

Łódź, dnia 7 listopada 2016 roku

Pani
Małgorzata Dzwonek
Wójt Gminy Dobryczyce

WK-602/69/2016

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, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Dobryszycach¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2015 i I półrocza 2016 roku, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 11 lipca – 12 sierpnia 2016 roku. Protokół podpisany został w dniu 13 września 2016 roku.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Na podstawie wyciągu bankowego od nr 162 do nr 163 z dnia 31 grudnia 2015 roku stwierdzono, że ewidencjonując w księgach rachunkowych organu operację polegającą na sprostowaniu przelewu z dnia 29 grudnia 2015 roku dotyczącego zwrotu niewykorzystanej kwoty dotacji oraz operację polegającą na rozliczeniu z Urzędem Wojewódzkim dotyczącym zwrotu środków od dłużnika alimentacyjnego, dokonano przeksięgowania kwot operacji ze znakiem minus na koncie 133 – rachunek budżetu (Wn133/Ma133), celem zachowania czystości obrotów. Powyższe stanowiło naruszenie zasad wynikających z opisu do konta 133 – Rachunek budżetu, zawartego w załączniku nr 2 do 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). Ze wskazanego przepisu wynika, że zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem.
2. W 2015 roku obsługę finansową jednostek oświatowych Gminy Dobryczyce prowadzili pracownicy Urzędu Gminy Dobryczyce na podstawie porozumienia zawartego przez Wójta Gminy Dobryczyce dnia 2 stycznia 2015 roku z dyrektorami poszczególnych jednostek oświatowych. Wskazać należy, że od dnia 1 stycznia 2016 roku obowiązują regulacje wynikające z ustawy z dnia 25 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 roku, poz.1045), wprowadzające w treści ustawy o samorządzie gminnym zasady organizowania i wykonywania wspólnej obsługi gminnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zgodnie ze zmienionym brzmieniem art.5 ust.9 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz.2156 ze zm.), możliwość organizowania wspólnej obsługi szkół i placówek na podstawie ustawy o systemie oświaty dotyczy tylko jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o systemie oświaty przestały być zatem podstawą organizowania wspólnej obsługi szkół samorządowych, a są nią ogólne regulacje zawarte w ustawie z dnia 8 marca 1990 rok o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz.446), dotyczące wszystkich jednostek organizacyjnych gminy. W zakresie jednostek budżetowych zastosowanie mają regulacje zawarte w art.10b ust.2 i art.10c ww. ustawy. Dla zorganizowania wspólnej obsługi jednostek budżetowych (w tym szkół) zgodnie z przepisami obowiązującymi od dnia 1 stycznia 2016 roku niezbędne jest podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art.10b ust.2 ww. ustawy, określającej w szczególności jednostkę obsługującą (obecnie funkcję tę pełni Urząd Gminy), jednostki obsługiwane

oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi.

3. Stwierdzono, że sposób prowadzenia ewidencji depozytów nie wynikał z zasad (polityki) rachunkowości obowiązujących w jednostce kontrolowanej.
4. W sprawozdaniu Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, w kolumnie 12 - Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy na dzień 31 grudnia 2015 roku, stwierdzono, że nieprawidłowo wykazano w rozdziale 75615, § 0310 kwotę 515.657,00 zł, gdy powinna zostać wykazana kwota 521.904,68 zł. Różnicę stanowiła kwota 6.247,68 zł wynikająca z pominięcia do wyliczenia skutków obniżenia górnych stawek podatku przedmiotów opodatkowania zwolnionych na mocy uchwały nr IX/73/2003 Rady Gminy w Dobryzycach z dnia 8 grudnia 2003 roku w sprawie zwolnień w podatku od nieruchomości.

