

Łódź, dnia 9 marca 2016 r.

Pan  
Grzegorz Ambroziak  
Burmistrz Żychlina

WK – 602/29/2016

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2012 r., poz. 1113 ze zm.) informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Żychlin<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2013-2015, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz wydatków poniesionych na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

## **I.**

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 7 października – 11 grudnia 2015 roku. Protokół podpisano w dniu 22 stycznia 2016 roku.

## **W zakresie unormowań wewnętrznych**

1. Analiza dokumentacji opisującej procedury kontroli wewnętrznej wykazała, że nie dostosowano funkcjonujących w jednostce uregulowań do przepisów prawa oraz do struktury organizacyjnej Urzędu. Obowiązujący w jednostce regulamin kontroli wewnętrznej opracowano w oparciu o postanowienia ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach publicznych (tekst jednolity z 2003 r., Dz. U. nr 15, poz. 148 ze zm.). Wskazany regulamin określił procedury kontroli finansowej w jednostce i w jednostkach organizacyjnych. Obowiązująca obecnie ustawa dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.), w miejsce kontroli finansowej wprowadziła instytucję kontroli zarządczej, której skuteczne i efektywne funkcjonowanie, zgodnie z jej art. 69 ust. 1 pkt 2, - zobowiązany jest zapewnić wójt, burmistrz, prezydent miasta. Ponadto, postanowienia zawarte w przyjętym regulaminie kontroli wewnętrznej nie odpowiadały faktycznej strukturze organizacyjnej Urzędu. Według zapisów regulaminu, odpowiedzialność za realizację opisanych w nim procedur kontrolnych, w tym koordynację wszystkich zadań kontrolnych w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych, przypisano pracownikowi zatrudnionemu na samodzielnym stanowisku ds. kontroli. Z ustaleń kontrolujących wynikało, że w Urzędzie zatrudniono pracownika na takim stanowisku i obowiązków tych nie przypisano żadnemu innemu pracownikowi Urzędu.
2. W odniesieniu do obowiązujących w jednostce zasad gospodarki kasowej, wprowadzonych zarządzeniem nr 2/13 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 15 grudnia 2013 roku stwierdzono, że opracowano je w oparciu o nieaktualne już w dniu ich wprowadzenia w życie, przepisy prawa, a mianowicie rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 października 1998 roku w sprawie szczegółowych zasad i wymagań, jakimi powinna odpowiadać ochrona wartości pieniężnych przechowywanych i transportowanych przez przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne (Dz. U. nr 129, poz. 858 ze zm.).

## **W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości**

1. Stwierdzono niezgodną z postanowieniami obowiązującego planu kont oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 289 ), ewidencję na kontach syntetycznych księgi głównej organu niżej, wymienionych operacji gospodarczych:
  - zdarzenia gospodarcze w zakresie zrealizowanych przez Urząd Gminy dochodów budżetowych ewidencjonowano na podstawie zapisów wyciągu

bankowego na koncie organu 901 w korespondencji z kontem 133, pomijając tym samym obowiązek ich odnotowywania na koncie 222. Powyższe było sprzeczne z przywołanymi wyżej przepisami prawa, zgodnie z którymi - na stronie Wn konta 222 ujmuje się dochody budżetowe zrealizowane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 901,

- zdarzenia gospodarcze w zakresie zrealizowanych przez Urząd Gminy wydatków budżetowych, ewidencjonowano na podstawie danych wyciągu bankowego na koncie organu 902 w korespondencji z kontem 133, pomijając tym samym obowiązek odnotowywania ww. operacji na koncie 223. Powyższe było sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie wymienionymi wyżej przepisami prawa, zgodnie z którymi - na stronie Ma konta 223 ujmuje się wydatki dokonane przez jednostki budżetowe w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 902,
  - zaniechano ewidencji, w księgach rachunkowych organu operacji w zakresie ustalenia, a także dokonanych zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych Gminy Żychlin, jakie występowały w ciągu danego roku budżetowego, a które powinny być odnotowane na kontach pozabilansowych organu: 991 – planowane dochody budżetu oraz 992 – planowane wydatki budżetu, w dniu zaistnienia zdarzenia. Powyższe stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym.
2. Analiza zapisów w księgach rachunkowych jednostki - Urzędu Gminy z 2014 roku i z 2015 roku wykazała, że kontrolowana jednostka zaniechała ewidencji przyjętego planu wydatków budżetu oraz jego zmian w ciągu danego roku budżetowego. Przedmiotowe operacje winny być ujmowane na koncie pozabilansowym jednostki 980 – plan finansowy wydatków budżetowych. Powyższe naruszało postanowienia zakładowego planu kont, wprowadzonego zarządzeniem nr 115/12 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 21 sierpnia 2012 roku oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - konto 980 służy do ewidencji planu finansowego wydatków budżetowych dysponenta środków budżetowych, przy czym, na stronie Wn konta 980 ujmuje się plan finansowy wydatków budżetowych oraz jego zmiany a na stronie Ma równowartość zrealizowanych wydatków budżetu.
  3. W wyniku kontroli funkcjonowania urządzeń księgowych, m.in.: rejestru „Dziennik”, zestawienia obrotów i sald, wydruków przedstawiających obroty na poszczególnych kontach księgowych, stwierdzono łączne prowadzenie ewidencji księgowej dla budżetu Gminy (organu) oraz Urzędu Gminy Żychlin

(jednostki budżetowej) w sposób uniemożliwiający ich wyodrębnienie. Konsekwencją powyższego był brak możliwości generowania odrębnych wydruków spełniających wymagania określone w art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - księgi rachunkowe, z uwzględnieniem technik ich prowadzenia, powinny być trwale oznaczone nazwą (pełną lub skróconą) jednostki, której dotyczą. Niezależnie, bowiem od stosowanych filtrów umożliwiających wyodrębnienie kont księgowych budżetu Gminy i Urzędu, wygenerowany wydruk oznaczony był tą samą nazwą, tj. „Urząd Gminy w Żychlinie, Urząd Gminy, Rok obrotowy ...”, co uniemożliwiało zidentyfikowanie jednostki, której dotyczył. Przyjęty sposób prowadzenia ewidencji operacji księgowych powodował także inne utrudnienia opisane szczegółowo w protokole kontroli.

4. Operacje związane ze zwrotem niewykorzystanych środków dotacji ewidencjonowano w wartości ujemnej na stronie Wn konta 224, co było sprzeczne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, oraz zarządzeniem nr 2/13 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 15 grudnia 2013 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, które w opisie do kont dla jednostki budżetowej wskazują, że wartość zwróconych w tym samym roku budżetowym dotacji ujmuje się na stronie Ma konta 130 w korespondencji z kontem 224. Wobec powyższego kwota części niewykorzystanej dotacji, zwróconej w tym samym roku budżetowym, zmniejsza wydatki z tego tytułu, co podlega ewidencji na kontach: strona Wn 130 wraz z klasyfikacją budżetową (jako zwrot wydatku) i strona Ma 224. W celu zgodności obrotów konta 130 strony Wn z sumą dochodów wykonanych, wykazanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S oraz strony Ma z sumą wydatków wykonanych w sprawozdaniu budżetowym Rb-28S, należy dokonać zapisu technicznego na obydwu stronach tego konta (Wn 130, Ma 130) w ujemnej wartości kwoty zwróconej dotacji wraz z klasyfikacją budżetową.
5. W kwartalnych sprawozdaniach budżetowych Rb-Z (zbiorczych) - o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, według stanu na: IV kwartał 2014 roku oraz na II kwartał 2015 roku, wykazana kwota długu nie uwzględniała zobowiązań wynikających z zawartej przez Gminę Żychlin umowy notarialnej Rep. A nr 3567/2014 z dnia 30 maja 2014 roku, której przedmiotem był zakup ratalny nieruchomości zabudowanej o wartości 2.490.000,00 zł. Powyższe naruszało § 3 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773), zgodnie z którym - w pozycji E.2. sprawozdania wykazuje się wartość długoterminowych zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek, tj. o pierwotnym terminie spłaty dłuższym niż rok. W myśl § 2 ust. 1 pkt 2

ww. Instrukcji - pod pojęciem „kredyty i pożyczki” rozumie się zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach (tzw. sprzedaż na raty), umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy (tzw. leasing finansowy), a także z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, w przypadku gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego. Obowiązek wliczania do długu publicznego ww. zobowiązań wynikał również z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. nr 298, poz. 1767).

