

Łódź, dnia 25 lutego 2020 roku

Pani  
Sylwia Bartczak  
Wójt Gminy Świnice Warckie

WK-602/9/2020

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) informuję Panią Wójt, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Świnice Warckie<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017–2018 dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości, długu publicznego, sprawozdawczości; realizacji dochodów z podatków i z majątku gminy; udzielania zamówień publicznych; wydatków budżetowych; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa oraz braku stosownych procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności<sup>2</sup>:

**I.**

#### **W zakresie unormowań wewnętrznych**

1. Zaniechano dokonania aktualizacji, w związku ze zmianą przepisów, Instrukcji w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz finansowaniu terroryzmu. Obowiązującą w Urzędzie Gminy Świnice Warckie instrukcję wprowadzono zarządzeniem Wójta Gminy

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 22 lipca - 14 listopada 2019 roku (z przerwami). Protokół został podpisany w dniu 3 stycznia 2020 roku.

<sup>2</sup> Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

nr 12/2006 z dnia 7 listopada 2006 roku, nie dokonując jej zmian po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2019 r., poz. 1115).

2. Koordynację działań w zakresie kontroli zarządczej powierzono Sekretarzowi Gminy (koordynator ds. kontroli zarządczej). W ramach organizacji systemu kontroli zarządczej wymieniono m.in. samoocenę systemu kontroli zarządczej, przeprowadzaną przez koordynatora ds. kontroli zarządczej na dany rok. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej było obowiązkiem kierownictwa Urzędu Gminy, natomiast zespół ds. zarządzania ryzykiem w ramach czynności monitorujących miał dokonywać rocznej analizy i oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Zgodnie z § 10 Regulaminu Kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Świnice Warckie, kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy Świnice Warckie zobowiązani byli składać oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w terminie do końca lutego każdego roku. Podpisane oświadczenia miały być umieszczane w BIP jednostki organizacyjnej. W roku 2017 i 2018 nie składano ww. oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, oraz nie przeprowadzono wskazanej samooceny systemu kontroli zarządczej. Zespół ds. zarządzania ryzykiem nie prowadził rejestru ryzyka i nie opracowano planu kontroli wewnętrznych. Zgodnie z art. 69 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) - do obowiązków wójta gminy należy zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.
3. W Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Świnice Warckie zawarto postanowienia niegodne z ustawą z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), w części opisującej zasady przyznawania dodatków specjalnych. Zawarto tam regulację, zgodnie z którą - ww. dodatek przyznaje się na czas określony, a w indywidualnych przypadkach na czas nieokreślony. Artykuł 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, iż pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny, jedynie za wykonanie dodatkowych zadań lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. W związku z powyższym jest to świadczenie jednorazowe lub krótkookresowe i z tego też powodu nie może być przyznane na czas nieokreślony.

### **W zakresie realizacji obowiązków sprawozdawczych**

1. Kierownik Urzędu Gminy Świnice Warckie zaniechał sporządzania miesięcznych sprawozdań jednostkowych Rb-27S i Rb-28S za miesiące: styczeń, luty, marzec, kwiecień, maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad i grudzień 2017 oraz 2018 roku, co stanowiło naruszenie § 6 ust.1 pkt 1 w zw. z § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz.U. 2019 r., poz. 1393 ze zm.) - nakładających na kierowników jednostek organizacyjnych ww. obowiązek.

2. Kierownik Urzędu Gminy Świnice Warckie zaniechał sporządzania miesięcznych sprawozdań Rb-27S dla Gminy Świnice Warckie jako jednostki budżetowej i organu, co stanowiło naruszenie przepisów ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. Nieprawidłowo (bez odpowiedniej podstawy) sporządzono zbiorcze sprawozdania Rb-27S i Rb-28S jednostki samorządu terytorialnego, w związku z niekompletną podstawą do ich sporządzenia wynikającą z braku części sprawozdań jednostkowych Rb-27S i Rb-28S (Rb-27S i Rb-28S dla Urzędu Gminy Świnice Warckie oraz Rb-27S dla Gminy Świnice Warckie jako urzędu i jako organu). Zgodnie z § 6 ust.1 pkt 3 ww. rozporządzenia - sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych - są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.
4. Nieprawidłowo sporządzono sprawozdania kwartalne Rb-NDS za I, II i III kwartały 2017 i 2018 roku. Wskazana nieprawidłowość polegała na sporządzeniu ww. sprawozdania bez podstaw ewidencyjnych, wobec nieprowadzenia zapisów księgowych na koncie 902 w ewidencji księgowej budżetu Gminy Świnice Warckie. Zgodnie z § 12 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów - sprawozdanie Rb-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzane jest na podstawie ewidencji księgowej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym, aby sprawozdanie mogło być sporządzone przez jednostkę samorządu terytorialnego (organ) ewidencja musi zawierać niezbędne informacje, m.in. o stanie dochodów i wydatków wg. podziałek klasyfikacji budżetowej, stosownie do wymogów określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911). Zgodnie z treścią tego rozporządzenia - do ewidencji dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego służą odpowiednio konta 901 i 902, których szczegółowość powinna umożliwić ustalenie stanu poszczególnych dochodów i wydatków według podziałek planu finansowego, pozwalając na sporządzenie ww. sprawozdania. Z uwagi na fakt, iż kontrolowany dokonywał księgowania na ww. koncie z podaną wyżej szczegółowością raz w roku pod datą 31 grudnia, nie mógł w sposób prawidłowy sporządzać sprawozdań za poprzednie trzy kwartały. Tym samym przedłożone do kontroli, a także przekazane RIO w Łodzi sprawozdania Rb-NDS za kwartały I, II, III 2017 i 2018 roku sporządzono z naruszeniem prawa. Jednostka nie posiadała bowiem wymaganego kompletu sprawozdań jednostkowych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdania zbiorczego z dochodów i wydatków. To z kolei oznaczało brak możliwości prawidłowego zaksięgowania dochodów i wydatków na kontach 901 i 902, aby następnie sporządzić sprawozdania kwartalne Rb-NDS,

zgodnie z ewidencją księgową i sprawozdaniami, do czego obligują naruszony przez jednostkę § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz zawarta w tym rozporządzeniu Instrukcja określająca zasady sporządzania tego sprawozdania.

