

Wrocław, 24 kwietnia 2025 roku

WK.WR.40.7.2025.405

**Pan
Jarosław Jagielski
Wójt Gminy Czernica**

**ul. Kolejowa 3
55-003 Czernica**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7) przeprowadziła, w okresie od 28 stycznia do 4 kwietnia 2025 r., kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Gminy Czernica. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 4 kwietnia 2025 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Kontrolą w zakresie prawidłowości udzielania zamówień w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych objęto zadanie pn. „Remont dróg na terenie gminy Czernica polegający na wykonaniu nawierzchni z destruktu asfaltowego w podziale na zadania. Zadanie nr 1 – Remont dróg w Ratowicach, Chrzastawie Wielkiej, Chrzastawie Małej i Gajkowie polegający na wykonaniu nawierzchni z destruktu asfaltowego WSCHÓD, Zadanie nr 2 – Remont dróg w Dobrzykowicach, Nadolicach Małych, Nadolicach Wielkich i Kamieńcu Wrocławskim, polegający na wykonaniu nawierzchni z destruktu asfaltowego ZACHÓD”.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu Gminy, którzy przygotowywali materiały do kontroli i udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

Ustalenia ogólnooorganizacyjne

W związku z zakończeniem kadencji w 2024 r. (kadencja 2018-2024) został poniesiony wydatek z tytułu przysługującego Wójtowi Gminy Czernica ekwiwalentu pieniężnego za 36 dni, 4 godziny i 30 minut niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego w kwocie 28.759,33 zł brutto (19.604,95 zł netto). Stosownie do zapisów art. 161 w związku z art. 168 ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.) pracodawca jest zobowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo, a niewykorzystanego w terminie urlopu należy pracownikowi udzielić najpóźniej do 30 września następnego roku kalendarzowego.

Pomimo zatrudnienia w jednostce audytora wewnętrznego, audyt przeprowadzono z naruszeniem przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (Dz.U. z 2018 r. poz. 506), tj.:

- nie zostały sporządzone roczne plany audytów wewnętrznych na 2022 r., 2023 r. i 2024 r., będące podstawą przeprowadzenia audytu wewnętrznego. Tymczasem zgodnie z art. 283 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych audyt wewnętrzny przeprowadza się na podstawie rocznego planu audytu wewnętrznego. Do końca roku kierownik komórki audytu wewnętrznego w porozumieniu z kierownikiem jednostki przygotowuje na podstawie analizy ryzyka plan audytu na następny rok (art. 283 ust. 3). Ponadto stosownie do postanowień zawartych w § 9 ust. 2 powołanego rozporządzenia plan audytu wewnętrznego podpisuje kierownik komórki audytu wewnętrznego oraz kierownik jednostki;

- nie zobowiązano audytora do sporządzenia rocznych sprawozdań z wykonanych w 2022 r., 2023 r. i 2024 r. audytów wewnętrznych, podczas gdy z art. 283 ust. 5 powołanej ustawy o finansach publicznych wynika, że do końca stycznia każdego roku kierownik komórki audytu wewnętrznego sporządza sprawozdanie z wykonania planu audytu za rok poprzedni i stosownie do postanowień § 12 powołanego rozporządzenia - składa je kierownikowi jednostki.

Stosownie do zapisów art. 68 w związku z art. 69 powołanej ustawy o finansach publicznych kontrola zarządcza stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki.

Księgowość i sprawozdawczość

Inwentaryzacją przeprowadzoną w drodze spisu z natury wg stanu na 31 grudnia 2022 r. objęto mienie Gminy (budynki, budowle, lokale) będące w użytkowaniu innych podmiotów tj.: Ochotniczych Straży Pożarnych w: Kamieńcu Wrocławskim, Nadolicach Wielkich, Chrzastawie Wielkiej, Gminnej Biblioteki Publicznej (Biblioteki Głównej w Czernicy, Filii nr 3 w Nadolicach Wielkich, Filii nr4 w Ratowicach), Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czernicy, Poczty Polskiej S.A. w Czernicy. Przeprowadzenie drogą spisu z natury inwentaryzacji środków trwałych używanych przez inne podmioty stanowiło naruszenie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.), zgodnie z którym inwentaryzację własnych składników aktywów powierzonych innym jednostkom (kontrahentom) przeprowadza się poprzez uzyskanie od nich potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów.