6. Analiza rocznych sprawozdań budżetowych Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych Gminy Żychlin oraz rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za 2014 rok wykazała, że kwoty przedstawione w ww. sprawozdaniach w zakresie skutków finansowanych obniżenia górnych stawek podatkowych oraz udzielonych ulg i zwolnień w podatku od środków transportowych, zostały podane w nieprawidłowych wysokościach. Do ich wyliczenia przyjęto stawki niezgodne z górnymi stawkami ogłoszonymi w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 7 sierpnia 2013 roku (M.P. 2013 r., poz. 724). W związku z powyższym, skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych wykazywane w kolumnie 3 sprawozdania Rb-PDP i w kolumnie 12 sprawozdania Rb-27S za 2014 rok, zaniżono o kwotę 18.927,90 zł. W dniu 11 grudnia 2015 roku przekazano do RIO w Łodzi korektę sprawozdania budżetowego Rb-PDP za 2014 rok, z prawidłowo ustalonymi wartościami.
7. W zakresie sprawozdań budżetowych Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych według stanu na: 31 grudnia 2013 roku, 31 grudnia 2014 roku i 30 czerwca 2015 roku, stwierdzono, że błędnie ujęto w nich skutki finansowe w podatku rolnym wynikające z decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, a mianowicie:
  - w kolumnie 15 sprawozdania budżetowego Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 roku oraz sprawozdania budżetowego Rb-27S za okres od początku roku do 30 czerwca 2015 roku wykazano skutek zastosowanej ulgi rozłożenia na raty zaległości podatkowej wynikającej z decyzji nr Fn. 3123.3.3.2013 z dnia 15 listopada 2013 roku, tj. dla 2014 roku kwotę 265,00 zł oraz odsetki od zaległości podatkowej w wysokości 71,10 zł, natomiast dla roku 2015 - kwotę 37,00 zł oraz odsetki w wysokości 11,10 zł, co naruszało § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia

Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2014, poz. 119 ze zm.), zgodnie z którym - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący: w kolumnie „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy” w zakresie rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru - wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. W związku z powyższym, skutki wydanej ww. decyzji, powinny być wykazane w sprawozdaniu budżetowym za okres od początku roku do 31 grudnia 2013 roku w wysokości 302,00 zł oraz odsetki w wysokości 82,20 zł;

- decyzje dotyczące zastosowanych ulg w zapłacie łącznego zobowiązania pieniężnego nie zawierały precyzyjnego wskazania kwoty ulgi dotyczącej danego podatku tworzącego łączne zobowiązanie pieniężne, co szczegółowo opisano *na stronie 73 protokołu kontroli*. Wyprecyzowanie rodzaju zaległości podatkowej jest niezbędne do prawidłowego wyliczenia i wykazania w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S, z uwzględnieniem prawidłowej klasyfikacji budżetowej, skutków finansowych decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa.

W dniu 11 grudnia 2015 roku Gmina przekazała do RIO w Łodzi korektę sprawozdań budżetowych: Rb-27S oraz Rb-PDP za okres: od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 roku, od początku roku do 31 grudnia 2014 roku oraz od początku roku do dnia 30 czerwca 2015 roku.

### **W zakresie rozrachunków i roszczeń**

Opis funkcjonowania kont z zespołu „2” zawarty w obowiązującym planie kont, wprowadzonym zarządzeniem nr 115/12 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 21 września 2012 roku, nie zawierał zasad wyodrębnienia zobowiązań wymagalnych, który to wymóg wynikał z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności oraz z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek

budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - zakładowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

### **W zakresie gospodarki kasowej**

Przyjęty sposób dokumentowania operacji w zakresie zrealizowanych za pośrednictwem kasy dochodów budżetowych był niezgodny z zasadami określonymi w instrukcji kasowej, wprowadzonej zarządzeniem nr 2/13 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 15 stycznia 2013 roku. Operacje w ww. zakresie ewidencjonowano w raportach kasowych w kwotach zbiorczych, a mianowicie w raporcie kasowym nr 200/2014 z dnia 15 października 2014 roku, w poz. 1 wykazano przychód w wysokości 1.266,94 zł. Z dokumentacji załączonej do ww. raportu (polecenia księgowania) wynikało, że na powyższą kwotę składały się wpłaty z tytułu: podatku od nieruchomości w wysokości 511,00 zł, podatku rolnego w wysokości 177,00 zł, czynszu dzierżawnego w wysokości 95,94 zł, opłaty skarbowej w wysokości 61,00 zł opłaty za wywóz śmieci w wysokości 422,00 zł. Do ww. raportu załączono jedynie potwierdzenia przyjęcia do kasy wpłat (KP) opłaty skarbowej w wysokości 61,00 zł. W odniesieniu do pozostałych płatności załączono dokument „Sumowanie obrotów wg form i zobowiązań” z dnia 15 października 2014 roku uzyskany z programu „Księgowość zobowiązań”, który zawierał informacje o zbiorczych kwotach z uwzględnieniem rodzaju należności. Powyższe naruszało postanowienia zawarte w rozdziale IV pkt 1 i 5 ww. Instrukcji, zgodnie z którymi - wszystkie operacje kasowe muszą być udokumentowane dowodami kasowymi, a) wpłaty gotówkowe – podatek rolny, podatek od nieruchomości, podatek leśny – przychodowymi dowodami komputerowymi, pozostałe – przychodowymi dowodami kasowymi K-103. Wpłacający otrzymuje oryginał kwitu, pierwszą kopię kasjer dołącza do raportu kasowego, druga kopia pozostaje w bloczku.

