

Łódź, dnia 28 czerwca 2021 roku

Pan
Marek JEDNAK
Wójt Gminy Strzelce Wielkie

WK-602/34/2021

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, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Strzelce Wielkie¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2020 roku i z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa oraz braku stosownych procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie spraw organizacyjnych

1. Instrukcję w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu wprowadzono zarządzeniem nr 0151/36/07 Wójta Gminy Strzelce Wielkie z dnia 31 grudnia 2007 roku i nie została ona dostosowana do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 971).

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 28 grudnia 2020 roku – 26 marca 2021 roku. Protokół podpisano w dniu 7 maja 2021 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 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

2. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Strzelce Wielkie. Rada Gminy Strzelce Wielkie podjęła w dniu 29 marca 2019 roku uchwałę nr IV/32/19 w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Strzelce Wielkie. W uchwale wskazano, że zapewnia się wspólną obsługę administracyjno-finansową jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Strzelce Wielkie. Jednostką obsługującą jest Urząd Gminy w Strzelcach Wielkich, a jednostkami obsługiwanymi: Przedszkole w Strzelcach Wielkich, Przedszkole w Woli Wiewieckiej, Szkoła Podstawowa w Strzelcach Wielkich, Szkoła Podstawowa w Wiewcu, Szkoła Podstawowa im. Stefana Żeromskiego w Zamościu, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzelcach Wielkich i Klub Dziecięcy „Dziecięcy Raj” w Strzelcach Wielkich.

Zgodnie z załącznikiem do ww. uchwały, jednostka obsługująca wykonuje następujące zadania w zakresie obsługi finansowo – księgowej, administracyjnej i organizacyjnej dla jednostek obsługiwanymi: w całości obowiązki w zakresie rachunkowości i sprawozdawczości, obsługa finansowo-księgowa, pomoc i koordynacja w opracowaniu planów dochodów i wydatków dla poszczególnych jednostek obsługiwanymi oraz w opracowywaniu zmian w tych planach wspólnie z dyrektorami jednostek obsługiwanymi oraz bieżąca analiza i kontrola wykonania tych planów, rozliczanie finansowe realizacji projektów oświatowych realizowanych ze środków zewnętrznych, rozliczanie inwentaryzacji, obsługa kadrowo – płacowa, obsługa kasowa, obsługa prawna, obsługa administracyjna.

Uchwałą nr VIII/61/19 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 25 września 2019 roku w sprawie zmiany uchwały Nr IV/32/19 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 29 marca 2019 roku w sprawie organizacji wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych zaliczonych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Strzelce Wielkie, zmieniono jednostki obsługiwane na: Zespół Szkolno – Przedszkolny w Strzelcach Wielkich, Przedszkole w Woli Wiewieckiej, Szkołę Podstawową w Wiewcu, Szkołę Podstawową im. Stefana Żeromskiego w Zamościu, Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzelcach Wielkich, Klub Dziecięcy „Dziecięcy Raj” w Strzelcach Wielkich, Gminną Bibliotekę Publiczną w Strzelcach Wielkich.

Uwzględniając wskazaną zmianę, postanowienia uchwały o wspólnej obsłudze naruszają zasady określone w art. 10a, art. 10b i art. 10c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.). Zgodnie z art. 10a ustawy - gmina może zapewnić wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną: 1) jednostkom organizacyjnym gminy zaliczanym do sektora finansów publicznych; 2) gminnym instytucjom kultury; 3) innym zaliczanym do sektora finansów publicznych gminnym osobom prawnym utworzonym na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego.

Dalej, art. 10b ust. 2 ustawy wskazuje, iż rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanymi, o których mowa w art. 10a pkt 1 (czyli z wyłączeniem gminnych instytucji kultury), określa, w drodze uchwały,

w szczególności: 1) jednostki obsługujące; 2) jednostki obsługiwane; 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi. W art. 10b ust. 3 ustawy wskazano, że jednostki obsługiwane, o których mowa w art. 10a pkt 2 i 3, (czyli m.in. instytucje kultury – biblioteka) mogą, na podstawie porozumień zawartych przez te jednostki z jednostką obsługującą, przystąpić do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu tego zamiaru wójtowi. Zakres wspólnej obsługi określa zawarte porozumienie.

Z powyższego wynika, że zapis w uchwale o jednostce obsługiwanej – Gminnej Bibliotece Publicznej w Strzelcach Wielkich jest niezgodny z art. 10b ust. 2 ww. ustawy, ponieważ uchwała winna odnosić się jedynie do jednostek organizacyjnych gminy zaliczanych do sektora finansów publicznych, wykluczając swym zakresem gminną instytucję kultury, o której mowa dalej w art. 10b ust. 3 ww. ustawy. Tym samym Rada Gminy przekroczyła swoje ustawowe uprawnienia określając zasady wspólnej obsługi dla Gminnej Biblioteki Publicznej w Strzelcach Wielkich.

3. Stwierdzono, że na mocy aktu notarialnego Repertorium A nr 6847/2011 z dnia 6 października 2011 roku Gmina przekazała w formie darowizny nieruchomości położone w miejscowości Strzelce Wielkie o numerach: 828, 820, 821, 817/2, 823/2, 1205/2 i 1207/2 na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej w Strzelcach Wielkich w celu realizacji celu publicznego. Tym samym aktem notarialnym OSP ustanowiła nieodpłatnie na czas nieokreślony na rzecz Gminy Strzelce Wielkie prawo użytkowania parterowej części budynku posadowionego na jednej z ww. nieruchomości mieszczącej Gminną Bibliotekę Publiczną o powierzchni użytkowej 107,23m² oraz pomieszczeń garażowych. Powyższa dyspozycja nastąpiła na podstawie uchwały nr V/37/11 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 30 marca 2011 roku w sprawie zbycia nieruchomości komunalnych, w której wyrażono zgodę na przekazanie na rzecz OSP nieruchomości gminnych w drodze darowizny. Przekazanie nieruchomości nastąpiło na cele publiczne, w szczególności na działalność statutową jednostki OSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

W myśl art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 ze zm.) - nieruchomości mogą być przedmiotem darowizny na cele publiczne, a także przedmiotem darowizny dokonywanej między Skarbem Państwa a jednostką samorządu terytorialnego oraz między tymi jednostkami. W umowie darowizny określa się cel, na który nieruchomość jest darowana. W przypadku niewykorzystania nieruchomości na ten cel darowizna podlega odwołaniu. Definicję celu publicznego zawiera art. 6 ww. ustawy. Wskazany w tym przepisie katalog przeznaczeń jest katalogiem zamkniętym, zatem aby mówić o celach publicznych darowizny nieruchomości stanowiącej własność gminy, należy wskazać cel wprost wyrażony w art. 6 pkt 1-9 albo cel określony jako publiczny w innej ustawie. Zaznaczyć należy, że zadania związane z ochroną przeciwpożarową wykonywane przez ochotnicze straże pożarne nie mogą być utożsamiane z zapewnieniem bezpieczeństwa publicznego, o jakim mowa w omawianym przepisie. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 roku w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. Nr 207, poz. 2107), za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa uznaje

wyłącznie nieruchomości przeznaczone dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej. Nie ujęto natomiast w tym rozporządzeniu nieruchomości wykorzystywanych przez inne jednostki ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej, a zatem i przez ochotnicze straże pożarne. Dlatego też nie można mówić, iż "niezbędnymi" dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa (a więc i bezpieczeństwa publicznego) są nieruchomości wykorzystywane przez ochotnicze straże pożarne. Niedopuszczalne jest również nieokreślenie tego celu w ogóle, tak jak zrobiono w omawianej uchwale nr V/37/11 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 30 marca 2011 roku w sprawie zbycia nieruchomości komunalnych, wyrażając zgodę na przekazanie OSP nieruchomości gminnych w drodze darowizny. Tym samym wyzbycie się majątku o wartości ewidencyjnej 140.960,29 zł (389.400,00 zł wartość rynkowa) w drodze darowizny odbyło się bez podstawy prawnej.

