



Kielce, dnia 14.06.2023 r

WK.60.3.2023

Pan Adam Bodzioch
Burmistrz Miasta i Gminy
Kazimierza Wielka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w Urzędzie Miasta i Gminy w Kazimierzy Wielkiej w okresie od dnia 10 stycznia do dnia 14 marca 2023 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej **Gminy Kazimierza Wielka** za 2022 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 18 kwietnia 2023 r.

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

I. W zakresie ustaleń ogólnooorganizacyjnych:

1. W „Planie audytu wewnętrznego na rok 2021” nie wskazano informacji dotyczącej planowanego budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach przeznaczonych za realizację ww. czynności.
Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 pkt 2 lit. c) w związku z § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach pracy tego audytu².
2. W „Sprawozdaniu z wykonania Planu Audytu wewnętrznego za rok 2021” nie zawarto informacji na temat czasu komórki audytu wewnętrznego wyrażonego w osobodniach poświęconego na realizację czynności sprawdzających.
Nieprawidłowość narusza § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego, w związku z § 9 ust. 1 pkt 2 lit. c) tego rozporządzenia.
3. Nie wyegzekwowano od jednostek audytowanych podania na piśmie informacji dotyczących stanu realizacji wniosków/rekomendacji sformułowanych przez Audytora, co narusza § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego.
4. Nie przeprowadzono w okresie pięciu lat oceny zewnętrznej audytu, co narusza Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego - standard 1312 - Oceny zewnętrzne, stanowiące załącznik do komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2018 r. poz. 506 t.j., dalej rozporządzenie w sprawie audytu wewnętrznego

2016 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych³, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego, muszą przeprowadzać co najmniej raz na pięć lat oceny zewnętrzne audytu

5. Nie przeprowadzono oceny wewnętrznej audytu, co narusza Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego – standard 1311 „Oceny wewnętrzne”, stanowiące załącznik do Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.
6. Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu nie udostępniano informacji publicznych dotyczących wyników przeprowadzanych w jednostce kontroli zewnętrznych, co narusza art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie, w związku z art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁴.

II. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. W zakresie przestrzegania zasady memoriału ustalono, iż bezpodstawnie do kosztów stycznia 2022 r. zaliczono koszty w kwocie 9.474,00 zł dotyczące 2021 r., co narusza art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵.
2. W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31.12.2021 r. (korekta nr 1 z dnia 23.03.2022 r.) po stronie wykonania w „Przychodach” w pozycji „D12. spłata udzielonych pożyczek” oraz w „Rozchodach” w pozycji „D22. udzielone pożyczki” nie wykazano kwoty 34.752,00 zł z tytułu udzielonej z budżetu Gminy pożyczki krótkoterminowej. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶ w związku z § 12 pkt 5 lit. b) i pkt 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.
3. W zakresie wykazania kwot skutków finansowych w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Miasta i Gminy oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych Gminy za 2021 rok ustalono, że zanizowano kwotę skutków udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku od nieruchomości od osób prawnych o kwotę 5.198,80 zł w wyniku błędnego przyjęcia przedmiotów opodatkowania (powierzchni budynków) podlegających zwolnieniu z opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie uchwały Nr XLVI/317/2009 Rady Miejskiej z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 wówczas obowiązującego ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 3 ust. 1 pkt 10 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia oraz § 7 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11

³ Dz. Urz. MRiF poz. 28, dalej komunikat Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 902, dalej ustawa o dostępie do informacji publicznej

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁷.