### **W zakresie wieloletniej prognozy finansowej**

1. Analiza zabezpieczenia środków w budżecie na zadanie „Przebudowa stadionu miejskiego wraz z budową budynku socjalno-szatniowego w Żychlinie” wykazała, że przedmiotowego zadania nie ujęto w wieloletniej prognozie finansowej opracowanej na lata 2014-2024, przyjętej uchwałą Rady Miejskiej w Żychlinie nr XLIII/239/13 z dnia 20 grudnia 2013 roku. Wskazane zadanie było zadaniem wieloletnim przewidzianym do wykonania w latach 2013-2014, i powinno zostać ujęte w prognozie, w załączniku przedsięwzięć, także w ostatnim roku realizacji. Zaniechanie ujęcia zadania w uchwale w sprawie WPF na lata 2014-2024 zadania uniemożliwiało weryfikację danych w zakresie łącznego limitu zobowiązań dla tego zadania.
2. W dniu 28 maja 2014 roku uchwałą nr XLVIII/262/14 Rady Miejskiej w Żychlinie dokonano zmiany wieloletniej prognozy finansowej, przyjętej uchwałą nr XLIII/239/13 z dnia 20 grudnia 2013 roku, wprowadzając do wykazu przedsięwzięć wydatek majątkowy związany z zakupem na rzecz

Gminy Żychlin prawa własności nieruchomości zabudowanej w Żychlinie za kwotę 2.490.000,00 zł, z limitem wydatków dla poszczególnych okresów na lata 2015 -2024, który wynosił po 249.000,00 zł dla każdego roku, co wynikało z przyjętej – ratalnej formy zapłaty. Kontrolujące stwierdziły, że w wieloletniej prognozie finansowej przyjętej w 2014 roku, a następnie w 2015 roku nie uwzględniono ww. tytułu dłużnego (umowa sprzedaży z ceną rozłożona na raty). Przedmiotowe zobowiązanie, zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, stanowiło tytuł dłużny, i powinny je odzwierciedlać odpowiednie pozycje w wieloletniej prognozie finansowej, czyli pozycja nr 6 - Kwota długu, pozycja 14 - Dane uzupełniające o długu i jego spłacie, w tym pozycja 14.3 - Wydatki zmniejszające dług i pozycja 14.3.2 - Wydatki związane z umowami zaliczanymi do tytułów dłużnych.

### **W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat**

1. Jednostka nie ujmowała w dzienniku główna prowadzonego dla Urzędu Gminy operacji w zakresie rozrachunków z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków na koncie 991. Powyższym zaniechaniem naruszono przepisy § 12 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 208, poz. 1375), zgodnie z którymi - do ewidencji rozliczeń z tytułu inkasa służy konto pozabilansowe 991.
2. W wyniku analizy prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - (...)²;
  - (...)³;
  - organ podatkowy zaniechał egzekwowania odsetek w wysokości 71,00 zł od nieterminowej wpłaty II raty podatku od nieruchomości przez podatnika (...)⁴

---

<sup>2</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>3</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>4</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.



Zgodnie z art. 55 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Należne odsetki podatnik wpłacił w trakcie trwania kontroli RIO w Łodzi, tj. w dniu 27 listopada 2015 roku;

- odsetki od nieterminowych wpłat naliczano i pobierano w groszach, co pozostawało w sprzeczności z art. 63 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - odsetki za zwłokę zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a wynoszące 50 groszy i więcej podwyższa do pełnych złotych.
3. W wyniku analizy wydanych w latach 2013-2015 decyzji w sprawie podatku od nieruchomości dla osób fizycznych - prowadzących działalność gospodarczą oraz informacji stanowiących podstawę wydania decyzji, stwierdzono niezgodne z ewidencją gruntów opodatkowanie gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą przez podatników (...) <sup>5</sup>. Zgodnie z przepisami art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.) <sup>6</sup> - grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych. Jak wskazano powyżej, przesłanka niemożności wykorzystania gruntów do prowadzenia działalności gospodarczej powinna być wyjaśniona przez organ podatkowy. Organ podatkowy takich czynności zaniechał. W trakcie kontroli RIO w Łodzi organ podatkowy podjął takie czynności, w wyniku których - w dniu 27 listopada 2015 roku wydał dla podatników decyzje: nr 3110/3120.2016084.2.2015 i nr 3110/3120.2015287.2.2015 w sprawie zmiany wymiaru podatku od nieruchomości za rok 2015, uwzględniając zgodne z ewidencją gruntów powierzchnie gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. (...) <sup>7</sup>. Organ podatkowy podjął także czynności mające na celu wydanie ww. podatnikom decyzji

---

<sup>5</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>6</sup> Według ówczesnie obowiązującego brzmienia.

<sup>7</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

ustalających nowy wymiar podatku od nieruchomości za lata 2013 i 2014. Z uwagi na niezmiennosc stawek podatkowych od 2013 roku powinien on byc wyzszy od decyzji wymiarowych o takie same kwoty, jak w decyzjach wymienionych wyzej. Brak wlasciwych czynnosci weryfikacyjnych, do podjecia ktorzych zobowiazany byl organ podatkowy, skutkował zanizeniem kwoty podatku za cały kontrolowany okres (2013-2015) o **1.518,00 zł**.

4. W decyzji nr 3120.1.7.2014 z dnia 8 kwietnia 2014 roku i decyzji nr 3120.1.25.2014 z dnia 29 wrzesnia 2014 roku w sprawie umorzenia zaleglosci w podatku od nieruchomosci osobie prawnej, organ podatkowy odniosl sie do naleznosci podatkowych, ktore na dzien zlozenia wnioskow przez podatnika nie byly zaleglosciami. Na wniosek podatnika (...) <sup>8</sup> z dnia 14 marca 2014 roku organ podatkowy na podstawie pierwszej z wymienionych decyzji umorzyl podatnikowi czesc zaleglosci w wysokosci 8.000,00 zł wynikajaca z III raty podatku za 2014 rok, ktorej termin zaplaty uplywal w dniu 15 marca 2014 roku, natomiast zaplate pozostalej kwoty podatku w wysokosci 19.550,00 zł odroczył do dnia 31 pazdziernika 2014 roku. Na wniosek z dnia 12 wrzesnia 2014 roku (przed uplywem terminu zaplaty odroczonego decyzja nr 3120.1.7.2014 z dnia 8 kwietnia 2014 roku podatku), organ podatkowy decyzja nr 3120.1.25.2014 z dnia 29 wrzesnia 2014 roku umorzyl kolejna czesc odroczonej III raty w wysokosci 10.000,00 zł, ktora ani na dzien zlozenia wniosku podatnika, ani tez na dzien wydania decyzji nie byla zalegloscia, gdzy termin jej zaplaty uplywal w dniu 31 pazdziernika 2014 roku. Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy moze na wniosek podatnika zastosowac instytucje umorzenia wylaczenie do podatkow, co do ktorzych uplynal termin platnosci (zob. art. 51 § 1 ww. ustawy).
5. Przed wydaniem decyzji nr nr 3120.1.2, 3120.1.36.2013, 3120.1.5.2013, 3120.1.43.2013, 3120.1.25.2014, 3120.33.2014, 3120.1.11.2015, w sprawie ulg w zaplacie podatku od nieruchomosci, ktore nie uwzględnialy w calosci zadan podatnika, organ podatkowy nie wyznaczal stronie terminu umozliwiajacego wypowiedzenia sie w sprawie zebranego materiału, stosownie do wymogu wynikajacego z art. 200 § 1 w zw. z art 123 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z przywolanymi unormowaniami – organy podatkowe zobowiazane sa zapewnic stronom czynny udzial w kazdym stadium postepowania, a przed wydaniem decyzji umozliwic im wypowiedzenie sie co do zebranych dowodow i materialow oraz zgloszonych zadan.
6. Kontrola wydanych decyzji dotyczacych zwolnien z podatku rolnego z tytulü nabycia gruntow wykazala, ze w 2 na 14 skontrolowanych decyzji, (tj. w decyzjach o numerach: Fn.3111/2/2014 i Fn.3111.1.2015) blednie ustalono okres zastosowania zwolnienia, przyjmujac jego poczatek od

---

<sup>8</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 wrzesnia 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży, nie uwzględniając daty złożenia przez podatnika wniosku o zastosowanie ulgi. Zgodnie z art. 12 ust 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.), okres zwolnienia z podatku rolnego z tytułu określonego art. 12 ust. 1 pkt 4 wynosi 5 lat, i liczy się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów, a ponieważ przedmiotowe zwolnienie udzielane jest na wniosek podatnika, ulgę stosuje się zgodnie z art. 13d ust. 3 ww. ustawy, od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek.