5. Nieprawidłowo wykazano w bilansie budżetu poszczególne składniki aktywów i pasywów w ramach danych pozycji bilansowych. Przy czym, co do części z nich błędnie wprowadzono je do ewidencji księgowej budżetu, a wobec części zastosowano niewłaściwe konta księgowe do ich ewidencjonowania. Powyższe dotyczyło wykazania w bilansie budżetu:
  - kwoty rozliczenia podatku od towarów i usług przewidzianej do zwrotu lub podlegającej zaliczeniu w poczet przyszłych rozliczeń jako nadwyżka podatku naliczonego nad podatkiem należnym. Z uwagi na potencjalny charakter środków (warunek zwrotu lub rozliczenia w kolejnych okresach) oraz niewystępowanie tego typu transakcji w ustawowym katalogu rozliczeń międzyokresowych, środki z rozliczenia podatku od towarów i usług nieprzekazane fizycznie na rachunek urzędu, a następnie budżetu, stanowią jedynie należność urzędu i nie mogą być zaliczone w poczet dochodów wykonanych. Potwierdzenie tej reguły, w braku prawnie określonych wyjątków, znajduje się w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tym przepisem - dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Powyższe stanowi utrwalenie reguł rozliczeniowych obowiązujących w budżecie JST opartych na zasadzie jego kasowego wykonania. Mając powyższe na uwadze objęty kontrolą bilans budżetu Gminy Świnice Warckie za 2017 rok sporządzono na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej z naruszeniem powyższej zasady, a więc także z naruszeniem art. 40 ust. 2 pkt 1 powołanego przepisu. Ponadto, w wyniku przyjętej metody ewidencjonowania w ewidencji księgowej budżetu należności niebędących środkami budżetu, kwota z rozliczenia budżetu (tzw. wolne środki) ustalona w roku 2017 na rok 2018 została zawyżona o 7.572,00 zł, co stanowiło równowartość rozliczenia kont 225-2-1 oraz 225-2-2 ewidencji księgowej urzędu prowadzonej do rozliczenia podatku od towarów i usług;
  - udziałów w podatkach na koncie Wn 140 w relacji z kontem Ma 240 - jako środków w drodze. Środki należne JST z tytułu udziałów nie są zadysponowane przez urzędy skarbowe w sposób uprawniający Gminę Świnice Warckie do traktowania ich jako środków w drodze. Stanowią jedynie należności Gminy.
6. Nieprawidłowo sporządzono bilanse Urzędu Gminy w zakresie przyporządkowania kont księgowych planu kont Urzędu Gminy Świnice Warckie do poszczególnych pozycji bilansowych. Przeprowadzona analiza wykazała występowanie nieścisłości dotyczących sposobu prezentowania m.in. należności i zobowiązań (per saldo), co pozostawało w sprzeczności z naturą kont rozrachunkowych. Za przykład może posłużyć ewidencja prowadzona na kontach 225-2-1 i 225-2-2 (rozliczenie Vat) oraz 231-1, 231-2 i 231-3 (rozliczenia z pracownikami):

**Tabela. Zestawienie przykładowych sald kont rozrachunkowych w odniesieniu do sposobu ich prezentowania w bilansie urzędu**

Wyszczególnienie	rok	Kwota Wn	Kwota Ma
Konto 225-2-1	2017	164 230,40	0,00
Konto 225-2-1	2017	0,00	156 658,40
Kwota wykazana jednostronnie w bilansie jako należność	2017	7 572,00	0,00
231-1	2017	503 861,60	0,00
231-2	2017	528 559,50	0,00
231-3	2017	0,00	1 130 196,22
Kwota wykazana jednostronnie w bilansie jako zobowiązanie	2018	0,00	97 775,12
Konto 225-2-1	2018	95 254,22	0,00
Konto 225-2-1	2018	0,00	102 786,40
Kwota wykazana jednostronnie w bilansie jako zobowiązanie	2018		7 532,17
231-1	2018	643 399,94	0,00
231-2	2018	529 618,28	0,00
231-3	2018	0,00	1 272 570,58
Kwota wykazana jednostronnie w bilansie jako zobowiązanie	2018	0,00	99 552,36

Kwoty wykazane w pozycjach bilansowych co do ich wielkości (stanu) sugerowały zgodność z rzeczywistym stanem należności i zobowiązań Urzędu Gminy Świnice Warckie, co wskazuje na nieprawidłowy podział kont oraz sposób ich prowadzenia w ramach konkretnej księgi rachunkowej. Powyższe konta co do ich charakteru cechował zapis analityczny (jednostronny) właściwy dla ksiąg pomocniczych, jednak wykazano je w zastawieniu obrotów i sald księgi głównej.