Arkusze spisu z natury, oświadczenia wstępne osób materialnie odpowiedzialnych i końcowe o wniesieniu/niewniesieniu przez nie zastrzeżeń do kompletności i poprawności spisu

z natury oraz sprawozdania z przebiegu spisu z natury, dotyczące inwentaryzacji przeprowadzonej wg stanu na 31 grudnia 2022 r., nie zostały podpisane przez osoby materialnie odpowiedzialne za powierzone składniki majątku, wbrew zapisom obowiązującej w jednostce Instrukcji inwentaryzacyjnej (załącznik nr 1 do zarządzenia Wójta nr 0050.109.2022 z 30 września 2022 r.).

W księgach rachunkowych Urzędu w latach 2022-2024 ewidencjonowano operacje gospodarcze na koncie bilansowym 640 „Rozliczenia międzyokresowe kosztów”, którego nie przewidziano w założowym planie kont, stanowiącym załącznik nr 1 do zasad (polityki) rachunkowości i dla którego, nie określono zasad klasyfikacji zdarzeń. Powyższe było niezgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz art. 10 ust. 2 powołanej ustawy o rachunkowości, z którego wynika, że kierownik jednostki aktualizuje zasady (politykę) rachunkowości w tym założowy plan kont ustalający m. in. wykaz kont księgi głównej oraz przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń.

W latach 2021-2024 rozrachunki z pracownikami z tytułu wydatków dokonywanych służbowymi kartami płatniczymi nie były ewidencjonowane na koncie 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”, rozrachunki z tytułu tych wydatków ewidencjonowano jedynie na koncie 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami”. W latach 2022-2024 rozrachunki z radnymi oraz sołtysami z tytułu przysługujących im diet, ewidencjonowano na koncie 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń” zamiast na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”. Powyższe było niezgodne z zasadami funkcjonowania tych kont określonymi w obowiązujących w Urzędzie zasadach (polityce) rachunkowości.

Dochody budżetowe

Organ podatkowy nie informował Urzędu Skarbowego o uchylaniu się przez podatnika o nr PN000329/P (os. prawna) od obowiązku złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2023-2024. Zgodnie z art. 54 § 1 ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628, z późn. zm.), kto uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, przez co naraża podatek na uszczuplenie, podlega karze grzywny do 720 stawek dziennych albo karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie. W trakcie kontroli Wójt zawiadomił Naczelnika Urzędu Skarbowego o braku złożenia przez podatnika deklaracji podatkowych.

Gmina w deklaracji na podatek od nieruchomości na 2023 r. wykazała część powierzchni budynków oraz gruntów jako zwolnione na podstawie uchwały Rady Gminy nr XLIII/435/2022 z 28 października 2022 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości i wprowadzenia zwolnień przedmiotowych od tego podatku, podczas gdy podlegała zwolnieniu na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 15 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70, z późn. zm.). Powyższe spowodowało wykazanie w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku

do 31 grudnia 2023 r. skutków udzielonych ulg i zwolnień obliczonych za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych), w podatku od nieruchomości, zawyżonych o kwotę 154.300,54 zł. W trakcie kontroli Gmina złożyła korekty deklaracji podatkowych na lata 2020-2024.

W przypadku podatników o nr: PN000151/P (os. prawna), PN009789/F, PN001802/F (os. fizyczne) stwierdzono, że w składanych deklaracjach/informacjach nie wykazywali budowli podlegających opodatkowaniu (dotyczy lat 2020-2025).