Zaznaczyć należy, że na terenie gminy Strzelce Wielkie funkcjonują również inne ochotnicze straże pożarne: OSP Dębowiec – majątek Koła Rolniczego, OSP Marzęcice, OSP Wiewiec, OSP Wola Wiewiecka – majątek Gminy, OSP Wistka – majątek Gminy, OSP Wola Jankowska, OSP Zamoście – majątek Gminy.

Jednostkom: OSP Marzęcice, OSP Wola Jankowska i OSP Wiewiec zostały przekazane nieruchomości w analogiczny jak odbyło się to w przypadku nieruchomości przekazanych OSP Strzelce Wielkie:

- OSP Marzęcice – wartość rynkowa nieruchomości 92.650,00 zł. Akt notarialny rep. A 4059/2010 z dnia 17 listopada 2010 roku - darowizna z przeznaczeniem na cele statutowe OSP Marzęcice – ochrona przeciwpożarowa na podstawie uchwały nr XXVIII/161/10 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 31 sierpnia 2010 roku w sprawie zbycia nieruchomości komunalnych – zgoda na darowiznę działki nr 105/2 o powierzchni 0,2800ha na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej w Marzęcicach;
- OSP Wola Jankowska - wartość rynkowa nieruchomości 107.800,00 zł. Akt notarialny rep. A 8846/2007 z dnia 4 września 2007 roku - darowizna z przeznaczeniem na cele publiczne, w szczególności na cele statutowe OSP Wola Jankowska – ochrona przeciwpożarowa, na podstawie uchwały nr VI/36/07 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 20 czerwca 2007 roku w sprawie zbycia nieruchomości komunalnych, z której wynika, że wyrażono zgodę na przekazanie na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej w Woli Jankowskiej w drodze darowizny działkę nr 343/4 o powierzchni 0,6415 ha;
- OSP Wiewiec - wartość rynkowa nieruchomości 240.200,00 zł (LT - budynek 60.000,00 zł.). Akt notarialny rep. A 6698/2011 z dnia 3 października 2011 roku - darowizna z przeznaczeniem na cele publiczne, działalność statutową OSP Wiewiec, na podstawie uchwały nr VI/50/11 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 29 czerwca 2011 roku w sprawie zbycia nieruchomości komunalnych w drodze darowizny działki nr 1571, o powierzchni 3,1511ha na rzecz Ochotniczej Straży Pożarnej w Wiewcu na cele publiczne, cele statutowe OSP.

Łączna wartość rynkowa środków trwałych, darowanych na cele publiczne ochotniczemu strażom to 830.050,00 zł. Wartości ewidencyjnej nie udało się ustalić, ponieważ na majątku gminy nie widniały działki, na których

znajdowały się budynki strażnic. Przykładem jest ww. OSP Wiewiec, gdzie wartość rynkową budynku wraz z gruntem oszacowano na 240.200,00 zł, a w ewidencji Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich widniał jedynie budynek o wartości 60.000,00 zł.

W zakresie zadłużenia jednostki

1. W dniu 25 czerwca 2019 roku jednostka zawarła umowę organizacji, prowadzenia i obsługi emisji obligacji z Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim Spółką Akcyjną. Umowa dotyczyła wyemitowania obligacji na kwotę 1.500.000,00 zł z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań w kwocie 500.000,00 zł oraz na sfinansowanie planowanego deficytu w wysokości 1.000.000,00 zł.

Na moment podejmowania uchwały nr V/37/19 Rady Gminy Strzelce Wielkie w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, tj. w dniu 22 maja 2019 roku planowany deficyt budżetu roku 2019 wynosił 1.189.001,81 zł, a rozchody stanowiły kwotę 871.731,24 zł. Uchwałą Rady Gminy Strzelce Wielkie nr VIII/56/19 z dnia 25 września 2019 roku w sprawie zmiany w budżecie dokonano zmiany wysokości planowanego deficytu budżetu, zmniejszając go do kwoty 564.001,81 zł oraz zwiększono wysokość rozchodów do kwoty 1.496.831,24 zł.

Rada Gminy Strzelce Wielkie uchwałą nr XI/77/19 z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie zmiany uchwały w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu, dokonała zmiany § 2 w uchwale V/37/19 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 22 maja 2019 roku, w którym określono, że celem emisji obligacji jest spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji w kwocie 1.125.000,00 zł oraz pokrycie planowanego deficytu budżetu w związku z finansowaniem zadań inwestycyjnych w łącznej kwocie 375.000,00 zł.

Stwierdzono, że Gmina Strzelce Wielkie za 2019 rok wykonała nadwyżkę budżetową w kwocie 129.433,36 zł wobec planowanego deficytu w wysokości 564.001,81 zł. Zatem środki z emisji obligacji w wysokości 1.125.000,00 zł sfinansowały w 2019 roku rozchody, natomiast kwota 375.000,00 zł uzyskana z emisji obligacji nie mogła zostać wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w uchwale Rady Gminy Strzelce Wielkie nr V/37/19 z dnia 22 maja 2019 rok w sprawie emisji obligacji oraz zasad ich zbywania, nabywania i wykupu (zmienionej uchwałą nr XI/77/19 z dnia 30 grudnia 2019 roku), jak również zgodnie z celem emisji wskazanym w warunkach emisji obligacji. Podkreślić należy w związku z tym, że zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 roku o obligacjach (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1208 ze zm.) emitent może określić cel emisji. Jeżeli emitentem jest jednostka samorządu terytorialnego, określenie celu emisji jest obowiązkowe. Jeżeli cel emisji został określony, **emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inny cel.**

2. W dniu 30 lipca 2020 roku jednostka zawarła umowę organizacji, prowadzenia i obsługi emisji obligacji z Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim Spółką Akcyjną, w zakresie emisji obligacji na kwotę 1.460.000,00 zł. Przychody z tytułu emisji obligacji miały zostać przeznaczone na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz planowany deficyt związany

z wydatkami inwestycyjnymi. Na dzień podpisywania umowy w sprawie emisji obligacji, uchwała Rady Gminy nr XVI/109/20 z dnia 24 czerwca 2020 roku określała planowany deficyt budżetu w wysokości 1.477.589,23 zł, natomiast rozchody zaplanowano w wysokości 393.687,24 zł. Uchwałą Rady Gminy Strzelce Wielkie nr XXI/138/2020 z dnia 30 listopada 2020 roku w sprawie zmiany w budżecie, dokonano zmiany wysokości planowanego deficytu budżetu do kwoty 477.589,23 zł. Łączne przychody zostały ustalone na kwotę 871.276,47 zł w tym kwota 460.000,00 zł z emisji obligacji. Łączne rozchody natomiast wynosiły 393.687,24 zł. Również w dniu 30 listopada 2020 roku Rada Gminy Strzelce Wielkie podjęła uchwałę nr XXI/134/20 w sprawie zmiany uchwały nr XV/98/20 z dnia 28 maja 2020 roku w sprawie emisji obligacji. Niniejszą uchwałą dokonano zmiany serii obligacji A20 na A21 oraz zmieniono termin emisji serii A21 w łącznej wysokości 1.000.000,00 zł na 2021 rok, obligacje serii A21 zostaną wykupione w kwocie 500.000,00 w 2030 roku i w 500.000,00 zł w 2031 roku, natomiast seria B20 w wysokości 460.000 zł zostanie przeprowadzona w 2020 roku. Cel emisji obligacji nie został zmieniony, zatem przychody z emisji obligacji były przeznaczone na finansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z realizacją zadań majątkowych oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W uchwale nr XV/98/20 z dnia 28 maja 2020 roku w sprawie emisji obligacji nie wskazano w jakiej wysokości środki z tytułu emisji obligacji zostaną przeznaczone na deficyt, a jakie na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Aneks nr 1 do umowy organizacji i obsługi emisji obligacji zawartej w dniu 30 lipca 2020 roku został podpisany w dniu 4 grudnia 2020 roku i zakładał zmniejszenie wynagrodzenia za wykonanie zlecenia emisji obligacji. Gmina Strzelce Wielkie wykonała budżet roku 2020 z nadwyżką w kwocie 883.176,33 zł, a zatem środki z emisji obligacji sfinansowały w 2020 roku rozchody. Różnica między środkami uzyskanymi z emisji obligacji a wykonanymi rozchodami stanowiła kwotę 66.312,76 zł, która została nie została wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem wskazanym w uchwale Rady Gminy Strzelce Wielkie nr XV/98/20 Rady Gminy Strzelce Wielkie z dnia 28 maja 2020 rok w sprawie emisji obligacji (zmienionej uchwałą Rady Gminy nr XXI/134/20 z dnia 30 listopada 2020 roku). Zgodnie z art. 32 ustawy o obligacjach - emitent może określić cel emisji. Jeżeli emitentem jest jednostka samorządu terytorialnego, określenie celu emisji jest obowiązkowe. Jeżeli cel emisji został określony, **emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inny cel.**