## **W zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych**

1. Dokonywano przeksięgowania zrealizowanych dochodów i wydatków w relacji kont Wn800-Ma222 (przeksięgowania dochodów) oraz Wn223-Ma800 (przeksięgowania wydatków), przy jednoczesnym braku sporządzania sprawozdań jednostkowych Rb-27S i Rb-28S, stanowiących podstawę księgowania między kontem funduszu i kontami rozliczenia z budżetem, tj. bez podstawy księgowej wyrażającej się posiadaniem dokumentu źródłowego (sprawozdania jednostkowego) uzasadniającego dokonanie tej operacji. Powyższe stanowiło naruszenie zasad wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku<sup>3</sup> w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych na kotach 222, 223 i 800 planu kont jednostki budżetowej.
2. Istniały rozbieżności pomiędzy kwotami zrealizowanych dochodów i wydatków wg. ewidencji księgowej urzędu i budżetu jednostki samorządu

<sup>3</sup> Także wcześniej obowiązującego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5.07.2010 r. 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.

terytorialnego, co uniemożliwiało ustalenie rzeczywistej kwoty dochodów i wydatków wykonanych w latach 2017 i 2018.

3. Pokrywano wydatki realizowane przez Urząd Gminy Świnice Warckie dochodami budżetu Gminy Świnice Warckie, na co wskazywało rozliczenie rachunków bankowych, wyrażające się zachowaniem znaku równości pomiędzy sumą środków otrzymanych tytułem zasilenia na wydatki powiększonych o wykonane dochody do łącznej sumy wydatków poniesionych przez jednostkę. Wskutek powyższego naruszono art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.
4. Dokonywano księgowania powodujących powstanie sprzeczności ewidencyjnych poprzez stosowanie niedopuszczalnych prawem księgowania pomiędzy poszczególnymi kontami planu kont, niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – m.in w zakresie przeznaczania gospodarczego kont 130, 401 i 810.
5. Nie zachowano zgodności kwot aktywów i pasywów sald bilansu zamknięcia i otwarcia, naruszając w ten sposób zasadę kontynuowania zapisu księgowego na kontach księgi głównej. Powyższa nieprawidłowość dotyczyła kont 130-1 (Rachunek bieżący - dochody), 221-4 (Rozliczenia z tytułu podatku od towarów i usług - VAT), 221-5 (Rozliczenia z tytułu zwrotu podatku od towarów i usług - VAT), 231-1 (Rozliczenia z tytułu wynagrodzeń - ROR), 231-2 (Rozliczenia z tytułu wynagrodzeń - kasa) oraz 800-3 (Fundusz jednostki- fundusz środków trwałych) i stanowiła naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tym przepisem - przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne. Wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.
6. Dokonywano zmiany w klasyfikacji budżetowej kont księgowych wpływających na kwotę dochodów wykonanych, co prowadziło do zmiany zaksięgowanej kasowo wartości zrealizowanych dochodów poprzez ich zmniejszenie wobec stanu wynikającego ze sprawozdania zbiorczego o kwotę 61.226,00zł w 2017 roku i 106.581,37zł w 2018 roku.
7. Stosowano ogólne i nieczytelne opisy uniemożliwiające identyfikację operacji gospodarczych. Przyjęta przez jednostkę metoda opisu wskazywała na grupy określonych czynności, bez możliwości ich zindywidualizowania, a co za tym idzie ustalania charakteru konkretnej czynności ewidencyjnej.

8. Księgowano koszty bez kont rozrachunkowych, co uniemożliwiało ustalenie stanu zobowiązań Urzędu Gminy Świnice Warckie wobec kontrahentów. Powyższe dotyczyło ewidencji prowadzonej na koncie 409-1 w zakresie wypłaty diet dla radnych. Zgodnie z zasadami ewidencjonowania rozrachunków i ich rozliczeń wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – diety radnych oraz diety sołtysów jako kontrahentów należy księgować w Urzędzie na kontach rozrachunkowych. Ewidencja księgowa powinna odzwierciedlać rzeczywisty stan prowadzonych operacji finansowych, określając podmiot oraz przedmiot określonego zdarzenia gospodarczego. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych - wypłat diet radnych na koncie 409 - Pozostałe koszty rodzajowe, z pominięciem konta rozrachunkowego nie dawało możliwości zweryfikowania podmiotu, na którego rzecz dokonano płatności.

### **W zakresie planowania i wykonania budżetu**

Stwierdzono nierzetelne planowanie parametrów budżetu na 2018 rok, co prowadziło do zawyżenia deficytu budżetowego, stanowiącego podstawę zaciągnięcia zobowiązania dłużnego, które nie miało uzasadnienia w rzeczywistych potrzebach kredytowych budżetu. Przy zachowaniu należytej staranności i realnym planowaniu, środki znajdujące się w dyspozycji jednostki oraz przychody otrzymane na wyprzedzające finansowanie pozwalały Gminie Świnice Warckie na wykonanie budżetu bez potrzeby zaciągania kredytu, o czym świadczy: [1] wartość środków pozostających z rozliczenia budżetu na koniec 2018 roku bez kwoty kredytu – 503.350,35 zł (faktyczne środki z rozliczenia 2.003.350,35 zł – kwota kredytu 1.500.000,00 zł = środki bez kredytu 503.350,35 zł); [2] kwota niewykonanych w stosunku do planu wydatków – 2.469.774,00 zł oraz [3] różnica pomiędzy planowanym deficytem (-) 2.647.258,00 zł i wykonaną nadwyżką budżetową – 375.800,73 zł (różnica bezwzględna 3.023.058,73 zł stanowiąca 17,56% wykonanych w 2018 roku dochodów).

