

Łódź, dnia 3 sierpnia 2020 roku

Pan
Bogdan Kaczmarek
Wójt Gminy Żelechlinek

WK – 602/40/2020

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2019 r., poz. 2137), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Żelechlinek¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2018-2019 roku oraz okresu wcześniejszego, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; gospodarki kasowej; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji składników majątku; dochodów i wydatków w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi; realizacji zadań na podstawie porozumień z innymi jednostkami samorządowymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły²:

I.

W zakresie ustaleń ogólnych i organizacyjnych

1. Analiza akt osobowych Skarbnika Gminy Żelechlinek wykazała, że z pracownikiem zawarto w dniu 1 sierpnia 2019 roku umowę o pracę na czas nieokreślony. Skarbnik Gminy powołany został uchwałą Rady Gminy nr X/54/2019 z dnia 29 lipca 2019 roku, a nawiązanie stosunku pracy nastąpiło na podstawie powołania. W myśl art. 68 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach: 1 kwietnia – 19 maja 2020 roku. Protokół kontroli został podpisany w dniu 5 czerwca 2020 roku.

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

1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1040 ze zm.) - stosunek pracy nawiązuje się na podstawie powołania w przypadkach określonych w odrębnych przepisach. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) - pracownikami samorządowymi zatrudnionymi na podstawie powołania są: m.in. zastępca wójta, skarbnik gminy. W związku z powyższym, zawarcie umowy o pracę z pracownikiem powołanym przez organ stanowiący na stanowisko Skarbnika Gminy nie miała podstaw prawnych. Wójt Gminy pismem znak ROA.2121.5.2020 z dnia 8 maja 2020 roku poinformował zainteresowaną o nieważności zawartej w dniu 1 sierpnia 2019 roku umowy o pracę.

2. Rada Gminy Żelechlinek w dniu 27 marca 2017 roku podjęła uchwałę nr XXXIII/200/2017 w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych Gminy Żelechlinek. Zgodnie z § 3 ust. 2 przedmiotowej uchwały - przekazano do realizacji Urzędowi Gminy w Żelechlinku część zadań w zakresie prowadzenia rozliczeń księgowo-finansowych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żelechlinku w tym: planowania dochodów i wydatków jednostki, sprawowania bieżącej kontroli, obsługi kasowej i bankowej, obsługi kadrowej oraz prowadzenia rozliczeń wynagrodzeń pracowników. Pozostałe zadania w zakresie ewidencji księgowej operacji gospodarczych ww. jednostki oraz sprawozdawczości wykonywała księgowa zatrudniona w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w wymiarze $\frac{1}{4}$ etatu (szczegółowy zakres wykonywanych czynności odnoszących się do rachunkowości oraz sprawozdawczości Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej przez jednostkę obsługującą – Urząd Gminy oraz przez księgową GOPS, opisano na stronach 83-84 protokołu kontroli). Powyższa sytuacja naruszała art. 10c ust.2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), zgodnie z którym - w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2 (m.in. jednostki budżetowe), obowiązki te są przekazywane w całości. W dniu 27 września 2017 roku Rada Gminy Żelechlinek uchwałą nr XLI/238/2017 uchyliła ww. uchwałę z dnia 27 marca 2017 roku. Uchwałą nr XLIII/244/2017 z dnia 30 listopada 2017 roku Rada Gminy Żelechlinek ponownie powierzyła Urzędowi Gminy obowiązki w zakresie prowadzenia obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej GOPS, wskazując ten sam zakres obowiązków w odniesieniu do zadań związanych z rozliczeniami finansowymi i księgowymi, jak w poprzedniej uchwale. W dniu 29 lipca 2019 roku Rada Gminy Żelechlinek uchwałą nr X/50/2019 zmieniła uchwałę w sprawie organizacji wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej jednostek organizacyjnych Gminy Żelechlinek. Na mocy zmian Urzędowi Gminy powierzono obsługę Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w zakresie zadań dotyczących rachunkowości i sprawozdawczości.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej

1. W zakresie ksiąg rachunkowych Urzędu Gminy w Żelechlinku stwierdzono wystąpienie na dzień 31 grudnia 2019 roku salda na koncie 130-1 – Rachunek bieżący UG dochody, w wysokości 5.711,94 zł oraz na koncie 130-1 – Rachunek bieżący UG wydatki i na koncie 130-651 - Rachunek bieżący

UG wydatki – projekt, w łącznej kwocie 164.310,22 zł, co potwierdzały zapisy wyciągów bankowych (nr 252/2019 oraz nr 197B/2019) - według stanu na ostatni dzień danego roku budżetowego. Powyższe naruszało przepisy 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342,) zgodnie z którym - saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: [1] przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; [2] przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzekazanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222. Środki z tytułu wykonanych dochodów oraz niewykorzystanych środków na wydatki pozostawały na rachunkach bankowych na ostatni dzień roku obrachunkowego (budżetowego) również w przypadku innych jednostek budżetowych Gminy Żelechlinek, co stwierdzono na podstawie sald końcowych odnotowanych w księgach rachunkowych organu oraz danych wynikowych bilansu Gminy Żelechlinek, tj.: konto 222 - Rozliczenie dochodów budżetowych, konto 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych.