3. W dniu 31 grudnia 2020 roku Gmina Strzelce Wielkie zawarła z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi umowę nr 707/OP/P/2020 o dofinansowanie ze środków Funduszu zadania „Modernizacja źródła ciepła i układu grzewczego w budynku Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich”, w formie pożyczki w kwocie 220.974,00 zł. W dniu 30 listopada 2020 roku Rada Gminy Strzelce Wielkie podjęła uchwałę nr XXI/133/20 w sprawie zaciągnięcia pożyczki w 2021 roku z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości do 220.974,00 zł, na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w związku z finansowaniem zadania „Modernizacja źródła ciepła i układu grzewczego w budynku Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich”. Z wartości ujętych w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej Gminy Strzelce Wielkie (uchwała nr XXI/137/20 z dnia 30 listopada 2020 roku) wynikało, że deficyt

budżetu 2021 roku był zaplanowany na poziomie 1.746.376,76 zł, planowane przychody stanowiły kwotę 2.520.974,00 zł, w tym z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych - 2.220.974,00 zł. W uchwale Rady Gminy Strzelce Wielkie nr XI/79/19 z dnia 30 grudnia 2019 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 rok ustalono limit zobowiązań dłużnych w kwocie 2.600.000,00 zł, w tym na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu w kwocie - 900.000,00 zł; na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu gminy w kwocie - **1.200.000,00 zł**; na spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań - **500.000,00 zł**. Gmina Strzelce Wielkie w trakcie roku 2020 nie dokonywała zmian wysokości limitu do zaciągania zobowiązań. Limit do zaciągania zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu nie zawierał uszczegółowienia w zakresie finansowania planowanego deficytu budżetu roku 2021. Należy zauważyć, że w 2020 roku Gmina Strzelce Wielkie w dniu 30 lipca 2020 roku zawarła umowę emisji obligacji na kwotę 1.460.000,00 zł z przeznaczeniem na finansowanie deficytu (w tym kwota 1.000.000,00 na deficyt 2021 roku) oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, w dniu 13 lipca 2020 roku zawarła umowę pożyczki z WFOŚ i GW na kwotę 22.000,00 zł z przeznaczeniem na deficyt w związku z finansowaniem zadania majątkowego. Łącznie kwota zaciągniętych zobowiązań na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań wynikająca z podpisanych umów wynosiła 1.482.000,00 zł, tj. (z emisji obligacji w 2020 roku 460.000,00 zł, na 2021 rok -1.000.000,00 zł oraz 22.000,00 zł z pożyczki z WFOŚi GW), zatem pozostały limit do zaciągania zobowiązań na pokrycie planowanego deficytu budżetu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań wraz z kosztami obsługi wynosił 218.000,00 zł tj. (1.700.000,00 zł -1.482.000,00 zł = 218.000,00 zł). Zgodnie z art. 212 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U.z 2021 r., poz. 305) - uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych o których mowa w art. 89 ust 1 i art. 90. Natomiast z treści art. 91 ust 1 ww. ustawy wynika, że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek, innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych **nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.**

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono nieprawidłową ewidencję wyciągów bankowych. Jednostka nieprawidłowo księgowała wyciągi dzieląc każdy wyciąg bankowy na dwa dowody księgowe – oddzielnie obroty Wn i obroty Ma. Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.) - podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Zatem nieuzasadniony jest podział dowodu źródłowego na dwa odrębne zapisy księgowe. Ponadto, sposób księgowania zwrotu środków z kwotami na minus spowodował niezgodność obrotów kont zespołu 1 pomiędzy ewidencją księgową a wartościami wynikającymi z wyciągów bankowych, co 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), gdzie wskazano, że konta zespołu 1 mają odzwierciedlać operacje pieniężne oraz obroty i stany środków pieniężnych oraz krótkoterminowych papierów wartościowych.

2. Stwierdzono nieprawidłową ewidencję na kontach 901 i 902 w księgach rachunkowych budżetu gminy – organu. Dochody jednostek budżetowych ujmowano Wn222/Ma901 z klasyfikacją na podstawie sprawozdań jednostkowych, natomiast wydatki jednostek budżetowych księgowano w łącznych kwotach wykonanych przez te jednostki wydatków bez klasyfikacji budżetowej – Wn902/Ma223, co było niezgodne z opisem zasad funkcjonowania konta 902 - *Wydatki budżetu*, zawartym w rozporządzeniu 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, gdzie wskazano, że - ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 902 powinna umożliwiać ustalenie stanu poszczególnych wydatków budżetu według podziałek klasyfikacji.
3. Wpływ należnych Gminie dochodów z urzędów skarbowych ujmowano w organie na kontach Wn133/Ma224 bez klasyfikacji budżetowej. W myśl § 2 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.) - jednostki samorządu terytorialnego w sprawozdaniach jednostkowych sporządzanych za miesiące: styczeń, luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik, listopad oraz grudzień - w kolumnie "Dochody wykonane (wpływy minus zwroty)" - wykazują dochody budżetowe, pobrane przez urzędy skarbowe na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w wysokości otrzymanych wpływów na rachunek bieżący.

Kontrolowana jednostka naruszała wskazany przepis prowadząc nieprawidłową ewidencję udziałów w podatkach pobieranych przez urzędy skarbowe. Wpływy te księgowano Wn133/Ma224 bez klasyfikacji budżetowej. Klasyfikacja nadawana była dopiero przy sporządzaniu sprawozdań kwartalnych na podstawie informacji zawartych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Stwierdzić zatem należy, iż sprawozdania Rb 27S za wskazane okresy: styczeń, luty, kwiecień, maj, lipiec, sierpień, październik, listopad oraz grudzień sporządzane były niezgodnie z ww. rozporządzeniem, ponieważ nie ujmowano w nich dochodów pobranych przez urzędy skarbowe w kwotach otrzymanych na rachunek budżetu.

4. Gmina Strzelce Wielkie prowadziła błędną ewidencję na koncie 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych. Zgodnie z rozporządzeniem 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 - ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą. Ewidencja szczegółowa według podziałek klasyfikacji budżetowej może być też stosowana alternatywnie na kontach korespondujących z kontem należności z tytułu dochodów budżetowych. Jednostka w ewidencji syntetycznej stosowała dwa konta 221/1- Należności z tytułu dochodów budżetowych i 221/10 - Podatek VAT. W Urzędzie Gminy w Strzelcach Wielkich wszystkie wpływy dochodów księgowano jako jednocześnie „dochody otrzymane” i „dochody nieprzypisane” z klasyfikacją budżetową. Przypisu należności dokonywano bez klasyfikacji budżetowej na koniec okresu sprawozdawczego. Zatem z ewidencji księgowej wynikało, że wszystkie wpłacone dochody stanowiły nadpłaty. Przypisu należności dokonuje się na podstawie dokumentów, z których wynika powstanie należności, np. decyzja, umowa czy faktura. Dokonywanie przypisu po uzyskanej wpłacie nie ma podstaw, w pierwszej kolejności przypisuje się należność, następnie dokonywana jest wpłata. W przypadku dochodów, które realizowane są bez wcześniejszych dokumentów, z których należność wynika, właściwym jest ewidencjonowanie ich z pominięciem kont rozrachunkowych zespołu 2 i ujmowanie ich bezpośrednio na kontach zespołu 7 przychody, dochody, koszty.