### **W zakresie gospodarki kasowej**

1. Dokonywano płatności z kasy na podstawie nierzetelnie sporządzanych dokumentów źródłowych, w których nie określono lub nieprawidłowo określono cel zakupu towaru, usługi lub ich przeznaczenie, tj.:
  - na liście płac będącej podstawą do wypłaty świadczenia pieniężnego dla pracownika Urzędu Gminy Świnice Warckie widniała informacja „Nagrody Organu Prowadzącego za październik 2018, Urząd Gminy – administracja samorządowa”, podczas gdy ten sam wydatek w raporcie kasowym opisano „wypłata za umowę zlecenie”,
  - na liście płac dotyczącej jednorazowego dodatku uzupełniającego dla ZSP Świnice Warckie z dnia 17 stycznia 2018 roku zamieszczony został zapis, że

wypłaty dokonano w dniu 12 stycznia 2018 roku, natomiast na podstawie przedłożonych kontrolującym wydruków z przelewów rachunków bankowych stwierdzono, że wypłaty dokonano w dniu 26 stycznia 2018 roku,

- listy płac opatrzone były podpisami sprawdzającego oraz zatwierdzającego, natomiast brak było na nich informacji - kto je sporządzał. Zgodnie z § 9 ust. 1 pkt 6 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, będącej załącznikiem nr 7 do zarządzenia nr 12/2017 Wójta Gminy Świnice Warckie z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości w Urzędzie Gminy Świnice Warckie - listy płac są podpisywane przez pracownika sporządzającego, pracownika sprawdzającego pod względem formalnym i rachunkowym, pracownika sprawdzającego pod względem merytorycznym, zatwierdzone do wypłaty przez Skarbnika, Wójta lub osobę upoważnioną,
  - przy raportach kasowych brak było dowodów źródłowych, na mocy których wydatek został zrealizowany,
  - wypłat dokonywano na podstawie list płac, z opisu których wynikało, że wydatek zrealizowano tytułem zapłaty za umowę o dzieło, jednak w dokumentacji Urzędu Gminy brak było dokumentów potwierdzających zawarcie takich umów.
2. Ze środków znajdujących się w kasie Urzędu Gminy w Świnicach Warckich dokonano płatności faktury wystawionej na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej, w kwocie 7.526,42 zł. W dniu 15 listopada 2018 roku Ochotnicza Straż Pożarna w Bielawach przedłożyła w kasie Urzędu notę księgową na kwotę 7.526,42 zł, obciążając Gminę Świnice Warckie kosztami zakupionych materiałów do prac remontowych w strażnicy z tytułu 6 faktur. Realizacja zadań gminy w zakresie finansowania kosztów funkcjonowania ochotniczych straży pożarnych może być dokonywana poprzez bezpośrednie ponoszenie kosztów funkcjonowania OSP z budżetu gminy lub na podstawie udzielonej dotacji. Zgodnie z art. 32 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1372 ze zm.) – gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczej straży pożarnej, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 1 tej ustawy. Gmina ma również obowiązek: bezpłatnego umundurowania członków ochotniczej straży pożarnej, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej oraz ponoszenia kosztów okresowych badań lekarskich, o których mowa w art. 28 ust. 6 ustawy. Mając na uwadze powyższe uregulowania oraz opisany stan faktyczny, obciążenie Gminy notą opiewającą na wartość faktur wystawionych przez wykonawców dostaw lub usług na rzecz OSP, nad którymi Gmina Świnice Warckie nie miała kontroli co do sposobu realizacji usług i ich rozliczenia, stanowiło naruszenie zasad finansowania jednostek ochotniczej straży pożarnej wynikających z ww. ustawy.
3. Dokonano płatności z kasy Urzędu bez kontroli służb księgowych, z naruszeniem procedur obiegu i kontroli dokumentów księgowych. Powyższe dotyczyło wydatku na kwotę 1.037,12 zł tytułem zapłaty świadczenia pieniężnego rekompensującego utracone wynagrodzenie ze stosunku pracy

żołnierzom rezerwy, dokonanego na podstawie pisma Wójta Gminy Świnice Warckie z dnia 23 października 2018 roku. Na wskazanym dokumencie brak było dekretacji księgowej, informacji o sprawdzeniu dokumentu (formalno-rachunkowym oraz merytorycznym) oraz zatwierdzeniu kwoty do wypłaty. Stosownie do unormowań wynikających z § 4 Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych - akceptacji operacji dokonują Wójt Gminy oraz Sekretarz. Każdy dokument podlega zatwierdzeniu poprzez złożenie podpisu przez Skarbnika. Dokumenty sprawdzone zatwierdza do realizacji Skarbnik oraz Wójt lub osoba przez niego upoważniona poprzez umieszczenie odcisku pieczęci.