III. W zakresie wydatków budżetowych:

1. W latach 2018 - 2022 w angażach określających wysokość wynagrodzenia Zastępcy Burmistrza ustalono dodatek specjalny na czas nieokreślony, bez uzasadnienia.
Nieprawidłowość narusza art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁸, zgodnie z którym pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Brak jest zatem podstaw prawnych do ustalania takiego dodatku na czas nieokreślony. Ponadto, wykaz zwiększonych obowiązków i/lub dodatkowych zadań powinien być w piśmie przyznającym dodatek specjalny wyszczególniony, tak, aby jasno z niego wynikało, że obowiązki te wykraczają poza określone w zakresie czynności przypisanym do danego stanowiska.
2. Kontrola ustalenia wynagrodzenia dla pracowników Urzędu Miasta i Gminy wykazała następujące nieprawidłowości:
 - a) Zastępcy Naczelnika pismem z dnia 1.07.2020 r. ustalono wynagrodzenie zasadnicze wg XVIII kategorii zaszeregowania w kwocie 4.300,00 zł, pomimo iż Regulamin wynagradzania pracowników w tym okresie przewidywał dla tego stanowiska maksymalnie XVI kategorię zaszeregowania i maksymalną kwotę 4.200,00 zł.
Wskutek powyższego w okresie od lipca 2020 roku do stycznia 2022 roku zawyżono wypłatę wynagrodzenia łącznie o kwotę 2.159,00 zł (wraz z dodatkiem stażowym).
 - b) Kasjerowi pismem z dnia 1.07.2020 r. ustalono wynagrodzenie zasadnicze wg XII kategorii zaszeregowania w kwocie 3.200,00 zł oraz pismem z dnia 10.02.2022 r. ustalono wynagrodzenie zasadnicze wg XIII kategorii zaszeregowania w kwocie 4.200,00 zł pomimo, że Regulamin wynagradzania pracowników przewidywał dla tego stanowiska maksymalnie XI kategorię zaszeregowania oraz maksymalną kwotę 2.900,00 zł do grudnia 2021 r. i kwotę 4.000,00 zł od stycznia 2022 r.
W wyniku powyższego ustalono i wypłacono nagrodę jubileuszową w zawyżonej wysokości o 720,00 zł oraz odprawę emerytalną w zawyżonej wysokości o kwotę 1.440,00 zł. Ogółem pracownikowi w okresie od lipca 2020 r. do dnia 26.08.2022 r. zawyżono wypłacone wynagrodzenie o kwotę 10.647,26 zł.
Nieprawidłowość narusza art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹, w związku z postanowieniami obowiązującego w jednostce Regulaminu wynagradzania.
3. Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Pracownik gospodarczy do podstawy naliczenia odprawy emerytalnej nie wliczono wynagrodzenia za pracę w godzinach nocnych, wypłaconego pracownikowi w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających miesiąc nabycia prawa do odprawy, uwzględniając go w średniej wysokości z tego okresu. W konsekwencji wypłacona pracownikowi odprawa emerytalna została zaniżona o kwotę 840,24 zł. Nieprawidłowość narusza art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, w związku z § 17 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w

⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 144 ze zm.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 530, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.¹⁰

4. Umowa w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości za I półrocze 2022 roku określała, że:
 - za wykonanie przedmiotu umowy Wykonawca otrzyma wynagrodzenie, które nie przekroczy kwoty wynoszącej 620.594,00 zł brutto,
 - rozliczenie finansowe z Wykonawcą z tytułu zadania następować będzie w systemie miesięcznym za dany miesiąc kalendarzowy w wysokości 1/6 ceny ryczałtowej brutto dla tego zadania tj. 103.432,33 zł. Płatność na podstawie wystawionej przez wykonawcę co miesiąc faktury VAT.Nieprawidłowość narusza art. 6f ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach¹¹.
5. Na dzień 23.09.2022 r. przekroczono limit wydatków budżetowych ustalonych w planie finansowym Urzędu w podziale klasyfikacji budżetowej 85154 § 4610 na kwotę 768,00 zł. Nieprawidłowość narusza art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
6. Na dzień 31.12.2021 r. dopuszczono do powstania zobowiązań wymagalnych w łącznej kwocie 7.911,95 zł w wyniku nieterminowego regulowania zobowiązań jednostki Urzędu Miasta i Gminy, co narusza art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzebrzegania 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 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/Głównym księgowym. Prawa i obowiązki Skarbnika/Głównego księgowego 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 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 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 obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Burmistrzu (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

¹⁰ Dz. U. Nr 2 poz. 14, dalej rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm., dalej ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