7. Analiza dokumentacji w zakresie zastosowanych ulg w zapłacie podatku rolnego wykazała następujące nieprawidłowości:
- stwierdzono przypadki rozstrzygnięcia w decyzji w szerszym zakresie, niż żądanie zawarte we wniosku podatnika, tj. w decyzji nr Fn.3123.2.2.2013 z dnia 23 maja 2013 roku podatnik o numerze 110008 zwrócił się o odroczenie terminu płatności podatku rolnego - II raty z 2013 roku, natomiast w decyzji odroczone termin płatności łącznego zobowiązania pieniężnego, tj. podatku rolnego oraz podatku od nieruchomości,
  - rozstrzygnięcie decyzji nr Fn.3123.1.2.2014 wydanej w dniu 28 maja 2014 roku dla podatnika o numerach konta 230010 i 230039, nie wskazywało okresu zastosowanej ulgi, niezgodnie z wymogiem wynikającym z art. 210 § 1 ust. 5 ustawy Ordynacja podatkowa,
  - decyzją nr Fn.3123.1.2.2015 z dnia 14 marca 2015 roku zastosowano instytucję umorzenia zaległości podatkowej w odniesieniu do I raty podatku za 2015 rok (ustawowy termin płatności to 15 marca 2015 roku), która w dacie wydania decyzji nie była zaległością,
  - w decyzji nr Fn.3123.1.8.2014 z dnia 30 września 2014 roku wydanej na wniosek podatnika (...) <sup>9</sup> nie wskazano kwoty umorzonych odsetek od zaległości podatkowych, których wartość przekraczała kwotę określoną w art. 54 § 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa, co w konsekwencji spowodowało zaniechanie wykazania skutków finansowych zastosowanych ulg – umorzonych odsetek, w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S, w kolumnie 14 – umorzenie zaległości podatkowych. Skutki umorzonych odsetek od zaległości podatkowych powinny być wykazywane w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S w § 0910 „Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat”, zgodnie z „Klasyfikacją paragrafów dochodów, przychodów i środków”, stanowiącą załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.) oraz z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów

---

<sup>9</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

7. W wyniku analizy prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych (osoby fizyczne i osoby prawne), kontrolujące stwierdziły:

- (...) <sup>10</sup>,
- (...) <sup>11</sup>,
- (...) <sup>12</sup>,
- (...) <sup>13</sup>,
- (...) <sup>14</sup>.

Powyższe nieprawidłowości wskazują na zaniechanie czynności sprawdzających albo nienależyte ich wykonywanie.

9. Organ podatkowy zaniechał pobrania odsetek od nieterminowych wpłat podatku od środków transportowych dokonywanych w 2014 roku, w sytuacji opisanej w art. 55 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę. Odsetki za zwłokę naliczane są od dnia następującego po dniu upływu terminu płatności podatku lub terminu, w którym płatnik lub inkasent

---

<sup>10</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>11</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>12</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>13</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>14</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

był obowiązany dokonać wpłaty podatku na rachunek organu podatkowego. Wartość niewyegzekwowanych odsetek wynosiła 69,00 zł.

10. Kontrolujące stwierdziły przypadki podejmowania czynności windykacyjnych w stosunku do podatników podatku od nieruchomości z naruszeniem obowiązujących do dnia 20 maja 2014 roku przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U z 2014 r., poz. 656), które szczegółowo opisano *na stronach 87-97 protokołu kontroli*.

### **W zakresie dochodów z majątku**

1. Analiza wykonywania budżetu za 2013 rok oraz za 2014 rok wykazała, że kontrolowana jednostka nie dokonywała bieżącej aktualizacji planu dochodów budżetowych w zakresie dochodów ze sprzedaży majątku. Z zaplanowanych w budżecie Gminy na 2013 rok dochodów ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 1.500.000,00 zł, Gmina zrealizowała dochody w wysokości 887.341,90 zł, natomiast w 2014 roku zaplanowane dochody z ww. tytułu wynosiły 200.000,00 zł, a zrealizowano je w 1% tj. w kwocie 2.128,58 zł. Jednostka nie dokonywała zmian w trakcie roku budżetowego w ustalonych uchwałą budżetową wielkościach planu w tym zakresie. Po dokonanej sprzedaży nieruchomości, która miała miejsce w dniu 20 listopada 2013 roku, jak również po kolejnym negatywnym przetargu na zbycie lokali mieszkalnych, które odbyły się w październiku 2014 roku, jednostka posiadała wiedzę, że zakładane kwoty dochodów nie będą zrealizowane. Bieżąca analiza przebiegu wykonania budżetu, na którą zwracają uwagę kontrolujące w protokole, umożliwia terminowe podejmowanie działań korygujących gromadzenie dochodów i dokonywanie wydatków.
2. W wyniku kontroli postępowania przetargowego na sprzedaż nieruchomości zabudowanej, położonej w obrębie Śleszyn, oznaczonej numerem 26, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - ogłoszenie o pierwszym przetargu na sprzedaż ww. nieruchomości zamieszczono przed upływem terminu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), zgodnie z którym – w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa

własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 roku albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu,

- w ogłoszeniach o drugim i kolejnych przetargach zaniechano podania informacji o terminie pierwszego przetargu, zakończonego wynikiem negatywnym, niezgodnie z wymogiem wynikającym z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
  - na podstawie PT – protokołu zdawczo odbiorczego nr RGO.6810311.2.2013 z dnia 19 grudnia 2013 roku dokonano odpisu ze stanu składników majątku ww. nieruchomości. Zgodnie z zapisami rozdziału VIII pkt 1b załącznika nr 1 do zarządzenia nr 2/13 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 15 stycznia 2013 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, właściwym do operacji gospodarczych dokumentującym zbycie składników majątku jest dokument LT - likwidacja środka trwałego,
2. Odnotowano przypadek niebieżącego ewidencjonowania operacji występujących w danym okresie sprawozdawczym. Na podstawie PT-protokołu zdawczo – odbiorczego z dnia 16 grudnia 2013 roku zdjęto ze stanu ewidencji księgowej środków trwałych działkę nr 247, którą zbyto w dniu 8 lutego 2013 roku (dzień wydania decyzji o przekształceniu formy władania nieruchomości). Powyższe naruszało art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Ponadto w opisywanym zdarzeniu gospodarczym właściwym dokumentem potwierdzającym zmniejszenie stanu ewidencyjnego środków trwałych był druk LT - likwidacja środka trwałego.
  3. W rezultacie kontroli postępowania przetargowego na wynajem boksu garażowego nr 1, położonego przy ul. Narutowicza 83B w Żychlinie, stwierdzono, że w wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem nie zawarto informacji o terminach wnoszenia opłat za wynajem, co było wymagane przez art. 35 ust. 2 pkt 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
  4. Najemcy lokali użytkowych stanowiących własność Gminy Żychlin oraz dzierżawcy gruntów gminnych o numerze kont 110 i 113, nie zadeklarowali do opodatkowania wynajmowanych bądź wydzierżawianych nieruchomości. Obowiązek podatkowy w tym zakresie wykonywał właściciel nieruchomości, tj. Gmina Żychlin. Powyższe naruszało art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, zgodnie z którym - podatnikami podatku od nieruchomości (podatku rolnego) są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie: a) wynika z umowy zawartej z właścicielem. W trakcie prowadzonych czynności

kontrolnych podatnicy złożyli informacje o przedmiocie opodatkowania, w wyniku czego organ podatkowy wydał stosowne decyzje podatkowe. W dniu 7 grudnia 2015 roku odnotowano wpłatę podatku rolnego w wysokości 522,00 zł przez dzierżawcę nr 110 oraz w dniu 8 grudnia wpłatę dokonaną przez dzierżawcę nr 113 na kwotę 343,00 zł.