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

1. W dniu 11 stycznia 2018 roku Wójt Gminy Świnice Warckie wydał postanowienie znak KP.3162.1.2018 dotyczące zwrotu nadpłaty podatku od nieruchomości na rzecz (...)<sup>4</sup> w kwocie 107.406,00 zł oraz wpłaconych odsetek w kwocie 64.558,00 zł na rachunek bankowy podatnika, w związku z wydaniem przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łodzi decyzji nr SKO.4140.382.2017 z dnia 8 grudnia 2017 roku. Ustalono (szczegółowy opis w protokole kontroli), że dokonany zwrot nadpłaty dotyczył również należności wpłaconej przez podatnika na podstawie decyzji Wójta Gminy Świnice Warckie z dnia 23 sierpnia 2010 roku, znak PO 3100-63/2010, określającej zobowiązanie podatkowe na rok 2009, która to decyzja pozostawała nadal w obrocie prawnym. Uwzględniając powyższą decyzję organ podatkowy powinien dokonać zwrotu w łącznej kwocie 164.703,00 zł w tym: 101.266,00 zł (należność główna) oraz 63.437,00 zł (odsetki). Zatem zwrócono na konto podatnika kwotę wyższą od należnej o 7.261,00 zł.
2. Nieprawidłowo naliczono odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych, tj. naliczono odsetki nawet jeżeli ich wysokość nie przekraczała trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (kwota ta wynosiła 8,70 zł).
3. Wystawiano upomnienia na kilka rat podatku, czym naruszono przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1483). Zgodnie z § 7 tego rozporządzenia - wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie:
  - niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne lub z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany,

---

<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.

- nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany. Przesłanie upomnienia nie wyłącza podejmowania działań informacyjnych.

Stosownie do § 8 ust. 1 pkt 5 powołanego rozporządzenia, upomnienie zawiera w szczególności wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

## **W zakresie sprzedaży nieruchomości**

1. W odniesieniu do postępowania przetargowego w 2017 roku dotyczącego sprzedaży działek oznaczonych numerami 161, 162 i 126/6, położonych w miejscowości Parski, stwierdzono naruszenie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 65). Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła informacji o prawie pierwokupu ww. nieruchomości przez dotychczasowego dzierżawcę, zamieszczonej w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym (zarządzenie nr 179/2017 z dnia 20 lutego 2017 roku). Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz.1362) – w przypadku sprzedaży nieruchomości rolnej prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy dzierżawcy tej nieruchomości, jeżeli umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną oraz była wykonywana co najmniej przez 3 lata, licząc od tej daty, a nabywana nieruchomość wchodzi w skład jego gospodarstwa rodzinnego. Analizując treść tego przepisu, zawarta z dzierżawcą umowa treścią wypełniała podany wyżej wzorzec normatywny (umowę dzierżawy zawarto na 10 lat), a w złożonych oświadczeniach dzierżawca potwierdził faktyczną przynależność dzierżawionych gruntów do posiadanego przez niego gospodarstwa. Podane wyżej uwarunkowania umożliwiały zatem uznanie prawa pierwokupu dzierżawcy, jednak tylko w odniesieniu do nieruchomości gruntowej oznaczonej numer 126/6, która jako jedyna spełniała także kryterium obszarowe. Pozostałe działki oznaczone numerami 161 i 162 posiadały powierzchnię odpowiednio 0,2 ha i 0,21 ha i nie spełniały przesłanki wymienionej w art. 1a pkt 1 lit. a ww. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego uzasadniającej jej stosowanie. Zakres prawa pierwokupu rozszerzono zatem bez podstawy legalnej powodując: [1] ograniczenie prawa innych osób, [2] zmniejszanie potencjału ekonomicznego majątku zbywanego przez Gminę Świnice Warckie, oraz [3] uprzywilejowanie części uczestników obrotu gospodarczego.
2. Nie udokumentowano stanu faktycznego uzasadniającego zastosowanie trybu sprzedaży określonego w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy sprzedaży działki oznaczonej nr 340, obręb Chorzeplin, Świnice Warckie, o powierzchni 0,06 ha, stanowiącej drogę wewnętrzną. Zgodnie z ww. przepisem - nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej, gdy ona lub jej część mogą poprawić warunki zagospodarowania nieruchomości przyległej, stanowiącej własność lub oddanej w użytkowanie wieczyste osobie, która zamierza tę nieruchomość

lub jej część nabyć, jeżeli nie mogą być zagospodarowane jako odrębne nieruchomości. Objęta sprzedażą nieruchomość miała jednak przeznaczenie i pełniła funkcję drogi wewnętrznej. Ponadto, jednostka oprócz pozytywnej opinii mieszkańców dotyczącej sprzedaży ww. nieruchomości, w żaden inny sposób nie udokumentowała - dlaczego mimo faktycznego przeznaczenia gruntu został on uznany za nieruchomość spełniającą przesłanki zbycia w trybie art.37 ust. 2 pkt 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

### **W zakresie najmu i dzierżawy nieruchomości**

1. Zawierano umowy na czas dłuższy niż 3 lata, bez zgody organu stanowiącego. We wszystkich przypadkach objętych kontrolą, których przedmiotem była umowa dzierżawy z terminem realizacji przekraczającym okres 3 lat, upoważnienie organu wykonawczego Gminy Świnice Warckie do zawarcia umów na okres powyżej 3 lat nie wynikało wprost z treści uchwał, ponieważ Rada Gminy nie podejmowała takich uchwał. W przypadku kontrolowanej jednostki źródło upoważnienia wyprowadzono w sposób dorozumiany z uchwał Rady zezwalających na wydzierżawienie nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Jednostka powinna jednak rozważyć zasadność przyjętej ścieżki procedowania, szczególnie że każda z czynności (wyrażenie zgody na dzierżawę i wyrażenie zgody na odstąpienie od trybu przetargu) posiada inną podstawę prawną oraz niesie odmienne konsekwencje i skutki dla działań organu wykonawczego.
2. Gmina zawarła umowę na dzierżawę nieruchomości gminnej w okresie prowadzonego postępowanie o wydzierżawienie tej nieruchomości, bowiem umowę dzierżawy nieruchomości gruntowej o nr 89/2, Świnice Osiedle, na okres do trzech lat podpisano w okresie publikowania wykazu nieruchomości, którym objęta była ww. działka. Zgodnie z przedłożoną dokumentacją - wykaz nieruchomości udostępniono w miejscu zwyczajowo przyjętym oraz na stronie Biuletynu Informacji Publicznej i w prasie tygodniowej o zasięgu powiatowym - w dniu 14 grudnia 2018 roku z 21 dniowym terminem publikowania do dnia 7 stycznia 2019 roku. Natomiast umowę z dzierżawcą na dzierżawę ww. nieruchomości podpisano w dniu 27 grudnia 2018 roku.