2. Księgi rachunkowe Urzędu Gminy w Żelechlinku prowadzono w formie rejestrów częściowych, w sposób naruszający wymogi określone w art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), zgodnie z którymi - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik; 2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zdarzenia gospodarcze były ewidencjonowane w kilkunastu rejestrach, min.: rejestr „UG – Dochody”, rejestr „UG – Wydatki”, rejestr „UG-woda i ścieki”, rejestr „UG-odpady komunalne”, rejestr „Zakł. F-sz Świadc. Socjalnych”, rejestr „Lokata termin Bełchatów”. Program księgowy, przy użyciu którego prowadzono księgi rachunkowe, umożliwiał pominięcie zbioru zapisów z wybranego rejestru w danych wynikowych, tj. księdze głównej oraz zestawieniu obrotów i sald, jak również uniemożliwiał uzyskanie wspólnego dziennika zdarzeń odnotowywanych we wszystkich rejestrach. Każda księga rachunkowa (rejestr) posiadała swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy dwoma księgami.
3. Operacje w zakresie dochodów jednostki samorządu terytorialnego, tj.: subwencji, dotacji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, klasyfikowano również jako dochody jednostki budżetowej – Urzędu Gminy, ujmując operację na kontach: Wn 130, Ma 221. Powyższe naruszało przepisy 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, które wprowadziły obowiązek zaewidencjonowania dochodów jednostki samorządu terytorialnego nieuwjętych w planach finansowych innych

samorządowych jednostek budżetowych jedynie jako przychodów urzędu jednostki samorządu terytorialnego, a operacje w tym zakresie powinny być ujęte w księgach urzędu JST na kontach: Wn 860, Ma 800.

4. Stwierdzono nieprawidłowe ustalanie kwoty wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), co szczegółowo opisano w protokole kontroli.
5. Nieprawidłowo ewidencjonowano operacje w zakresie potrącenia kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy, w sposób nieodzwierciedlający stanu faktycznego. Na podstawie oświadczenia złożonego przez wykonawcę zamówienia publicznego - Firmę Mondra Desing z dnia 1 lipca 2019 roku naliczono karę umowną w związku z nieterminowym wykonaniem przedmiotu zamówienia, określonego w umowie nr ROA.272.2.38.2015 z dnia 28 sierpnia 2018 roku. Potrącenia kary umownej dokonano z faktury nr 72/07/2019 wystawionej w dniu 1 lipca 2019 roku. Operację w powyższym zakresie zaewidencjonowano na kontach: Wn 402-1, Ma 201/1132 wraz z klasyfikacją budżetową dział 710, rozdział 71004, § 4300 – koszty wynikające z faktury na kwotę 34.440,00 zł; Wn 201/1132, Ma 240-7 – kara umowna na kwotę 13.040,00 zł; Wn 201-1132, Ma 130-1 zapłata za fakturę w kwocie 21.400,00 zł na podstawie wyciągu nr 106/2019 z dnia 23 lipca 2019 roku oraz przekazanie z rachunku bankowego wydatków na rachunek bankowy dochodów środków z tytułu kary umownej w kwocie 13.040,00 zł Wn 240-7, Ma 130-1; wpływ środków z tytułu kary umownej na rachunek dochodów Wn 130-1, Ma 760 wraz z klasyfikacją budżetową dział 756, rozdział 75618, § 0970 – wyciąg bankowy nr 141/2019.

W związku z ewidencją kary umownej należy wskazać, że potrącenie skutkuje wygaszeniem wzajemnych zobowiązań stron, niemniej jednak nie zwiększa stanu aktywów a jedynie je uwalnia (niższe wydatki). Brak kasowego wykonania w postaci przepływu środków spoza budżetu Gminy nie pozwala na identyfikację ww. operacji jako realizacji dochodu. Zgodnie z treścią ekonomiczną operacji gospodarczej, powinna ona zostać zaewidencjonowana na kontach: Wn 402, Ma 201 - kwota wynikająca z wystawionej faktury przez kontrahenta (strona wydatkowa); Wn 240, Ma 760 - przypis należności wynikających z naliczonej kary umownej na podstawie noty obciążeniowej (strona dochodowa); Wn 201, Ma 130 – przekazanie wynagrodzenia wykonawcy pomniejszone o kary umowne; Wn 201, Ma 240 – wartość kary umownej potrąconej z wynagrodzenia wykonawcy (strona wydatkowa).

6. Opis funkcjonowania kont z zespołu „2” zawarty w planie kont dla Urzędu Gminy w Żelechlinku, wprowadzonym zarządzeniem nr 10/2017/K Wójta Gminy Żelechlinek z dnia 29 grudnia 2017 roku, nie zawierał zasad wyodrębnienia zobowiązań wymagalnych, czego wymóg wynikał z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych dla oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności. Ponadto § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b 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, stawia wymóg aby zakładowy plan kont zawierał ustalenia, które umożliwiają prawidłowe sporządzenie sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

7. Analiza dokumentów źródłowych objętych próbą kontroli w zakresie terminowości regulowania zobowiązań z tytułu dostaw i usług wykazała, że na koncie 201- Rozrachunki z tytułu dostaw i usług, ujęto operacje w zakresie wypłaty wynagrodzenia na podstawie umowy zlecenia zawartej w dniu 12 czerwca 2019 roku (poz. księg. 1901), co naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju 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 oraz postanowienia polityki rachunkowości, zgodnie z którymi - operacje w zakresie ewidencji rozrachunków z pracownikami i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczonych, zgodnie z odrębnymi przepisami do wynagrodzeń, a w szczególności należności za pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej i innych umów zgodnie z odrębnymi przepisami, należy ewidencjonować na koncie 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń.
8. Stwierdzono, że od naliczanych i potrąconych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za 2019 rok, kontrolowana jednostka nie pobierała należnego wynagrodzenia prowizyjnego, przysługującego płatnikowi zaliczek z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, zgodnie z 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.). Zaniechanie poboru przez Urząd Gminy w Żelechlinku należnego wynagrodzenia płatnika za 2019 rok, spowodowało zaniżenie dochodów jednostki o kwotę 442,00 zł.
9. Stwierdzono nieprawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych, pod datą 31 grudnia 2019 roku, operacji księgowych wynikających z naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2019 rok, którego wypłaty dokonano w lutym 2020 roku, a mianowicie:
 - na koncie 225 pod datą 31 grudnia 2019 roku zaewidencjonowano zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od ww. wynagrodzenia, które pobrano od pracownika w lutym 2020 roku. Zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1387 ze zm.) - płatnicy zobowiązani są do pobrania zaliczek od wypłaconego wynagrodzenia i odprowadzenia ich na rachunek właściwego urzędu skarbowego w terminie do 20-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaliczki zostały pobrane. W związku z powyższym zobowiązanie podatkowe powstaje w dniu wypłaty wynagrodzenia, a nie w dniu jego naliczenia;
 - na koncie 229 pod datą 31 grudnia 2019 roku zaewidencjonowano składki zdrowotne oraz składki na ubezpieczenie emerytalne, rentowe i chorobowe, stanowiące potrącenie od należnego wynagrodzenia pracowniczego, które

pobrano od pracownika w lutym 2020 roku. Zgodnie z art. 87 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1373 ze zm.) oraz art. 46 ust. 1 i art. 47 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 300 ze zm.), płatnik składek (zakład pracy) jest zobowiązany obliczyć, potrącić z dochodów ubezpieczonych, rozliczać oraz opłacać należne składki za każdy miesiąc kalendarzowy. Należy zatem stwierdzić, że zobowiązania jednostki wobec Zakładu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w części stanowiącej potrącenie z wynagrodzeń pracowników, powstało w momencie dokonania wypłaty wynagrodzeń, tj. w lutym 2020 roku, a nie w momencie ich naliczenia, czyli w grudniu 2019 roku.

W myśl art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dlatego też, ww. zobowiązania publiczno - prawne powinny być zaewidencjonowane na odpowiednich kontach w miesiącu, w którym nastąpiła wypłata wynagrodzenia, a tym samym nastąpił obowiązek ich potrącenia.

W zakresie gospodarki kasowej

1. W zakresie objętych kontrolą raportów kasowych z 2019 roku stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - dokonywano wydatków na podstawie dokumentów KW stanowiących zbiorcze dowody księgowe, które nie posiadały wymienionych pojedynczych dokumentów źródłowych, co naruszało art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że podstawą zapisów w księgach rachunkowych mogą być również sporządzone przez jednostkę dowody księgowe zbiorcze - służące do dokonania łącznych zapisów zbioru dowodów źródłowych, które muszą być w dowodzie zbiorczym pojedynczo wymienione;
 - przypadek niezachowania ciągłości salda. Według raportu nr 2/2019 z dnia 17 stycznia 2019 roku stan końcowy kasy wynosił 0,21 zł, natomiast w raporcie kolejnym, tj. nr 3/2019 z dnia 29 stycznia 2019 roku wskazano stan początkowy kasy „0,00 zł”. Powyższe naruszało art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłądność działania stosowanych procedur obliczeniowych.

W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych

1. W zakresie opodatkowania podatników podatku od nieruchomości - osoby prawne, stwierdzono że:

- podatnik o numerze ewidencyjnym nr (...) ³ w deklaracjach podatkowych złożonych na lata 2018 - 2019 wykazał do opodatkowania grunty o powierzchni 4.200 m² w kategorii pozostałe. 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 2019 r., poz. 1170 ze zm.) - grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Według cytowanego przepisu prawa, jedynym kryterium, które decyduje o wyższej stawce podatku od nieruchomości od gruntów pozostających własnością przedsiębiorcy jest sam fakt ich posiadania przez przedsiębiorcę. W trakcie czynności kontrolnych RIO, organ podatkowy podjął działania mające na celu wyjaśnienie stanu faktycznego i ustalił, że na podstawie decyzji nr GGN.6620.3.78.2018 z dnia 29 czerwca 2018 roku zmieniono sposób użytkowania przedmiotowych gruntów o powierzchni 0,42 ha, z dotychczasowych gruntów ornych klasy V i VI i pastwiska klasy V, na grunty pod zabudowę. Podatnik wybudował na tych gruntach jednorodzinny budynek mieszkalny o pow. zabudowy 167 m² i powierzchni użytkowej 115,54m², który decyzją nr 29/2020 z dnia 26 lutego 2020 roku, dopuszczono do użytkowania.

Wobec powyższych ustaleń wskazać należy, że budynek mieszkalny podlegać będzie - począwszy od 2021 roku - opodatkowaniu według stawek określonych dla tej kategorii przedmiotów opodatkowania (budynki mieszkalne), natomiast grunty jako że pozostają w posiadaniu przedsiębiorcy, podlegały od momentu zmiany sposobu ich wykorzystania, tj. od lipca 2018 roku i podlegają nadal opodatkowaniu według stawek najwyższych, przewidzianych dla gruntów związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, tj. wg stawki 0,65 za 1m² (przyjęto 0,30 zł/1m²), co przy powierzchni 4.200m² stanowiło kwotę podatku 2.730,00 zł. Natomiast podatnik zadeklarował w 2019 roku podatek w kwocie 1.260,00 zł i w roku 2018 deklarowana kwota podatku to 63,00 zł, która po uwzględnieniu właściwej stawki wynosiłaby 1.365,00 zł;

- nieprawidłowo ustalono podmiot zobowiązany do zapłaty podatku od nieruchomości, z naruszeniem przepisu art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Podatnik nr (...) ⁴ deklarował do opodatkowania grunty związane z działalnością gospodarczą o powierzchni 1.500,00m², budynki o powierzchni 72m² oraz budowle o wartości 8.836,00 zł. W miejscu deklaracji podatkowej określającej tytuł prawny do dysponowania nieruchomością, podatnik wskazał „własność” przedmiotów opodatkowania, czego nie potwierdzały

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.

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 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.

informacje z ewidencji gruntów i budynków Starostwa Powiatowego w Tomaszowie. Zgodnie z wyjaśnieniem merytorycznego pracownika, nieruchomość pozostająca w dyspozycji podatnika stanowi własność osoby fizycznej, z którą „podatnik zawarł w odległych latach „jakąś” umowę dzierżawy”, a taki stan faktyczny ma miejsce od wielu lat, a ponieważ należny podatek był uiszczany, dlatego też przyjmowano składane deklaracje nie żądając wyjaśnień w tym zakresie”. Art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przepis prawa stanowi, że podatnikiem podatku od nieruchomości jest właściciel opodatkowanej nieruchomości. W przypadku, gdy nieruchomość będąca własnością osoby fizycznej jest przedmiotem dzierżawy, najmu to obowiązek podatkowy nadal obciąża właściciela tej nieruchomości (z wyłączeniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego). Jeżeli dysponujący nieruchomością (dzierżawca, najemca), jest przedsiębiorcą, który na przedmiotowym terenie prowadzi działalność gospodarczą, to właściciel nieruchomości osoba fizyczna opłaca podatek od tej nieruchomości według stawek najwyższych, właściwych dla przedsiębiorców. Obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości nie może być regulowany w umowie dzierżawy. Oczywiście władający nieruchomością może zostać obciążony kosztami tego podatku, ale nie zmienia to faktu, iż to nie on jest podatnikiem podatku i to nie on go opłaca. W trakcie czynności kontrolnych, organ podatkowy podjął działania mające na celu ustalenie stanu faktycznego w tym zakresie;

- w przypadku gruntów obejmujących zbiornik wodny o powierzchni 3,84 ha lustra wody i 50m pasa brzegowego, stanowiących przedmiot umowy dzierżawy zawartej w dniu 31 maja 2019 roku pomiędzy Gminą Żelechlinek – jako wydzierżawiającym, a Polskim Związkiem Wędkarskim Okręg w Skierniewicach – jako dzierżawcą, stwierdzono że nie objęto ich podatkiem od nieruchomości. Zgodnie z informacjami wynikającymi z ewidencji gruntów, wydzierżawione grunty pod wodą, stanowiły własność Gminy Żelechlinek i sklasyfikowano je jako pastwiska (Ps), lasy (Ls) i grunty rolne (R) klasy VI. Uwzględniając przedmiot wymienionej umowy dzierżawy, wskazać należy, że przeznaczenie i wykorzystywanie tych gruntów jest jednak odmienne od wskazań wynikających z ewidencji gruntów. Ponieważ ewidencja gruntów stanowi podstawę planowania gospodarczego, przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, prowadzenia statystki publicznej, gospodarki nieruchomościami, na właścicielach gruntu ciąży obowiązek zgłaszania właściwemu staroście zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków i to jak nakazuje art. 22 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r., poz. 276 ze zm.), w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Zgodnie z powyższym, Wójt Gminy zobowiązany był do złożenia wniosku zgłaszającego zmiany danych ewidencyjnych, celem doprowadzenia do zgodności danych ewidencji gruntów ze stanem faktycznym, oraz do egzekwowania od faktycznie wykorzystywanych gruntów podatku od nieruchomości wg właściwych stawek. Należy zauważyć, że chociaż sposób opodatkowania gruntów w pierwszej kolejności zależy od ich klasyfikacji w ewidencji gruntów, to reguła ta (domniemanie) może zostać w ramach postępowania podatkowego podważona nawet bez potrzeby zmiany samej ewidencji. I ma to miejsce między innymi wówczas, gdy przypadek posłużenia się samymi danymi

ewidencyjnymi, skutkuje pominięciem przepisów ustawy podatkowej, mających wpływ na wymiar podatku, co potwierdzają też wyroki NSA z dnia 8 lutego 2018 roku sygn. II.FSK 99-102/16 i sygn. II. FSK 608-609/16.

W zakresie wydatków osobowych

1. Jednostka realizując zadania w zakresie prowadzenia dokumentacji kadrowej pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żelechlinku, na podstawie uchwał Rady Gminy Żelechlinek: nr XXXIII/200/2017 z dnia 27 marca 2017 roku, nr XLIII/244/2017 z dnia 30 listopada 2017 roku i nr X/50/2019 z dnia 29 lipca 2019 roku (wcześniej obowiązki w tym zakresie urząd wykonywał na podstawie porozumień zawartych pomiędzy kierownikami jednostek), nie przestrzegała wymogów określonych § 6 ust. 1 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 894)⁵, zgodnie z którym - pracodawca zakłada i prowadzi oddzielne dla każdego pracownika akta osobowe. W aktach osobowych pracownika znajdowała się dokumentacja przebiegu zatrudnienia w dwóch zakładach pracy, tj. w Urzędzie Gminy, jak również w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej. Z uwagi na fakt zatrudnienia ww. pracownika w dwóch jednostkach organizacyjnych Gminy Żelechlinek, akta osobowe powinny być prowadzone oddzielnie z uwzględnieniem miejsca zatrudnienia.
2. Na podstawie dokumentacji zatrudnienia pracownika w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Żelechlinku na stanowisku księgowej (w wymiarze ¼ etatu), stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - podstawą zatrudnienia pracownika w latach 1992 – 2019 na stanowisku księgowej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej były roczne umowy o pracę oraz umowa zawarta w dniu 1 stycznia 1998 roku na czas nieokreślony. Pracodawcą w przedmiotowych umowach, z wyjątkiem umowy o pracę z dnia 1 sierpnia 1994 roku, reprezentował Wójt Gminy Żelechlinek, który nie posiadał kompetencji w tym zakresie. Powyższe naruszało art. 3¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy - który stanowi, że za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, w tym zawarcia umowy o pracę, dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. W okresie zatrudnienia ww. pracownika, obowiązki Kierownika GOPS wykonywała Pani Kazimiera Szczepanik;
 - Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żelechlinku, w wydanych w dniu 29 lipca 2019 roku świadectwach pracy, nie wskazał części okresów zatrudnienia pracownika na stanowisku księgowej, tj.: od dnia 1 stycznia 1992 roku do dnia 31 grudnia 1992 roku; od dnia 4 stycznia 1993 roku do dnia 31 grudnia 1993 roku; od dnia 3 stycznia 1994 roku do dnia 31 lipca 1994 roku; od dnia 1 stycznia 1995 roku do dnia 31 grudnia 1995 roku; od dnia 1 stycznia 1996 roku do dnia 31 grudnia 1996 roku; od dnia 1 stycznia 1997 roku do dnia 31 grudnia 1998 roku; od dnia 1 stycznia 1999 roku do

⁵ Uchylone z dniem 31 grudnia 2018 roku.

dnia 31 grudnia 2001 roku. Powyższe naruszało art. 97 § 1 ustawy Kodeks pracy, który stanowi, iż w związku z rozwiązaniem lub wygaśnięciem stosunku pracy pracodawca jest obowiązany niezwłocznie wydać pracownikowi świadectwo pracy, jeżeli nie zamierza nawiązać z nim kolejnego stosunku pracy w ciągu 7 dni od dnia rozwiązania lub wygaśnięcia poprzedniego stosunku pracy. Świadectwo pracy dotyczy okresu lub okresów zatrudnienia, za które dotychczas nie wydano świadectwa pracy;

- Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żelechlinku nie dopełnił obowiązku wynikającego art. 29 § 3 ustawy Kodeks pracy - w brzmieniu obowiązującym od dnia 5 sierpnia 2006 roku - (nowelizacja Kodeksu pracy w tym zakresie została dokonana ustawą z dnia 23 czerwca 2006 roku o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE - Dz. U nr 133, poz. 935), zgodnie z którym - pracodawca informuje pracownika na piśmie, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia zawarcia umowy o pracę: 1) o obowiązującej pracownika dobowej i tygodniowej normie czasu pracy, 2) o częstotliwości wypłat wynagrodzenia za pracę, 3) o wymiarze przysługującego pracownikowi urlopu wypoczynkowego, 4) o obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę, 5) o układzie zbiorowym pracy, którym pracownik jest objęty. W konsekwencji powyższego zaniechano prowadzenia ewidencji czasu pracy pracownika zatrudnionego na stanowisku księgowej, jak również rozliczeń wykorzystanego przez nią urlopu wypoczynkowego. Powyższe naruszało § 8 ust. 1 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 oraz § 6 ust. 1 rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 roku w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2369), zgodnie z którymi - karta ewidencji czasu pracy powinna zawierać informację w zakresie: pracy w poszczególnych dobach, w tym pracę w niedziele i święta, w porze nocnej, w godzinach nadliczbowych oraz w dni wolne od pracy wynikające z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, a także dyżury, urlopy, zwolnienia od pracy oraz inne usprawiedliwione i nieusprawiedliwione nieobecności w pracy;
- decyzję o przyznaniu i wypłaceniu nagród uznaniowych dla księgowej GOPS do roku 2006 podejmował Wójt Gminy, powołując się w podstawie ich przyznania na postanowienia zarządzenia nr 14/2003 z dnia 1 kwietnia 2003 roku Wójta Gminy Żelechlinek w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy w Żelechlinku. Tymczasem kompetencja do przyznawania nagród pracownikom Ośrodka Pomocy Społecznej (z wyłączeniem Kierownika) przysługiwała Kierownikowi Ośrodka;
- zakresem czynności z dnia 1 czerwca 2008 roku Kierownik GOPS powierzyła księgowej, obowiązek kierowania i bieżącego nadzoru nad wykonywanymi przez Ośrodek zadaniami podczas jej nieobecności. Na podstawie ewidencji czasu pracy pracowników GOPS ustalono, że kierownik jednostki (...)⁶

⁶ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23

przebywał na zwolnieniu chorobowym, podczas gdy w tym samym okresie (z wyjątkiem 31 dni, szczegółowe ustalenia w tym zakresie opisano na stronie 79 protokołu kontroli) księgowa GOPS wykonywała czynności służbowe w drugim miejscu pracy – Urzędzie Gminy, co potwierdzały zapisy ewidencji czasu pracy Skarbnika Gminy. Z treści przedłożonego przez Wójta Gminy wyjaśnienia wynikało, że w tym czasie zastępstwo Kierownika GOPS pełnił inny pracownik tej jednostki, natomiast zapisy zakresu czynności księgowej nie były na bieżąco aktualizowane, w związku z tym nie zachodziła konieczność ustalania innego systemu pracy niż dotychczasowo przyjęty;

- zaniechano wypłaty nagrody jubileuszowej pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku księgowej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej, z tytułu 35 lat pracy (data nabycia prawa do nagrody 8 marca 2008 roku) i 45 lat pracy (data nabycia prawa do nagrody – 8 marca 2018 roku). Pracodawca był zobowiązany w szczególności terminowo i prawidłowo wypłacać wynagrodzenie (art. 94 pkt 5 ustawy Kodeks pracy). Ponadto, zgodnie z § 8 ust.1 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.) - pracownik samorządowy nabywał prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe. Nagrodę jubileuszową należało wypłacić niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody (analogiczne reguły zawierały przepisy § 12 ust.4 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 roku w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich – Dz. U. nr 145, poz. 1223 ze zm. – według stanu prawnego aktualnego dla nagrody jubileuszowej za 35 lat pracy).
 - stwierdzono przypadki wypłacania nagrody jubileuszowej na rzecz pracownika Urzędu Gminy przed dniem nabycia przez pracownika prawa do nagrody.
3. Zatrudnienie Skarbnika Gminy Żelechlinek na stanowisku księgowej w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej budziło wątpliwości z punktu widzenia art. 30 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.)⁷, zgodnie z którym - pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Analiza zakresu czynności ustalonego przez Wójta Gminy dla Skarbnika z dnia 2 stycznia 2014 roku oraz zakresu czynności wydanego przez Kierownika GOPS dla księgowej tej jednostki, wskazują na przesłanki, o których mowa

ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁷ WE wcześniejszym stanie prawnym art. 18 ustawy z dnia 22 marca 1990 roku o pracownikach samorządowych.

w przywołanym przepisie prawa. Skarbnik Gminy w zakresie swoich obowiązków miała sprawować nadzór nad jednostkami podległymi, w tym Gminnym Ośrodkiem Pomocy Społecznej. Do jej obowiązków m.in. należało: przyjmowanie i weryfikowanie prawidłowości sprawozdań jednostkowych finansowych i budżetowych, podczas gdy sama była zobowiązana je sporządzać jako księgową GOPS. Podobnie przedstawiały się czynności w zakresie opracowywania projektów planu wydatków i dochodów jednostki budżetowej. Ponadto, część powierzonych zakresem czynności księgowej GOPS zadań, była taka sama jak zadania przejęte przez jednostkę prowadzącą obsługę finansową Ośrodka na podstawie uchwał organu stanowiącego, które wykonywali pracownicy Referatu Finansowego, nadzorowanego przez Skarbnika Gminy (co do znaczenia art. 30 ustawy o pracownikach samorządowych patrz m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 5 lutego 2015 roku, III SA/Lu 532/14)⁸.

4. Na podstawie ewidencji czasu pracy i rozliczeń w zakresie wykorzystania urlopu wypoczynkowego ustalono, że Wójt Gminy Żelechlinek w związku z rozwiązaniem stosunku pracy na dzień 16 listopada 2018 roku (ostatni dzień kadencji władz samorządowych za lata 2014-2018) nie wykorzystał urlopu wypoczynkowego za 11 miesięcy 2018 roku oraz za lata 2015-2017, w łącznej ilości 87 dni. Pismem nr ROA.2350.6.1.2018 z dnia 26 listopada 2018 roku Sekretarz Gminy (wykonując obowiązki pracodawcy) wydała dyspozycję wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przez Wójta Gminy, co nastąpiło w dniu 6 grudnia 2018 roku (kwota ekwiwalentu - 42.337,68 zł). Ponadto ustalono, że wypłata ekwiwalentu za niewykorzystane dni urlopu przysługujące Wójtowi Gminy z roku kończącego kadencję władz samorządowych oraz lat trzech poprzednich nastąpiła w grudniu 2014 roku (koniec kadencji 2010-2014), gdzie wypłacono ekwiwalent pieniężny za 88 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego (rok 2014 i lata ubiegłe), w kwocie 45.457,28 zł. Pracodawca nie wywiązał się zatem z obowiązku wynikającego z art. 168 ustawy Kodeks pracy, zgodnie z którym - urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Pracodawca może przymusowo skierować pracownika na urlop, jak to stwierdził w wyroku z dnia 24 stycznia 2006 roku Sąd Najwyższy (sygn. akt I PK 124/05), wskazując iż *„Jest on zobligowany do udzielenia pracownikowi wypoczynku w określonym ustawowo wymiarze i terminie, a zatrudniony nie może zrzec się prawa do niego i odmówić wykorzystania urlopu udzielonego zgodnie z przepisami. Dlatego więc, w razie uchylania się pracownika od wykorzystania zaległego urlopu, pracodawca może na piśmie wskazać termin urlopowania i wręczyć go pracownikowi”*. Podobne stanowisko przedstawił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 września 2003 r., I PK 403/02 uznając, że *„...w odniesieniu natomiast do urlopu zaległego, to zgodnie z art. 168 Kodeksu pracy, w brzmieniu obowiązującym w spornym okresie, pracodawca powinien udzielić go najpóźniej do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego. Dlatego też udzielenie urlopu wypoczynkowego za poprzednie lata w pierwszym kwartale następnego roku nie wymaga zgody*

⁸ W dacie prowadzenia czynności kontrolnych stan faktyczny uległ zmianie z uwagi na ustanie stosunków pracy pracownika, zarówno w Urzędzie Gminy (Skarbnik Gminy), jak również w Ośrodku Pomocy Społecznej (księgowa).

pracownika, także wówczas, gdy w tym samym czasie biegnie okres wypowiedzenia umowy o pracę (wyrok). W takim przypadku pracodawca nie ma obowiązku uzgadniania z pracownikiem terminu wykorzystania urlopu, lecz musi mu udzielić urlopu w terminie określonym w powołanym przepisie". Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy z lat 2017 – 2019 wypłacono również Skarbnikowi Gminy, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy, w dniu 8 sierpnia 2019 roku.

5. Analiza dokumentacji kadrowo – płacowej Wójta Gminy wykazała, że ustalając okresy zatrudnienia uprawniające do nabycia prawa do nagrody jubileuszowej po 30 latach pracy nie przestrzegano wymogów określonych w § 9 ust. 3 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 61, poz. 708 ze zm.), zgodnie z którymi - pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody. Wypłata nagrody powinna nastąpić niezwłocznie po nabyciu przez pracownika prawa do nagrody. Pismem nr Nz 1122/1/2004 z dnia 27 grudnia 2004 roku przyznano pracownikowi nagrodę jubileuszową, podczas gdy pracownik nabył do niej prawo w dniu 7 lutego 2002 roku. Wypłata świadczenia nastąpiła w dniu 27 stycznia 2005 roku, tj. po upływie 2 lat, 11 miesięcy i 20 dni od dnia nabycia prawa. Opóźnienia w wypłacie ww. świadczenia odnotowano również przy kolejnych jubileuszach pracy pracownika, co szczegółowo opisano w protokole kontroli.

W zakresie wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych

1. Informacja o wynikach przetargu nieograniczonego na „Budowę odnawialnych źródeł energii w Gminie Żelechlinek”, przekazana uczestnikom postępowania, wskazująca min. wykonawców, których oferty odrzucono, nie zawierała uzasadnienia tej decyzji, czego wymóg wynikał z art. 92 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2019 r., poz.1843).
2. Analiza prognozowania zabezpieczenia środków finansowych na realizację przedmiotowej inwestycji wykazała, że zamawiający nieprawidłowo określał w uchwałach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2021 (uchwała nr XXXI/186/2016 z dnia 29 grudnia 2016 roku), na lata 2018-2025 (uchwała nr XLIV/255/2017 z dnia 29 grudnia 2018 roku) limity zobowiązań na realizację przedsięwzięcia, nie uwzględniając w uchwałach na kolejne okresy zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach.