Podatnik o nr PN000533/P (os. prawna) w deklaracji na podatek od nieruchomości na 2023 r. oraz na 2024 r. wykazał do opodatkowania nieruchomości stanowiące współwłasność oraz własność, podczas gdy zgodnie z zapisami art. 3 ust. 4 powołanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli nieruchomości lub obiekty budowlane, stanowią współwłasność lub znajdują się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowią odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach.

Powyższe ustalenia świadczą o tym, że Organ podatkowy w niedostateczny sposób dokonał czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, co stanowiło naruszenie art. 272 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111). W trakcie kontroli organ podatkowy podjął działania, których konsekwencją było złożenie korekt deklaracji/informacji na podatek od nieruchomości przez podatników o nr: PN000151/P (os. prawna), PN001802/F (os. fizyczna) w wyniku, których zwiększono zobowiązanie podatkowe za lata 2020–2025 o łączną kwotę 15.170 zł. Ponadto wobec podatnika o nr PN009789/F zostało wznowione postępowanie podatkowe.

Pomimo nieskładania deklaracji przez gminne jednostki organizacyjne, Organ podatkowy wbrew postanowieniom art. 274a § 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, nie wzywał Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Czernicy oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Czernicy, podmiotów korzystających ze zwolnień w podatku od nieruchomości wprowadzonych uchwałami Rady Gminy, do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji oraz nie wezwał do ich złożenia. Obowiązek składania właściwemu organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości wynikał z art. 6 ust. 9 pkt 1 powołanej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W trakcie kontroli Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Czernicy złożył deklaracje na podatek od nieruchomości na lata 2020-2023 oraz Gminna Biblioteka Publiczna w Czernicy złożyła deklaracje na podatek od nieruchomości na lata 2020-2025.

Organ podatkowy, w latach 2019-2024 nie wzywał podatnika nr PN016417/F (os. fizyczna) do złożenia informacji podatkowych, wbrew postanowieniom art. 274a § 1 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, pomimo że od 12 grudnia 2019 r. posiadał wiedzę o nabyciu przez niego nieruchomości. Ponadto, nie doręczał podatnikowi postanowień w sprawie wszczęcia z urzędu postępowań podatkowych w celu ustalenia zobowiązania podatkowego. Stosownie do art. 165 § 1, 2 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa, postępowanie podatkowe wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu, a wszczęcie postępowania z urzędu następuje w formie postanowienia. Brak podejmowania

powyższych czynności, doprowadził do nieustalania przypadających Gminie należności pieniężnych, wbrew postanowieniom art. 42 ust. 5 powołanej ustawy o finansach publicznych. W trakcie kontroli organ podatkowy podjął działania, których konsekwencją było wydanie decyzji ustalających zobowiązanie podatkowe za lata 2020–2025 w łącznej kwocie 19.220 zł (niepodejmowanie powyższych czynności, doprowadziło do przedawnienia prawa do wydania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego za 3 m-ce 2019 r.).

Gospodarka mieniem

W przypadku objętych kontrolą sprzedaży w trybie bezprzetargowym tj. działki nr 19/3 położonej w obrębie Nadolice Wielkie oraz lokalu mieszkalnego nr 2 położonego przy ul. Szkolnej 1 w Jeszkowicach, przed podaniem wykazów nieruchomości do publicznej wiadomości, potencjalni nabywcy zostali zobowiązani do zwrotu poniesionych przez Gminę kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży (do zapłaty wraz z ceną), które w badanej próbie wyniosły łącznie 4.200 zł. Powyższe naruszało postanowienia art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.), w myśl którego Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1.

W wykazie nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowego najemcy z 12 stycznia 2022 r. (dotyczącym ww. lokalu mieszkalnego nr 2), wbrew zapisom art. 35 ust. 2 pkt 12 powołanej ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie określono terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2.