### **W zakresie wynagrodzeń pracowników**

Nieprawidłowo obliczono i wypłacono ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Wypłacony w dniu 20 listopada 2018 roku ekwiwalent na rzecz Wójta Gminy Świnice Warckie obliczono w oparciu o współczynnik mający zastosowanie do obliczenia ekwiwalentu za 2018 rok - obowiązujący do dnia 7 listopada 2018 roku, co spowodowało zaniżenie kwoty należnego świadczenia.

### **W zakresie realizacji wydatków inwestycyjnych**

1. Podczas realizacji inwestycji pn. „Przebudowa budynku stacji uzdatniania wody w Świnicach Warckich z instalacjami i budowa przydomowych oczyszczalni ścieków na terenie gminy Świnice Warckie” nie przestrzegano umownych terminów dotyczących przekazywania placu budowy wykonawcom zadania oraz dokonywania czynności odbiorowych. Zgodnie z przedłożoną do

kontroli dokumentacją - protokolarnego przekazania placu budowy dokonano w dniu 20 września 2017 roku, tj. po terminie wynikającym z umowy nr 5/2017 z dnia 7 września 2017 roku, z której wynikał termin 5-dniowy liczony od momentu podpisania umowy (do 12 września 2017 roku). Natomiast w kwestii odbioru, w dniu 27 marca wykonawca zgłosił całkowite zakończenie prac dla przedmiotowego zadania. Protokolarnego odbioru końcowego inwestycji dokonano w dniu 16 kwietnia 2018 roku (protokół nr 1/2018), po umownym terminie zobowiązującym zamawiającego do odbioru robót w ciągu 7 dni od daty wpisu o gotowości odbioru. Wskazać należy, że w protokole nr 1/2018 z dnia 16 kwietnia 2018 roku z końcowego odbioru robót wykonanych na podstawie umowy nr 5/2017 z dnia 7 września 2017 roku i przekazania do użytkowania zadania dotyczącego przebudowy budynku stacji uzdatniania wody w Świnicach Warckich z instalacjami, zawarto informację, która nie znalazła potwierdzenia w dzienniku budowy „Roboty rozpoczęto dnia 6 kwietnia 2018 roku”. W tym samym protokole zapisano „zgodnie z zawartą umową okres gwarancji trwa 60 miesięcy od daty odbioru – do dnia 16 lipca 2023 roku”.

2. Stwierdzono, że wykonawca inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 104464E w miejscowości Stemplew – ETAP I” zawarł umowę z podwykonawcą, której przedmiotem była dostawa i rozłożenie mieszanki mineralno-asfaltowej z betonu asfaltowego w ilości około 400 ton na drodze gminnej nr 104464E w miejscowości Stemplew. Za wykonanie przedmiotu umowy podwykonawcy przysługiwało wynagrodzenie we wstępnej kwocie 80.000,00 zł netto, natomiast ostateczna cena za wykonanie przedmiotu umowy stanowić miała iloczyn ceny jednostkowej (200,00 zł za tonę wbudowanego materiału) i ilości faktycznie wykonanego przedmiaru. Zgodnie z potwierdzeniem transakcji płatności w kwocie 78.692,00 zł wykonawca główny - LuKpol Krzysztof Łuczak dokonał na rzecz podwykonawcy Firmy Handlowo-Usługowej, Wiesława Łuczak Jan Łuczak s.c. w dniu 24 maja 2018 roku, czyli po terminie wypłaty wynagrodzenia przez Gminę na rzecz głównego wykonawcy (22 maja 2018 roku). Zgodnie z § 7 pkt 12 umowy zawartej pomiędzy Gminą Świnice Warckie a firmą LuKpol Krzysztof Łuczak, przedmiotem której było wykonanie zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 104464E w miejscowości Stemplew – Etap I” - zamawiający miał dokonać zapłaty należnego wykonawcy wynagrodzenia za odebrane roboty budowlane po dostarczeniu przez wykonawcę dowodów zapłaty wymagalnego wynagrodzenia podwykonawcom i dalszym podwykonawcom biorącym udział w realizacji odrębnych robót budowlanych. W przypadku nieprzedstawienia przez wykonawcę wszystkich dowodów zapłaty, zamawiający miał wstrzymać się z wypłatą należnego wykonawcy wynagrodzenia za odebrane roboty budowlane w części równej sumie kwot wynikających z nieprzedstawionych dowodów zapłaty.

