze z tym, że wolny czas, na wniosek pracownika, może być udzielony w okresie bezpośrednio poprzedzającym urlop wypoczynkowy lub po jego zakończeniu.

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713, dalej ustawa o samorządzie gminnym

<sup>11</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 684 ze zm.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1282

**V. W zakresie gospodarki mieniem:**

1. Na 2019 rok i 2 kolejne lata nie opracowano planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co narusza art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>14</sup>.
2. W dniu 2 maja 2018 r. Burmistrz opublikował wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, położonej w Suchedniowie przy ul. Kościuszki, pomimo że dopiero w dniu 24 maja 2018 r., Rada Miejska podjęła uchwałę nr 26/V/2018 w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż ww. nieruchomości. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Natomiast zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących m.in. zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości. W związku z powyższym do chwili sporządzenia i ogłoszenia wykazu nieruchomości pozostaje poza obrotem prawnym, bowiem przeznaczenie nieruchomości do obrotu należy wyłącznie do kompetencji Rady. Opublikowanie przez Burmistrza wykazu przed podjęciem przez Radę uchwały o wyrażeniu zgody na sprzedaż nieruchomości narusza art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym.
3. W umowie zawartej w dniu 16.08.2016 r. (zmienionej aneksem z dn. 20.07.2017 r.) z dzierżawcą o nr konta 221-2-000188 określono, że miesięczny czynsz z tytułu dzierżawy nieruchomości należy wpłacać w terminie 14 dni od daty doręczenia prawidłowo wystawionej faktury VAT. Z kolei Zastępca Burmistrza w piśmie znak: GNI.6845.7.2017 z dnia 3.11.2017 r. do umowy nr G 011/2010 zawartej w dniu 9.11.2010 r. (zmienionej aneksem z dnia 1/2011 r.) z dzierżawcą o nr konta 221-2-000183 wskazał, że należność za przedmiot dzierżawy należy wpłacać w okresach miesięcznych do ostatniego dnia każdego miesiąca. Terminy płatności określone w ww. umowach dzierżawy są niezgodne z terminami określonymi w zarządzeniu nr 0050.65.2015 Burmistrza z dnia 15.07.2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu dzierżawnego za grunty stanowiące własność Gminy Suchedniów, bowiem opłaty za dzierżawę zgodnie z pkt 3 zarządzenia należy wносить bez względu na fakt otrzymania faktury w terminie do 10-go dnia każdego miesiąca w przypadku płatności miesięcznych.
4. W latach 2018 – 2020 nie dokonywano waloryzacji stawek czynszu wynikających z zawartych umów dzierżawy, pomimo że w umowach określono, że czynsz podlega corocznie waloryzacji w oparciu o wskaźnik wzrostu cen, towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni, ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Zgodnie z Komunikatami Prezesa GUS: z dnia 15.01.2018 r.<sup>15</sup>, z dnia 15.01.2019 r.<sup>16</sup> oraz z dnia 15.01.2020 r.<sup>17</sup>, ww. wskaźnik w latach: 2017, 2018 i 2019 wynosił odpowiednio: 2,0%, 1,6% oraz 2,3%. W związku z powyższym stawkę czynszu określoną w umowie należało zwaloryzować o wartość wynikającą z ww. Komunikatów. Brak dokonania waloryzacji narusza art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 65 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

<sup>15</sup> M.P. z 2018 r. poz. 106

<sup>16</sup> M.P. z 2019 r. poz. 64

<sup>17</sup> M.P. z 2020 r. poz. 72



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 Suchedniów poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Burmistrz 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 jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, 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). Burmistrz, jako organ wykonawczy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Miejskiego, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Burmistrzu (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. W księgach rachunkowych Urzędu zapisów o zdarzeniach dokonywać w ujęciu systematycznym, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, a także art. 15 ust. 1 ww. ustawy, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku oraz w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, a w szczególności:
  - a) operacje gospodarcze dotyczące zapłaty należności podatkowych za pomocą instrumentu płatniczego, ujmować zapisem:
    - Wn 141 „Środki pieniężne w drodze” i Ma 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (dochody przypisane) lub 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (dochody nieprzypisane) – pod datą zapłaty instrumentem płatniczym,
    - Wn 130 „Rachunek bieżący jednostki – dochody” i Ma 141 „Środki pieniężne w drodze” – pod datą wyciągu bankowego,

- b) rozrachunki z gminami z tytułu zwrotu kosztów wychowania przedszkolnego dzieci z terenu Gminy Suchedniów uczęszczających do przedszkoli niepublicznych w innej Gminie ujmować na koncie 225 - "Rozrachunki z budżetami",
  - c) przypis należności z tytułu opłaty za udostępnianie danych osobowych ujmować w ewidencji księgowej jednostki w pełnej kwocie należności – zarówno w części należnej budżetowi państwa, jak i w części stanowiącej dochód gminy na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, natomiast wpłatę dochodów z ww. tytułu na koncie 130 wg podziałki klasyfikacji budżetowej 750/75011/0690 w korespondencji z kontem 221,
  - d) dochody budżetowe z tytułu podatków i opłat wykonane w danym roku budżetowym za pomocą instrumentu płatniczego ujmować na stronie Wn konta 800 „Fundusz jednostki” w korespondencji ze stroną Ma konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w tym samym roku,
  - e) operacje zakupu wartości niematerialnych i prawnych ujmować na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne” w korespondencji z kontem 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”,
  - f) na koncie 011 „Środki trwałe” ujmować składniki majątku, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości o okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok.
  - g) operacje przekazania środków finansowych z tytułu wpłat na państwowy fundusz celowy na podstawie zawartych umów ujmować na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”.
2. Do konta 141 „Środki pieniężne w drodze” prowadzić ewidencję szczegółową w sposób zapewniający możliwość sporządzenia sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, stosownie do § 20 ust. 1 pkt 4 lit b) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
  3. Inwentaryzację obiektów trudno dostępnych oraz składników majątku dla których przeprowadzenie spisu z natury z przyczyn uzasadnionych nie jest możliwe - przeprowadzać drogą weryfikacji na ostatni dzień każdego roku obrotowego poprzez porównanie danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.
  4. Przyjąć i stosować rozwiązania zapewniające prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych poprzez wykazywanie w nich danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w sposób określony w Instrukcji sporządzania sprawozdań, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności:
    - a) w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych w § 236 „Dochody jednostek samorządu terytorialnego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami” w kol. 5 „Należności (saldo początkowe plus przypisy minus odpisy)”, kol. 10 „zaległości netto” i kol. 11 „nadpłaty” wykazywać kwoty zgodne z danymi wykazywanymi w zbiorczym sprawozdaniu Rb-27ZZ w części B danych uzupełniających, stosownie do § 6 ust. 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych

- w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia;
- b) sprawozdania zbiorcze Rb-27S sporządzać na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia;
  - c) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania wykazywać przychody i rozchody dotyczące udzielonych i spłaconych w danym okresie sprawozdawczym pożyczek z budżetu Gminy, stosownie do § 12 pkt 5 lit. b) oraz pkt 6 instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia;
  - d) w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy wykazywać kwoty stanowiące rzeczywiste skutki obniżenia górnych stawek stosownie do § 3 ust. 1 pkt 9 i pkt 12 instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia. Sporządzić korektę sprawozdania Rb-PDP i Rb-27S za 2019 rok w zakresie skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości.
5. Sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych sporządzać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w związku z § 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do tego rozporządzenia, tj. w wierszu N3.2 wykazywać wartość depozytów na żądanie tj. przede wszystkim środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, które w każdej chwili mogą być zamienione na gotówkę w całości lub w części bez znaczących ograniczeń; głównie dotyczy to sald na rachunku bieżącym jednostki.
6. Kwoty spłaty rat kapitałowych wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych (zawartych umów) wykazywać za poszczególne lata w kol. 10.6 „Spłaty, o których mowa w poz. 5.1, wynikające wyłącznie z tytułu zobowiązań już zaciągniętych” załącznika do Wieloletniej Prognozy Finansowej wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego<sup>18</sup>, w kwotach zgodnych z harmonogramami spłat kredytów, pożyczek, wykupu obligacji określonych w umowach (aneksach) celem zachowania realistyczności WPF, stosownie do art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
7. Prawidłowo sporządzać w Urzędzie Miasta i Gminy deklarację na podatek od nieruchomości, a w szczególności wykazywać do opodatkowania grunty będące własnością Skarbu Państwa, których Gmina jest użytkownikiem wieczystym/użytkownikiem oraz lokale mieszkalne będące własnością Gminy przekazane osobom fizycznym, a niestanowiące odrębnych nieruchomości, niepodlegające ustawowemu zwolnieniu, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
8. Sporządzić korekty deklaracji Gminy z uwzględnieniem okresu przedawnienia oraz dokonać wpłaty należnego podatku.

---

<sup>18</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 92; zm.: Dz. U. z 2019 r. poz. 1903 oraz z 2020 r. poz. 1381

9. Dokonywać rzetelnej kontroli przedkładanych przez podatników informacji, w celu stwierdzenia ich poprawności formalnej oraz ustalenia stanu faktycznego, w zakresie niezbędnym do stwierdzenia ich zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do art. 272 pkt 2 i 3, w związku z art. 5 ust. 3 i art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej. W razie stwierdzenia wątpliwości wzywać podatników do udzielenia niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji lub informacji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w nich zawartych, stosownie do art. 274a § 2 ww. ustawy.
10. Zaprzestać zawierania z pracownikami Urzędu Miasta i Gminy umów cywilnoprawnych na realizację zadań zleconych związanych z przygotowaniem i przeprowadzaniem wyborów, mając na uwadze m.in. przepisy art. 22 § 1<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy, w związku z art. 22 § 1 oraz § 1<sup>1</sup> tej ustawy, natomiast pracownikom samorządowym wykonującym pracę w godzinach nadliczbowych, w tym także w porze nocnej oraz w niedzielę i święta, przyznawać według ich wyboru wynagrodzenie albo czas wolny w tym samym wymiarze, stosownie do art. 42 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.
11. Sporządzać plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, zgodnie z art. 25 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomości.
12. Sporządzać i publikować wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży po podjęciu przez Radę Miejską uchwały w przedmiocie wyrażenia zgody na wprowadzenie nieruchomości do obrotu, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym.
13. W umowach dotyczących dzierżawy nieruchomości terminy płatności czynszu określać zgodnie z wydanym zarządzeniem Burmistrza w zakresie ustalenia wysokości stawek czynszu dzierżawnego za grunty stanowiące własność Gminy.
14. Dokonywać waloryzacji stawek czynszu zgodnie z postanowieniami zawartych umów, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pana Burmistrza 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.

**Zbigniew  
Rękas**

Elektronicznie podpisany  
przez Zbigniew Rękas  
Data: 2020.08.27 11:58:49  
+02'00'

Zastępca Prezesa  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
**Zbigniew Rękas**

Do wiadomości:

Rada Miejska w Suchedniowie