W zakresie realizacji zadań na podstawie porozumień zawartych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego

W 2018 roku Rada Gminy Żelechlinek podjęła uchwałę nr III/15/2018 z dnia 28 grudnia 2018 w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Żelechlinek na rok 2019, określając w załączniku nr 5 łączną kwotę dotacji celowej w dziale 851, rozdziale 85195, przekazywanej dla jednostki należącej do sektora finansów publicznych, w wysokości 13.040,00 zł. W dniu 3 stycznia 2019 roku Wójt Gminy Żelechlinek

podpisał porozumienie z Prezydentem Miasta Tomaszów Mazowiecki w sprawie realizacji zadania własnego Gminy Żelechlinek, polegającego na objęciu opieką rehabilitacyjną dzieci niepełnosprawnych do 24 roku życia z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, a także w wyjątkowych przypadkach dzieci, które nie posiadają orzeczenia o stopniu niepełnosprawności, za zgodą Wójta Gminy Żelechlinek, wykonywaną przez Ośrodek Rehabilitacji Dzieci Niepełnosprawnych w Tomaszowie Mazowieckim. Gmina zobowiązała się do przekazania środków w wysokości 13.050,00 zł. Zawarcie porozumienia na kwotę przewyższającej posiadane na ten cel zabezpieczenie środków w budżecie Gminy na 2019 rok naruszało art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

W zakresie pozostałych ustaleń

Gmina Żelechlinek w dniu 15 listopada 1995 roku zawarła ze spółką z o.o. SOFTKON w Żelowie - jako wykonawcą umowę o roboty budowlane przy hali sportowej budynku Szkoły Podstawowej w Żelechlinku. Tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy Gmina otrzymała od wykonawcy zabezpieczenie należytego wykonania umowy w pieniądzu, z którego kwotę stanowiącą 70% tego zabezpieczenia zwrócono wykonawcy, zgodnie z umową, w terminie 30 dni od ostatecznego terminu odbioru robót, natomiast pozostałe 30% zatrzymano na usunięcie wad i usterek stwierdzonych w trakcie okresu rękojmi, tj. do dnia 12 grudnia 2000 roku.

Kwota zabezpieczenia, która podlegała zwolnieniu w terminie 14 dni od upływu terminu rękojmi, pozostaje nadal w ewidencji księgowej Urzędu na koncie 240 i podlegała corocznej inwentaryzacji w drodze potwierdzenia salda rachunku bankowego – depozyty przez Powiatowy Bank Spółdzielczy Tomaszów Mazowiecki – ostatnie potwierdzenie salda z dnia 31 grudnia 2019 roku wykazywało kwotę 30.033,39 zł.

Celem podjęcia działań zmierzających do zwolnienia kwoty zabezpieczenia, zdeponowanej na rachunku bankowym Gminy Żelechlinek, Wójt Gminy pismem nr Nz.RF3054.1.2017 z dnia **19 grudnia 2017 roku** zwrócił się do wykonawcy zadania spółki SOFTKON o przedłożenie aktualnego odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego. W odpowiedzi na powyższe dnia 22 grudnia 2017 roku Pan Idzi Piękny skierował do Wójta Gminy informację, o przysługującej mu zdeponowanej kwocie zabezpieczenia.

W dniu 9 stycznia 2018 roku wpłynęło do Gminy pismo od spółki z o.o. SOFTKON, sygnowane podpisem Prezesa Zarządu Pana Idziego Pięknego o wypłatę przedmiotowej wierzytelności wraz z załączonym odpisem umowy cesji przedmiotowej wierzytelności z dnia 31 grudnia 2000 roku. Z treści przedłożonej umowy wynikało, że spółka z o.o. SOFTKON w Żelowie ul. Południowa 6, reprezentowana przez Prezesa Zarządu – Idziego Pięknego, oświadczyła iż przysługuje jej wierzytelność od Gminy Żelechlinek w wysokości 30.000,00 zł, wynikająca z zatrzymanych kwot z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania umowy z dnia 15 listopada 1995 roku, w oparciu o którą realizowano roboty budowlane hali sportowej wraz zapleczem socjalnym i łącznikiem przy Szkole Podstawowej w Żelechlinku, którą to wierzytelność ww. umową, ceduje na Pana

Idziego Pięknego (...)⁹. Strony ustaliły iż spółka wskaże jako miejsce płatności wierzytelności, konto podane przez Pana Idziego Pięknego. Zgodnie z zapisami umowy, cesji zdeponowanej przez Gminę kwoty z tytułu zabezpieczenia należytego umowy na rzecz Idziego Pięknego dokonano w związku z koniecznością zwrotu przez spółkę z o.o. SOFTKON wierzytelności wynikającej z umowy pożyczki z dnia 3 listopada 1998 roku. Przeniesienie praw do wierzytelności na Pana Idziego Pięknego następowało z chwilą podpisania umowy.

Wójt Gminy wyjaśnił kontrolującemu, że po analizie przedłożonej przez zainteresowanego umowy oraz w oparciu o opinię radcy prawnego Gminy Żelechlinek (opinia z dnia 27 lutego 2018 roku), przyjęto że brak jest przesłanek zwrotu zabezpieczenia na rzecz ww. osoby fizycznej (m.in. wobec istnienia przesłanek nieważności umowy cesji – umowa taka z uwagi na to, że zawarta została przez spółkę z członkiem zarządu, ze strony spółki powinna zostać zawarta przez pełnomocnika lub radę nadzorczą; jak również wobec upływu okresu przedawnienia).