Nieprawidłowe wykazywanie powyższych danych stanowiło naruszenie § 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015). Z treści wskazanego przepisu wynika, iż 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 obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy” wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu; w przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę – pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania – wykazuje się w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek...” sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

Na podstawie analizy danych przedstawionych w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2016 – 2025 (WPF), zmienionej uchwałą Rady Gminy w Dobryzycach nr XXIV/128/16 z dnia 16 czerwca 2016 roku stwierdzono, że wydatki bieżące ujęto w prognozie na rok 2017 w kwocie niższej niż plan roku 2016. W roku 2015 wydatki bieżące zostały wykonane w kwocie 11.834.687,93 zł. Na rok 2016 wydatki bieżące zaplanowano w kwocie 14.828.550,17 zł z uwzględnieniem wydatków związanych z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci. Na 2017 rok zaprognozowano wydatki

bieżące w kwocie 13.750.000,00 zł, co w sytuacji braku istotnych czynników mających wpływ na ich obniżenie nie znajduje uzasadnienia. W szczególności w kolejnych latach powinny być w prognozie uwzględnione dochody i wydatki związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci.

W zakresie dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych

1. Stwierdzono, że podatnicy o numerze kont: (...) ² (w 2016 roku) i (...) ³ (w 2015 i 2016 roku) złożyli deklaracje na podatek od nieruchomości na drukach niezgodnych z wzorami określonymi w załącznikach do uchwał Rady Gminy w Dobryszycach nr XVII/79/15 z dnia 30 listopada 2015 roku w sprawie określenia wzorów informacji i deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny oraz nr III/8/10 z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie określenia wzorów formularzy informacji i deklaracji podatkowych na podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny, a organ podatkowy nie egzekwował złożenia deklaracji na właściwym druku. Zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 w zw. z art. 6 ust. 13 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716) – osoby prawne są obowiązane składać w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania deklaracje/korekty na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru. Rada Gminy określa w drodze uchwały, wzory formularzy, w których zawarte powinny być dane dotyczące przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru podatku od nieruchomości. Powyższe wskazuje na niewłaściwą weryfikację złożonych deklaracji oraz brak podejmowania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).
2. Przypisu należności podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych dokonywano w księgowości podatkowej nieprawidłowo - pod datą wydania decyzji wymiarowej, tj. 16 lutego 2015 roku i 8 lutego 2016 roku. Zgodnie z §4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont

² 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.

³ 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.

dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375) - do udokumentowania przypisów lub odpisów służy m.in. decyzja. Natomiast art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa stanowi, że organ podatkowy, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia, a zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość zobowiązania (art. 21 §1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa).

3. Stwierdzono przypadki, że organ podatkowy zaniechał w 2015 roku prowadzenia windykacji zaległości w zakresie podatku od nieruchomości, tzn. nie wystawiał bieżąco upomnień oraz tytułów wykonawczych. Powyższe zaniechanie stanowiło naruszenie § 6 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), z którego wynikało, że wierzyciel niezwłocznie wystawia tytuł wykonawczy, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.

W zakresie dochodów z majątku gminy

1. Od 2013 roku Gmina Dobryczyce nie posiadała wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, co stanowiło naruszenie art. 21 ust.1 pkt 1 w zw. z ust. 2 pkt 1-8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.). Z treści wskazanego przepisu wynika, iż rada gminy uchwała wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, który powinien być opracowany na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne; analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata; planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach; zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu; sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach; źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach; wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne; opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy,

a w szczególności: niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali, planowaną sprzedaż lokali.