5. Stwierdzono niezgodność kont analitycznych z kontami syntetycznymi. Konto 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, może wykazywać dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności z tytułu dochodów budżetowych, a saldo Ma - stan zobowiązań jednostki budżetowej z tytułu nadpłat w tych dochodach. Z dziennika obrotów Urzędu Gminy wynikało, że konto 221 (syntetyka) na koniec 2019 roku wykazywało saldo Wn 651.349,54 zł – per saldo. Z kont analitycznych wynikało natomiast, że jednostka posiada też środki podlegające zwrotowi (nadpłaty) – saldo Ma, zatem istniała niezgodność pomiędzy kontami syntetycznymi a analitycznymi, co naruszało art. 16 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.
6. Stwierdzono nieprawidłową ewidencję na koncie pozabilansowym 998 - Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego. W dzienniku Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich znajdowało się wiele faktur, które ujmowano na koncie 998, choć wynikały z wcześniej zawartych umów, co naruszało art. 40 ustawy o finansach publicznych, stosownie do którego - w księgach rachunkowych ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków. Przekazanie transz dotacji udzielonym różnym podmiotom również angażowano w chwili wypłaty środków, zamiast zaewidencjonować na koncie 998 umowę w dacie jej zawarcia.
7. Zbadano zgodność bilansu zamknięcia roku 2019 z bilansem otwarcia roku 2020 w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich. Stwierdzono wiele niezgodności, co stanowiło naruszenie art. 5 ustawy o rachunkowości, w myśl którego - przyjęte zasady (politykę) rachunkowości należy stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub

umorzeniowych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje z nich wynikające były porównywalne. Wykazane w księgach rachunkowych na dzień ich zamknięcia stany aktywów i pasywów należy ująć w tej samej wysokości, w otwartych na następny rok obrotowy księgach rachunkowych.

Niezgodność sald dotyczyła kont: 130, 201, 221, 225 i 800. Różnice w saldach bilansu zamknięcia roku 2019 i bilansu otwarcia roku 2020 wynikały z kilku powodów. W przypadku kont analitycznych 130 - Rachunek bieżący oraz 225 Rozrachunki z budżetami, jednostka nie dokonała na koniec roku 2019 przebiegowań dotyczących rozrachunków wewnętrznych VAT. Błędy na kontach analitycznych 201 - Rozrachunki z dostawcami i 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, wynikały z nieprawidłowej budowy tych kont w systemie księgowym – per salda. Niezgodności na kontach analitycznych 800 - Fundusz jednostki, były skutkiem braku przebiegowań na koniec roku 2019 pomiędzy tymi kontami analitycznymi.

8. Stwierdzono nieprawidłowości w danych wykazanych w bilansie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego i w bilansie jednostki budżetowej - Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich, sporządzonych za 2019 rok:
 - jednostka wykazała wszystkie zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w pozycji I.1.2. *Zobowiązania finansowe długoterminowe (powyżej 12 miesięcy)* – 6.096.148,00 zł. Jednak zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy o rachunkowości - zobowiązania, które wymagają spłaty w ciągu dwunastu miesięcy od dnia bilansowego są zobowiązaniami krótkoterminowymi. Z kolei zobowiązania długoterminowe to ta część pożyczek bądź kredytów, która wymaga spłaty w okresach dalszych niż rok następujący po dniu bilansowym. Należało zatem wykazaną wartość w odpowiedni sposób podzielić stosownie do terminu spłaty zobowiązań I.1.1. – 293.712,00 zł, I.1.2. – 5.802.436,00 zł;
 - *Środki pieniężne budżetu* – wykazano saldo konta 133 – 942.751,89 zł. Jednak na rachunku bankowym gminy (133/1) znajdowały się jeszcze środki podlegające zwrotowi do budżetu państwa w styczniu roku następnego z tytułu niewykorzystanych dotacji – 5.514,15 zł. Zatem wskazaną wartość należało ująć w pozycji I.1.2. *Pozostałe środki pieniężne*. W pozycji *Pozostałe środki pieniężne* ujęto kwotę 899.927,05 zł - saldo konta 133/6 „Lokata- projekt PL0317” – 899.777,16 zł oraz kwota 149,89 zł – środki podlegające zwrotowi do budżetu państwa Jednak kwota 899.777,16 zł nie wynikała z sald rachunków bankowych;
 - w myśl § 20 ust. 1 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 - ustalając zakładowy plan kont, należy się kierować następującymi zasadami: plan kont dla budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być uzupełniony o wybrane konta niezbędne do ewidencji operacji budżetu jednostki samorządu terytorialnego z planu kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. W zakładowym planie kont budżetu gminy, na mocy zarządzenia nr 120.7.2018 Wójta Gminy Strzelce Wielkie z dnia 30 sierpnia 2018 roku - wprowadzono konta 271 - Podatek VAT należny,

i 272 - Podatek VAT naliczony. Wskazane konta nie zostały jednak wskazane w załączniku specyfikującym plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, zatem naruszono powyższy przepis wprowadzając do stosowania w księgach budżetu gminy wskazane konta. Przy użyciu opisanych kont jednostka ewidencjonowała rozrachunki VAT: Wn271/224-10 – deklaracja VAT, Wn224-10/Ma272 – deklaracja VAT.

W konsekwencji na koniec roku 2019 na wskazanych kontach 271 i 272 istniały salda, z których wynikało, że organ posiada należności od jednostki budżetowej z tytułu VAT należnego – 51.475,35 zł i jednocześnie zobowiązanie wobec tej jednostki budżetowej z tytułu VAT naliczonego - 54.283,00 zł. Jednocześnie konto 224-10 posiadało saldo Wn 54.311,00 zł i saldo Ma – 51.532,00 zł, czyli należność i zobowiązanie wobec Urzędu Skarbowego. Żadne ze wskazanych sald nie zostało wykazane w bilansie, zarówno po stronie aktywów, jak i pasywów, jednostka wykazała „per salda”. Zatem bilans sporządzono niezgodnie z ewidencją księgową, czym naruszono zapisy art. 46 ustawy o rachunkowości, w myśl którego - w bilansie wykazuje się stany aktywów i pasywów na dzień kończący bieżący i poprzedni rok obrotowy. Jednostka wyjaśniła, iż powyższe salda na kontach 271, 272 winny zostać skompensowane poleceniem księgowania. W związku z sytuacją epidemiczną Skarbnik Gminy pracowała w trybie zdalnym i przez błąd systemu kompensata nie została zapisana w księgach rachunkowych budżetu gminy;