5. Analiza dokumentacji w zakresie zastosowanych ulg w zapłacie należności cywilnoprawnych wykazała, że Burmistrz Gminy nie żądał od przedsiębiorcy przedstawienia informacji o udzielonej pomocy de minimis w okresie trzech kolejnych lat poprzedzających złożenie wniosku, stosownie do wymogu wynikającego z § 6 ust. 6 uchwały nr LX/317/10 Rady Miejskiej w Żychlinie z dnia 28 września 2010 roku oraz art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu dotyczącym pomocy publicznej (tekst jednolity z 2007 r., Dz. U. nr 59, poz. 404 ze zm.), zgodnie z którymi - podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie, 2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, na pokrycie których ma być przeznaczona pomoc de minimis.

#### **W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań zleconych, na podstawie umowy, jednostkom spoza sektora finansów publicznych**

1. Jednostka nie uchwaliła na 2015 rok rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, naruszając art. 5a ust.1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.). Zasady współpracy kontrolowanej jednostki z ww. podmiotami w 2015 roku wynikały z przyjętego w dniu 12 listopada 2013 roku programu wieloletniego, którego opracowanie, zgodnie z art. 5a ust. 2 ww. ustawy, ma charakter czynności fakultatywnej.
2. Kontrola sprawozdań z wykonania zadań przez Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Adaś” i Stowarzyszenie „Przyjaciele Dwójki”, złożonych odpowiednio w dniu: 12 i 16 stycznia 2015 roku oraz dokumentów stanowiących podstawę dokonania wydatków ujętych w tych sprawozdaniach wykazała, że:
  - w rozliczeniu środków dotacji, przedłożonym przez Stowarzyszenie „Przyjaciele Dwójki”, uwzględniono fakturę nr 53/2014 z dnia 4 kwietnia 2014 roku za usługę transportową na łączną kwotę 900,00 zł, która

ujmowała wydatki sprzed okresu podpisania umowy dotacji, tj. wg drugostronnego opisu na fakturze odnotowano przewóz osób na zawody sportowe w dniach 12 lutego 2014 roku i 13 marca 2014 roku, natomiast zgodnie z zapisami § 2 ust. 1 umowy nr 21/2014 z dnia 14 marca 2014 roku, terminem realizacji zadania był okres od dnia 20 marca 2014 roku do dnia 16 grudnia 2014 roku,

- faktury dokumentujące poniesione przez Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Adaś” wydatki związane z transportem zawodników na zawody sportowe, nie zawierały danych pozwalających na ich właściwą weryfikację, a mianowicie nie określono miejsca docelowego przejazdu, terminu wykonania usługi, rodzaju wykorzystanego środka transportu, ilości przewożonych osób, czy ilości kilometrów. Zapis w kolumnie faktury „Nazwa usługi” ograniczono tylko do treści „Transport osób”, a drugostronny opis na dokumencie zawierał informacje o treści „Przewóz osób na zawody sportowe. Koszt 600,00 zł, zgodny z umową nr 22/2014, pokryty w 100% z dotacji”,
- do rozliczenia przedłożonego przez Stowarzyszenie Pomocy Szkole „Adaś” przyjęto koszt wynagrodzeń wynikających z 4 umów zleceń na łączną kwotę 5.000,00 zł (4 x 1.250,00 zł), które to umowy w swojej treści nie specyfikowały czynności zleczanych do wykonania, za które przysługiwało ustalone wynagrodzenie. Powyższe uniemożliwiało weryfikację prawidłowości realizacji postanowień zawartych umów, a tym samym zasadności poniesionego wydatku i jego zgodności z wydatkami przedstawionymi w ofercie.

### **Wydatki na rzecz szkół i przedszkoli prowadzonych przez osoby prawne inne niż jednostka samorządu terytorialnego bądź przez osoby fizyczne**

Kontrola prawidłowości obliczenia wysokości dotacji dla Społecznego Przedszkola w Orątkach wykazała, że kontrolowana jednostka zaniżyła należną placówce w 2014 roku kwotę dotacji o 4.244,00 zł, poprzez nieprawidłowe ustalenie kosztu jednostkowego poniesionego na ucznia przedszkola prowadzonego przez jednostkę samorządową. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2013, poz. 827), na każdego ucznia niepublicznego przedszkola przysługiwała dotacja w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Uwzględniając wydatki publicznych przedszkoli samorządowych, po wszystkich zmianach dokonanych w ciągu roku, koszt jednostkowy poniesiony na jednego ucznia przedszkola prowadzonego przez jednostkę samorządową wynosił 630,67 zł, w związku z czym miesięczna stawka dotacji na jednego ucznia przedszkola niepublicznego wynosiła 473,00 zł, co przy 217 uczniach niepublicznego przedszkola, stanowiło należną



kwotę dotacji w 2014 roku w wysokości 102.641,00 zł. Jednostka ustalała kwotę dotacji w trakcie roku w oparciu o pięć stawek, które wyliczano wraz ze zmianami planu budżetu, przy czym w sytuacji ustalenia nowej stawki, nie korygowano kwot dotacji już przekazanych, co spowodowało, że Gmina z należnej w 2014 roku kwoty 102.641,00 zł przekazała Przedszkolu Społecznemu tylko kwotę 98.397,00 zł.

W omawianym zakresie podkreślić należy, że dotacje udzielane na podstawie ustawy o systemie oświaty mają charakter roczny, a zmiana planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach (przedszkolach) publicznych na 1 ucznia w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości w odniesieniu do całego roku budżetowego (wysokości po zmianach są planem rocznym). W tym kontekście przywołać należy orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym:

- a) dotacje oświatowe są świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do dnia 15 grudnia, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego – wyrok SN z dnia 22 maja 2014 roku IV CSK 531/13 za LEX,
- b) *świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek (zob. także wyrok SN z dnia 22 maja 2014, IV CSK 531/13, OSNC 2015, Nr 4, poz. 2015, dotyczący dotacji dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych na podstawie art. 90 ust. 2a u.s.o.). Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego świadczenia.”* - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 roku (V CSK 376/14),

Według stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2014 roku (IV CSK 531/13): *„W nauce prawa przyjmuje się, że świadczenia będące przedmiotem stosunków zobowiązaniowych dzielą się na jednorazowe, ciągłe i okresowe. Podstawowym kryterium kwalifikacyjnym takiego podziału jest czynnik czasu, uzupełniony przez pewne dodatkowe cechy wyróżniające. Świadczenia jednorazowe charakteryzują się tym, że ich treść i rozmiar są oznaczone przez wskazanie zachowania się dłużnika, do którego jest on obowiązany, bez odwoływania się do czynnika czasu. Jeżeli przedmiot świadczenia jednorazowego jest podzielny, może ono być spełniane częściami, np. w ratach. W takim wypadku element czasu nie wpływa jednak na treść i rozmiar świadczenia, lecz wskazuje jedynie sposób jego wykonania. Czynnik czasu, jako wyznacznik treści i rozmiaru świadczenia, odgrywa istotną rolę w świadczeniach ciągłych i okresowych. Świadczenie ciągłe polega na określonym, stałym zachowaniu się dłużnika przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego. Nie można w nim jednak -*