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. Plan audytu sporządzać zgodnie z przepisami określonymi w § 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego ze szczególnym uwzględnieniem informacji na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach.
2. Sprawozdanie z wykonania planu audytu wewnętrznego sporządzać zgodnie z przepisami § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego ze szczególnym uwzględnieniem zawierania w nim informacji na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w danym roku, wyrażonego w osobodniach.
3. Zapewnić informowanie na piśmie Audytora wewnętrznego o sposobie i terminach realizacji zaleceń/rekomendacji oraz o wyznaczeniu osób odpowiedzialnych za realizację zaleceń, w myśl przepisów § 19 ust. 2 rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego.
4. Oceny zewnętrzne audytu przeprowadzać co najmniej raz na pięć lat zgodnie z Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego – standard 1312 „Oceny zewnętrzne”, stanowiącymi załącznik do Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.
5. Oceny wewnętrzne audytu dokonywać w oparciu o bieżące monitorowanie działalności audytu wewnętrznego oraz okresowe samooceny lub oceny przeprowadzane przez inne osoby – w ramach organizacji – posiadające wystarczającą znajomość praktyki audytu wewnętrznego zgodnie z Międzynarodowymi standardami praktyki zawodowej audytu wewnętrznego – standard 1311 „Oceny wewnętrzne”, stanowiącymi załącznik do Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.
6. Przestrzegać obowiązku udostępniania w BIP Urzędu informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4a ustawy o dostępie do informacji publicznej, stosownie do art. 8 ust. 3 tej ustawy.
7. W księgach rachunkowych roku obrotowego ujmować wszystkie obciążające jednostkę koszty dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty, stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
8. Przyjąć i stosować rozwiązania zapewniające prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych poprzez wykazywanie w nich danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem zasad sporządzania sprawozdań w sposób określony w Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do tego rozporządzenia, a w szczególności:
 - a) w sprawozdaniu Rb-NDS Gminy o nadwyżce/deficycie dane po stronie wykonania dotyczące przychodów i rozchodów z tytułu udzielonych pożyczek wykazywać zgodnie z wykonanymi przychodami i rozchodami wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy, zgodnie z § 12 ust. 5 lit. b) i ust. 6 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie

budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia;

- b)** w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP wykazywać prawidłowe kwoty skutków obniżenia górnych stawek podatku oraz skutki udzielonych ulg i zwolnień wynikające ze zwolnień i ulg w podatkach wprowadzonych przepisami uchwał Rady Miejskiej, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 8 i 9 oraz § 7 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia oraz zweryfikować skutki obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości za okres sprawozdawczy 2021 r. z tytułu zwolnienia budynków uchwałą Rady.
- 9.** Sporządzić skorygowane sprawozdania Rb-27S i Rb-PDP za 2021 r. wraz z uzasadnieniem i przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, w terminie 5 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, w związku z przepisami § 22 ust. 6 i ust. 9 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, mając na uwadze treść ww. wniosku nr 8 ppkt b).
- 10.** Dodatki specjalne dla pracowników samorządowych przyznawać z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności) a także wykazanie okresowego charakteru przyznania dodatku.
- 11.** Wynagrodzenie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę ustalać w wysokości nie wyższej niż określone postanowieniami obowiązującego regulaminu wynagradzania.
- 12.** Rozważyć wystąpienie do pracowników Urzędu o dobrowolny zwrot nienależnie pobranej części wynagrodzenia. W przypadku odmowy zwrotu, bezpodstawnie wydatkowaną kwotę wyegzekwować od osób odpowiedzialnych za naliczenie i wypłatę na zasadach określonych w obowiązujących przepisach.
- 13.** Do podstawy wymiaru odprawy emerytalnej wliczać wszystkie stałe (lub okresowe) składniki wynagrodzenia w wysokości określonej w umowie o pracę, stosownie do § 17 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, w związku z art. 38 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.
- 14.** Dokonać wypłaty zaniżonej części odprawy emerytalnej na zasadach określonych w obowiązujących przepisach.
- 15.** W umowie w sprawie zamówienia publicznego na odbieranie odpadów komunalnych określać, że podstawę ustalenia wynagrodzenia za odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości stanowi stawka za 1 Mg odebranych odpadów komunalnych, stosownie do art. 6f ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
- 16.** Wydatków budżetowych dokonywać w granicach kwot określonych uchwałą budżetową oraz planem finansowym stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wydatków publicznych dokonywać w terminach i kwotach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a w szczególności nie dopuszczać do powstania zobowiązań wymagalnych, mając na uwadze, że podstawową zasadą gospodarki finansowej określoną w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych jest terminowe dokonywanie wydatków.

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.

Damian Grzelka¹²

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Do wiadomości:

Rada Miejska w Kazimierzy Wielkiej

¹² podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym.