

Łódź, dnia 11 sierpnia 2020 roku

Pan  
Marcin Golanowski  
Wójt Gminy Klonowa

WK – 602/43/2020

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 Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Klonowa<sup>1</sup>. Kontrolą objęto zagadnienia z 2019 roku oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; długu publicznego; sprawozdawczości; realizacji dochodów z podatków i dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków budżetowych; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności<sup>2</sup>:

## **I.**

### **W zakresie ustaleń organizacyjnych**

1. Gminny Ośrodek Kultury w Klonowej i Gminna Biblioteka Publiczna w Klonowej, działające jako samorządowe instytucje kultury, zostały wpisane do rejestru prowadzonego w formie papierowej przez organizatora. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 18 maja do 24 czerwca 2020 roku. Protokół został podpisany w dniu 6 lipca 2020 roku.

<sup>2</sup> 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.

rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz. 189), rejestr instytucji kultury jest prowadzony w postaci elektronicznej, pozwalającej na sporządzanie z niego wydruków oraz uniemożliwiającej dokonanie wpisu przez osobę nieuprawnioną. Ponadto, niezależnie od prowadzonego przez organizatora rejestru, dla każdej instytucji kultury zakłada się i prowadzi oddzielnie elektroniczną księgę rejestrową. Rejestr, informację o rejestrze oraz sposobie udostępniania danych w nim zawartych zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie organizatora.

2. W informacji o stanie mienia komunalnego sporządzonej za 2019 rok wskazano, że do dnia 31 grudnia 2019 roku w ewidencji księgowej Gminy Klonowa nie było praw majątkowych w postaci akcji, obligacji i innych papierów wartościowych. W wyniku kontroli ustalono, że Gmina Klonowa posiada w Rejonowym Banku Spółdzielczym w Lututowie Oddział w Klonowej udziały członkowskie w ilości 5 szt. na łączną kwotę 500,00 zł. Wskazane udziały zostały ujęte w ewidencji Urzędu Gminy na koncie 030 - Długoterminowe aktywa finansowe.

Stosownie do art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) - zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia, w terminie do dnia 31 marca roku następującego po roku budżetowym, organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego, zawierającą między innymi dane dotyczące innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach.

3. Zarządzeniem nr 152/2006 z dnia 31 października 2006 roku wprowadzono politykę rachunkowości, instrukcję inwentaryzacyjną, instrukcję kasową oraz instrukcję obiegu dokumentów dla Urzędu Gminy Klonowa. W dniu 20 września 2013 roku zarządzeniem nr 199/2013 wprowadzono nową politykę rachunkowości, uchylając poprzednią. W dniu 1 maja 2018 roku obecna Skarbnik Gminy rozpoczęła pracę w Urzędzie Gminy Klonowa i otrzymała od poprzedniczki aktualną politykę rachunkowości z 2013 roku. Nie otrzymała natomiast pozostałych instrukcji obowiązujących na podstawie zarządzenia nr 152/2006. Obecna Skarbnik Gminy przeszukała dokumentację znajdującą się na jej stanowisku oraz w archiwum. W archiwum znajduje się jedynie treść zarządzenia nr 152/2006, natomiast nie ma do niego załączników, stanowiących poszczególne instrukcje. W dniu 6 grudnia 2018 roku zarządzeniem nr 5/2018 wprowadzono instrukcję inwentaryzacyjną, uchylając jednocześnie poprzednią z 2006 roku. Aktualnie Urząd Gminy stosuje się do zapisów polityki rachunkowości wprowadzonej zarządzeniem nr 199/2013 oraz instrukcji inwentaryzacyjnej wprowadzonej zarządzeniem nr 5/2018. Nie korzysta się natomiast z instrukcji kasowej i obiegu dokumentów wprowadzonych zarządzeniem nr 152/2006 z powodu braku dokumentacji źródłowej.

Należy mieć na uwadze, że instrukcja obiegu dokumentów i instrukcja kasowa są istotnymi uregulowaniami wewnętrznymi jednostek sektora finansów

publicznych. Nie są one sformalizowanymi dokumentami sporządzanymi według jakiegoś wzoru. Kierownik jednostki budżetowej powinien opracować własne instrukcje, odpowiednie do potrzeb swojej jednostki. Opracowany w formie instrukcji regulamin obiegu i kontroli dokumentów usprawnia organizację całego procesu rachunkowości. Instrukcja obiegu dokumentów powinna dotyczyć przede wszystkim dokumentów finansowych i księgowych, a także prawnych występujących w danej jednostce. Powinna zawierać zasady sporządzania, kontroli, obiegu i ewidencji dokumentów, które wywołują skutki finansowo-księgowe oraz skutki prawne, w szczególności: zasady wystawiania dowodów własnych, zasady przyjmowania dowodów obcych, zasady obiegu obu powyższych rodzajów dowodów, procedury kontroli dowodów księgowych, w tym uprawnień właściwych osób do zatwierdzania tych dowodów, czy zasady korekt dokumentów. Dzięki określeniu w instrukcji zadań i odpowiedzialności osób uczestniczących w poszczególnych etapach obiegu dokumentów oraz kolejności wykonywania działań, czynności związane z dokumentami są prowadzone w sposób prawidłowy, rzetelny i odpowiedzialny. Ponadto należy wskazać, że środki pieniężne w kasie są częścią posiadanych przez jednostkę środków pieniężnych, tym samym dokumentacja dotycząca gospodarki kasowej, sposób jej zatwierdzania, kontroli oraz obiegu powinny zostać opisane i przyjęte do stosowania.

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

1. Do zarządzenia nr 199/2013 Wójta Gminy Klonowa z dnia 20 września 2013 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, w którym ustalono dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości w Urzędzie Gminy Klonowa nie wprowadzono żadnych zmian wynikających ze zmiany przepisów w zakresie rachunkowości. Należy wskazać, że w latach 2013-2017 rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760) było kilkakrotnie zmieniane, a od początku 2018 roku obowiązuje nowe rozporządzenie 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), stanowiące podstawę prawną do ustalenia planów kont dla budżetu i jednostek budżetowych. Konieczne jest zatem dostosowanie regulacji wewnętrznych do aktualnie obowiązujących przepisów.
2. Ustalono, że skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych dotyczące podatku od środków transportowych od osób fizycznych wykazane w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP: [1] za 2018 rok - zostały zaniżone

o 1.059,83 zł, [2] za 2019 rok - zostały zawyżone o 802,02 zł. Stwierdzono, że różnica wynikała w: [1] 2018 roku - z nieuwzględnienia skutków obniżenia górnych stawek podatkowych dla pojazdu (...)³ w kwocie 1.168,90 zł oraz przyjęcia jako podstawy do naliczenia podatku niewłaściwej ilości miesięcy, które upłynęły od momentu zakupu samochodu ciężarowego (...)⁴, co spowodowało zawyżenie skutków o kwotę 107,91 zł, [2] 2019 roku - przyjęcia błędnej maksymalnej stawki dla pojazdu (...)⁵, co spowodowało zawyżenie skutków obniżenia górnych stawek podatkowych o kwotę 722,30 zł oraz nieuwzględnienia w skutkach obniżenia górnych stawek podatkowych deklaracji dotyczących wygaśnięcia lub powstania obowiązku podatkowego za 2018 rok, złożonych w 2019 roku na łączną kwotę 79,89 zł.

3. Nieprawidłowo zaewidencjonowano zwrot dotacji dokonany w dniu 30 grudnia 2019 roku z rachunku budżetu na rzecz Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w kwocie 32.807,79 zł. Powyższy zwrot został zaewidencjonowany zapisem ujemnym na kontach Wn 133, Ma 901 (Wb 240). Należy zauważyć, że ewidencja zwrotu dotacji ze znakiem minus, zarówno w świetle ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), jak i 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, nie jest poprawnym zapisem.

Ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.) określa w art. 25 ust. 1 pkt 2 zasady korygowania zapisów w księgach rachunkowych prowadzonych komputerowo. Zgodnie z tym przepisem - stwierdzone błędy w zapisach poprawia się przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi lub tylko zapisami ujemnymi. Należy dodać, że stosownie do ust. 2 art. 25 ww. ustawy, w razie ujawnienia błędów po zamknięciu miesiąca lub prowadzenia ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera, dozwolone są tylko korekty dokonane w sposób określony w ust. 1 pkt 2, co oznacza, że jest to jedyny właściwy sposób dokonywania korekt w przypadku prowadzenia ksiąg rachunkowych

---

<sup>3</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>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.

<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.

przy użyciu komputera. Należy jednak mieć na uwadze, że zwrot nie jest korektą błędnego zapisu.

Zgodnie z opisem do konta 133 – Rachunek budżetu, zawartym w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku - zapisy na koncie 133 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Na stronie Wn konta 133 ujmuje się wpływy środków pieniężnych na rachunek budżetu, w tym również spłaty dotyczące kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu, oraz wpływy kredytów przelanych przez bank na rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 134. Na stronie Ma konta 133 ujmuje się wypłaty z rachunku budżetu, w tym również wypłaty dokonane w ramach kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu (saldo kredytowe konta 133), oraz wypłaty z tytułu spłaty kredytu przelanego przez bank na rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 134. Na koncie tym nie przewidziano możliwości stosowania zapisów ujemnych. Zatem stosownie do opisu konta 133 zwrot niewykorzystanej dotacji powinien zostać zaewidencjonowany na stronie Ma tego konta.

Natomiast stosownie do opisu konta 901 zawartego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku - po stronie Ma konta 901 ujmuje się dochody budżetu: [1] na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych, w korespondencji z kontem 222; [2] na podstawie sprawozdań innych organów w zakresie dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w korespondencji z kontem 224; [3] z tytułu rozrachunków z innymi budżetami za dany rok budżetowy, w korespondencji z kontem 224; [4] z innych tytułów, w szczególności subwencje i dotacje, w korespondencji z kontem 133; [5] pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, w korespondencji z kontem 133; [6] pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, w korespondencji z kontem 133. Na stronie Wn ujmuje się pod datą ostatniego dnia roku budżetowego saldo konta 901 i przenosi się je na konto 961.

Co prawda wskazane rozporządzenie określa, że po stronie Wn ujmuje się jedynie przeniesienie salda na konto 961, jednak uzasadnione jest przyjęcie, że poprawne ewidencjonowanie zwrotu powinno nastąpić zapisem Wn 901, Ma 133 - z równoczesnym zastosowaniem zapisu ujemnego po obu stronach konta 901 (czystość obrotów). Takie zapisy nie spowodują ani ujemnych zapisów na koncie 133, niezgodnych z ewidencją banku, ani też nie zawiążą obrotów na koncie 901, które mogłyby zostać błędnie przeniesione na konto 961.

Należy wskazać, że w przypadku, gdy obroty na kontach mogą dostarczać fałszywych informacji o przebiegu operacji gospodarczej (w przypadku wskazanym powyżej zwroty dotacji niewykorzystanych w danym roku), można stosować ujemny zapis techniczny dla zachowania czystości obrotów Wn 901, Ma 901. Celem tego zapisu jest zachowanie czystości obrotów na koncie księgowym oraz przywrócenie jego pierwotnego charakteru. Przepisy prawa bilansowego nie określają sytuacji, w których dokonuje się zapisów technicznych. Jednak w praktyce w celu zachowania "czystości obrotów" na

koncie księgowym oraz przywrócenia jego pierwotnego charakteru często stosuje się takie zapisy. Zapisu technicznego dokonuje się po obu stronach tego samego konta, tymi samymi kwotami oraz tym samym znakiem.

4. W sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 roku, w wierszu D16. wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wykazano kwotę 99.749,00 zł, natomiast w pozycji nadwyżka z lat poprzednich wykazano kwotę 604.145,34 zł. Ustalono, że kwota nadwyżki z lat poprzednich wykazywana była do kwoty skumulowanej nadwyżki wynikającej z bilansu z wykonania budżetu za 2019 rok, natomiast pozostała kwota była przyjmowana jako wolne środki. Należy wskazać ponadto, że kwota 99.749,00 zł stanowiła przychody z tytułu zaciągniętej pożyczki w 2018 roku, jednak jak wskazano w sprawozdaniu Rb-NDS za 2018 rok w części E – finansowanie deficytu zgodnie z art. 217 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - wykonany deficyt w kwocie 422.200,03 zł został sfinansowany: [1] pożyczką w kwocie 99.749,00 zł (pozycja E2), [2] nadwyżką budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych w kwocie 322.451,03 zł (pozycja E4). Z powyższego wynika, że kontrolowana jednostka w 2018 roku sfinansowała częściowo deficyt z zaciągniętej w 2018 roku pożyczki, którą wykorzystwała w całości na ten cel, zatem w 2019 roku jednostka nie posiadała już wolnych środków z tytułu rozliczenia zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W sprawozdaniu Rb-NDS za I kwartał 2020 roku stan środków finansowych został następująco zidentyfikowany: [1] 1.057.991,20 zł – nadwyżka z lat poprzednich, [2] 39.899,60 zł – wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.

Podobnie jak w sprawozdaniu za 2019 rok, kwota 39.899,60 zł wykazana jako wolne środki wynikała z pożyczki zaciągniętej w 2018 roku (w 2019 roku jednostka nie zaciągała kredytów i pożyczek), lecz jak powyżej przytoczono kwota ta nie mogła stanowić wolnych środków, gdyż w 2018 roku została wykorzystana na finansowanie deficytu. W związku z powyższym w 2020 roku jednostka nie posiadała już wolnych środków.

W trakcie kontroli RIO, w dniu 3 czerwca 2020 roku jednostka złożyła korektę sprawozdania Rb-NDS za I kwartał 2020 roku, w którym wykazano poprawnie stan środków finansowych. W sprawozdaniu wykazano przychody w kwocie 1.097.890,90 zł pochodzące z następujących źródeł: [1] nadwyżka z lat ubiegłych pomniejszona o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, w kwocie 1.092.704,13 zł (pozycja D.13), [2] niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w kwocie 5.186,67 zł (pozycja D13a).

5. W przypadku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi wewnętrznej dojazdowej w miejscowości Górka Klonowska” ustalono, że wydatek w kwocie 7.000,00 zł brutto, poniesiony w 2014 roku (dział 600, rozdział 60016, § 4300) został zaewidencjonowany poprzez zapis na kontach Wn 402 – Usługi obce, Ma 130-1 – Rachunek bieżący jednostki – wydatki, co

oznaczało, że zakwalifikowano go jako bieżący. Powyższe stanowiło naruszenie art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości, który określa, że za cenę nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie oraz wartości niematerialnych i prawnych uważa się ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również: [1] niepodlegający odliczeniu podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy; [2] koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu.

Koszt dokumentacji projektowej nie został uwzględniony w wartości początkowej środka trwałego. Należy stwierdzić, że dokumentacja projektowa w przypadku budowy bądź przebudowy drogi jest elementem niezbędnym do jej wytworzenia i powinna zostać zaliczona do kosztów wytworzenia środka trwałego. Ponadto należy zauważyć, że wydatek taki powinien zostać zakwalifikowany jako inwestycyjny i ujęty w § 6050, jak też wprowadzony do budżetu jako zadanie inwestycyjne (na co wskazywała wartość dokumentacji, tj. powyżej 3.500 zł). Jednocześnie w sytuacji, kiedy Gmina nie podjęła dalszych prac związanych z realizacją przebudowy w 2014 roku spowodować to powinno, że przedmiotowe zadanie stałoby się zadaniem wieloletnim i zostałyby wpisane na koniec 2014 roku do wieloletniej prognozy finansowej jako zadanie wieloletnie.

6. Środek trwały „Plac zabaw w Lipiczach” powinien być ujęty w rodzaju 809 a nie w 808, gdyż Klasyfikacja Środków Trwałych wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku nie przewiduje rodzaju 808. W trakcie kontroli RIO dokonano poprawnej klasyfikacji powyższego środka trwałego w analitycznej ewidencji komputerowej oraz w książce środków trwałych.
7. Wystąpiły przypadki nieprawidłowego zastosowania klasyfikacji budżetowej wynikającej z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), w tym:
  - w 2017 roku jednostka osiągnęła dochody ze sprzedaży nieruchomości, które ujęto w klasyfikacji budżetowej dział 750, rozdział 75023, § 0870. Zgodnie z ww. rozporządzeniem - rozdział 75023 przewidziano do klasyfikacji zdarzeń gospodarczych dotyczących administracji publicznej - urzędy gmin (miast i miast na prawach powiatu), natomiast zastosowany przez jednostkę § 087 dotyczy wpływów ze sprzedaży składników majątkowych. Dla gospodarki gruntami i nieruchomościami obowiązuje rozdział 70005, a dla wpływów z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości obowiązuje § 077;
  - wydatki majątkowe na pomoc finansową dla Powiatu Sieradzkiego na realizację zadania publicznego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 1701E Wandalin – Klonowa od km 0+000 do km 7+348,57” ujęto w budżecie i w sprawozdaniu Rb-28S w rozdziale 60016 klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z ww. rozporządzeniem, rozdział 60016 dotyczy dróg publicznych gminnych.

Realizowane zadanie dotyczyło drogi powiatowej i powinno zostać ujęte w rozdziale 60014 – drogi publiczne powiatowe.

8. W 2016 roku Gmina Klonowa otrzymała tytułem darowizny nieruchomość gruntową zabudowaną oznaczoną nr 233/1, o powierzchni 0,4891 ha, o wartości 40.000,00 zł. Zgodnie z aktem notarialnym Gmina poniosła koszty umowy notarialnej i opłaty sądowej na kwotę 1.698,30 zł. Działkę przyjęto na stan środków trwałych pod datą 30 grudnia 2016 roku na kwotę 40.000,00 zł. W wartości nie uwzględniono poniesionych przez Gminę kosztów notarialnych i opłaty sądowej.

Zgodnie z polityką rachunkowości, wprowadzoną zarządzeniem nr 199/2013 Wójta Gminy Klonowa z dnia 20 września 2013 roku - środki trwałe przyjęte nieodpłatnie (np. otrzymane w formie darowizny) wycenia się według ceny nabycia, a jeśli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia – według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. Stosownie z kolei do art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości - cena nabycia, o której mowa w ust. 1, to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny - jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

### **W zakresie zaciągania i regulowania zobowiązań**

Stwierdzono nieterminową zapłatę raty kredytu zaciągniętego w Banku Spółdzielczym w Poddębicach, wynikającego z umowy nr 16/13/IDZ/13 z dnia 18 czerwca 2013 roku (kwota 12.000,00 zł) oraz odsetek od pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska w Łodzi – umowa nr 344/ZI/P/2018 z dnia 12 października 2018 roku (kwota 92,23 zł).

### **W zakresie planowania i prognozowania wielkości finansowych w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej oraz w zakresie wykonywania budżetu**

1. Według budżetu Gminy na 2018 rok i jego zmian w trakcie roku oraz sprawozdania kwartalnego Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie - planowany deficyt na dzień 31 grudnia 2018 roku wynosił 1.154.726,27 zł, a wykonany deficyt na koniec roku wyniósł 422.200,03 zł. Różnica pomiędzy planowanym a wykonanym deficytem stanowiła kwotę ponad 730 tys. zł. Według budżetu Gminy na 2019 rok i jego zmian w trakcie roku oraz sprawozdania kwartalnego Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie - planowany deficyt na dzień 31 grudnia 2019 roku wynosił 527.618,63 zł, a faktycznie osiągnięto nadwyżkę w kwocie



453.845,86 zł. Przyczyny osiągnięcia nadwyżki, przy planowanym deficycie opisano w protokole kontroli.

Z powyższego wynika, że ww. latach w Gminie Klonowa nie monitorowano na bieżąco możliwości wykonania dochodów i wydatków budżetu. Brak realnego planowania budżetu Gminy mógł prowadzić do błędnej oceny możliwości finansowych kontrolowanej jednostki samorządowej, przeprowadzanej przez organ stanowiący – Radę Gminy w Klonowej, jak również przez organ nadzoru – RIO w Łodzi.

2. W wyniku analizy wydatków bieżących przedstawionych w wieloletniej prognozie finansowej po zmianach (uchwała nr XIV/67/2019 z dnia 30 grudnia 2019 roku) ustalono, że na 2019 rok jednostka zaplanowała ponad 13% wzrost wydatków bieżących, w stosunku do wykonanych wydatków bieżących w 2018 roku. Z kolei w 2020 roku jednostka prognozowała spadek wydatków bieżących o ponad 11% w stosunku do planu roku poprzedniego.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że wysoki plan wydatków bieżących w 2019 roku w stosunku do pozostałych lat wynika m.in. z: [1] przeznaczenia funduszu sołeckiego 2019 roku w większości na zadania bieżące (plan na zadania bieżące wynosił 174.784,46 zł), gdzie w 2018 roku fundusz sołecki w całości został przeznaczony na zadania majątkowe (210.078,04 zł), [2] w dziale 010 zaplanowano większe wydatki bieżące o około 130.000 zł. Wzrost ten wynika ze zmiany zasad przyznawania zwrotu podatku akcyzowego, [3] w dziale 855 zwiększono wydatki bieżące w stosunku do roku ubiegłego na realizację zadania zleconego – dodatek wychowawczy „500+” w związku z przyznaniem świadczenia na pierwsze dziecko w rodzinie. Znaczna obniżka wydatków bieżących w 2020 roku w stosunku do 2019 roku, tj. o 11,27% wynika z tego, że przez zaniedbanie nie zaktualizowano kwot wydatków lat przyszłych i pozostawiono je na wcześniej planowanym poziomie.

W świetle art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wydatki bieżące powinny być planowane z zachowaniem wymogu realistyczności. Realistyczność prognozy należy rozumieć jako możliwość weryfikacji przyjętych parametrów finansowych w oparciu np. o przyjęte strategie, zakładane wskaźniki. Wytyczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby prognoz finansowych jednostek samorządowych aktualizowane są okresowo na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Oprócz tego o realistyczności prognozowanych parametrów decydują, np. w przypadku prognozowania zmniejszenia wydatków bieżących – decyzje skutkujące zmianą sposobu wykonywania zadań publicznych, czy też decyzje wprowadzające zmiany organizacyjne w strukturze samorządu (np. likwidacja jednostek organizacyjnych).

### **W zakresie realizacji dochodów budżetowych**

1. W przypadku jednego podatnika podatku od środków transportowych stwierdzono, że w 2019 roku część pojazdów podatnik opodatkował jako osoba prawna, a część jako osoba fizyczna. Ustalono, że podatnik w 2017 roku przekształcił działalność gospodarczą prowadzoną osobiście w spółkę prawa

handlowego (co szczegółowo zostało opisane w protokole z kontroli), zatem w 2018 roku, jak i w 2019 roku, powinien złożyć deklaracje jako osoba prawna. W trakcie kontroli RIO, tj. w dniu 17 czerwca 2020 roku spółka złożyła korektę deklaracji za 2020 rok, w której wykazała wszystkie posiadane pojazdy, natomiast osoba fizyczna złożyła deklarację wygaszającą obowiązek podatkowy z tego tytułu. W tym samym dniu organ podatkowy dokonał odpisu podatku z rejestru osób fizycznych i dokonał przypisu podatku do rejestru osób prawnych. Również w dniu 17 czerwca 2020 roku podatnik zwrócił się o zaliczenie powstałej nadpłaty na koncie podatkowym prowadzonym dla osoby fizycznej na konto podatkowe prowadzone dla osoby prawnej.

2. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono:

- wystąpiły przypadki - opisane w protokole kontroli - zadeklarowania przez podatników będących osobami prawnymi do opodatkowania budynków o powierzchni (np. zabudowy) wynikającej z aktów notarialnych.

Należy mieć na uwadze, że zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.) - podstawę opodatkowania stanowi dla budynków lub ich części - powierzchnia użytkowa. Przez powierzchnię użytkową budynku lub jego części, w myśl art. 1a ust. 1 pkt 5 ww. ustawy, rozumie się powierzchnię mierzoną po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe. Powierzchnia użytkowa stanowiąca podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości jest dodatkowo uwarunkowana wysokością danej kondygnacji - jeśli wysokość w świetle kondygnacji mieści się w przedziale od 1,4m do 2,2m, do powierzchni pomieszczeń zalicza się ją w 50%. Z kolei jeżeli kondygnacja jest niższa niż 1,4m, wówczas powierzchnię tę w ogóle się pomija;

- spółka z o.o. w dniu 30 stycznia 2017 roku nabyła działki (...) <sup>6</sup> o łącznej powierzchni 2.018m<sup>2</sup>. W umowie sprzedaży wskazano między innymi: [1] działka (...) <sup>7</sup> o powierzchni 1.370m<sup>2</sup> jest sklasyfikowana w ewidencji gruntów jako grunty rolne oznaczone symbolem RV, natomiast działka (...) <sup>8</sup> o powierzchni 648 m<sup>2</sup> sklasyfikowana w ewidencji gruntów jako grunty rolne

---

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

<sup>7</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>8</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.

zabudowane oznaczona symbolem BrRV, [2] decyzja o warunkach zabudowy wydana przez Wójta Gminy Klonowa w dniu 7 lipca 2014 roku określająca sposób zagospodarowania i warunki zabudowy terenu obejmującego działki (...)<sup>9</sup>, wyznaczonego na mapie stanowiącej załącznik do decyzji, dla inwestycji obejmującej budowę budynku handlowo – usługowego o powierzchni sprzedaży 400m<sup>2</sup> wraz z parkingiem, zjazdem publicznym z drogi powiatowej, zbiornikiem bezodpływowym na ścieki i elementami reklamowymi i ustalająca warunki zabudowy – zabudowa handlowo – usługowa oraz funkcje zabudowy – budynek handlowo – usługowy. Podatnik złożył w 2017 roku deklarację na podatek rolny w zakresie ww. nieruchomości. Następnie w dniu 29 stycznia 2018 roku podatnik złożył deklarację na podatek od nieruchomości, w której zgłosił do opodatkowania ww. grunty oraz budynki jako związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Do deklaracji załączono karty środków trwałych: [1] dla lokalu – data przyjęcia 30 listopada 2017 roku, [2] dla budowli – data przyjęcia 30 listopada 2017 roku. Z przedłożonego kontrolującym zawiadomienia o zmianie ze Starostwa Powiatowego z dnia 6 lutego 2018 roku wynikało, że działki (...)<sup>10</sup> przeklasyfikowano z rolnych na działki oznaczone symbolem Bi – inne tereny zabudowane – podstawa wykaz zmian P.1014.2017.2247 z dnia 21 września 2017 roku oraz wskazano zmianę – inwentaryzacja powykonawcza budynku – dec. 127/17 z dnia 22 grudnia 2017 roku.

Ponadto ustalono, że grunt został nabyty przez przedsiębiorcę (...)<sup>11</sup>. W 2017 roku przedsiębiorca rozpoczął proces inwestycyjny na tym gruncie, o czym świadczyły przedłożone organowi podatkowemu w 2018 roku karty środków trwałych (budynku i budowli) z datą przyjęcia do ewidencji księgowej 30 listopada 2017 roku. Tym samym podjęcie przez podatnika działań zmierzających do wykorzystania gruntu pod przyszłą inwestycję (budowa w 2017 roku budynku i budowli) jest okolicznością, której wystąpienie świadczy o zajęciu gruntu na prowadzenie działalności gospodarczej. Ponadto z przedłożonego kontrolującym wypisu z rejestru gruntów wynikało, że grunty zostały przeklasyfikowane z rolnych na inne tereny zabudowane (Bi) i na wypisie wskazano wykaz zmian P.1014.2017.2247 z datą 21 września 2017 roku.

Tym samym organ podatkowy powinien dokonać czynności sprawdzających od kiedy ww. grunty rolne pozostawały faktycznie zajęte na prowadzenie

---

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

<sup>10</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>11</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

działalności gospodarczej. Czynności sprawdzające należało przeprowadzić w celu ustalenia prawidłowej podstawy opodatkowania, biorąc pod uwagę definicję legalną gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wynikającą z art. 1a ust.1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z powołanym przepisem, w brzmieniu obowiązującym w 2017 roku - grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a, w myśl którego do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się: 1) budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami; 2) gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i d; 3) budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania.

W przypadku, gdy przedsiębiorca zajmuje wymienione użytki rolne pod działalność gospodarczą, to powinien od tego momentu płacić podatek od nieruchomości.

Wobec powyższego organ podatkowy stosownie do art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.) powinien podjąć czynności sprawdzające mające na celu m.in. stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Ponadto, zgodnie z art. 274a § 2 ww. ustawy - w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy mógł wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Ponadto organy podatkowe pierwszej instancji mogą przeprowadzać kontrolę podatkową u podatników na mocy art. 281 § 1 i § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Celem kontroli podatkowej jest sprawdzenie, czy kontrolowani wywiązują się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego. Z informacji uzyskanych od kontrolowanych wynikało, że w latach 2018 – 2019 nie przeprowadzano kontroli podatkowych u podatników - osób prawnych.

3. Podatnik podatku od nieruchomości od osób fizycznych (szczegółowo opisany w protokole kontroli) zgłosił do opodatkowania podatkiem od nieruchomości znacznie mniejszą powierzchnię gruntów pod działalność gospodarczą niż wynikająca z wyznaczonych w koncesjach obszarów i terenów górniczych (grunty znajdujące się w posiadaniu podatnika sklasyfikowane były jako grunty orne). Tym samym, Wójt Gminy jako organ podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w razie powzięcia wątpliwości, czy przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą polegającą na wydobywaniu kopalin rozlicza się z ww. podatków prawidłowo, powinien przeprowadzić stosowne postępowanie wyjaśniające na podstawie

przepisów ustawy Ordynacja podatkowa. Należy wskazać, że zgodnie z prezentowaną przez sądy administracyjne linią orzecznictwa - opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości powinna podlegać powierzchnia odpowiadająca terenowi górniczemu wyznaczonemu w koncesji na wydobycie złoża. Teza taka zawarta została m.in. w wyroku ISA/SZ 123/13 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2013 roku, w której Sąd stwierdził, że *„Oczywiste jest zatem, wbrew stanowisku skarżących, że obszaru górniczego i terenu górniczego wskazanego w koncesji nie można wiązać z faktem zajęcia jedynie części działki na prowadzenie działalności wydobywczej kruszywa naturalnego. Nie ulega bowiem wątpliwości, że obszar niezbędny w celu eksploatacji złoża nie ogranicza się tylko do terenu samego wyrobiska, ale też konieczne jest wykorzystanie na ten cel terenu niezbędnego do prawidłowej jego eksploatacji, a w tym mieści się zwałowisko nadkładu zalegającego nad złożem, czy strefa obsługi technologicznej”*. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1064), obszar górniczy jest to przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji, natomiast teren górniczy to stosownie do art. 6 ust.1 pkt 15 przestrzeń objęta przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego.