*odmiennie niż w świadczeniach okresowych - wyróżnić powtarzających się, odrębnych czynności, które mogłyby być uznane za świadczenia samodzielne. Świadczenia okresowe to czynności powtarzające się cyklicznie w określonych z góry odstępach czasu. Z reguły polegają one na periodycznym spełnianiu przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego świadczeń pieniężnych lub rzeczy zamiennych. Świadczenie okresowe jest świadczeniem samodzielnym, a nie częścią jednego większego świadczenia, którego rozmiar został określony bez uwzględnienia czynnika czasu. Przy świadczeniach okresowych ostateczny rozmiar świadczeń, jakie powinien otrzymać wierzyciel, zależy od czasu trwania stosunku zobowiązaniowego, częstotliwości spełniania świadczeń oraz ich wysokości. Czynnikiem czasu wyznacza więc nie tylko treść świadczenia, lecz także ich globalny rozmiar. Cechą charakterystyczną jest natomiast powtarzanie się kolejnych świadczeń w określonych odstępach czasu”.*

### **W zakresie ewidencji składników majątkowych oraz inwentaryzacji**

1. Analiza zapisów księgi inwentarzowej z 2014 roku wykazała, że operacje w zakresie zwiększenia wartości istniejącego środka trwałego wprowadzono do ewidencji analitycznej jako nowy środek trwały, co skutkowało błędnym wyliczeniem jego ostatecznej wartości, np. w grupie użytkownika – administracja pod poz. 152 zaewidencjonowano składnik o nazwie „Modernizacja budynku Barlickiego” bilans otwarcia o wartości 917.327,99 zł (nr inwentarzowy - 1/10/105/52/2008), pod poz. 153 zaewidencjonowano składnik o nazwie „budynek Barlickiego” bilans otwarcia o wartości 773.651,01 zł (nr inwentarzowy - 1/10/105/56/2008), pod poz. 154 zaewidencjonowano składnik o nazwie „modernizacja budynku Barlickiego” bilans otwarcia o wartości 580.024,42 zł (nr inwentarzowy - 1/10/105/6/2010), a właściwa wartość dla ww. środka trwałego, według bilansu otwarcia na 2014 rok to 2.271.003,33 zł.
2. Stwierdzono przypadki przyjęcia błędnych stawek umorzeniowych dla środków trwałych z grupy 1 i 2, co szczegółowo opisano *na stronie 169 protokołu kontroli*. Należy wskazać, że zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne umarza się lub amortyzuje. Odpisów umorzeniowych lub amortyzacyjnych dokonuje się według zasad przyjętych przez jednostkę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Ustalając zasady umarzania lub amortyzacji, jednostka może przyjąć stawki określone w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez dysponenta części budżetowej albo zarząd jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, niewłaściwe oznaczenie środka trwałego w ewidencji księgowej nie pozwalało na ustalenie, jaki środek trwały jest umarzony, a tym samym na ustalenie prawidłowej stawki amortyzacji, np.:

„zagospodarowanie terenu wokół UG” - zastosowana stawka umorzeniowa 4,5%, „infrastruktura Orłowskiego” - zastosowana stawka umorzeniowa 4,5%.

3. Jednostka nie ustaliła stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych. Stosownie do art. 16m ust. 1 i 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.) - okres dokonywania odpisów amortyzacyjnych od wartości niematerialnych i prawnych nie może być krótszy niż 24 miesiące dla licencji (sublicencji) na programy komputerowe oraz od praw autorskich. Podatnicy ustalają stawki amortyzacyjne dla poszczególnych wartości niematerialnych i prawnych na cały okres amortyzacji przed rozpoczęciem dokonywania odpisów amortyzacyjnych.
4. Zarządzeniem nr 148/14 z dnia 8 grudnia 2014 roku Burmistrz Gminy Żychlin podjął decyzję o przeprowadzeniu inwentaryzacji metodą spisu z natury środków trwałych. Zwrócić należy jednak uwagę na art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz postanowienia obowiązującej w jednostce Instrukcji inwentaryzacyjnej, zgodnie z którymi - inwentaryzację gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości i środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, przeprowadza się drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.
5. Na podstawie dokumentów źródłowych z przeprowadzonej inwentaryzacji pełnej w Urzędzie Gminy w Żychlinie, według stanu na dzień 30 listopada 2014 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - spis z natury druków ścisłego zarachowania przeprowadzono w dniu 28 listopada 2014 roku w godz. 14 -15, na arkuszu spisowym nr 93/2014, który według zapisów ewidencji druków ścisłego zarachowania został wydany do użytku w dniu 10 grudnia 2014 roku, tj. po dniu przeprowadzenia spisu z natury,
  - licencje, programy komputerowe oraz grunty i środki trwałe trudno dostępne oglądowi nie zostały zinwentaryzowane metodą weryfikacji sald, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, w myśl którego - inwentaryzacja ww. składników aktywów winna być przeprowadzona drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników,
  - odnotowano przypadki wskazania tej samej daty i godziny rozpoczęcia oraz zakończenia spisu z natury dla kilku arkuszy, które swym spisem obejmowały ten sam rodzaj składników majątkowych znajdujących się na określonym polu spisowym. Spis z natury oznacza moment, na który stwierdza się faktyczny stan składników majątku i w związku z tym, na arkuszu spisowym powinien być odnotowany czas, w którym dokonano faktycznego przeliczenia składników majątku w nim zarejestrowanych,
  - stwierdzono przypadki niewłaściwego określenia nazwy środka trwałego np.: na arkuszu spisowym nr 90/2014 pod poz. 18 w nazwie przedmiotu spisywanego wskazano „Wyposażenie Nadzieja”, na arkuszu spisowym nr

90/2014 pod poz. 44 w nazwie przedmiotu spisywanego wskazano „Rewitalizacja Starówki Miejskiej”. Spis z natury oznacza stwierdzenie rzeczywistej ilości składników majątku w momencie jego przeprowadzania, w związku z powyższym niemożliwym jest stwierdzenie ilości i wartości ulepszenia danego środka trwałego, jak to miało miejsce w odniesieniu do budynków czy budowli,