- analiza zestawienia obrotów i sald na koniec 2019 roku kont Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich pozwoliła stwierdzić, że:
 - konto 130 - Rachunek bieżący jednostki, wykazywało saldo Wn 140.814,39 i saldo Ma 140.814,39, co nie zostało uwzględnione w bilansie – wykazano per saldo czyli 0,00 zł. Powyższe wynikało z błędnie prowadzonej ewidencji VAT – jednostka nie dokonała wzajemnej kompensaty VAT naliczonego z VAT należnym;
 - konto 225 - Rozrachunki z budżetami, wykazywało dwa salda Wn – 69.690,63 i Ma – 63.914,37, zatem te kwoty należało odpowiednio ująć w bilansie. Jednostka jednak wykazała ich per saldo w pozycji *Należności od budżetów* - kwotę 5.776,26 zł;
 - w pozycji *Należności długoterminowe* wykazano kwotę 67.147,00 zł stanowiącą saldo konta 240-12 - Pożyczki ZFŚS. Pożyczki udzielone pracownikom z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych nie stanowią należności długoterminowych, są pomocą socjalną udzieloną przed Administratorem Funduszu, tym samym stanowią pozostałe należności;
 - w pozycji *Należności z tytułu dostaw i usług* wykazano kwotę 168,14 zł, która stanowiła nadpłaconą kwotę faktury za energię elektryczną. Powyższe saldo nie widniało jednak po stronie Wn salda konta 201 przy danym kontrahencie. W ewidencji saldo Ma kontrahenta zostało zaniżone o kwotę nadpłaty (per saldo). Jednostka sztucznie ujęła w bilansie saldo Wn 201, zawyżając jednocześnie o wskazaną kwotę 168,14 zł saldo Ma w odniesieniu do ww. kontrahenta, w pozycji zobowiązania z tytułu dostaw i usług – do kwoty 127.773,55 zł;
 - saldo Wn konta 221 - Należności z tytułu dochodów budżetowych, wyniosło 651.349,54 zł, na które składały się również należności

podlegające ustawie o podatku od towarów i usług, które należało ująć w pozycji *Należności z tytułu dostaw i usług*, a nie w *Pozostałych należnościach*. Co więcej, w księgach rachunkowych konto 221 nie wykazywało salda Ma, mimo tego w sprawozdaniu Rb-27S wskazano nadpłaty, zatem zarówno bilans jednostki budżetowej, jak i sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych, sporządzono niezgodnie z ewidencją księgową.

9. Stwierdzono, że nie wszystkie jednostki budżetowe sporządzały sprawozdanie Rb-27S, co dotyczyło Urzędu Gminy w Strzelcach Wielkich. Powyższe zaniechanie naruszało § 4 pkt 3 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którym - do sporządzania i przekazywania sprawozdań w imieniu jednostki są obowiązani w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego kierownicy jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego - Rb-27S, Rb-27ZZ, Rb-28S i Rb-50.
10. Stwierdzono, że sprawozdanie Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki, za rok 2019, zostało sporządzone niezgodnie z faktycznym stanem środków na rachunkach bankowych. Na podstawie przepisów zawartych w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej - w sprawozdaniach rocznych Rb ST wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych. Stan środków na rachunku budżetu wykazany w sprawozdaniu Rb-ST za 2019 rok nie wynikał z sald Wn kont 133 Rachunek budżetu. W pozycji stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykazano salda kont 133/1 - Rachunek budżetu - 942.751,89 zł, 133/6 - Lokata - projekt 0317 - 899.777,16 zł oraz 133/14 - Rachunek - dofinansowanie droga Strzelce - Górki - 149,89 zł.

Zgodnie z umową nr PL0317/E2/2.1.5/007/09 o dofinansowanie Projektu „Budowa oczyszczalni ścieków socjalno - bytowych w miejscowości Strzelce Wielkie” - po zakończeniu realizacji zadania Gmina zobowiązała się utworzyć subkonto, na którym gromadzone będą środki w celu utrzymania rezultatów Projektu. Począwszy od daty utworzenia subkonta Gmina Strzelce Wielkie miała dokonywać corocznych stałych wpłat w wysokości nie mniejszej niż 2% całkowitych kosztów realizacji projektu. Rachunek ten miał być utrzymywany przez okres nie krótszy niż 10 lat od daty zatwierdzenia sprawozdania z realizacji zadania, czyli do 2021 roku. Wysokość corocznej wpłaty ustalono na kwotę 99.975,24 zł.

Jednostka utworzyła ww. subkonto (133/4 konto), które nie służyło jednak do gromadzenia wskazanych środków, lecz było jedynie kontem przejściowym, przez które przekazywano środki tworzące coroczne lokaty. Wskazane powyżej konto 133-6, dotyczyło rachunku lokaty za rok 2019. Jednostka ujęła na nim wszystkie operacje dotyczące opisywanych środków (pozostałe rachunki lokat nie miały odzwierciedlenia w księgach rachunkowych) Jednostka nie otrzymywała z banku wyciągów naliczających odsetki do tych rachunków, nie posiadała również potwierżeń sald do tych rachunków. Potwierdzenia sald zostały przedstawione w czasie czynności kontrolnych. Wynikało z nich, że:

| Rachunek bankowy | Saldo na 2019 | Saldo na 2020 |
|---|----------------------|----------------------|
| 23 8265 1011 4002 1300 0547 0001 | 711 068,69 | 714 236,35 |
| 93 8265 1011 4002 1300 0547 0002 | 100 775,04 | 101 212,38 |
| 66 8265 1011 4002 1300 0547 0003 - 133/6 | 99 975,24 | 100 506,89 |
| 39 8265 1011 4002 1300 0547 0004 | - | 99 975,24 |
| Razem | 911 818,97 | 1 015 930,86 |

Zatem na koniec 2019 roku zarówno w bilansie z wykonania budżetu, jak i w sprawozdaniu Rb-ST, jednostka wykazała błędną kwotę, nie uwzględniając odsetek dopisanych do tych rachunków bankowych. Wynikało to z faktu nieutworzenia w systemie odpowiednich kont analitycznych – 133, odpowiadających ww. rachunkom lokat. Tym samym, nie ewidencjonowano naliczonych odsetek od tych rachunków bankowych. Z tabeli powyżej wynika, że zablokowane środki dotyczące Projektu na koniec 2019 roku to kwota 911.818,97 zł, a nie 899.777,16 zł. Różnica: 12.041,81 zł.

Powyższe świadczy o niespełnieniu wszystkich wymogów umowy nr PL0317/E2/2.1.5/007/09 o dofinansowanie Projektu „Budowa oczyszczalni ścieków socjalno - bytowych w miejscowości Strzelce Wielkie, ponieważ utworzone subkonto było jedynie rachunkiem przejściowym. Nie księgując wszystkich wyciągów bankowych dotyczących jednostki naruszono również art. 20 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Podstawą tych zapisów są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Tym samym sporządzone przez jednostkę sprawozdania: bilans z wykonania budżetu, Rb-ST i Rb-N były nieprawidłowe, nie odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji finansowej jednostki w danym zakresie. Powyższa nieprawidłowość świadczy również o nierzetelnie przeprowadzanej inwentaryzacji.

11. Zrealizowane dochody budżetu Gminy Strzelce Wielkie w roku 2020 ujmowano w urządzeniach księgowych Urzędu na podstawie dowodu PK na koniec roku: Wn800/Ma720. Zgodnie z zasadami (polityką) rachunkowości, określoną zarządzeniem nr 120.7.2017 Wójta Gminy Strzelce Wielkie z dnia 22 maja 2017 roku - ewidencja przychodów urzędu jednostki samorządu terytorialnego stanowiących dochody budżetu gminy, nieujętych w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych, które wpłacone zostały bezpośrednio na rachunek budżetu, dokonywana jest na koniec każdego kwartału na podstawie dowodu PK. Zatem, ewidencjonując dochody JST w księgach Urzędu Gminy na koniec roku jednostka naruszyła własne zasady rachunkowości.

W zakresie gospodarki kasowej

1. W zakresie dokumentowania operacji kasowych ustalono, że na raportach kasowych znajdowały się jedynie konta księgowe na jakich zostały ujęte

operacje, brakowało klasyfikacji budżetowej. Dekretacja była zatem niepełna, co stanowiło naruszenie art. 21 ust.1 pkt 6 ustawy o rachunkowości, w myśl którego - dowód księgowy zawiera co najmniej stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja).