### **W zakresie inwentaryzacji składników majątkowych**

1. Inwentaryzację budynków i budowli, do których dostęp nie jest ograniczony przeprowadzono z naruszeniem art. 26 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), poprzez zastosowanie niewłaściwej dla tego składnika majątku metody

inwentaryzowania. Zgodnie z art 26 ust.1 ww. ustawy - inwentaryzację aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie – dokonuje się drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic- chyba że zachodzą przesłanki wymienione w art. 26 ust.3 tej ustawy. Jeżeli przeprowadzenie spisu z natury lub uzgodnienie sald z przyczyn uzasadnionych nie jest możliwe, wówczas inwentaryzacji dokonuje się metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji tych wartości. W stanie faktycznym jaki ujawniony został w następstwie kontroli, kontrolowany nie wskazał przyczyn uzasadniających odstępnie od spisu z natury i inwentaryzowania ww. składników majątkowych metodą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Ponadto, stosując powyższą metodę jej efekt nie został udokumentowany w sposób umożliwiający stwierdzenie, że inwentaryzację budynków i budowli przeprowadzono, mimo zastosowania niewłaściwej metody. Jedyne dowód jej przeprowadzenia utrwalałony został w zestawieniu pt. „Inwentaryzacja Środków trwałych dokonana drogą weryfikacji sporządzona na dzień 31 grudnia 2018 roku”, w którym wskazano budynki i lokale (grupa 1) oraz obiekty inżynierii lądowej i wodnej wraz z wartością ich wyceny. Sporządzenie takiego zestawienia nie wystarcza jednak, aby stwierdzić faktyczne przeprowadzenie weryfikacji dokumentów własnościowych lub innych umożliwiających potwierdzenie posiadanego majątku zmaterializowanego w postaci budynków i budowli. Nieprawidłowości w zakresie zastosowania weryfikacji jako metody przeprowadzania inwentaryzacji dotyczyły również zinwentaryzowanego tą metodą sprzętu oraz środków transportowych.

2. Na arkuszach spisu z natury nie zawarto wszystkich wymaganych informacji, uwiarygodniających rzetelność przeprowadzonego spisu. Dokonując czynności spisowych, w żadnym z arkuszy zespół spisowy nie określił numeru inwentarzowego spisywanego majątku, co uniemożliwiało jego identyfikację. Dokonanie spisu bez możliwości identyfikacji spisywanego składnika stanowi zaprzeczenie idei inwentaryzacji, której podstawowym celem jest sprawdzenie, nie tylko stanu ilościowego, ale także rzeczowego. Przeprowadzając spis zespół spisowy ma obowiązek potwierdzenia występowania inwentaryzowanej rzeczy na stanie majątkowym oraz ustalenia, że przynależy ona do tego majątku. Innymi słowy, identyfikacja spisywanej rzeczy odbywa się na dwóch płaszczyznach: rzeczowej (ujawnienie występowania składnika majątkowego) oraz tożsamościowej (potwierdzenie jego przynależności do majątku poprzez odczytanie numeru inwentarzowego). Mając powyższe na uwadze, dokonanie spisu z natury, z pominięciem ww. numeru, wskazuje na istotne naruszenie reguł formalno-proceduralnych towarzyszących procesowi spisowemu, wyrażające się nieprawidłowym udokumentowaniem czynności spisowej.
3. Dokonując inwentaryzacji metodą: [1] otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach

rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic oraz [2] porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników – czynności inwentaryzacyjne przeprowadzone każdą z tych metod nie zostały udokumentowane lub ich udokumentowanie nie pozwalało na ustalenie faktycznego przebiegów procesu spisowego (inwentaryzacyjnego):

- przy inwentaryzacji wartości niematerialnych i prawnych jednostka okazała się tylko listą ww. składników, bez określenia w oparciu o jaką dokumentację dokonano czynności inwentaryzacyjnych. Przede wszystkim, nie wskazano umów nabycia prawa lub innej wartości niematerialnej, potwierdzenia fizycznego dysponowania nośnikiem danych z zapisanym oprogramowaniem, ewidencji wydanych licencji programowych ze wskazaniem miejsca dostępności oprogramowania, osób dysponujących loginem lub maszyn, na których fizycznie zainstalowano oprogramowanie. Z powyższej czynności nie spisano również protokołu umożliwiającego ustalenie weryfikowanej dokumentacji oraz wskazanie osoby lub osób odpowiedzialnych za tą weryfikację,
  - przy inwentaryzacji należności i zobowiązań, poza listą kont prezentujących poszczególne stany aktywów i pasywów, tylko w przypadku salda konta 130 jednostka dysponowała potwierdzeniem w postaci wyciągu z rachunku bankowego. W zakresie pozostałych należności i zobowiązań z uwagi na brak wymaganej dokumentacji nie załączono także uzyskanych od kontrahentów potwierdzeń sald, co stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości – w związku z przeprowadzeniem inwentaryzacji należności i zobowiązań niezgodnie z tym przepisem.
4. Nieprawidłowo porównano stan ustalony w wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2018 roku. W zakresie wszystkich składników majątkowych stan ustalony podczas inwentaryzacji potwierdzono danymi ewidencyjnymi ewidencji księgowej sporządzonymi w maju 2019 roku, w dniach od 22 do 29 maja.
5. Dokonano inwentaryzacji w oparciu o dokumentację inwentaryzacyjną z 2014 roku. Analiza porównawcza obu inwentaryzacji dowiodła, że w zdecydowanej większości wykorzystano dane z arkuszy spisowych i protokołów inwentaryzacyjnych z inwentaryzacji przeprowadzonej w 2014 roku, powielając także występujące w niej nieprawidłowości.

