



Kielce, dnia 23 luty 2021 r.

WK.60.39.2020

Pan Rafał Pałka
Wójt Gminy Kluczewsko

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 okresie od dnia 26 października do dnia 15 grudnia 2020 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Kluczewsko za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 28 grudnia 2020 r.

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

I. W zakresie ustaleń ogólnoorganizacyjnych:

W Gminie nie został powołany Zastępca Wójta, co narusza art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym². Nieobsadzenie stanowiska zastępcy Wójta tworzy sytuację zagrażającą ciągłości funkcjonowania jednostki podczas nieobecności Wójta. Z uwagi na liczbę mieszkańców, stosownie do postanowień art. 26a ust. 2 ww. ustawy, w Gminie może być powołany jeden zastępca Wójta. Według art. 28g ustawy, w przypadku zaistnienia jednej z – enumeratywnie wymienionych – przemijających przeszkód w wykonaniu zadań i kompetencji Wójta (m.in. spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni), zadania i kompetencje Wójta przejmuje jego zastępca, zaś w razie niepowołania zastępcy – osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 28h ustawy. Wskazana regulacja w sposób jednoznaczny określa zasady kierowania gminą, z tego względu, przy zaistnieniu okoliczności w niej przewidzianych, nieobsadzenie stanowiska zastępcy Wójta może prowadzić do naruszenia ciągłości działania organu wykonawczego gminy, w tym w zakresie wykonania budżetu.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2317, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm., dalej ustawa o samorządzie gminnym

II. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- 1.** Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont Urzędu i budżetu przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
 - a)** nie księgowano równowartości wydatków poniesionych w 2019 r. na sfinansowanie inwestycji (§§605,606) zapisem Wn 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” i Ma 800 „Fundusz jednostki” w momencie zapłaty zobowiązań, a jedynie ujęto kwotę 2.532.992,32 zł pod datą 31.12.2019 r. zapisem Wn 810 i Ma 800 (PK nr 021),
 - b)** wyksięgowania sprzedanego środka trwałego dokonano zapisem Wn 800 i Ma 011 w kwocie 18.000,00 zł oraz Wn 071 i Ma 800 w kwocie 11.340,00 zł, zamiast dokonać wyksięgowania wartości środka trwałego zapisem Ma 011 w kwocie 18.000,00 zł i Wn 071 w kwocie 11.340,00 zł (dotychczasowe umorzenie) oraz Wn 800 w kwocie 6.660,00 zł (wartość nieumorzona),
 - c)** wpływ udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych za poszczególne miesiące niekończące kwartałów 2019 r. (styczeń, luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik, listopad) ujęto zapisem Wn 133 „Rachunek budżetu” i Ma 901 „Dochody budżetu”, bez przypisu na koncie 224 „Rozrachunki budżetu”.

Ww. nieprawidłowości naruszają art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³, w związku z zasadami funkcjonowania ww. kont określonymi w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości i zawartymi z załączniku nr 2 i nr 3 do 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 Polskiej⁴.
- 2.** Wystąpiły przypadki nieterminowego ujęcia w ewidencji środków trwałych zwiększeń z tytułu przyjęcia na stan środków trwałych z zakończonych inwestycji na łączną kwotę 5.731.610,31 zł, z opóźnieniem wynoszącym od 2 do 12 miesięcy na skutek nieterminowego przekazania do Referatu Finansowego dowodów wewnętrznych OT przez pracownika merytorycznego odpowiedzialnego za ich sporządzanie. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
- 3.** W Bilansie z wykonania budżetu Gminy Kluczewsko według stanu na dzień 31.12.2019 r. po stronie Pasywów w kolumnie „stan na koniec roku” w pozycji „I.1 Zobowiązania finansowe” wykazano kwotę 3.748.000,00 zł zamiast kwoty 3.754.477,12 zł stanowiącej sumę salda Ma konta 134 „Kredyty bankowe” i 260 „Zobowiązania finansowe”, w pozycji „I.1.2 Długoterminowe (powyżej 12 miesięcy)” wykazano kwotę 3.118.000,00 zł zamiast kwoty 3.124.477,12 zł oraz w pozycji „III Rozliczenia międzyokresowe” wykazano kwotę 350.299,12 zł zamiast kwoty 343.822,00 zł stanowiącej saldo Ma konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe”. Analogiczną nieprawidłowość stwierdzono w powyższych pozycjach pasywów w Bilansie z wykonania budżetu Gminy według stanu na dzień 31.12.2018 r., tj.: w kolumnie „Stan na koniec roku” w pozycji „I.1 Zobowiązania finansowe” wykazano kwotę 3.887.930,00 zł zamiast kwoty 3.890.920,13 zł stanowiącej sumę salda Ma konta 134 „Kredyty bankowe” i 260

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, dalej ustawa o rachunkowości

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

„Zobowiązania finansowe”. Różnica w kwocie 2.990,13 zł została wykazana w pozycji „III Rozliczenia międzyokresowe”, gdzie wykazano kwotę 376.388,13 zł zamiast kwoty 373.398,00 zł stanowiącej saldo Ma konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe”. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości w związku z § 23 ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

4. W zakresie prawidłowości wykazania danych w sprawozdaniu finansowym Urzędu Gminy za 2019 r. stwierdzono, że:

a) w Zestawieniu zmian w funduszu:

- w pozycji „I. Fundusz jednostki na początek roku (BO)” wykazano kwotę 6.192.653,84 zł zamiast kwoty (-) 209.880,45 zł, stanowiącej fundusz jednostki na koniec 2018 r. (saldo Wn konta 800 „Fundusz jednostki” na dzień 01.01.2019 r.),
- w pozycji I.1.2 „Zrealizowane wydatki” wykazano kwotę 7.480.506,13 zł, podczas gdy ze sprawozdania jednostkowego Rb-28S za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r. wynikają wydatki wykonane w kwocie 8.523.751,67 zł – różnica wynosi 1.043.245,54 zł,
- w pozycji I.1.4 „Środki na inwestycje” wykazano kwotę 3.081.318,27 zł zamiast kwoty 2.889.824,12 zł stanowiącej wydatki poniesione na inwestycje wykazane w §605, §606 zgodnie ze sprawozdaniem Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r.,
- w pozycji I.2.2 „Zrealizowane dochody budżetowe” wykazano kwotę 24.404.216,71 zł, podczas gdy ze sprawozdania jednostkowego Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r. wynikają dochody wykonane w kwocie 26.052.481,80 zł – różnica wynosi 1.648.265,09 zł,
- w pozycji I.2.4. „Dotacje i środki na inwestycje” wykazano kwotę 0,00 zł zamiast kwoty 3.438.150,07 zł stanowiącej równowartość wydatków budżetowych poniesionych na inwestycje w §§ 605, 606 oraz wartość dotacji przekazanych z budżetu uznanych za wykorzystane lub rozliczone,
- w pozycji II. „Fundusz jednostki na koniec okresu (BZ)” wykazano kwotę 0,00 zł, zamiast kwoty (-) 6.192.653,84 zł stanowiącej saldo Wn konta 800 „Fundusz jednostki” na dzień 31.12.2019 r.,
- w pozycji IV. „Fundusz” wykazano kwotę 20.098.967,89 zł, zamiast kwoty stanowiącej wartość funduszu jednostki po uwzględnieniu wyniku finansowego netto za rok obrotowy.

Analogiczne nieprawidłowości w zakresie wykazania danych w pozycjach: „I. Fundusz jednostki na początek roku (BO)”, I.2.4. „Dotacje i środki na inwestycje”, II. „Fundusz jednostki na koniec okresu (BZ)”, IV. „Fundusz” wystąpiły w Zestawieniu zmian w funduszu jednostki według stanu na dzień 31.12.2018 r.

b) w Rachunku zysków i strat (wariant porównawczy) w części „D. Pozostałe przychody operacyjne” w pozycji „D.I Zysk ze zbycia niefinansowych aktywów trwałych” wykazano kwotę 0,00 zł zamiast kwoty 9.100,00 zł, która została wykazana w pozycji „D.III Inne przychody operacyjne”.

c) w Bilansie jednostki budżetowej w części aktywów w pozycji B.II.5 „Rozliczenia z tytułu środków na wydatki budżetowe i z tytułu dochodów budżetowych” oraz w pasywach w pozycji D.II.7 „Rozliczenia z tytułu środków na wydatki budżetowe i z tytułu dochodów budżetowych” wykazano kwotę 102,21 zł stanowiącą podatek VAT naliczony podlegający odliczeniu. Analogicznie w Bilansie jednostki budżetowej sporządzonym według stanu na dzień 31.12.2018 r. w ww. pozycjach aktywów i pasywów wykazano kwotę 28,74 zł.

Nieprawidłowości naruszają art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości w związku z § 23 ust. 3 pkt 1, ust. 7 i ust. 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

- 5.** W zakresie sporządzania sprawozdań budżetowych stwierdzono, że:
- a)** w rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu Gminy od początku roku do dnia 31.12.2019 r. (korekta nr 2 z dnia 13.03.2020 r.):
- w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazano dochody z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej (podziałka klasyfikacji 758/75801/2920) w kwocie 4.961.166,00 zł, pomimo iż ogólna kwota subwencji oświatowej, która wpłynęła na rachunek budżetu w okresie od stycznia do grudnia 2019 r. wynosiła 4.902.014,00 zł (zawyżono dochody o kwotę 59.152,00 zł). Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵, w związku z § 3 ust. 5 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia,
 - nie wykazano danych w kolumnach: „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy”, „Skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych)”, „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy”. Dane w powyższym zakresie zostały wykazane w zbiorczym sprawozdaniu Rb-27S za 2019 rok. Nieprawidłowość narusza § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w związku z § 3 ust. 1 pkt 9-11 i § 4 ust. 1 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.
- b)** w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r. (korekta nr 2 z dnia 28.02.2020 r.) po stronie wykonania w wierszu D15 wykazano wolne środki w kwocie 262.898,37 zł, zamiast w kwocie 265.888,50 zł. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 12 pkt 5 lit. d) „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego” stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia, w związku z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶.
- c)** w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Gminy na koniec 2019 r. wykazano stan środków na rachunku budżetu w kwocie 1.816.050,62 zł, zamiast w kwocie 1.056.514,77 zł stanowiącej saldo Wn konta 133 „Rachunek budżetu” – różnica wynosi 759.535,85 zł. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z § 22 ust. 1 „Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.
- 6.** Sprawozdania jednostkowe Urzędu Gminy Rb-Z kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec IV kwartału 2019 r. oraz Rb-UZ roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych na koniec 2019 roku zostały sporządzone w dniu 18 lutego 2020 r. zamiast w terminie do dnia

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

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

1 lutego 2020 r. Nieprawidłowość narusza § 6 ust. 1 pkt 3 wówczas obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, w związku z postanowieniami zawartymi w załączniku nr 7 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do tego rozporządzenia.

7. W zakresie inwentaryzacji aktywów i pasywów stwierdzono, że:

a) nie przeprowadzono inwentaryzacji sald kont Urzędu i budżetu, które zgodnie z zestawieniem obrotów i sald kont księgi głównej Urzędu i budżetu na dzień 31.12.2019 r. wykazywały salda:

- 290 „Odpisy aktualizujące należności” saldo Ma na kwotę 657.742,08 zł,
- 225/1 „Rozrachunki z podatku VAT-naliczony od zakupu” saldo Wn na kwotę 32.817,65 zł,
- 225/2 „Rozrachunki z podatku VAT- należny od sprzedaży” saldo Wn na kwotę 4.883,14 zł i saldo Ma na kwotę 48.772,51 zł,
- 800 „Fundusz jednostki” saldo Wn na kwotę 6.192.653,84 zł,
- 851 „Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych” saldo Ma na kwotę 4.397,44 zł,
- 860 „Wynik finansowy” saldo Ma na kwotę 20.098.967,89 zł,
- 224 „Rozrachunki budżetu” saldo Wn na kwotę 49.233,63 zł i Ma na kwotę 53.233,93 zł,
- 904 „Niewygasające wydatki” saldo Ma na kwotę 90.000,00 zł,
- 909 „Rozliczenia międzyokresowe” saldo Wn na kwotę 6.477,12 zł i Ma na kwotę 343.822,00 zł,
- 960 „Skumulowane wyniki budżetu” saldo Wn na kwotę 3.604.774,44 zł,
- 961 „Wynik wykonania budżetu” saldo Ma na kwotę 1.325.143,15 zł.

Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

b) nie przeprowadzono inwentaryzacji gruntów według stanu na dzień 31.12.2018 r., w zestawieniu „Inwentaryzacja 2018” wskazano jedynie grupę środków trwałych „grunty” o wartości 2.050.579,32 zł oraz metodę inwentaryzacji (zestawienie nie zawiera podpisu). Inwentaryzacja gruntów w drodze weryfikacji winna wskazywać, co było przedmiotem inwentaryzacji, co porównano, z jakimi dowodami źródłowymi, jakie zapisy były przedmiotem weryfikacji. Fakt przeprowadzenia inwentaryzacji powinny dokumentować protokoły wskazujące konkretny przedmiot kontroli, a nie grupy bliżej niezidentyfikowanych składników majątku. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Dokumenty, z którymi powinna być porównana ewidencja księgową muszą być dokumentami źródłowymi, stwierdzającymi istnienie gruntów, wskazującymi źródło ich pochodzenia i potwierdzającymi tytuł prawny do gruntów. Takimi dokumentami są umowy, odpisy aktów notarialnych, wyciągi z ksiąg wieczystych oraz decyzje administracyjne, tylko takie dokumenty źródłowe pozwalają na przeprowadzenie rzetelnej inwentaryzacji i na weryfikację poszczególnych składników mienia. Należy przeprowadzać inwentaryzację gruntów każdorazowo w oparciu o wszystkie dokumenty źródłowe dotyczące poszczególnych działek składających się na saldo konta 011 gr. 0 wynikające z ewidencji księgowej, gdyż tylko rzetelne porównanie zapisów zawartych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami może stanowić podstawę ustalenia różnic inwentaryzacyjnych. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku, inwentaryzacja

⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

gruntów powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją gminnego zasobu nieruchomości.

- c) inwentaryzacja sald kont rozrachunkowych: 201, 221, 224, 225, 229, 231, 234, 240 oraz kont 020, 030, 080 według stanu na dzień 31.12.2018 r. nie została przeprowadzona. Sporządzone protokoły z weryfikacji sald ww. kont zostały podpisane jedynie przez członków komisji inwentaryzacyjnej a nie zostały zatwierdzone przez byłego Skarbnika, któremu zarządzeniem Nr 10/2016 z dnia 21.03.2016 r. Wójt powierzył obowiązki i odpowiedzialność w zakresie prowadzenia rachunkowości jednostki, wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli: zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym oraz kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, w związku z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
8. Nie prowadzono ewidencji planu finansowego wydatków Urzędu na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”, który ujmowano w kwotach wynikających z uchwał Rady Gminy i zarządzeń Wójta w budżecie na koncie 992 „Planowane wydatki budżetu”. Nieprawidłowość narusza zasady funkcjonowania konta 980 określone w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, w związku z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
9. W zakresie stosowania klasyfikacji budżetowej stwierdzono, że dochody:
- ze sprzedaży nieruchomości gruntowej zabudowanej w kwocie 19.000,00 zł zaklasyfikowano w dziale 900 „Gospodarka komunalna i ochrona środowiska”, rozdziale 90095 „Pozostała działalność”, § 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych”, zamiast dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”,
 - z najmu lokali użytkowych i lokali mieszkalnych w kwocie 34.395,45 zł zaklasyfikowano w rozdziale 70004 „Różne jednostki obsługi gospodarki mieszkaniowej, zamiast w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”,
 - z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w kwocie 6.877,20 zł zaklasyfikowano w dziale 010 „Rolnictwo i łowiectwo”, rozdziale 01095 „Pozostała działalność”, zamiast dziale 700 „Gospodarka mieszkaniowa”, rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami”.
- Powyższe narusza zasady klasyfikacji działów, rozdziałów i paragrafów dochodów określone w załączniku 1-3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸.

III. W zakresie wydatków budżetowych:

1. Rada Gminy w związku z wyborem Wójta Gminy Kluczewsko na nową kadencję 2018 – 2023 nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia wynagrodzenia Wójta Gminy. Wynagrodzenie dla Wójta wypłacano na podstawie uchwały z poprzedniej kadencji Nr XXX/34/2018 Rady Gminy

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

z dnia 29.06.2018 r. Zgodnie z art. 73 § 2 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁹, stosunek pracy z wyboru rozwiązuje się z wygaśnięciem mandatu, tak więc wybór wójta na następną kadencję oznacza, że poprzedni stosunek pracy się rozwiązuje, a nawiązuje kolejny. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁰, czynności z zakresu prawa pracy wobec wójta (burmistrza, prezydenta miasta), związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący rady gminy, a pozostałe czynności – wyznaczona przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) osoba zastępująca lub sekretarz gminy z tym, że wynagrodzenie wójta ustala rada gminy w drodze uchwały. Natomiast art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości Rady Gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta. Uchwała w sprawie jego ustalenia kształtuje treść stosunku pracy danej osoby i nie posiada uniwersalnego charakteru. Nie ma zatem odniesienia do wszystkich wójtów wybieranych na kolejne kadencje.

2. W 2018 r. dokonano wypłaty czterem pracownikom nagrody jubileuszowej z opóźnieniem wynoszącym od 15 do 144 dni, co narusza § 8 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹¹.
3. Umowy zlecenie z dnia 11.09.2019 r. oraz z dnia 11.10.2019 r. zawarte przez Wójta na łączną kwotę 2.600,00 zł, powodujące powstanie zobowiązania pieniężnego, nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika, co narusza art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.
4. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 332013T w miejscowości Rączki od drogi Wojewódzkiej nr 742 w kierunku Błonie - Poręba” zwrotu wadium wykonawcy którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza dokonano po 19 dniach od daty podpisania umowy, co narusza art. 46 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień Publicznych¹². Zwrotu wadium wykonawcy którego oferta nie została wybrana dokonano po 26 dniach od daty wyboru najkorzystniejszej oferty, co narusza art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

IV. W zakresie gospodarki mieniem:

1. Na skutek niedokonywania w latach 2012-2017 zmian stawki czynszu wynikającego z zawartej z najemcą nr 200295 umowy najmu z dnia 31.10.2011 r., w latach 2018-2020 dokonano waloryzacji w nieprawidłowej wysokości (zaniżonej), co narusza art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.
2. Kontrola sprzedaży w trybie bezprzetargowym nieruchomości gruntowej zabudowanej oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 440/4 o powierzchni 0,2959 ha wykazała następujące nieprawidłowości:
 - nie sporządzono protokołu z rokowań z nabywcą nieruchomości, co narusza art. 28 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³,

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm., dalej ustawa Kodeks pracy

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm., dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

- zawarto umowę sprzedaży w formie aktu notarialnego, pomimo iż do dnia zawarcia tej umowy nabywca nie dokonał jednorazowej zapłaty ceny sprzedawanej nieruchomości, co narusza art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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 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 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, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu Gminy, 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 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.** Zapisów operacji gospodarczych dokonywać na kontach księgi głównej w ujęciu systematycznym, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r., a w szczególności:
 - a)** na koncie 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” w korespondencji z kontem 800 „Fundusz jednostki” ujmować w momencie zapłaty równowartość środków wydatkowanych z budżetu na inwestycje,
 - b)** wartość sprzedanych środków trwałych ujmować na stronie Ma konta 011 „Środki trwałe” w korespondencji ze stroną Wn konta 071 „Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych” w wartości dotychczasowego umorzenia i stroną Wn konta 800 „Fundusz jednostki” w wartości nieumorzonej,

- c) wpływ udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz od osób prawnych ujmować w księgach rachunkowych budżetu zapisem Wn 133 „Rachunek budżetu” i Ma 224 „Rozrachunki budżetu”, przypis należnych dochodów (pod datą ostatniego dnia miesiąca za który udziały wpłynęły) ujmować zapisem Wn 224 „Rozrachunki budżetu” i Ma 901 „Dochody budżetu”.
2. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzać w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, mając na uwadze zapewnienie bieżącego przekazywania do Referatu Finansowego dowodów OT dotyczących przyjęcia środków trwałych z inwestycji, celem umożliwienia ujmowania zdarzeń w miesiącu, w którym wystąpiły.
3. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze ujmować w Bilansie z wykonania budżetu Gminy, Bilansie jednostki budżetowej, Rachunku zysków i strat oraz Zestawieniu zmian w funduszu jednostki zgodnie z ich treścią ekonomiczną, ujmując dane w zakresie ustalonym we wzorze tych sprawozdań stanowiącym załącznik nr 5, nr 7, nr 10 i nr 11 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. stosownie do § 23 ust. 3 pkt 1, ust. 4, ust. 7 i ust. 8 tego rozporządzenia, w związku z art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości.
4. Przyjąć i stosować rozwiązania mające na celu 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, zgodnie z § 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 kolumnie „Dochody otrzymane” wykazywać faktyczne kwoty subwencji ogólnej, które wpłynęły na rachunek bankowy budżetu Gminy w okresie sprawozdawczym po pomniejszeniu o dokonane zwroty, stosownie do § 3 ust. 5 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań”, stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia,
- b) w rocznym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych w rozdziałach: 75615, 75616 (kol. 12 - 15) wykazywać dane dotyczące skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz wydanych decyzji przez organ podatkowy, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 9 - 11 i § 4 ust. 1 pkt 3 „Instrukcji sporządzania sprawozdań”, stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia,
- c) w sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego dane dotyczące przychodów jednostki samorządu terytorialnego po stronie wykonania wykazywać zgodnie z wykonanymi przychodami, wynikającymi z urzędzeń księgowych za dany okres sprawozdawczy, stosownie do § 12 pkt 5 lit. d) „Instrukcji sporządzania sprawozdań” stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia,
- d) w sprawozdaniu Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych Gminy na koniec roku budżetowego wykazywać stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych, stosownie do § 22 ust. 1 „Instrukcji sporządzania sprawozdań” stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia.

5. Sprawozdania jednostkowe Urzędu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec kwartału danego roku budżetowego oraz Rb-UZ roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych na koniec roku sporządzać zgodnie z terminami wynikającymi z załącznika nr 6 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego” do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁴.
6. Na ostatni dzień każdego roku obrotowego przeprowadzać rzetelną inwentaryzację wszystkich aktywów i pasywów, stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości mając na uwadze, że środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony, grunty oraz prawa zakwalifikowane do nieruchomości, należności sporne i wątpliwe, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązania wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w ww. przepisach, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe podlegają inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.
7. Przeprowadzenie inwentaryzacji metodą weryfikacji sald dokumentować protokołem weryfikacji sald zawierającym specyfikację inwentaryzowanych składników majątku i dokumentacji będącej podstawą weryfikacji wartości tych składników oraz zobowiązać Głównego Księgowego/Skarbnika do realizacji powierzonych obowiązków w zakresie inwentaryzacji drogą porównania danych (weryfikacji), stosownie do art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 4 ust. 3 pkt 3 i art. 4 ust. 5 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
8. W ewidencji księgowej na bieżąco ujmować plan finansowy wydatków budżetowych na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych”, stosownie do zasad funkcjonowania konta 980 określonych w obowiązującej w jednostce dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości, w związku z zasadami określonymi w załączniku nr 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku.
9. Prawidłowo stosować w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikację dochodów i wydatków określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
10. Przestrzegać kompetencji Rady Gminy w zakresie ustalania wysokości wynagrodzenia Wójta Gminy i wynagrodzenie to naliczać oraz wypłacać na podstawie obowiązującej uchwały, z uwzględnieniem że uchwała w tym zakresie traci moc wraz z końcem kadencji, stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych związku z art. 73 § 2 ustawy Kodeks pracy.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 2396

11. Nagrodę jubileuszową wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
12. Umowy skutkujące powstaniem zobowiązań pieniężnych przedkładać do kontrasygnaty Skarbnikowi Gminy, stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.
13. W postępowaniu o udzieleniu zamówienia publicznego zwrotu wadium dokonywać na zasadach i w terminach wynikających z art. 98 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵.
14. W prawidłowej wysokości ustalać przypadające Gminie należności wynikające z zawartych umów najmu, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.
15. Dokonując sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym przestrzegać przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym:
 - warunki zbycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej ustalać w rokowaniach przeprowadzanych z nabywcą, mając na uwadze, że protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowi podstawę do zawarcia umowy, stosownie do art. 28 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - w przypadku gdy cena nieruchomości podlega jednorazowej zapłacie, zawarcia umowy przenoszącej własność dokonywać po dokonaniu tej zapłaty, stosownie do art. 70 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Zbigniew Rękas

Do wiadomości:
Rada Gminy Kluczewsko

¹⁵ Dz. U. poz. 2019 ze zm.