- w arkuszach spisowych, na których zinwentaryzowano środki trwałe, zaniechano wskazania jednostki miary, co było wymagane przez postanowienia zawarte w rozdziale V pkt 8 Instrukcji inwentaryzacyjnej,
  - stwierdzono przypadki zaniechania wskazania w arkuszu numeru inwentarzowego danego składnika majątku, który to wymóg wynikał z zapisów zawartych w rozdziale V pkt 8 instrukcji inwentaryzacyjnej. Brak wskazania powyższej informacji utrudniał weryfikację danych zawartych w przedmiotowych arkuszach z księgową ewidencją analityczną, a tym samym wycenę przedmiotów majątkowych,
  - w arkuszu spisowym nr 89/2014 od poz. 34 do poz. 51 jako symbol numeru inwentarzowego wskazano użytkownika składników majątku, tj. Spółkę „MIG-MA” (w której 100% udziałów posiada Gmina Żychlin),
  - stwierdzono przypadki zaniechania wskazania na arkuszach spisowych oznaczenia pola spisowego, np. na arkuszach nr 67-71/2014 jako pole spisowe ujęto „Komputery”. Komputer jest przedmiotem, a tym samym składnikiem majątku podlegającym spisowi z natury, natomiast pole spisowe jest to pomieszczenie bądź obszar, w którym (na którym) znajdują się określone środki trwałe.
6. Analiza zapisów protokołu weryfikacji salda konta 011 – środki trwałe, wykazała, że wartości w nim podane w zakresie salda początkowego oraz zwiększeń jakie miały miejsce w 2014 roku były niezgodne z danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy, a mianowicie: w protokole wykazano saldo początkowe w wysokości 54.454.462,50 zł, natomiast według ewidencji księgowej saldo to wynosiło 54.454.462,80 zł, w protokole zwiększenia składników majątku wykazano łączną kwotę 6.772.084,82 zł, podczas gdy według ewidencji księgowej była to kwota 6.830.084,82 zł. Różnica wynosiła 58.000,00 zł, wartość tę stanowił zakupiony w 2014 roku lokal mieszkalny przy ul. Narutowicza w Żychlinie (poz. ksiąg. PK9204/1 z dnia 12 listopada 2014 roku). Z powyższego wynika, że inwentaryzację metodą weryfikacji sald ww. składników majątku przeprowadzono nierzetelnie, naruszając art. 27 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych, należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.
7. Należności wynikające z salda konta 250, które w całości stanowiła pożyczka udzielona Ochotniczej Straży Pożarnej w Żychlinie (osoba prawna

prowadząca księgi rachunkowe) w kwocie 40.000,00 zł, zinventaryzowano metodą weryfikacji sald, czym naruszono art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację, m.in., aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.

### **W zakresie zadań realizowanych na podstawie umów oraz porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego**

Na mocy umowy z dnia 8 października 2014 roku Burmistrz Gminy zobowiązał się do udzielenia Powiatowi Kutnowskiemu pomocy finansowej w zakresie i wysokości odbiegających od ustaleń dokonanych przez organ stanowiący w uchwale nr LI/282/14 z dnia 12 sierpnia 2014 roku. Rada Miejska w Żychlinie ww. uchwałą (ze zmianami wprowadzonymi uchwałą nr LIII/290/14 z dnia 27 października 2014 roku) postanowiła o udzieleniu Powiatowi Kutnowskiemu pomocy finansowej w formie dotacji celowej na modernizację dróg powiatowych. Pierwsza z wymienionych uchwał ustalała pomoc finansową na remont drogi powiatowej nr 2111E Drzewoszki – Czesławów – Wojszyce (odcinek od skrzyżowania z drogą powiatową nr 2110 E do granicy z Bedlnem), w wysokości nie wyższej, niż 125.000,00 zł przy całkowitych kosztach zadania 250.000,00 zł. Drugą z wymienionych uchwał Rada zwiększała zakres i wartość udzielanej pomocy, a mianowicie pomocą objęto remont drogi powiatowej nr 2111 E Drzewoszki – Czesławów - Kręcieszki – Wojszyce - Szewce Owsiane oraz drogi nr 2110 E Oporów – Drzewoszki – Dobrzelin i ustalono kwotę pomocy w wysokości 159.000,00 zł. Należy więc wskazać, że organ stanowiący wolę udzielenia pomocy w kwocie i zakresie wskazanym w umowie z dnia 8 października 2014 roku wyraził dopiero w uchwale nr LIII/290/14 z dnia 27 października 2014 roku, natomiast uchwała nr LI/282/14 z dnia 12 sierpnia 2014 roku upoważniała Burmistrza Gminy do zawarcia umowy pomocy tylko do wysokości 125.000,00 zł i na remont konkretnie wskazanego odcinka drogi nr 2111E.

### **W zakresie prawidłowości wyliczenia średnich wynagrodzeń nauczycieli**

1. Analiza struktury zatrudnienia nauczycieli stażystów zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Żychlin w 2014 roku, przeprowadzona na podstawie dokumentacji źródłowej (angaże, karty wynagrodzeń, zwolnienia chorobowe), wykazała nieprawidłowe jej ustalenie:
  - średnie zatrudnienie w okresie od stycznia do sierpnia 2014 roku - według wyliczeń kontrolowanej jednostki wynosiło 1,17 etatu, natomiast prawidłowa liczba etatów w tym okresie wynosiła 1,13. Zidentyfikowane różnice w wyliczeniu wielkości zatrudnienia dotyczyły pracownika o numerze 720

i odnotowano je w miesiącach: styczniu zawyżono o 0,10 etatu, w marcu zawyżono o 0,20 etatu i w czerwcu zaniżono o 0,05 etatu,

- średnie zatrudnienie w okresie od września do grudnia 2014 roku - według wyliczeń jednostki wynosiło 4,32 etaty, podczas gdy prawidłowa liczba etatów w tym okresie wynosiła 4,31. Zidentyfikowane różnice odnotowano w odniesieniu do pracownika o numerze 833 w miesiącu wrześniu (wymiar zatrudnienia zawyżono o 0,02 etatu).

W związku z powyższym sumę iloczynów średniorocznej liczby etatów i średnich wynagrodzeń, ustalonych dla ww. okresu, w odniesieniu do nauczycieli stażystów zawyżono o kwotę 760,93 zł, co w konsekwencji spowodowało zawyżenie dodatku uzupełniającego wyliczonego indywidualnie dla każdego nauczyciela z badanej grupy.

2. W wyniku analizy struktury zatrudnienia nauczycieli stażystów, kontrolujące stwierdziły błędne wyliczenie wielkości zatrudnienia nauczycieli, zatrudnianych w trakcie miesiąca, np. z umowy o pracę z dnia 2 stycznia 2014 roku zawartej z pracownikiem nr 720 wynikało, że został on zatrudniony na czas zastępstwa na pełny etat w okresie od dnia 7 stycznia 2014 roku do dnia 27 czerwca 2014 roku. Wielkość etatu wyliczona przez kontrolowaną jednostkę w poszczególnych miesiącach przedstawiała się następująco: styczeń – luty - 1 etat, marzec – 0,77 etatu (pracownik przebywał na zwolnieniu chorobowym), kwiecień – maj – 1 etat, czerwiec - 0,90 etatu. Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że przy obliczaniu wielkości etatu dla pracownika liczbę przepracowanych dni dzielono przez 30, a mianowicie: dla miesiąca czerwca 27 dni : 30 dni = 90% x 1 etat = 0,90 etatu. Powyższe naruszało § 3 ust. 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 6, poz. 35), zgodnie z którym - przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się, proporcjonalnie do okresów, w których nie wypłacono wynagrodzenia ze środków ujętych w planie finansowym szkoły, liczby etatów nauczycieli w okresach nieobecności w pracy, za czas których nie przysługuje wynagrodzenie. W przypadku nauczycieli, którzy nie przepracowali pełnego miesiąca, wynagrodzenie liczy się stosownie do treści § 12 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy (Dz. U. nr 62, poz. 289 ze zm.), zgodnie z którymi to przepisami - w celu obliczenia wynagrodzenia, ustalonego w stawce miesięcznej w stałej wysokości, za przepracowaną część miesiąca, jeżeli pracownik w tym miesiącu był nieobecny w pracy z innych przyczyn niż niezdolność do pracy spowodowana chorobą i za czas tej nieobecności nie zachowuje prawa do wynagrodzenia - miesięczną stawkę wynagrodzenia dzieli się przez liczbę

godzin przypadających do przepracowania w danym miesiącu i otrzymana kwotę mnoży się przez liczbę godzin nieobecności pracownika z tych przyczyn. Tak obliczoną kwotę wynagrodzenia odejmuje się od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc. Mając na uwadze sposób wyliczania wynagrodzenia nauczyciela, którego okres pozostawania w stosunku pracy nie obejmuje pełnego miesiąca, zasadnym jest, aby ustalając średnioroczną strukturę zatrudnienia wielkość etatu tego nauczyciela naliczyć proporcjonalnie do liczby dni roboczych w danym miesiącu. W związku z powyższym w analizowanym przypadku wielkość zatrudnienia w styczniu wynosiła 0,90 etatu, natomiast w czerwcu wynosiła 0,95 etatu (szczegółowy opis wyliczenia zawarto *na stronie 188 protokołu kontroli*). Powyższą nieprawidłowość odnotowano również w wyliczeniu wielkości zatrudnienia dla pracownika o numerze 833 we wrześniu 2014 roku.

