

Łódź, 15 lipca 2016 roku

Pan  
ANDRZEJ WERLE  
Wójt Gminy Nieborów

WK – 602/50/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Nieborów<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2015, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; zadłużenia jednostki; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych, wydatków z zakresu pomocy społecznej; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku oraz w zakresie poniesionych wydatków 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 kontroli wewnętrznej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

**I.**

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 29 marca – 6 maja 2016 roku. Protokół podpisany został w dniu 27 maja 2016 roku.

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

Analiza sprawozdań budżetowych: Rb-PDP – sprawozdania z wykonania dochodów podatkowych Gminy Nieborów oraz sprawozdania Rb-27S – z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 roku wykazała, że w zakresie podatku od nieruchomości kwoty skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych obliczone za okres sprawozdawczy zostały zawyżone o kwotę 144.616,02 zł (odpowiednio - kolumna 3 sprawozdania Rb-PDP i kolumna 12 sprawozdania Rb-27S za 2014 rok). Stwierdzone zawyżenie było wynikiem pomyłki merytorycznego pracownika, który podwójnie ujął kwotę skutków obniżenia górnych stawek podatkowych wyliczonych dla nieruchomości stanowiących własność Gminy. W dniu 27 kwietnia 2016 roku Gmina Nieborów dokonała korekty przedmiotowych sprawozdań i przekazała je Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi.

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

1. Analiza wydanych w latach 2014 - 2015 decyzji w sprawie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości osobom fizycznym – prowadzącym działalność gospodarczą oraz informacji stanowiących podstawę ich wydania wykazała nieprawidłowe opodatkowanie gruntów i budynków w przypadku podatników o numerach ewidencyjnych: (...) <sup>2</sup>, a mianowicie:
  - (...) <sup>3</sup>;
  - (...) <sup>4</sup>;
  - (...) <sup>5</sup>,

---

<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 § 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.

<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 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>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>.

Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716) - grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą chyba, że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych (stan prawny obowiązujący do dnia 31.12.2015 roku). Podatnicy nie wskazali faktów uniemożliwiających wykorzystanie gruntów i budynków wykazanych jako pozostałe, będących w ich posiadaniu, do prowadzenia działalności gospodarczej, a z przedłożonej do kontroli dokumentacji wynikało, że organ podatkowy takiej wiedzy nie posiadał i nie podjął działań wyjaśniających, mających na celu ustalenie stanu faktycznego. Przesłanka niemożności wykorzystania gruntów i budynków do prowadzenia działalności gospodarczej, jak również inne okoliczności uzasadniające opodatkowanie ich według stawek podatkowych dla gruntów i budynków pozostałych, powinny być przez organ podatkowy wyjaśnione w sposób sformalizowany - na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), w szczególności art. 272 pkt 3 i art. 274a § 2 ww. ustawy.

3. Stwierdzono 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 trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 656).

### **W zakresie dochodów z majątku**

Wójt Gminy Nieborów – po wygaśnięciu umowy dzierżawy nieruchomości gminnej o pow. 10 m<sup>2</sup> zawartej na okres 3 lat - podpisał w dniu 3 kwietnia 2014 roku kolejną umowę dzierżawy ww. nieruchomości z tym samym dzierżawcą, na taki sam okres czasu, bez wymaganej uchwały Rady Gminy. Powyższe stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2016 roku Dz.U. poz. 446), według którego - do wyłącznej własności rady gminy należy podejmowanie uchwał

---

<sup>6</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.

w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wdzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuży niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Stosowna uchwała Rady Gminy Nieborów w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnej umowy dzierżawy została podjęta w dniu 24 czerwca 2015 roku (uchwała nr X/39/2015).

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

Kontrola sprawozdań z wykonania zadań przez Ludowy Klub Sportowy „Orzeł Nieborów” i Ludowy Klub Sportowy „Czarni Bednary”, złożonych odpowiednio w dniach 12 i 15 stycznia 2016 roku oraz dokumentów stanowiących podstawę dokonania wydatków, ujętych w ww. sprawozdaniach wykazała, że:

- w rozliczeniu obydwu klubów uwzględniono koszty wynagrodzeń wynikające z umów zleceń, których przedmiot nie został szczegółowo określony, a mianowicie klub „Orzeł Nieborów” sfinansował ze środków dotacji wynagrodzenia w łącznej kwocie 17.761,52 zł wynikające z umów zleceń nr 1/2015 oraz nr 2/2015 za „*Szkolenie piłkarskie seniorów*” w okresie od 1 kwietnia 2015 roku do 31 października 2015 roku. Analogicznie klub „Czarni Bednary” wykazał koszt wynagrodzeń w wysokości 10.800,00 zł wynikający z umów zleceń: nr 1/2015 z dnia 1 kwietnia 2015 roku i nr 3/2015 z dnia 20 lipca 2015 roku na „*Prowadzenia zajęć treningowych i szkolenia drużyny piłki nożnej seniorów i trampkarzy*” w okresie od 2 kwietnia do 27 czerwca 2015 roku i od 21 lipca do 30 października 2015 roku. Zapisy umów, które nie określały częstotliwości przeprowadzanych zajęć, liczebności grup treningowych, uniemożliwiały weryfikację prawidłowości ich realizacji, a należy wskazać, że wynagrodzenia wynikające z ww. umów pokrywano w całości ze środków dotacji;
- faktury dokumentujące 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, liczby przewożonych osób czy też odległości. Zapis w kolumnie faktury „Nazwa usługi” ograniczono tylko do treści „Transport osób”, a drugostronny opis na dokumencie zawierał informacje o treści „*Transport zawodników na mecze sparingowe*”;
- w rozliczeniach obydwu klubów sportowych wykazano wydatki, których nie przewidywały oferty stanowiące podstawę dofinansowania realizowanego zadania. W kosztorysach ofertowych, w pozycji „koszty merytoryczne”, kontrolowane kluby skalkulowały wydatki na: Ludowy Klub Sportowy „Orzeł