Dochody ze sprzedaży lokali mieszkalnych dokonanych w 2023 r. (w 2022 r. oraz 2024 r. brak sprzedaży lokali mieszkalnych) ewidencjonowano w rozdziale 70005 „Gospodarka gruntami i nieruchomościami” zamiast w rozdziale 70007 „Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy”, który zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.) został wprowadzony w celu klasyfikowania w nim dochodów oraz wydatków związanych z gospodarowaniem tym zasobem.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą: Wójt Gminy Czernica na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Urzędu Gminy Czernica.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości Panu Wójtowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2025 r. poz. 277, z późn. zm.), w szczególności w zakresie wykorzystywania urlopu wypoczynkowego przez Wójta zgodnie z art. 161 i art. 168 ustawy.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) terminowego podejmowania czynności, w celu ustalania przypadających Gminie należności pieniężnych, stosownie do zapisów art. 42 ust. 5 ustawy, mając na uwadze art. 68 ustawy Ordynacja podatkowa,
 - b) podejmowania działań mających na celu sporządzanie przez audytora rocznych planów audytów wewnętrznych oraz rocznych sprawozdań z wykonanych audytów, o których mowa w art. 283 ust. 1, 3 i 5 ustawy, mając na uwadze art. 68 w związku z art. 69 ustawy.
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2023 r. poz. 120, z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) aktualizowania dokumentacji opisującej przyjęte w jednostce zasady (politykę) rachunkowości uwzględniając potrzeby jednostki, stosownie do zapisów art. 10 ust. 2 ustawy,
 - b) przeprowadzania inwentaryzacji składników majątkowych używanych przez inne jednostki zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy.
4. Przestrzeganie obowiązującej w jednostce Instrukcji inwentaryzacyjnej stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia Wójta nr 0050.109.2022 z 30 września 2022 r., w szczególności w zakresie podpisywania przez osoby materialnie odpowiedzialne za powierzone składniki majątku: arkuszy spisu z natury, oświadczeń oraz sprawozdań z przebiegu spisu z natury.
5. Przestrzeganie obowiązujących w jednostce zasad (polityki) rachunkowości wprowadzonych zarządzeniem Wójta nr 0050.142.2018 z 31 grudnia 2018 r. (z późn. zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) ewidencjonowania rozrachunków z pracownikami z tytułu płatności dokonywanych służbowymi kartami płatniczymi na koncie 234 „Pozostałe rozrachunki z pracownikami”,

- b) ewidencjonowania rozrachunków z radnymi oraz sołtysami z tytułu przysługujących im diet na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”.
6. Informowanie Urzędu Skarbowego, o uchylaniu się podatników od obowiązku składania deklaracji podatkowych, mając na uwadze postanowienia art. 54 § 1 ustawy z 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2024 r. poz. 628, z późn. zm.), w świetle, którego w takim przypadku podatek podlega karze grzywny, karze pozbawienia wolności, albo obu tym karom łącznie.
7. Przestrzeganie ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111), w szczególności w zakresie:
- a) wszczynania postępowań z urzędu w formie postanowienia, stosownie do zapisów art. 165 § 1, 2 ustawy,
 - b) dokonywania czynności sprawdzających złożonych deklaracji na podatek od nieruchomości i informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, stosownie do postanowień art. 272 pkt 3 ustawy,
 - c) wzywania do złożenia deklaracji/informacji podatkowych, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku, stosownie do zapisów art. 274a § 1 ustawy.
8. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach, w tym finansowych, czynności podjętych wobec podatnika o nr PN009789/F (os. fizyczna).
9. Przestrzeganie ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.) w szczególności w zakresie:
- a) zaniechania zobowiązania potencjalnych nabywców do zwrotu ponoszonych przez Gminę kosztów przygotowania nieruchomości do sprzedaży, stosownie do zapisów art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy,
 - b) określania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia w trybie bezprzetargowym terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, stosownie do zapisów art. 35 ust 2 pkt 12 ustawy.
10. Przestrzeganie rozporządzenia Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 513, z późn. zm.), w szczególności w zakresie klasyfikowania w rozdziale 70007 „Gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy” dochodów ze sprzedaży lokali mieszkalnych stanowiących własność Gminy Czernica, zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia.

Stosownie do postanowień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Mateusz Kwaśny

Przewodniczący Rady Gminy Czernica