2. Dwie umowy najmu lokali użytkowych z dnia 1 września 2009 roku, wskazane szczegółowo w protokole kontroli, zawarte zostały z pominięciem przepisu art. 35 ust. 1 w zw. z art. 35 ust. 1b i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.). Z treści wskazanych przepisów wynika, iż właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach właściwego urzędu. Obowiązek ten (tj. o którym mowa w ust. 1 i 1a) nie dotyczy oddania nieruchomości w najem lub dzierżawę na czas oznaczony do 3 miesięcy. Wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość (przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2009 roku). Artykuł 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje zakres informacji, jakie powinny znaleźć się w wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem. Ponadto ustalono, że w powyższych przypadkach łączny czas najmu nieruchomości przekroczył łącznie okres 3 lat, a w zakresie wynajmu Rada Gminy w Dobryszycach podjęła stosowną uchwałę dopiero po okresie wynajmu trwającym prawie 5 lat i tylko w stosunku do jednego lokalu (uchwała nr XLVII/295/14 z dnia 18 marca 2014 roku). Powyższe działanie Wójta Gminy Dobryszycy stanowiło naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym. Z treści wskazanego przepisu wynika, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy 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 lat 3 strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.
3. Stwierdzono, że najemcy lokali użytkowych (osoby fizyczne), wskazani szczegółowo w protokole kontroli, nie opłacali od momentu zawarcia umów (tj. od dnia 1 września 2009 roku) podatku od nieruchomości, co stanowiło naruszenie art. 3 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 6 ust 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy - podatnikami podatku od nieruchomości 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 wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości lub posiadają nieruchomości bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem ust. 2 do powyższego art. 3 ustawy. Wobec powyższego - na podstawie art. 6 ust. 7 ww. ustawy - organ podatkowy miał obowiązek ustalić w drodze decyzji wymiar podatku od nieruchomości będących przedmiotem najmu. Opisana nieprawidłowość została już stwierdzona podczas poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi w dniach 3 grudnia 2012 roku – 4 lutego 2013 roku oraz wskazana w wystąpieniu pokontrolnym znak WK-602/35/2013 z dnia 27 maja 2013 roku, skierowanym do Wójta Gminy Dobryczyce (wniosek nr 14). W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne Wójt Gminy Dobryczyce pismem znak Fn.3101.52.2013 z dnia 5 lipca 2013 roku udzielił odpowiedzi, iż cyt. „W celu ustalenia wymiaru podatku dla najemców lokali użytkowych zostanie wszczęte postępowanie podatkowe”. W oparciu o stawki podatku od nieruchomości obowiązujące w kolejnych latach ustalono, że :

- (...) ⁴;
- (...) ⁵.

W trakcie kontroli RIO w Łodzi zostało wszczęte postępowanie podatkowe w powyższej sprawie, dla najemców zostały wystawione w dniu 4 sierpnia 2016 roku wezwania do złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości, a w dniu 12 sierpnia 2016 roku najemcy złożyli deklaracje w sprawie podatku od nieruchomości za lata 2011-2016.

W zakresie wydatków na realizację zadań powierzonych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

Sprawozdanie z realizacji Programu Współpracy Gminy Dobryczyce z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za rok 2015 zostało przedłożone organowi stanowiącemu (było przedmiotem obrad XXIII sesji Rady Gminy w Dobryszycach w dniu 26 kwietnia 2016 roku), a nie

⁴ 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.

⁵ 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.

zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej, co stanowiło naruszenie art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.). Z treści wskazanego przepisu wynika, iż organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 31 maja każdego roku, jest obowiązany przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.

W zakresie ewidencji majątku gminy i inwentaryzacji

1. W 2015 roku pracownicy Urzędu Gminy Dobryczyce przeprowadzili inwentaryzację majątku należącego do Gminy Dobryczyce w drodze spisu z natury w ochotniczych strażach pożarnych i w Gminnym Zakładzie Opieki Zdrowotnej, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), z treści którego wynika, że inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu.
2. Z członkami zespołów spisowych Wójt Gminy Dobryczyce zawarł umowy zlecenia na przeprowadzenie inwentaryzacji. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację. Odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości określonych ustawą ponosi kierownik jednostki (art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości). Kierownikiem urzędu jest wójt, który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych (art. 33 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie gminnym). Zarządzeniem nr 55/2011 z dnia 12 września 2011 roku Wójt Gminy Dobryczyce wprowadził zmiany do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Dobryczyce przypisując czynności związane z przygotowaniem do przeprowadzenia inwentaryzacji, rozliczenie oraz sporządzenie wyników przeprowadzonej inwentaryzacji majątku Gminy do zadań stanowiska do spraw księgowości budżetowej. Każdemu pracownikowi Wójt Gminy Dobryczyce ustalając zakres czynności przypisał wykonywanie innych zadań zleconych przez Wójta, Sekretarza bądź Skarbnika. Ponadto zarządzeniem nr 98/2015 z dnia 10 listopada 2015 roku Wójt Gminy Dobryczyce powołał zespoły spisowe, składające się z pracowników Urzędu Gminy, zobowiązane do przeprowadzenia inwentaryzacji pełnej. Z treści art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1666) wynika, że przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca - do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. W §1² wskazanego przepisu wskazano, że nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków

wykonywania pracy, określonych w art.22 § 1 Kodeksu. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że przeprowadzenie inwentaryzacji powinno być powierzone pracownikom Urzędu w ramach stosunku pracy.

W zakresie wydatków jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli

1. Stwierdzono przypadki braku wypłaty nauczycielom mianowanym należnego dodatku za wysługę lat:
 - nauczycielowi mianowanemu zatrudnionemu w Szkole Podstawowej w Bloku Dobryszycy na 2/18 etatu nie naliczano i nie wypłacano dodatku w 2015 roku za wysługę lat w wysokości 20%. Z wyliczenia kwoty wyrównania wynikało, że w roku 2015 nie wypłacono dodatku za wysługę lat w wysokości 705,60 zł brutto, a ogółem wyrównanie powyższego dodatku zamyka się kwotą 2.113 zł brutto;
 - nauczycielowi mianowanemu zatrudnionemu w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Dobryszycach na 4/25 etatu do dnia 31 sierpnia 2015 roku nie naliczano i nie wypłacano dodatku za wysługę lat w wysokości 20%. Z wyliczenia kwoty wyrównania wynikało, że w roku 2015 nie wypłacono dodatku za wysługę lat w wysokości 677,60 zł, a ogółem wyrównanie powyższego dodatku zamyka się kwotą 3.957,60 zł.

Powyższe naruszało art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1379) oraz §7 ust. 1 – 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.). Z treści art. 33 Karty Nauczyciela wynika, iż nauczycielom przysługuje dodatek za wysługę lat w wysokości 1% wynagrodzenia zasadniczego za każdy rok pracy, wypłacany w okresach miesięcznych poczynając od czwartego roku pracy, z tym że dodatek ten nie może przekroczyć 20% wynagrodzenia zasadniczego. W rozporządzeniu natomiast wskazano szczegółowo sposób naliczania dodatku za wysługę lat. Wskazano m.in., że do okresów pracy uprawniających do dodatku za wysługę lat wlicza się okresy poprzedniego zatrudnienia we wszystkich zakładach pracy oraz inne udowodnione okresy, jeżeli z mocy odrębnych przepisów podlegają one wliczeniu do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Nauczycielowi pozostającemu jednocześnie w więcej niż jednym stosunku pracy okresy uprawniające do dodatku za wysługę lat ustala się odrębnie dla każdego stosunku pracy, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4. Do okresu zatrudnienia uprawniającego do dodatku za wysługę lat nie wlicza się okresu pracy w innym zakładzie, w którym nauczyciel jest lub był jednocześnie zatrudniony. Do okresu

dotatkowego zatrudnienia nie wlicza się okresów podstawowego zatrudnienia. Nauczycielowi pozostającemu w stosunku pracy jednocześnie w kilku szkołach w wymiarze łącznie nieprzekraczającym obowiązującego nauczyciela wymiaru zajęć, do okresów uprawniających do dodatku za wysługę lat w każdej ze szkół wlicza się okresy zatrudnienia, o których mowa w ust. 1.

Wypłaty wyrównania powyższych dodatków za wysługę lat dla wskazanych powyżej osób dokonano w trakcie kontroli RIO w Łodzi, tj. w dniu 1 sierpnia 2016 roku.

2. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wypłaty poszczególnych składników wynagrodzenia dla nauczycieli mianowanych, wynikające z rozbieżności pomiędzy danymi wynikającymi z akt osobowych a kartami wynagrodzeń objętych kontrolą nauczycieli:

- nauczycielowi mianowanemu zatrudnionemu w Szkole Podstawowej w Bloku Dobryszycy w pełnym wymiarze został przyznany dodatek za wychowawstwo w wysokości 106 zł na okres od stycznia do grudnia 2015 roku. Natomiast analiza kart wynagrodzeń i list wypłat wykazała, że nauczycielowi w miesiącach listopadzie i grudniu wypłacono dodatek za wychowawstwo w łącznej wysokości 424 zł, zamiast 212 zł (za dużo o 212 zł). Dodatek ten wypłacany był także bez żadnej podstawy w miesiącach styczeń-czerwiec w łącznej wysokości 636 zł (6 x 106 zł).

Od lipca 2016 roku potrącany jest za zgodą pracownika nienależnie wypłacony dodatek za wychowawstwo w kwocie 106 zł miesięcznie;

- nauczycielowi mianowanemu zatrudnionemu w Szkole Podstawowej w Bloku Dobryszycy do dnia 16 stycznia 2015 roku nieprawidłowo obliczono wynagrodzenie należne za styczeń 2015 roku (wynagrodzenie za część miesiąca). Wynagrodzenie za styczeń zostało naliczone i wypłacone w wysokości 589,10 zł, a powinno wynieść 883,50 zł brutto (do wyrównania kwota 294,40 zł). W dniu 1 sierpnia 2016 roku byłemu pracownikowi dokonano wypłaty wyrównania z tytułu błędnie naliczonego wynagrodzenia za styczeń w wysokości 294,40 zł brutto;
- nauczycielowi przebywającemu w dniu 10 czerwca 2015 roku na urlopie bezpłatnym wypłacono wynagrodzenie w pełnej wysokości, tj. 1.455,50 zł brutto, bez pomniejszenia o jeden dzień nieobecności, tj. o 66,10 zł brutto.

W celu obliczenia wynagrodzenia, ustalonego w stawce miesięcznej, dla pracownika, który nie pozostawał w stosunku pracy przez pełny miesiąc, stosuje się zasady wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 29 maja 1996 roku w sprawie sposobu ustalenia 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.). Według §12 powyższego rozporządzenia, w przypadku obliczania wynagrodzenia pracownika, ustalonego w stawce miesięcznej w stałej wysokości, gdy okres

pozostawiania pracownika w stosunku pracy nie obejmuje pełnego miesiąca, miesięczną stawkę wynagrodzenia dzieli się przez liczbę godzin przypadających do przepracowania w danym miesiącu i otrzymaną kwotę mnoży się przez liczbę godzin nieobecności pracownika w pracy z tych przyczyn. Tak obliczoną kwotę odejmuje się od wynagrodzenia przysługującego za cały miesiąc.

3. Stwierdzono, że wskaźnik struktury zatrudnienia nauczycieli mianowanych ustalony dla Szkoły Podstawowej w Bloku Dobryszycy został wyliczony nieprawidłowo:
 - za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2015 roku nie uwzględniono urlopu bezpłatnego udzielonego nauczycielowi w dniu 10 czerwca 2015 roku,
 - nie obniżono struktury zatrudnienia nauczycielowi mianowanemu zatrudnionemu na pełny etat przebywającemu na zasiłku chorobowym w okresie od 15 do 31 grudnia 2015 roku (ustalono 1,0 zamiast 0,5 etatu),
 - nie obniżono struktury zatrudnienia nauczycielowi mianowanemu zatrudnionemu na pełny etat przebywającemu na zasiłku chorobowym w okresie od 21 do 24 grudnia 2015 roku (ustalono 1,0 zamiast 0,87 etatu).

Powyższe naruszało § 3 pkt 6-8 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.). Ze wskazanego przepisu wynika, iż przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli uwzględnia się liczbę etatów nauczycieli w okresach, w których wypłacono im wynagrodzenie ze środków ujętych w planie finansowym szkoły, zgodnie z wymiarem zatrudnienia określonym w umowie o pracę lub w akcie mianowania. 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. Przy ustalaniu średniorocznej struktury zatrudnienia 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.