Nieborów" - „...zakup sprzętu sportowego, transport, opłaty OZPN, wynagrodzenia trenera, utrzymanie boiska”, a Ludowy Klub Sportowy „Czarni Bednary” - „...zakup sprzętu sportowego, delegacje sędziowskie, transport na zawody, opieka medyczna, wynagrodzenia instruktorów, wpisowe, licencje, utrzymanie boisk i obiektu, wynajem obiektów na treningi, napoje itp.”. Natomiast według przedłożonych rozliczeń, obydwa kluby ze środków dotacji sfinansowały uczestnictwo członków klubu w obozie sportowym organizowanym przez Związek Harcerstwa Polskiego w kwotach: Klub „Czarni Bednary” - 2.060,00 zł i Klub „Orzeł Nieborów” - 4.500,00 zł, co potwierdzały rachunki nr 971 i nr 972 z dnia 12 sierpnia 2015 roku. Żadna z analizowanych ofert stanowiących podstawę przyznania dotacji nie zawierała w swojej treści informacji wskazującej na możliwość poniesienia wydatku (współfinansowanego ze środków dotacji), związanego z uczestnictwem członków klubu w obozie sportowym.

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

Na podstawie wybranej do kontroli próby stwierdzono nieprawidłowe wyliczenie średniej struktury zatrudnienia nauczycieli kontraktowych i dyplomowanych zatrudnionych w jednostkach oświatowych prowadzonych przez Gminę Nieborów w 2015 roku w odniesieniu do:

- nauczyciela kontraktowego nr 316 zatrudnionego w ZPO w Nieborowie na pełnym etacie, który w miesiącu wrześniu przebywał 3 dni na urlopie bezpłatnym. Wyliczona przez jednostkę struktura zatrudnienia w tym miesiącu wynosiła 0,90 etatu ( $1 - (3 \text{ dni} / 30 \text{ dni}) = 1 - 0,1 = 0,90$ ), podczas gdy powinno być 0,86 etatu ( $1 - (3 \text{ dni} / 22 \text{ dni robocze}) = 1 - 0,14 = 0,86$ ). Powyższą nieprawidłowość odnotowano jeszcze przy ustaleniu struktury zatrudnienia ww. pracownika w kwietniu i w październiku oraz w odniesieniu do nauczyciela kontraktowego o numerze 313 w miesiącach: lutym, kwietniu i maju, a także w stosunku do nauczyciela dyplomowanego nr 378 w miesiącu wrześniu.

Zgodnie z § 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 ze zm.), 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.). Warto zaznaczyć, że dla każdego miesiąca ustala się odrębną liczbę dni roboczych. Zatem 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;

- nauczyciela dyplomowanego nr 221 zatrudnionego w Gimnazjum w Dzierżgówku, któremu pomniejszono strukturę zatrudnienia w miesiącu grudniu o czas przebywania na zwolnieniu chorobowym (w dniach od 11-31 grudnia 2015 roku), podczas gdy ww. nieobecność została rozliczona w styczniu 2016 roku. Wyliczona przez kontrolowaną jednostkę wielkość etatu dla grudnia wynosiła 0,23, natomiast z dokumentacji płacowej (listy płac i listy zasiłkowej sporządzonych w dniu 30 listopada 2015 roku) wynikało, że w dniu 1 grudnia 2015 roku wypłacono pracownikowi wynagrodzenie za czas choroby (28 dni) oraz zasiłek chorobowy za okres 2 dni (zwolnienie chorobowe za okres od 11 listopada do 8 grudnia 2015 roku), w związku z powyższym prawidłowo ustalona wielkość etatu wynosić powinna 0,93 ( $1 - (2 \text{ dni}/30 \text{ dni}) = 1 - 0,07 = 0,93$ ). Powyższe naruszało § 3 ust. 7 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, 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. Według załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia ustalając okres zatrudnienia nauczyciela, który przez część miesiąca pobierał zasiłek lub inne świadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, za miesiąc przyjmuje się 30 dni.

Odnotowane różnice w wyliczonej strukturze zatrudnienia nie skutkowały koniecznością naliczenia i wypłaty dodatku uzupełniającego.

*Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy merytorycznie właściwi, w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta 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. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP oraz Rb-27S skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, stosownie do § 3 ust. 1 pkt 9 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. z 2014 r., poz. 119 ze zm.).
2. Zapewnić przestrzeganie art. 272 pkt 3 i art. 274a § 2 ustawy z dnia 20 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.
3. Podjąć działania mające na celu ustalenie stanu faktycznego w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości, wykazanych przez podatników ujętych w pierwszej części wystąpienia i wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania.
4. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 599) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).
5. Kolejne umowy dzierżawy na okres 3 lat między tymi samymi podmiotami, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, następujące po umowach zawieranych również na czas oznaczony do 3 lat zawierać po uprzednim uzyskaniu zgody Rady Gminy, stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
6. 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. Dokonać analizy rozliczenia dotacji przedłożonego przez Ludowy Klub Sportowy „Orzeł Nieborów” oraz Ludowy Klub Sportowy „Czarni

Bednary”, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

7. 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.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta 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 Gminy Nieborów ,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Nieborów,

aa.