2. Dochody zapłacone kartą płatniczą jednostka księgowała na kontach Wn141/Ma221 z klasyfikacją budżetową - jako „dochody wykonane” i jako „dochody otrzymane”. Dochody z operacji bezgotówkowych wpływają na właściwy rachunek bankowy najwcześniej w dniu następnym. A zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawartą w załączniku nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej - w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazuje się kwoty dochodów otrzymanych na rachunek bankowy jednostki w okresie sprawozdawczym, pomniejszone o dokonane zwroty. Zatem przyjęty sposób ewidencji raportów kasowych dotyczących operacji bezgotówkowych był nieprawidłowy.

W zakresie dochodów z tytułu podatków

1. W uchwale Rady Gminy Strzelce Wielkie nr VI/26/15 z dnia 25 marca 2015 roku w sprawie poboru na terenie gminy podatków od nieruchomości, rolnego oraz leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz ustalenia ich wynagrodzenia - zarządzono pobór podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa. Ponadto, w paragrafie § 3 ust. 2 uchwały został zawarty zapis, który uprawniał inkasentów do pobierania kwot podatków wraz **z należnymi odsetkami i kosztami upomnienia.**

Rada Gminy zgodnie z uprawnieniami określonymi w art. 6 ust.12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.), w art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U z 2020 r., poz. 333) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2020 roku o podatku leśnym (tekst jednolity Dz. U z 2019 r., poz.888), może zarządzić pobór podatków od osób fizycznych w drodze inkasa, natomiast **przepisy te nie upoważniają rady do zarządzenia poboru odsetek oraz kosztów upomnienia.** Obowiązki inkasenta zostały określone w art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.), zgodnie z którym - inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Natomiast art. 47 § 4a tej ustawy wskazuje, że terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy. Zatem, na podstawie wyżej przywołanych przepisów - inkasent upoważniony jest wyłącznie do poboru podatku czyli należności, która powinna być uiszczona przez podatnika do upływu terminu płatności. Po upływie terminu płatności podatku powstaje zaległość podatkowa, której nie należy utożsamiać z podatkiem.

2. W przypadku podatnika prowadzącego działalność (...)³ ustalono, że złożył on deklarację w zakresie podatku od nieruchomości za 2019 rok w dniu 31 stycznia 2019 roku. W deklaracji podatnik ujął 8.144 m² powierzchni gruntów oraz 1.594,98 m² powierzchni budynków zajętych na prowadzoną działalnością gospodarczą, na działkach (...)⁴, o łącznej powierzchni 0,8144 ha. W dniu 17 kwietnia 2019 roku podatnik złożył korektę deklaracji w związku z nabyciem w dniu 21 marca 2019 roku gruntów o łącznej powierzchni 4,4300 ha. W złożonej w dniu 17 kwietnia 2019 roku korekcie deklaracji, jak również w deklaracji podatku od nieruchomości za 2020 rok, podatnik ujął 8.394 m² powierzchni gruntu związanego z prowadzoną działalnością gospodarczą, 1,48 ha powierzchni gruntu pod wodami stojącymi (Ws), 80 m² powierzchni budynków mieszkalnych, 1.744,98 m² powierzchni budynków związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, oraz 0,2700 ha powierzchni gruntu sklasyfikowanego jako nieużytki. Łącznie w deklaracji ujęto 2,5894 ha powierzchni gruntu. Pozostałe grunty należące do podatnika zostały zadeklarowane do opodatkowania podatkiem rolnym. Stwierdzono, że na działkach należących do ww. podatnika (...)⁵, w ogólnodostępnych mapach w geoportalu na stronie www.geoportal.pl, widoczne są utwardzenia gruntu o powierzchni około 3.000 m², jak również ogrodzenie terenu, na którym podatnik prowadzi działalność gospodarczą w zakresie sprzedaży. Również na stronie internetowej podatnika, w zakładce o firmie, widoczne były m.in.: ogrodzenie oraz wolnostojące obiekty reklamowe. Natomiast w złożonych w 2019 i w 2020 roku deklaracjach/korektach podatnik nie zadeklarował do opodatkowania budowli. Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - budowlą jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy - opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Natomiast zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U z 2020 r., poz.1333 ze zm.) - budowlą to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak np. wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe. Stosownie do art. 3 pkt 9 tej ustawy, urządzenia budowlane to urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego

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.

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki. Zatem, z uwagi na niezadeklarowanie w złożonych deklaracjach do opodatkowania budowli, zasadnym byłoby przeprowadzenie oględzin oraz postępowania podatkowego, w celu ustalenia prawidłowości zadeklarowania przedmiotów opodatkowania.

3. Podatnik nr (...) ⁶ prowadził działalność gospodarczą w zakresie wydobywania kopaliny. W informacji złożonej w dniu 28 grudnia 2018 roku podatnik zadeklarował do opodatkowania od stycznia 2019 roku 38.250 m² (3,825 ha) powierzchni gruntu zajętego na prowadzenie działalności gospodarczej oraz budowle o wartości 80.000,00 zł. Pozostałe grunty o powierzchni 33,6654 ha będące własnością podatnika zostały opodatkowane podatkiem rolnym. Stwierdzono, że w zakresie gruntów będących od 2019 roku własnością podatnika została wydana koncesja na wydobywanie kopaliny ze złoża kruszywa naturalnego (...) ⁷. Zgodnie z treścią koncesji - powierzchnia obszaru górniczego wynosiła 177 544 m² a powierzchnia terenu górniczego wynosiła 202 788 m². Koncesja została udzielona na okres 22 lat z ważnością do dnia 31 grudnia 2036 roku. Z wstępnego obmiaru powierzchni dokonanej na podstawie map geoportalu dostępnych na stronie www.geoportal.pl wynikało, że powierzchnia gruntu zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopaliny wynosi ok 75.000 m², i znacznie przekracza powierzchnię zadeklarowaną przez podatnika w informacjach - tj. 38.250 m² (a później opodatkowaną w decyzjach wymiarowych w latach 2019 i 2020).
4. Na karcie kontowej podatnika nr (...) ⁸, na koniec 2020 roku stwierdzono zaległości za okres 2010-2020 w łącznej kwocie 49.506,00 zł. Zaległości zostały zabezpieczone hipoteką za okres: 2010-2011 - wpis 11 maja 2011 roku na kwotę 624,00 zł, 2012-2014 - wpis z dnia 14 grudnia 2015 na kwotę 9.894,00 zł, 2015-2017 - wpis w dniu 5 kwietnia 2018 roku na kwotę 9.804,40 zł. Organ podatkowy winien ustalić, w jakich terminach były podejmowane czynności egzekucyjne, oraz w szczególności czy zaległość podatkowa nie uległa przedawnieniu. W przypadku stwierdzenia przedawnienia należy zaległość z konta podatkowego należy odpisać.

W zakresie dochodów z majątku

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

1. Stosownie do art. 59 ustawy o finansach publicznych - w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym należności pieniężne mające charakter cywilnoprawny, przypadające jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, mogą być umarżane, terminy ich spłaty mogą zostać odroczone lub płatność tych należności może zostać rozłożona na raty, na zasadach określonych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnioną do udzielania tych ulg. Stwierdzono, że Rada Gminy Strzelce Wielkie nie spełniła ustawowego obowiązku i nie określiła ww. zasad.
2. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 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. Plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. 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.

W kontrolowanej jednostce Wójt Gminy Strzelce Wielkie nie ustalił planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, czym naruszył wskazane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

2. Z analizy konta analitycznego użytkownika wieczystego wynikało, że nie płacił on opłat w terminie, jednostka nie naliczyła jednak odsetek, na podstawie § 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeksu cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.), zgodnie z którym - jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Ponadto, zgodnie z 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.

3. Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość. Obowiązek ten nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy. Wykaz sporządza się i podaje do publicznej wiadomości, jeżeli po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 miesięcy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Z powyższego wynika, że zawieranie kolejnych umów dzierżawy z tym samym dzierżawcą nie zwalnia Gminy z obowiązku sporządzenia i opublikowania przedmiotowego wykazu nieruchomości. Jednostka naruszyła wskazany przepis zawierając kolejne aneksy do umowy dzierżawy z dnia 1 września 2010 roku, bez udostępniania ww. wykazu nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę.
4. Zgodnie z art. 98a ust. 1 oraz 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stawki opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. Rada Gminy Strzelce Wielkie nie wywiązała się z ustawowego obowiązku i nie podjęła uchwały w sprawie stawek opłaty adiacenckiej. Nieustalenie ich jest naruszeniem wskazanych przepisów, a ustalenie jej w stawce „0” jest próbą ominięcia wskazanych wyżej unormowań, co potwierdza np. wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 roku, sygn. I SA 2293/03. Ustawodawca w przypadku opłaty adiacenckiej wyznaczył jedynie górne granice stawek przedmiotowej opłaty, zatem rada gminy może swobodnie kształtować jej wielkość w ramach ustawowych granic wyrażając tym zapotrzebowanie na dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia pracowników

1. Stwierdzono, że w okresie 2019-2020 Wójt Gminy Strzelce Wielkie przyznawał pracownikowi Urzędu Gminy dodatki specjalne, a mianowicie:
 - 1) pismem z dnia 17 września 2018 roku w kwocie 1.309,99 zł miesięcznie na okres od dnia 1 września 2018 roku do dnia 30 kwietnia 2019 roku miesięcznie;
 - 2) pismem z dnia 30 kwietnia 2019 roku w kwocie 1.399,94 zł miesięcznie na okres od dnia 1 maja 2019 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku;
 - 3) pismem z dnia 30 kwietnia 2019 roku w kwocie 1.199,08 zł miesięcznie na okres od dnia 1 maja 2019 roku do dnia 31 marca 2020 roku;
 - 4) pismem z dnia 31 marca 2020 roku w kwocie 719,45 zł miesięcznie na okres od dnia 1 kwietnia 2020 roku do dnia 30 września 2020 roku;
 - 5) pismem z dnia 7 lipca 2020 roku w kwocie 1.418,00 zł miesięcznie na okres od dnia 1 lipca 2020 roku do dnia powrotu Skarbnika Gminy do pracy (...)⁹;

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

dodatek przyznany został w związku z powierzeniem pracownikowi obowiązków Skarbnika Gminy.

Stwierdzono, że łączna kwota dodatku specjalnego przyznanego pracownikowi od maja 2019 roku przekraczała wysokość określoną w obowiązującym w tym okresie Regulaminie wynagradzania, według którego - dodatek specjalny może zostać przyznany z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Dodatek specjalny przyznaje się na czas określony nie dłuższy niż istnienie okoliczności, o których mowa w § 11 ust.1 regulaminu. Decyzję o przyznaniu dodatku podejmuje Wójt, który określa także jego kwotę; dodatek jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego (ust.4).

Z powyższych unormowań wynikało zatem, że dodatek jest wypłacany w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia, w kwocie nieprzekraczającej 40% wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

W poszczególnych latach badanego okresu dodatek specjalny przyznany pracownikowi, na podstawie ww. pism Wójta Gminy, przekraczał równowartość dodatku obliczonego w wysokości 40 % wynagrodzenia zasadniczego na miesiąc o kwoty: 2019 rok – 8.932,16 zł i 2020 rok – kwotę 15.221,22 zł.

Należy wskazać, że zgodnie z art. 36 ust.5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) - pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. W powołanych przepisach ustawodawca nie ustalił limitów określających wysokość dodatku specjalnego przysługującego pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę. Warunki i sposób przyznawania dodatku specjalnego może ustalić pracodawca w regulaminie wynagradzania, o czym stanowi art. 39 ust.2 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Zatem, skoro w regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Gminy postanowiono, że dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi w kwocie nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego – to ustalenie pracownikowi tego dodatku w wysokości znacznie przewyższającej równowartość 40% wynagrodzenia zasadniczego naruszało przyjęte zasady.

Nawiązując do powyższego należy również wskazać, iż kwestia źródeł finansowania tego dodatku (środki finansowe własne budżetowe, czy też środki z budżetu UE) jest prawnie obojętna. Gmina przystępując do realizacji projektów, w tym finansowanych ze środków UE, zapewnia również obsługę tych projektów poprzez zatrudnionych w jednostce pracowników. W sytuacji, gdy wykonywanie obowiązków związanych z obsługą projektów nie wynika z zakresu powierzonych pracownikom czynności, obowiązków i odpowiedzialności, stosownie do art. 36 ust.5 ustawy o pracownikach

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

samorządowych - pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Natomiast zgodnie z art. 39 ust.2 pkt 2 ww. ustawy - pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w ust. 1, może określić warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5 oraz innych dodatków.

W obowiązującym w Urzędzie Gminy Strzelce Wielkie Regulaminie wynagradzania Wójt Gminy ustalił m.in: szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego; szczegółowe warunki i sposób przyznawania dodatku funkcyjnego, dodatku specjalnego; szczególowe warunki przyznawania i wypłacania premii i nagród; szczegółowe warunki i sposób przyznawania innych dodatków, takich jak: dodatek za wieloletnią pracę, za pracę w porze nocnej i za opiekę nad osobą w służbie przygotowawczej.

Zakładając, że realizowane przez Gminę projekty mogły spowodować okresowe zwiększenie obowiązków służbowych niektórych pracowników – to zgodnie z § 11 ust.4 Regulaminu wynagradzania, pracownikom tym pracodawca mógł przyznać dodatek specjalny w kwocie nieprzekraczającej 40% płacy zasadniczej.

Należy podkreślić, że zgodnie z art. 36 ust.5 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Powyższe przesądza, że pracownikowi można przyznać tylko jeden dodatek specjalny. Może on jednak przysługiwać za okresowe wykonywanie różnych dodatkowych zadań lub zwiększenie obowiązków. W takiej sytuacji wskazane byłoby, aby w decyzji o przyznaniu dodatku wymienić te zadania i dla każdego z nich przypisać odpowiedni procent dodatku, z uwzględnieniem 40% limitu ustalonego w regulaminie wynagradzania. W sytuacji, gdy określony limit okazał się nieadekwatny w stosunku do zakresu zadań lub obowiązków należało rozważyć wprowadzenie do Regulaminu zmian polegających na zwiększeniu jego wysokości.

2. Stwierdzono, że w jednym przypadku do obliczenia ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy na rzecz pracownika Urzędu Gminy zastosowano współczynnik, o którym mowa w § 19 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 1997 roku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. nr 2, poz. 14 ze zm.) w wysokości 20,83, podczas gdy w roku 2019 wskaźnik ten wynosił 20,92. Powyższe skutkowało zawyżeniem naliczonego pracownikowi ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy o kwotę 9,60 zł.

W zakresie ewidencji środków trwałych i inwentaryzacji

1. Stwierdzono, że Wójt Gminy nie określił stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych.

2. Stwierdzono, że inwentaryzację majątku Gminy według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku przeprowadzono z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości, a mianowicie:
- ustalono, że składniki majątkowe ujęte w arkuszach spisu z natury zostały spisane bez numerów inwentarzowych, co uniemożliwiało dokonanie rzetelnej wyceny tych składników. Pomimo to, poszczególne składniki majątkowe zostały wycenione i w wyniku rozliczenia inwentaryzacji nie stwierdzono żadnych różnic inwentaryzacyjnych w postaci niedoborów bądź nadwyżek. Brak opisanie składnika majątku w arkuszu spisowym za pomocą nadanego mu numeru inwentarzowego niesie ryzyko nierzetelnej wyceny poszczególnych składników majątkowych; wartość majątku zinwentaryzowanego i rozliczonego w powyższy sposób stanowiła kwoty: środki trwałe objęte ewidencją konta 011 – 13.139.113,38 zł; pozostałe środki trwałe objęte ewidencją konta 013 – 1.090.036,02 zł;
 - na okoliczność inwentaryzacji środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych na łączną kwotę 1.874.263,48 zł nie przedstawiono bankowego potwierdzenia sald, co stanowiło naruszenie art. 26 ust.1 pkt 2 ustawy, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic;
 - stwierdzono brak udokumentowania przeprowadzenia inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji ich wartości w zakresie należności i zobowiązań objętych ewidencją kont rozrachunkowych zespołu 2 oraz pozostałych aktywów i pasywów na łączną kwotę 36.495.044,35 zł. Powyższe naruszało art. 26 ust.1 pkt 3 i art. 27 ust.1 ustawy o rachunkowości. Z powołanych norm wynika, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust.1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników (art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy). Przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych (art.27 ust.1 ustawy).