Pismem nr Nz. RF 3054.1.2017 z dnia 28 sierpnia 2018 roku, powołując się na opinie prawne, Wójt Gminy poinformował zainteresowanego, że przedłożone przez niego dokumenty wskazują na brak możliwości wypłaty wierzytelności w kwocie (29.691,03 zł - stan wg 16 kwietnia 2018 roku) i tylko przedłożenie prawomocnego tytułu wykonawczego, uprawniać będzie Gminę do spełnienia jego żądania.

Odnosząc się do przywołanego stanu faktycznego należy wskazać, że zamawiający według obowiązującej wówczas ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 1998 r., Nr 119, poz. 773 ze zm.) oraz § 6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994 roku w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy, oraz form tego zabezpieczenia (Dz. U. 1994r., Nr 140, poz. 794), w terminie 14 dni po upływie okresu rękojmi miał obowiązek dokonać spółce z o.o. SOFTKON w Żelowie zwrotu zabezpieczenia, czego nie uczynił przez kolejnych 17 lat, bowiem dopiero 19 grudnia 2017 roku podjął czynności w tym zakresie. Ponadto, jak wskazano wyżej, okoliczność braku zwrotu zabezpieczenia – mimo upływu terminu – była ujawniana podczas każdej z przeprowadzonych dotychczas inwentaryzacji (potwierdzone saldo konta 240). Celem inwentaryzacji jest natomiast ustalenie realnego stanu środków trwałych i obrotowych, a także zobowiązań na dany moment. Jak wynika z powyższych ustaleń, takie czynności podjęto dopiero w roku 2017.

Jednocześnie, nie ulega wątpliwości iż w analizowanym stanie faktycznym Gmina może skutecznie podnieść zarzut przedawnienia. Za uzasadnione należy także uznać wątpliwości radcy prawnego Gminy dotyczące stron umowy cesji¹⁰, a właściwie osób te strony reprezentujących - w kontekście regulacji zawartej w art. 203 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca

⁹ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁰ Niezależnie od wskazanego w protokole faktu, że o nieważności czynności prawnej rozstrzyga sąd cywilny.

1934 roku Kodeks Handlowy (Dz. U. z 1934 r., nr 57, poz. 502 ze zm.), stosownie do którego - w umowach pomiędzy spółką a członkami zarządu tudzież w sporach z nimi reprezentuje spółkę rada nadzorcza lub pełnomocnicy, powołani uchwałą wspólników¹¹.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i naruszenia ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli oraz Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

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. Ewidencji poszczególnych operacji gospodarczych dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu 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, w szczególności w zakresie:
 - obowiązku likwidacji salda konta 130;
 - ewidencji dochodów realizowanych przez budżet Gminy w księgach rachunkowych jednostki budżetowej (Urzędu Gminy);
 - ewidencji operacji polegających na potrąceniu kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy;
 - ewidencji rozliczeń z urzędem skarbowym i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych z tytułu wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego;
 - ewidencji rozrachunków wynikających z umowy zlecenia.
2. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych Gminy Żelechlinek oraz Urzędu Gminy Żelechlinek, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 11 ust.1 i art. 13 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie budżetu, danych dotyczących wykonanych przychodów, identyfikując przychody według poszczególnych ich źródeł wskazanych w art. 217 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Kwotę wolnych środków określać mając na względzie ich definicję sformułowaną w art. 217 ust.2 pkt 6 ww. ustawy, stosownie do

¹¹ Według stanu prawnego obowiązującego w dacie zawarcia umowy cesji.

której – wolne środki to nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

4. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
5. Pobierać należne jednostce samorządu terytorialnego wynagrodzenie dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
6. Operacje gospodarcze ewidencjonować w księgach rachunkowych na podstawie dokumentów określonych w art. 20 ust.2 ustawy o rachunkowości.
7. Zapewnić stosowanie art. 272 i art. 274a § 1 i 2 ustawy 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. Ponadto, organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. 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.
8. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
9. Zapewnić prowadzenie akt osobowych pracowników zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 roku w sprawie dokumentacji pracowniczej.
10. Zapewnić by czynności z zakresu prawa pracy w stosunku do pracowników Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej wykonywał kierownik tej jednostki, zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych.
11. Zapewnić podawanie w świadectwach pracy pracowników wszystkich okresów zatrudnienia wynikających z dokumentacji kadrowej pracownika, przestrzegając wymogów określonych w art. 97 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy. Zapewnić dokonanie sprostowania świadectw pracy wydanych pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku księgowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Żelechlinku, uwzględniając w nich prawidłowe okresy zatrudnienia.

12. Zapewnić przestrzeganie § 8 ust.1 i 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 ze zm.), zgodnie z którymi - pracownik samorządowy nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody albo w dniu wejścia w życie przepisów wprowadzających nagrody jubileuszowe. Nagrodę jubileuszową należy wypłacić niezwłocznie po nabyciu przez pracownika samorządowego prawa do tej nagrody.
13. Zapewnić dokonanie wypłaty nagrody jubileuszowej z tytułu 45 lat pracy na rzecz pracownika zatrudnionego w dniu nabycia do niej prawa w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej na stanowisku księgowej.
14. Zapewnić terminowe wykorzystywanie urlopów wypoczynkowych przez pracowników, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
15. Zapewnić ujmowanie w informacji o wynikach przetargu o udzielenie zamówienia publicznego wszystkich danych wymaganych w art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
16. Ustalając limit zobowiązań dla przedsięwzięcia ujętego w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej uwzględnić zobowiązania zaciągnięte w latach poprzednich, których wartość pomniejsza limit na dany okres uchwalania prognozy.
17. Przestrzegać art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.
18. Zapewnić terminowe zwracanie środków pieniężnych otrzymanych od wykonawców tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zgodnie z art. 151 ustawy Prawo zamówień publicznych.
19. Zapewnić rzetelne i skuteczne przeprowadzanie inwentaryzacji w zakresie rozrachunków z wykonawcami z tytułu wniesionych zabezpieczeń należytego wykonania umowy.

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 niewykonania 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 Żelechlinek,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Żelechlinek,

aa.