4. Stwierdzono wspólne prowadzenia akt osobowych dla nauczycieli zatrudnionych jednocześnie w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Dobryszycach oraz w Publicznym Gimnazjum w Dobryszycach. Należy tutaj zauważyć, że prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz prowadzenie akt osobowych pracowników należy do obowiązków pracodawcy, zgodnie z art. 94 pkt 9a ustawy Kodeks pracy. Zasady ich prowadzenia zostały uregulowane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz. U. nr 62, poz. 286 ze zm.).

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

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Wójt o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić ewidencję na koncie 133 zgodnie 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.
2. Dostosować zasady organizowania i wykonywania wspólnej obsługi jednostek budżetowych (w tym szkół) do obowiązujących obecnie przepisów prawa, w szczególności art. 10b ust.2 i art. 10c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
3. Zapewnić by sposób prowadzenia ewidencji depozytów wynikał z zasad (polityki) rachunkowości.
4. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych danych dotyczących skutków obniżenia górnych stawek podatkowych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
5. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych RB-PDP i Rb-27S, sporządzonych za 2015 rok, w zakresie skutków obniżenia górnych stawek podatkowych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (§ 24 ust. 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego). Korektę przekazać RIO w Łodzi, wskazując jej przyczynę.
6. Uwzględnić w wieloletniej prognozie finansowej dochody i wydatki związane z realizacją świadczenia wychowawczego stanowiącego pomoc państwa w wychowywaniu dzieci, spełniając wymóg realistyczności prognozy, stosownie do wymogu określonego w art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
7. Zapewnić przestrzeganie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu, m.in., sprawdzenie terminowości: składania deklaracji, wpłacania zadeklarowanych

podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów; stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów składanych przez podatników (np. deklaracji podatkowych) i ich zgodności ze stanem faktycznym.

8. Zapewnić dokonywania przypisów należności podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w sposób określony rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
9. Zapewnić prowadzenie windykacji zaległości podatkowych, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367), w szczególności - zgodnie z § 2 rozporządzenia – systematycznie kontrolować terminowość zapłaty należności pieniężnych, z § 7 – przesyłać zobowiązanemu upomnienie, niezwłocznie po upływie terminu zapłaty należności pieniężnej, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy oraz z § 9 – wystawiać niezwłocznie tytuły wykonawcze, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej jest krótszy niż 6 miesięcy.
10. Zapewnić opracowanie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
11. Zapewnić przestrzeganie art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w zakresie podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę.
12. Zapewnić opodatkowanie podatkiem od nieruchomości lokali użytkowych oddanych w najem, stanowiących własność Gminy.
13. Zapewnić publikację sprawozdania z realizacji programu współpracy za rok poprzedni w Biuletynie Informacji Publicznej do dnia 31 maja każdego roku zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
14. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji majątku Gminy Dobryszycy zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, a w szczególności z art. 26 ust. 2 ustawy.
15. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji przez pracowników Urzędu Gminy w ramach stosunku pracy.
16. Zapewnić ustalanie i wypłacanie dodatku za wieloletnią pracę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta

Nauczyciela oraz w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy.

17. Zapewnić naliczanie i wypłacanie miesięcznych wynagrodzeń nauczycieli, w tym dodatków, zgodnie z danymi wynikającymi z angaży, decyzji (pism) dyrektora ustalających odpowiednie składniki wynagrodzenia.
18. Zapewnić prawidłowe wyliczenie jednorazowego dodatku uzupełniającego – w oparciu o przepisy 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.
19. Zobowiązać dyrektorów jednostek oświatowych do prowadzenia akt osobowych pracowników zgodnie z przepisami wynikającymi z ustawy Kodeks pracy oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika.

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

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, 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 daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy w Dobryszycach
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Dobryszycach
3. aa.