W zakresie pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego

Stwierdzono, że jednostka nie dochowała terminu przekazania dotacji, określonego w umowie w sprawie udzielenia pomocy finansowej Powiatowi Pajęczańskiemu na realizację zadania inwestycyjnego „Rozbudowa drogi powiatowej Nr 3515E Siedlec – Wistka – Strzelce Wielkie – Wiewiec na odcinku w m. Zamoście – Kolonia”. Stosownie do zwiększenia kwoty pomocy finansowej aneksem nr 1 z dnia 19 października 2020 roku, Gmina winna w terminie 14 dni przekazać wskazaną kwotę dotacji - 69.000,00 zł, czyli do dnia 2 listopada 2020 roku. A zwiększone środki wskazane w aneksie nr 2 z dnia 8 grudnia 2020 roku - 15.000,00 zł do dnia 22 grudnia 2020 roku.

Z przedstawionej dokumentacji wynikało, że jednostka wskazane kwoty przekazała łącznie - 84.000,00 zł w dniu 18 grudnia 2020 roku – WB 198. Tym samym nie dochowała terminu wskazanego w umowie naruszając jej zapisy.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Dostosować Instrukcję przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu do przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu.
2. Zapewnić określenie i prawidłowe stosowanie zasad wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Strzelce Wielkie, zgodnie z regułami wskazanymi w art. 10a – 10c ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
3. Zapewnić, by cel publiczny dokonywanej przez Gminę Strzelce Wielkie darowizny nieruchomości stanowiącej własność Gminy był jasno określony i zgodny z zakresem celu publicznego, określonym w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
4. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonywaniem budżetu, tak aby w odpowiednim czasie dokonać uzasadnionych zmian w zakresie pierwotnie przyjętych założeń, co pozwoli w szczególności uniknąć sytuacji opisanej w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, związanej z brakiem możliwości wykorzystania środków z emisji obligacji zgodnie z ustalonym przeznaczeniem (sfinansowanie deficytu budżetu, w sytuacji faktycznie wykonanej nadwyżki budżetu).
5. Przestrzegać art. 91 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, który stanowi - że suma zaciągniętych kredytów i pożyczek,

innych zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwot określonych w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. Dołożyć należytej staranności przy ustalaniu w uchwale budżetowej limitów dla zaciąganych zobowiązań dłużnych z tytułu kredytów, pożyczek i emitowanych papierów wartościowych (art. 212 ust.1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).

6. Zapewnić by zapis księgowy odzwierciedlał operacje gospodarcze zawarte w dowodzie źródłowym, stosownie do art. 20 ustawy o rachunkowości oraz zapewnić zgodność obrotów kont zespołu 1 pomiędzy ewidencją księgową a wartościami wynikającymi z wyciągów bankowych, zgodnie z wymogiem wynikającym z przepisów 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 - konta zespołu 1 mają odzwierciedlać operacje pieniężne oraz obroty i stany środków pieniężnych oraz krótkoterminowych papierów wartościowych.
7. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie prowadzenia ewidencji na kontach rozrachunkowych zespołu 2 oraz na kontach zespołu 9.
8. Zapewnić prawidłową ewidencję księgową udziałów w podatkach pobieranych przez urzędy skarbowe, pozwalającą sporządzić sprawozdanie Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącą załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
9. Ewidencję księgową prowadzić zgodnie z art. 16 ustawy o rachunkowości, w myśl którego konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej.
10. Zapewnić ujmowanie w księgach rachunkowych wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków, zgodnie z art. 40 ust.2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.
11. Przestrzegać ustalonych zasad rachunkowości w zakresie ewidencjonowania w księgach Urzędu Gminy dochodów budżetu Gminy nieujętych w planach finansowych innych jednostek budżetowych.
12. Przyjęte zasady (politykę) rachunkowości stosować w sposób ciągły, dokonując w kolejnych latach obrotowych jednakowego grupowania operacji gospodarczych, wyceny aktywów i pasywów, w tym także dokonywania odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych, ustalania wyniku finansowego i sporządzania sprawozdań finansowych tak, aby za kolejne lata informacje

z nich wynikające były porównywalne, stosownie do art. 5 ustawy o rachunkowości.

13. Zapewnić wykazywanie danych wynikających z sald kont księgowych we właściwych pozycjach zarówno w bilansie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jak i w bilansie jednostki budżetowej (Urzędu Gminy).
14. W myśl art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości - do okresu sprawozdawczego wprowadzać każde zdarzenie, które tego okresu dotyczy, zapewniając tym samym wykazywanie prawidłowych wartości w sporządzanych sprawozdaniach finansowych i budżetowych.
15. Zapewnić, by każdy dowód księgowy zawierał wszystkie niezbędne elementy, o których mowa w art. 21 ustawy o rachunkowości.
16. Zapewnić prawidłową ewidencję „dochodów wykonanych” i „dochodów otrzymanych” zgodnie z ich definicjami określonymi w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
17. Podjąć czynności w celu dokonania zmian w uchwale Rady Gminy w sprawie poboru na terenie gminy podatków od nieruchomości, rolnego oraz leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, obowiązków inkasentów oraz ustalenia ich wynagrodzenia - w zakresie obowiązków inkasentów, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
18. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do podatników, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników, oraz o ewentualnych wpłatach z tytułu podatków.
19. Zapewnić analizę kont podatników w zakresie zaległości podatkowych, w przypadku stwierdzenia przedawnienia należy zaległość z konta podatkowego odpisywać.
20. Zapewnić podjęcie przez Radę Gminy uchwały w sprawie ustalenia zasad, sposobu i trybu udzielania ulg, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazania organu lub osoby uprawnionej do udzielania tych ulg, na podstawie upoważnienia zawartego w art. 59 ust.2 ustawy o finansach publicznych.
21. Ustalić plan wykorzystania zasobu nieruchomości, do czego obliguje organ wykonawczy art. 25 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
22. W przypadku, gdy dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego naliczać odsetki ustawowe za zwłokę w zapłacie należności, zgodnie z § 481 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, do czego obliguje art. 42 ust.5 ustawy o finansach publicznych, według którego - 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.
23. Przestrzegać art. 35 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, sporządzając i poddając do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości

przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie.

24. Podjąć czynności w celu ustalenia przez Radę Gminy, w drodze uchwały, stawki opłaty adiacenckiej, na podstawie art. 98a ust. 1 oraz art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
25. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych oraz ustalonego przez Wójta Gminy Regulaminu wynagradzania, w zakresie przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Urzędu Gminy.
26. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia z dnia 8 stycznia 1997 roku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, w zakresie obliczania współczynnika niezbędnego do ustalenia wysokości wypłacanych świadczeń.
27. Ustalić stawki amortyzacyjne do umorzenia wartości niematerialnych i prawnych.
28. Zapewnić rzetelne przeprowadzanie i rozliczanie wyników inwentaryzacji aktywów i pasywów z uwzględnieniem właściwych metod inwentaryzacji - zgodnie z przepisami art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi.
29. Dochowywać postanowień określonych w zawartych umowach, w zakresie terminu przekazywania dotacji na rzecz beneficjenta tego świadczenia.

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

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy

aa