### **W zakresie wypłaty wynagrodzeń nauczycielom za okres strajku**

Potrącenia wynagrodzeń z tytułu udziału nauczycieli w strajku dokonywano w najbliższym terminie wypłaty przypadającym bezpośrednio po wypłacie wynagrodzenia (nieuwzględniającej strajku), co pozostawało zgodne z art. 87 § 7 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeksu pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.), jednak odliczone kwoty wynagrodzenia były nieprawidłowe z uwagi na błędnie obliczone wartości dodatku funkcyjnego dla nauczycieli, którym powierzono wychowawstwo klasy oraz błędnie skalkulowane kwoty dodatku motywacyjnego. Łączna kwota odliczonego od wynagrodzeń dodatku za wychowawstwo wynosiła 102,40 zł i była zaniżona od poprawnie obliczonej kwoty o 292,71 zł (łączna, prawidłowa kwota dodatku za

wychowawstwo, która powinna zostać odliczona za dni uczestnictwa w strajku wynosiła 395,11 zł). Suma dodatków motywacyjnych dla wszystkich nauczycieli biorących udział w strajku potrącona z wynagrodzeń w maju 2019 roku wynosiła natomiast 228,06 zł i była zaniżona o 662,34 zł w stosunku do kwoty poprawnej tj. 890,40 zł.

## **II.**

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Wójt 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. Dostosować obowiązującą w jednostce Instrukcję w sprawie zasad dotyczących przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł do regulacji wynikających z ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Zapewnić funkcjonowanie kontroli zarządczej stosownie do wymogów określonych w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem.
3. Zapewnić prawidłowe funkcjonowanie kontroli finansowej w oparciu o zasady opisane w Instrukcji sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, będącej załącznikiem nr 7 do zarządzenia Wójta Gminy Świnice Warckie nr 12/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku.
4. Zapewnić sporządzanie sprawozdań jednostkowych Rb-27S i Rb-28S dla Urzędu Gminy – jako jednostki budżetowej, zgodnie z wymogiem określonym w § 6 ust.1 pkt 1 w zw. z § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
5. Sprawozdanie zbiorcze jednostki samorządu terytorialnego sporządzać na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i sprawozdania jednostkowego JST jako jednostki budżetowej i jako organu, zgodnie z § 6 ust.1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

6. Przychody z rozliczenia przepływów budżetowych ewidencjonować zgodnie ze źródłem ich powstania, w podziale na kategorie rodzajowe wymienione w art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
7. Ewidencję księgową budżetu gminy i urzędu gminy prowadzić w oparciu o zasadę kasowego wykonania, z uwzględnieniem prawnie wskazanych wyjątków. Zapis memoriałowy odnosić do ksiąg rachunkowych jednostki obsługującej budżet, prowadzącej rozliczenia w oparciu o przychody i koszty, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
8. Dokumenty księgowe sporządzać w sposób rzetelny z należytą starannością, tak by opisywały stan rzeczywisty określonego zdarzenia gospodarczego.
9. Zapewnić rzetelne monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu oraz w uzasadnionych przypadkach aktualizowanie pierwotnie przyjętych założeń, w szczególności w zakresie planowanego deficytu budżetu.
10. Zobowiązania dłużne szacować i zaciągać do wysokości realnych potrzeb pożyczkowych lub kredytowych budżetu, określonych w szczególności rzetelnie planowanym deficytem budżetu lub spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na zwrotny charakter środków pochodzących z rozliczenia zaciągniętych kredytów i pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych oraz koszty związane z ich obsługą, zapewniać ich optymalne wykorzystanie w roku budżetowym.
11. Zapewnić przestrzeganie art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym – właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.
12. Wyjaśnić prawidłowość dokonania na rzecz (...)<sup>5</sup> zwrotu kwoty 107.406,00 zł. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do wskazanego podatnika w zakresie wyegzekwowania od niego zwrotu kwoty 7.261,00 zł.

---

<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 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.

13. Wypłat z kasy dokonywać na podstawie rzetelnie sporządzanych dokumentów źródłowych, w których w szczególności określono cel zakupu towaru, usługi lub ich przeznaczenie.
14. Wydatki na rzecz ochotniczych straży pożarnych realizować z zachowaniem uregulowań wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
15. Stosować postanowienia wynikające z art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.), zgodnie z którymi - odsetek za zwłokę nie nalicza się, jeżeli ich wysokość nie przekraczałyby trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki polecanej (kwota ta wynosi 8,70 zł).
16. W zakresie windykacji zaległości podatkowych przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
17. Zmienić zapisy regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Świnice Warckie w zakresie przyznawania dodatku specjalnego na czas nieokreślony.
18. Zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem zawartych przez Gminę umów dotyczących realizacji zadań inwestycyjnych. Dołożyć starań aby dokumenty będące podstawą wypłaty wynagrodzenia na rzecz wykonawców m.in. protokoły odbioru końcowego robót były sporządzane z należyłą starannością, zwiększyć nadzór nad pracownikami wykonującymi zadania w powyższym zakresie.
19. Arkusze spisowe sporządzać w sposób zapewniający ujawnienie, identyfikację i wycenę wszystkich aktywów objętych spisem z natury.
20. Czynności inwentaryzacyjne dokumentować w sposób pozwalający na określenie daty ich dokonania, osób przeprowadzających te czynności oraz składników objętych spisem z natury lub inną metodą inwentaryzacyjną.
21. Podjąć działania w celu zapobieżenia powstawania w przyszłości nieprawidłowości przy potrącaniu nauczycielom wynagrodzenia z tytułu nieświadczenia pracy z uwagi na udział w strajku, w szczególności poprzez stosowanie przepisów ustawy Kodeks pracy, 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 obliczenia odszkodowań, odpraw, dodatków wyrównawczych oraz innych należności przewidzianych w Kodeksie pracy oraz rozporządzenia Ministra Edukacji i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz za pracę w dniu wolnym od pracy.

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:

Przewodniczący Rady Gminy w Świnicach Warckich

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Świnicach Warckich

aa.