W związku z przedłożoną kontrolującym koncesją na wydobycie kopaliny stwierdzono, że podatnik, na którego gruntach prowadzono działalność gospodarczą polegającą na poszukiwaniu, rozpoznaniu, wydobyciu złóż (w tym rekultywacji), powinien zaktualizować (a tego nie uczynił) ewidencję gruntów objętych koncesją z różnego rodzaju użytków rolnych na użytki kopalne – symbol K, które kwalifikowane są do gruntów zabudowanych i zurbanizowanych.

Powyższe wynikało z decyzji Marszałka Województwa Łódzkiego w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopaliny, w której zastrzeżono, że posiadanie koncesji nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej oraz ich rekultywacji na własny koszt, zgodnie z art. 20 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz przestrzegania innych obowiązków określonych przepisami zwłaszcza ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, przyrody i odpadów. Następnie - zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz. U z 2020 r., poz. 276 ze zm.) - podmioty, o których mowa w art. 20 ust. 2 pkt 1 (tj. właściciele nieruchomości), zgłaszają właściwemu staroście zmiany danych objętych ewidencją gruntów i budynków, w terminie 30 dni, licząc od dnia powstania tych zmian. Obowiązek ten nie dotyczy zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, wynikających z aktów normatywnych, prawomocnych orzeczeń sądowych, decyzji administracyjnych, aktów notarialnych, materiałów zasobu, wpisów w innych

rejestrach publicznych oraz dokumentacji architektoniczno-budowlanej przechowywanej przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Dokonanie zmian w ewidencji gruntów jest o tyle istotne, że decydujące znaczenie przy opodatkowaniu gruntów mają dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie bowiem z art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne – podstawę m.in. wymiaru podatków i świadczeń stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Organ podatkowy, co do zasady nie jest uprawniony do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku niż dane wykazane w ewidencji gruntów i budynków. Zgodnie z art. 194 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa – dokumenty urzędowe (w tym również ewidencja gruntów i budynków), sporządzone w formie określonej przepisami prawa przez powołane do tego organy władzy publicznej stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Orzecznictwo potwierdza, jakie znaczenie dla organów podatkowych powinny mieć dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków. Znaczenie danych z ww. ewidencji przybiera charakter bezwzględny wyłącznie pod warunkiem ścisłego realizowania dyspozycji wynikającej z art. 22 Prawo geodezyjne i kartograficzne, który ma na celu zapewnienie systematycznej aktualizacji, a w rezultacie realności i prawdziwości danych w ewidencji gruntów i budynków.

4. W kontrolowanym okresie, przypis zobowiązania podatku od nieruchomości następował w dacie wydania decyzji przed skutecznym jej doręczeniem (prypis następował zbyt wcześnie). Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.
5. Stwierdzono brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (ust. 2). Plany wykorzystania zasobu, o których mowa w ust. 2, opracowuje się na okres 3 lat (ust. 2a). Plany zawierają w szczególności: [1] zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste; [2] prognozę: a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; [3] program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

6. W postępowaniach przetargowych na sprzedaż nieruchomości gruntowej zabudowanej oznaczonej nr 233/1, o powierzchni 0,4891 ha i nieruchomości gruntowej niezabudowanej oznaczonej nr 129/5, 129/11, 129/14 i 129/15, o łącznej powierzchni 0,0494 ha, nie przestrzegano art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa między innymi, że w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów. W przypadku pierwszej nieruchomości pomiędzy ceną wywoławczą określoną w wykazie (44.000,00 zł), a ceną wywoławczą określoną w ogłoszeniu (46.000,00 zł) wystąpiła różnica w wysokości 2.000,00 zł. Z kolei w przypadku drugiej nieruchomości - pomiędzy ceną wywoławczą określoną w wykazie (54.000,00 zł), a ceną wywoławczą określoną w ogłoszeniu (73.000,00 zł) wystąpiła różnica w wysokości 19.000,00 zł.
7. W zakresie podejmowania czynności windykacyjnych wobec należności cywilnoprawnych stwierdzono:
- w przypadku zaległości w zapłacie czynszu z tytułu najmu lokalu socjalnego o pow. 32,80m<sup>2</sup>, pierwsze wezwanie do zapłaty obejmujące zaległość od marca 2017 roku do maja 2018 roku wystawiono dopiero w dniu 25 czerwca 2018 roku, czyli ponad rok po upływie terminu płatności czynszu za marzec 2017 roku i braku wpłaty na koncie najemcy,
  - w przypadku zaległości w zapłacie czynszu z tytułu najmu lokalu użytkowego w budynku komunalnym przy ul. Czajkowskiej 7, o powierzchni użytkowej 14,16m<sup>2</sup>, pierwsze wezwanie do zapłaty obejmujące zaległość za okres od stycznia do kwietnia 2016 roku wystawiono dopiero w dniu 25 czerwca 2018 roku, czyli 2,5 roku po upływie terminu płatności czynszu za styczeń 2016 roku i braku wpłaty na koncie najemcy,
  - na zaległość wobec najemcy lokalu socjalnego (...) <sup>12</sup> o pow. 26,74m<sup>2</sup> - za okres od stycznia 2016 roku (z terminem płatności do 4 lutego 2016 roku) do grudnia 2016 roku (z terminem płatności do 29 grudnia 2016 roku) na łączną kwotę 593,70 zł - wystawiono jedynie wezwania do zapłaty z dnia 2 kwietnia 2019 roku i z dnia 27 maja 2019 roku. Nie przedłożono kontrolującym dokumentów potwierdzających podjęcie dalszych czynności windykacyjnych w sprawie zaległości dłużnika za ww. okres. Zaniechanie prowadzenia dalszej windykacji należności za ww. okres, doprowadziło do przedawnienia roszczeń na kwotę 593,70 zł.
- Ponadto pierwsze wezwanie do zapłaty obejmujące zaległość za okres od stycznia 2016 roku do lutego 2019 roku wystawiono dopiero w dniu 2 kwietnia 2019 roku, czyli ponad 3 lata po upływie terminu płatności czynszu za styczeń 2016 roku i braku wpłaty na koncie najemcy.

---

<sup>12</sup> 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.

Należy mieć na uwadze, że niepodejmowanie czynności windykacyjnych może przyczynić się do przedawnienia należności z tytułu czynszu. Zgodnie z art. 118 ustawy w dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1145 ze zm.) - termin przedawnienia do dnia 8 lipca 2018 roku wynosił 10 lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata. Od dnia 9 lipca 2018 roku przepis art. 118 Kodeksu cywilnego brzmi - jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata.

Należy mieć na uwadze, że warunkiem skutecznego dochodzenia należności budżetowych jest niedopuszczenie do ich przedawnienia. Aby zapewnić przerwanie biegu przedawnienia roszczeń, należy m.in. dochodzić zaległych kwot w drodze postępowania sądowego. W odniesieniu do należności o charakterze cywilnoprawnym instytucja przedawnienia została zawarta w przepisach art. 117 i następnych ustawy Kodeks cywilny. Zgodnie z art. 117 § 2<sup>1</sup> ww. ustawy, po upływie terminu przedawnienia, ten przeciwko komu przysługuje roszczenie, może uchylić się od jego zaspokojenia, chyba że zrzeka się korzystania z zarzutu przedawnienia. Jednakże zrzeczenie się zarzutu przedawnienia przed upływem terminu jest nieważne. Po upływie terminu przedawnienia nie można domagać się zaspokojenia roszczenia przysługującego przeciwko konsumentowi. Upływ terminu przedawnienia powoduje zatem niemożność przymusowego dochodzenia świadczenia – w przypadku podniesienia przez dłużnika zarzutu przedawnienia. Zobowiązanie istnieje jednak nadal i dłużnik może je spełnić dobrowolnie.