3. W zakresie struktury zatrudnienia pracownika o numerze konta 720 uwzględniono okres przebywania na zwolnieniu chorobowym na podstawie wydanych zaświadczeń lekarskich, tj. w dniach od 19 marca do 21 marca 2014 roku oraz od 23 marca do 28 marca 2014 roku (razem 8 dni), natomiast z dokumentacji płacowej wynikało, że pracodawca ww. pracownikowi wypłacił zasiłek chorobowy za okres 13 dni, tj. od 14 marca do 21 marca 2014 roku oraz od 23 marca do 28 marca 2014 roku. Powyższym naruszano § 3 ust. 7 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z którym - przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli nie uwzględnia się liczby etatów nauczycieli, proporcjonalnie do okresów, w których pobierali zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub zasiłek opiekuńczy. W związku z powyższym prawidłowo wyliczona struktura zatrudnienia dla ww. pracownika powinna uwzględniać 13-dniowy okres pobierania zasiłku chorobowego.

*Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu

w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Dokonać analizy obowiązujących w jednostce unormowań dotyczących procedur kontroli wewnętrznej, w celu dostosowania ich do obowiązujących przepisów, uwzględniając faktyczną strukturę organizacyjną Urzędu.
2. Operacje gospodarcze ewidencjonować w księgach rachunkowych w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym.
3. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Zapewnić prawidłowe funkcjonowanie ksiąg rachunkowych (dziennika obrotów, księgi głównej, ksiąg pomocniczych, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawieniu obrotów i sald ksiąg pomocniczych), zgodnie z wymogami określonymi w art. 13 ustawy o rachunkowości.
5. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-Z oraz w wieloletniej prognozie finansowej kwoty długu, z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczących danych ujmowanych w wieloletniej prognozie finansowej.
6. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb – PDP oraz Rb-27S, skutków finansowych wynikających z decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 11 lit. a i lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
7. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 15 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.



8. Operacje kasowe dokumentować zgodnie z obowiązującymi zasadami gospodarki kasowej ze szczególnym uwzględnieniem zapisu rozdziału IV pkt 5 obowiązującej Instrukcji kasowej.
9. W wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uwzględniać przedsięwzięcia także w ostatnim roku ich realizacji.
10. Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników na bieżąco ewidencjonować na koncie pozabilansowym 991.
11. Zapewnić dokonywanie czynności, o których mowa w art. 272 pkt 3, art. 274 § 1 i art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którymi - organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności stanu faktycznego z przedstawionymi dokumentami, a w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
12. Podjąć lub kontynuować czynności mające na celu wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
13. Zapewnić przestrzeganie art. 55 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli dokonana wpłata nie pokrywa kwoty zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę, wpłatę tę zalicza się proporcjonalnie na poczet kwoty zaległości podatkowej oraz kwoty odsetek za zwłokę w stosunku, w jakim, w dniu wpłaty, pozostaje kwota zaległości podatkowej do kwoty odsetek za zwłokę.
14. Instytucję umorzenia stosować tylko do zaległości podatkowych, tj. do podatków (rat), co do których upłynął termin płatności.
15. Zapewnić podatnikom możliwość czynnego udziału w postępowaniach podatkowych, a przed wydaniem decyzji odmownej, nie uwzględniającej w całości żądań podatnika, umożliwić wypowiedzenie się w sprawie zebranego materiału dowodowego, stosownie do art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
16. Zapewnić przestrzeganie art. 12 ust.3 w zw. z art. 13d ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, w zakresie okresu stosowania zwolnienia z podatku rolnego, przysługującego z tytułu nabycia gruntów na utworzenie lub powiększenie gospodarstwa rolnego.
17. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do egzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. 2014, poz. 1619 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).

18. Zapewnić monitorowanie procesów związanych z realizacją zaplanowanych dochodów budżetowych w celu dokonania stosownych zmian w uchwale budżetowej, w przypadku danych wskazujących na niemożność wykonania dochodów w założonych kwotach.
19. Zapewnić przeprowadzenie przetargów na sprzedaż nieruchomości z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1490).
20. Operacje w zakresie zbycia składników majątku ewidencjonować na podstawie protokołu likwidacji - druku LT, zgodnie z zapisami rozdziału VIII pkt 1b załącznika nr 1 do zarządzenia nr 2/13 Burmistrza Gminy Żychlin z dnia 15 stycznia 2013 roku w sprawie dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości.
21. Podejmować działania mające na celu opodatkowanie wynajmowanych bądź wydzierżawianych nieruchomości stanowiących własność Gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym.
22. Zapewnić uchwalanie rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w terminie wskazanym w art. 5a ust.1 ww. ustawy.
23. Zapewnić należytą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym udzielono dotacji na dofinansowanie realizacji zadania publicznego, przestrzegając ustaleń zawartych w spisanych na tę okoliczność umowach.
24. W zakresie udzielania dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli przestrzegać przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczące rocznego charakteru tego świadczenia, co zakłada uwzględnienie planu wydatków i dochodów budżetowych z wprowadzonymi zmianami (jako podstawy obliczenia dotacji). Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zwraca jednocześnie uwagę na zmiany stanu prawnego obowiązujące od dnia 1 września 2015 roku w zakresie udzielania dotacji na rzecz przedszkoli niepublicznych i zróżnicowanie wysokości udzielanej dotacji (art. 90 ust.1b i art. 90 ust.2b ww. ustawy).
25. Zapewnić prawidłowe ewidencjonowanie zwiększeń wartości środka trwałego.
26. Zapewnić stosowanie właściwych stawek umorzeniowych, określonych w wykazie rocznych stawek amortyzacyjnych, stanowiącym załącznik do ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, bądź stawek ustalonych przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

27. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych o wartości początkowej wyższej niż 3.500,00 zł.
28. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów w zakresie stosowania metod właściwych do zinwentaryzowania poszczególnych aktywów i pasywów.
29. Zapewnić przestrzeganie kompetencji organu stanowiącego w zakresie podejmowania decyzji o udzieleniu innym jednostkom samorządu terytorialnego pomocy finansowej lub rzeczowej, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 216 ust.2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
30. Przy ustalaniu struktury zatrudnienia nauczycieli przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.
31. Wyliczając strukturę zatrudnienia pracownika, który nie przepracował pełnego miesiąca z innych przyczyn, niż choroba, stosować przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalania wynagrodzenia w okresie niewykonywania pracy oraz wynagrodzenia stanowiącego podstawę obliczania odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych do wynagrodzenia oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej, ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżeń, w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Żychlinie,  
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Żychlinie,  
aa.