Ponadto stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

8. W wyniku kontroli umów najmu (próba kontroli) stwierdzono:
  - w umowie najmu nr 1/2019 z dnia 21 stycznia 2019 roku, na podstawie której Gmina oddała osobie fizycznej w najem lokal oznaczony nr 2, usytuowany w budynku komunalnym w Klonowej przy ul. Czajkowskiej 7, o powierzchni użytkowej 23,43m<sup>2</sup> z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej, wskazano, że ani zmiana wysokości czynszu, ani zamiana wysokości stawki za energię elektryczną nie wymaga sporządzenia aneksu do umowy najmu, tylko pisemnej informacji o fakcie dokonania podwyżki. Tymczasem w dniu 28 stycznia 2020 roku podpisano aneks nr 1/2020 z dnia 28 stycznia 2020 roku, którym zwiększono czynsz od dnia 1 stycznia 2020 roku o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni ogłaszany przez Prezesa GUS,
  - pismem z dnia 28 stycznia 2020 roku poinformowano najemcę lokali oznaczonych nr 3a, 3b, 3c, 5, usytuowanych w budynku komunalnym



w Klonowej przy ul. Czajkowskiej 7, o łącznej powierzchni użytkowej 61,43m<sup>2</sup> (umowa nr 2/2019 z dnia 21 stycznia 2019 roku), że czynsz wzrósł o wskaźnik 102,3%, tj. do kwoty 11,87 zł/m<sup>2</sup> netto, 14,60 zł/m<sup>2</sup> brutto, ogrzewanie do kwoty 2,52 zł/m<sup>2</sup> netto i 3,10 zł/m<sup>2</sup> brutto na podstawie kalkulacji kosztów ogrzewania za poprzedni rok. Z przedłożonej kontrolującym kalkulacji na 2019 rok wynikało, że stawkę skalkulowano na kwotę 3,66 zł/m<sup>2</sup> brutto (2,97 zł/m<sup>2</sup> netto). Skarbnik Gminy wyjaśniła kontrolującemu, że dla ww. umowy przyjęto błędnie kalkulację stawki za ogrzewanie dla umowy najmu lokalu przy ul. Dalaka, zamiast stawki dla umowy najmu lokalu przy ul. Czajkowskiej,

- w umowie najmu nr 3/2018 lokalu użytkowego w miejscowości Kuźnica Zagrzebska 1A o pow. 70 m<sup>2</sup>, działka nr 149/2 obręb Kuźnica Zagrzebska, o pow. 11 arów, zawartej z osobą fizyczną z przeznaczeniem na cele związane z działalnością gospodarczą, wskazano że czynsz oraz opłata za ogrzewanie będzie wnoszona na podstawie wystawianych przez wynajmującego faktur w terminie do 14 dni od wystawienia faktury. W umowie jednak nie określono ponoszenia kosztów ogrzewania. Najemca ostatecznie nie wnosił tej opłaty,
- aneksem nr 1/2018 z dnia 17 stycznia 2018 roku do umowy najmu zawartej w dniu 30 maja 2006 roku z osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Weterynaryjne A. Skowron & A. Malczewska w Klonowej ul. Złoczewska 9, określono że czynsz za przedmiot najmu w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 roku wynosi kwotę 10,08 zł netto/m<sup>2</sup> plus podatek VAT; razem czynsz 483,84 zł netto – 595,12 zł brutto oraz za ogrzewanie kwota 3,73 zł netto/m<sup>2</sup> plus podatek VAT, tj. 179,04 zł netto – 220,22 zł brutto. Aneksem nr 1/2019 z dnia 24 stycznia 2019 roku pozostawiono czynsz i stawkę za ogrzewanie w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 roku na tym samym poziomie, co w 2018 roku. W 2019 roku nie zwaloryzowano kwoty czynszu zgodnie z postanowieniami umowy najmu.

Stosownie do § 5 pkt 3 umowy najmu, wysokość czynszu najmu będzie waloryzowana raz w roku na podstawie wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni ogłaszany przez Prezesa GUS. Zmiana wysokości czynszu wymaga sporządzenia aneksu do umowy. Z kolei stosownie do Komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2019 roku w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2018 roku (M.P. z 2019 r., poz. 64), średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2018 roku w stosunku do 2017 roku wyniósł 101,6 (wzrost cen o 1,6%). Tym samym w 2019 roku, czynsz po waloryzacji powinien wynieść 491,52 zł netto (10,24 zł/m<sup>2</sup> x 48m<sup>2</sup>) – 605,57 zł brutto. Zaniżono kwotę czynszu w 2019 roku o kwotę 10,45 zł brutto miesięcznie, tj. 125,40 zł rocznie.

W związku z brakiem waloryzacji czynszu w 2019 roku, stawkę czynszu w 2020 roku zwiększono o wskaźnik waloryzacji obowiązujący w 2020 roku, tj. o 102,30%, ale w stosunku do stawek ustalonych w 2018 roku – aneksem nr 1/2020 z dnia 28 stycznia 2020 roku do umowy najmu ustalono czynsz na kwotę 494,88 zł netto (według stawki 10,31 zł/m<sup>2</sup>) – brutto 608,70 zł oraz

opłatę za ogrzewanie w kwocie 183,36 zł netto (według stawki 3,82 zł) – brutto 225,53 zł. Tym samym w 2020 roku, czynsz po waloryzacji powinien wynieść 503,04 zł netto (10,48 zł/m<sup>2</sup> x 48m<sup>2</sup>) – 618,74 zł brutto. Zaniżono kwotę czynszu w 2020 roku o kwotę 10,04 zł brutto miesięcznie (tj. do czerwca 2020 roku o kwotę 60,24 zł).

Ponadto, jednostka waloryzowała stawkę za ogrzewanie, natomiast w umowie nie zawarto klauzuli waloryzacyjnej odnoszącej do tej opłaty. Taka klauzula odnosiła się w umowie jedynie do kwoty czynszu za najem,

- rozbieżności w określaniu terminu płatności czynszów najmu pomiędzy umowami najmu a fakturami sprzedaży. Dla przykładu - w umowie najmu zawartej z ZPIHM „ZŁOTEX” spółka jawna określono, że czynsz jest płatny z góry w terminie do dnia 14 każdego miesiąca na podstawie prawidłowo wystawionej faktury. Z wystawionych przez wynajmującego faktur VAT wynikało, że termin zapłaty czynszu w 2019 roku przypadał w ciągu 14 dni od daty wystawienia faktury za każdy miesiąc. Najemca regulował czynsz zgodnie z terminami płatności wskazanymi na fakturach.

### **W zakresie realizacji wydatków budżetowych**

1. W zakresie prawidłowości wypłaty wynagrodzeń ustalono:

- w listopadzie 2018 roku zaniżono obecnemu Wójtowi wynagrodzenie o kwotę 189,28 zł brutto, w związku przyjęciem do obliczenia nieprawidłowej ilości dni/godzin roboczych. Nieprawidłowość skorygowano w trakcie kontroli RIO,
- w listopadzie 2018 roku, w którym upłynęła kadencja Wójta Gminy, zawyżono byłemu Wójtowi wynagrodzenie o kwotę 174,76 zł brutto, w związku przyjęciem do wyliczenia wynagrodzenia nieprawidłowej ilości dni/godzin roboczych. Jednostka przyjęła do wyliczenia wynagrodzenia 21 dni roboczych (tj. 168 godzin) w stosunku do 13 dni roboczych (104 godzin) przepracowanych przez byłego Wójta Gminy.

Ustawą z dnia 7 listopada 2018 roku o ustanowieniu Święta Narodowego z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2117) wprowadzono dodatkowe święto w dniu 12 listopada 2018 roku. Powyższe spowodowało, że w listopadzie 2018 roku było 20 dni roboczych (160 godzin), a nie 21 dni roboczych (168 godzin), które do obliczenia ww. wynagrodzeń przyjęła jednostka,

- obecnemu Wójtowi Gminy Klonowa zaniżono wysokość dodatku za wysługę lat o 1% w miesiącach: czerwiec 2018 roku (wówczas zatrudnionemu na stanowisku podinspektora), listopad-grudzień 2018 roku, styczeń-luty 2019 roku, listopad-grudzień 2019 roku i styczeń-luty 2020 roku.

W piśmie z dnia 22 maja 2018 roku, znajdującym się w aktach osobowych Wójta Gminy (wówczas zatrudnionego w Urzędzie Gminy na stanowisku podinspektora ds. rolnictwa, zaopatrzenia w wodę i promocji gminy – zatrudnienie w okresie od dnia 11 maja 2011 roku do dnia 17 czerwca 2018 roku) wskazano, że w dniu 13 lutego 2018 roku minął 12 - letni okres zatrudnienia i tym samym od dnia 1 czerwca 2018 roku dodatek za wieloletnią

pracę będzie wynosił 12%. (...) <sup>13</sup>. Zgodnie z ustaleniami kontroli, od dnia 1 czerwca 2018 roku powinien przysługiwać dodatek stażowy w wysokości 13% wynagrodzenia zasadniczego. W okresie pełnienia funkcji Wójta zaniżono dodatek stażowy o kwotę 349,65 zł i w okresie zatrudnienia na stanowisku podinspektora o kwotę 17,03 zł, tj. łącznie o 366,68 zł. Nieprawidłowość skorygowano w trakcie kontroli RIO.

2. Pracownik zatrudniony od dnia 8 lipca 2019 roku na stanowisku referenta (...) <sup>14</sup>, przedłożył w dniu zatrudnienia dokumenty potwierdzające staż pracy w okresie od dnia 24 października 1994 roku do dnia 31 października 1997 roku u prywatnego przedsiębiorcy (3 lata i 8 dni) oraz pismo o zaliczenie do stażu pracowniczego okresu pracy we własnym gospodarstwie rolnym na terenie Gminy Klonowa w okresie od dnia 1 listopada 1997 roku do dnia 7 lipca 2019 roku (21 lat 8 miesięcy i 7 dni) wraz z aktem notarialnym z 1996 roku. Wójt Gminy wyraził zgodę na zaliczenie pracy w gospodarstwie rolnym do stażu pracy pracownika.

Pracownikowi w dniu 19 lipca 2019 roku zaliczono okres pracy w gospodarstwie rolnym do ogólnego stażu pracy, od którego przysługuje prawo do dodatku stażowego (tym samym od dnia zatrudnienia przyznano pracownikowi dodatek stażowy w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego - pismo z dnia 19 lipca 2019 roku). Jednocześnie z ustaleń kontroli wynikało, że na podstawie przedłożonych przez pracownika dokumentów, pracownikowi w październiku 2019 roku minęło 25 lat pracy, jednak nie naliczono i nie wypłacono nagrody jubileuszowej dla pracownika.

Jednostka powinna mieć na uwadze, że aby udowodnić okres pracy w gospodarstwie rolnym, pracownik ma obowiązek przedłożyć zaświadczenie z właściwego urzędu gminy. Jest to dokument wydawany w postępowaniu administracyjnym na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U z 2020 r., poz. 256 ze zm.). Zaświadczenie to może być wydane przez urząd gminy wyłącznie w oparciu o posiadane przez niego dokumenty, a nie np. zeznania świadków. Natomiast w przypadku, gdy urząd gminy nie dysponuje dokumentami uzasadniającymi wydanie zaświadczenia o pracy zainteresowanej osoby w indywidualnym gospodarstwie rolnym, ma obowiązek zawiadomić ją o tej okoliczności na piśmie.

Powyższe wynika z art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 roku o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy (Dz. U. z 1990 r., nr 54, poz. 310). W świetle wskazanych

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

przepisów, na wniosek zainteresowanej osoby właściwy urząd gminy jest obowiązany stwierdzić, zgodnie z art. 1, okresy jej pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym, wydając stosowne zaświadczenie w celu przedłożenia w zakładzie pracy. Jeżeli organ, o którym mowa w ust. 1, nie dysponuje dokumentami uzasadniającymi wydanie zaświadczenia o pracy zainteresowanej osoby w indywidualnym gospodarstwie rolnym, zawiadamia ją o tej okoliczności na piśmie. W wypadku, o którym mowa w ust. 2, okresy pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym mogą być udowodnione zeznaniami co najmniej dwóch świadków zamieszkujących w tym czasie na terenie, na którym jest położone to gospodarstwo rolne.

Nie przedłożono kontrolującemu zaświadczenia, w którym Urząd Gminy potwierdziłby okresy pracy pracownika w indywidualnym gospodarstwie rolnym. Okres pracy we własnym gospodarstwie rolnym uzupełniono w trakcie kontroli RIO o: [1] zaświadczenie z dnia 5 czerwca 2020 roku wydane przez Urząd Gminy w Klonowej potwierdzające, że pracownik jest podatnikiem podatku rolnego z gospodarstwa rolnego, [2] zaświadczenie z dnia 4 czerwca 2020 roku potwierdzające, że pracownik jest zameldowany pod adresem, gdzie prowadzi gospodarstwo rolne, [3] oświadczenie wnioskodawcy z dnia 8 czerwca 2020 roku o wykonywaniu w ww. okresie pracy w gospodarstwie rolnym wraz z zeznaniami świadków. Następnie naliczono i wypłacono pracownikowi nagrodę jubileuszową.

3. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla byłego Wójta Gminy został zaniżony o kwotę brutto 42,05 zł. Powyższe wynikało z zastosowania nieprawidłowego współczynnika urlopowego za 2018 rok, na który miało wpływ dodatkowe święto, wprowadzone zgodnie z ustawą z dnia 7 listopada 2018 roku o ustanowieniu Święta Narodowego z okazji Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej.

### **W zakresie jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli**

1. W sprawozdaniu z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Klonowa, sporządzonym za 2019 rok, zawyżono strukturę zatrudnienia w grupie nauczycieli stażystów w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2019 roku o 0,01 etatu. Powyższe wynikało z niepomniejszenia struktury zatrudnienia w styczniu 2019 roku nauczycielowi, który w grudniu 2018 roku korzystał z dwóch dni zasiłku opiekuńczego płatnych z ZUS, natomiast zasiłek wypłacono w styczniu 2019 roku. Należy wskazać, że w celu ustalenia wysokości miesięcznych wydatków dla nauczyciela przebywającego na zwolnieniu lekarskim, płatnym ze środków ZUS, do wydatków poniesionych na wynagrodzenia w danym miesiącu należy zaliczyć wynagrodzenie wypłacone pracownikowi ze środków ujętych w planie finansowym placówki oświatowej (czyli pomniejszone o wysokość zasiłku chorobowego - w miesiącu, w którym miała miejsce wypłata zasiłku chorobowego za ten okres). Jeżeli nauczyciel przebywał na zwolnieniu lekarskim w grudniu i zasiłek chorobowy za ten okres został mu wypłacony

w styczniu, wówczas pomniejszone zostają wydatki na wynagrodzenia za styczeń następnego roku (i w konsekwencji struktura zatrudnienia).

2. Wszystkie składniki wynagrodzenia nauczycieli stażystów zostały ujęte w wydatkach na wynagrodzenia, o których mowa w art. 30 ust. 1 Karty nauczyciela. Stwierdzono jednak, że jednemu nauczycielowi stażysty przyznano w okresie od stycznia do sierpnia 2019 roku wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 2.538,00 zł, natomiast w okresie od września do grudnia 2019 roku w kwocie 2.466,00 zł. W trakcie kontroli ustalono, że nauczyciel spełniał wymagania (poziom wykształcenia) do uzyskania minimalnej stawki wynagrodzenia zasadniczego w kwocie 2.250,00 zł w okresie od stycznia do sierpnia 2019 roku i 2.466,00 zł w okresie od września do grudnia 2019 roku.

Zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 roku w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2014 r., poz. 416 ze zm.), dla nauczyciela stażysty przewidziano trzy poziomy wynagrodzenia w zależności od poziomu wykształcenia: [1] 2.538,00 zł (w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2019 roku) i 2.782,00 zł (w okresie od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2019 roku) z tytułem zawodowym magistra z przygotowaniem pedagogicznym, [2] 2.250,00 zł (w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2019 roku) i 2.466,00 zł (w okresie od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2019 roku) z tytułem zawodowym magistra bez przygotowania pedagogicznego, tytułem zawodowym licencjata (inżyniera) z przygotowaniem pedagogicznym, [3] 2.230,00 zł (w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 sierpnia 2019 roku) i 2.450,00 zł (w okresie od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2019 roku) z tytułem zawodowym licencjata (inżyniera) bez przygotowania pedagogicznego, dyplomem ukończenia kolegium nauczycielskiego lub nauczycielskiego kolegium języków obcych, pozostałe wykształcenie.

Tym samym wynagrodzenie zasadnicze w okresie od stycznia do sierpnia 2019 roku zawyżono nauczycielowi łącznie o kwotę 2.304,00 zł brutto (tj. o kwotę 288,00 zł miesięcznie brutto). Ponadto z informacji uzyskanych od inspektora ds. oświaty wynikało, że w związku z powyższym nadpłacono w 2019 roku nauczycielowi dodatek stażowy o kwotę 92,16 zł, dodatek wiejski o kwotę 230,40 zł oraz wynagrodzenie za godziny ponadwymiarowe o kwotę 107,57 zł.

Z przedłożonego kontrolującym wyjaśnienia wynikało, że zawarte w karcie wynagrodzeń nauczyciela stażysty stawki wynagrodzenia w okresie od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku oraz w okresie od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2019 roku były różne, ponieważ pomyłkowo zawyżono stawkę wynagrodzenia zasadniczego od dnia 1 stycznia 2019 roku do dnia 31 sierpnia 2019 roku. Inspektor ds. oświaty dostrzegła błąd we wrześniu 2019 roku i naniosła wówczas prawidłową stawkę w karcie wynagrodzeń. Fakt ten został zgłoszony Dyrektorowi Zespołu Szkół w Klonowej oraz nauczycielowi, któremu wynagrodzenie zawyżono w okresie

od stycznia do sierpnia 2019 roku. Zwrócono się z prośbą do nauczyciela o możliwość dokonania korekty i zwrotu nadpłaconego wynagrodzenia. Pracownik nie wyraził jednak zgody. W wyjaśnieniu podkreślono, że w powyższej sytuacji pracownik ds. oświaty nie mógł zmienić wynagrodzeń do naliczenia dodatku wynikającego z art. 30a Karty nauczyciela za 2019 rok.

### **W zakresie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami**

W przypadku funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami stwierdzono, że Gmina Klonowa zaplanowała w 2019 roku deficyt na kwotę 10.250,00 zł. Zgodnie z treścią art. 6r ust. 1 i 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1454 ze zm.), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2 ww. artykułu wyszczególniono koszty, które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogą również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności. Mając na uwadze powyższe, nieuprawnione jest planowanie deficytu w zakresie funkcjonowania systemu, bowiem świadczy to o niedoszacowaniu ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Faktyczny deficyt (dochody wykonane z tytułu opłat za odpady – wydatki wykonane na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi) w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami jest zjawiskiem dopuszczalnym, bowiem wynikać może z różnych okoliczności, np. braku skuteczności prowadzonej windykacji, niedoszacowania stawek opłat.

W 2020 roku jednostka określiła dochody i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w sposób zbilansowany, stosownie do przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - uchwałą nr XIV/68/2019 z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie budżetu gminy na 2020 rok Rada Gminy w Klonowej uchwaliła dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 271.000,00 zł (§ 0490) i wydatki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi na kwotę 271.000,00 zł.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą przede wszystkim Wójt Gminy Klonowa oraz była Skarbnik Gminy Klonowa oraz inni pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

## **II.**

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowania w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące wnioski pokontrolne:

1. Zapewnić prowadzenie rejestru instytucji kultury w postaci elektronicznej, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury.
2. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, poprzez:
  - rzetelne sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego, zgodnie z art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. b ustawy o finansach publicznych;
  - ujmowanie w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich przedsięwzięć, których realizacja wykracza poza rok budżetowy oraz właściwe określanie limitów zobowiązań dla tych przedsięwzięć, jak też prawidłowe określanie w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej odrębnie dla każdego przedsięwzięcia - kwoty łącznych nakładów finansowych, stosownie do przepisów określonych w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy;
  - planowanie w wieloletniej prognozie finansowej wydatków bieżących z zachowaniem wymogu realistyczności, wynikającego z art. 226 ust. 1 ustawy.
3. Rozważyć wprowadzenia do stosowania w Urzędzie Gminy instrukcji kasowej oraz instrukcji obiegu i kontroli dokumentów.
4. Zaktualizować uregulowania wewnętrzne w zakresie obowiązującej polityki (zasad) rachunkowości, tak aby były zgodne z obowiązującymi, m.in.: [1] rozporządzeniem 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, [2] ustawą z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, [3] ustawą z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, [4] rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT).
5. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP i Rb-27S, sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 roku oraz za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2019 roku, w związku z nieprawidłowym wykazaniem skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych. Poprawione sprawozdania przekazać RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S - z wykonania planu dochodów

budżetowych, danych o skutkach finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych.

7. Zapewnić przestrzeganie 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, w szczególności poprzez ewidencję operacji gospodarczych zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu oraz z przyjętymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości.
8. Zapewnić przestrzeganie ustawy o rachunkowości i uregulowań wewnętrznych jednostki, w szczególności poprzez ujmowanie wszystkich kosztów stanowiących podstawę ustalania wartości początkowej środków trwałych zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1, ust. 2 oraz ust. 8 ustawy.
9. Zapewnić prowadzenie ewidencji środków trwałych z podziałem na grupy, podgrupy i rodzaje, stosując przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT).
10. Zapewnić przestrzeganie terminów płatności zobowiązań, określonych w umowach o kredyt lub pożyczkę.
11. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia.
12. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
13. Dokonywać przypisu zobowiązania podatkowego z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego ustalającej wysokość tego zobowiązania.
14. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, poprzez dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
15. Podjąć, w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego oraz prawnego i wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatników podatku od nieruchomości opisanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
16. Rozważyć konieczność przeprowadzenia kontroli podatkowej na podstawie art. 281 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa u podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego w zakresie podatku od nieruchomości.



17. Sporządzić plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
18. Zapewnić przestrzeganie art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów.
19. Bieżąco podejmować czynności windykacyjne w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczaniem należności o charakterze cywilnoprawnym, w celu niedopuszczenia do przedawnienia ww. roszczeń.
20. Zapewnić przestrzeganie zapisów umów cywilnoprawnych w zakresie określania warunków płatności czynszu za najem nieruchomości gminnych w wystawianych fakturach oraz w zakresie corocznej zmiany wysokości czynszu.
21. Dokonać waloryzacji czynszu najemcy Usługi Weterynaryjne A. Skowron & A. Malczewska z/s w Klonowej za lata 2019-2020, zgodnie z warunkami umowy i wyegzekwować należną kwotę niedopłaconego czynszu. W przyszłości przestrzegać postanowień zawartych umów o najem lub dzierżawę w powyższym zakresie.
22. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wypłatę dodatków za wieloletnią pracę.
23. W zakresie zaliczania do stażu pracy okresów pracy w gospodarstwie rolnym, przestrzegać art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 20 lipca 1990 roku o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym do pracowniczego stażu pracy.
24. Zapewnić prawidłowe obliczanie średniej liczby etatów dla nauczycieli stanowiących podstawę obliczenia jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 6, poz. 35 ze zm.).

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 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 Klonowej

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Klonowej

aa.