



RIO-KF-4104-38/2022

Bydgoszcz, dnia 18 października 2022 r.

Pani  
**Katarzyna Kukielska**  
Wójt Gminy Zbójno  
Zbójno 178 A  
87-645 Zbójno

Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) oraz § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. z 2004 r., Nr 167, poz. 1747), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Gminy Zbójno kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Zbójno, udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/38/2022 z dnia 7 września 2022 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Wójt w dniu jego podpisania.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Pani Wójt niniejsze

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

#### 1) w zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych:

- niepowołanie przez Wójta Gminy Zbójno swojego zastępcy (strona 3 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/I/1).

Obowiązek powołania Zastępcy Wójta wynika z treści art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.). Ponadto zgodnie z art. 28g ww. ustawy, w przypadku zaistnienia jednej z enumeratywnie wymienionych, przemijających przeszkód w wykonaniu zadań i kompetencji Wójta (m.in. spowodowanej niezdolnością do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni), zadania i kompetencje Wójta przejmuje jego zastępca, zaś w razie niepowołania zastępcy - osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów w trybie art. 28h ustawy. Wskazana regulacja w sposób jednoznaczny określa zasady kierowania gminą, z tego względu, przy zaistnieniu okoliczności w niej przewidzianych, nieobsadzenie stanowiska Zastępcy Wójta może prowadzić do naruszenia ciągłości działania organu wykonawczego gminy, w tym w zakresie wykonania budżetu.

W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli Wójt Gminy wskazała: „w chwili obecnej Sekretarz Gminy jest upoważniony do wykonywania określonych czynności na okoliczność mojej nieobecności i nie widziałam potrzeby tworzenia stanowiska w tak małej gminie z uwagi na oszczędności”.

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy zaznaczyć, że nie ma żadnych przeszkód, aby zastępca wójta pełnił jednocześnie inną funkcję, nie powodując tym samym znaczącego wzrostu kosztów działania gminy. Uzależnianie utworzenia stanowiska zastępcy wójta od sytuacji finansowej gminy stoi w sprzeczności z powyższymi przepisami.

## **2) w zakresie dochodów budżetowych:**

- nieudokumentowanie dokonania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności informacji na podatek od nieruchomości złożonych przez podatników przed 2022 r. (strona 59 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/III.1/1).

W trakcie kontroli stwierdzono, że od 2022 r. ww. nieprawidłowość nie występuje, w związku z czym odstąpiono od sformułowania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.

- nierzetelne sporządzenie rocznego zbiorczego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r. oraz Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r. poprzez nieprawidłowe wykazanie skutków w łącznej wysokości 307,14 zł w kolumnach: 12 „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy”, 14 „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja Podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy - umorzenie zaległości podatkowych” i 15 „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja Podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy - rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania ograniczenie poboru” (strony 64-68 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/III.1/9-16),

Ustalono, że przyczyną nieprawidłowego wykazania ww. skutków była nieprawidłowa interpretacja przepisów prawa oraz błędy rachunkowe.

Jednocześnie kontrolujący ustalili, że do sprawozdania Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 r., przeniesione zostały błędne dane dotyczące skutków podatkowych, które zostały zaprezentowane w sprawozdaniu Rb-27S (różnica dotyczyła kwoty 68,00 zł wskazanej w ppkt a).

Odpowiedzialność za powstałe nieprawidłowości z zakresu sprawozdawczości ponosi Wójt Gminy, który na podstawie § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144), obowiązany był sporządzić ww. sprawozdanie rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W trakcie kontroli jednostka dokonała korekty sprawozdań: Rb-27S i Rb-PDP za 2021 r., które w dniu 30 czerwca 2022 r. przekazała drogą elektroniczną do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy.

## **3) w zakresie wydatków bieżących:**

- przyznanie przez Wójta Gminy w okresie od 2019 r. do czerwca 2022 r. nagród w łącznej wysokości 8.530,00 zł Skarbnikowi Gminy, tj. pracownikowi zatrudnionemu na podstawie powołania, wskazując jako podstawę prawną przyznania ww. nagrody Regulamin wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Zbójno, zamiast art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych (strony 76-77 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/2/2-4),

Przyczyną ww. nieprawidłowości stanowią zapisy Regulaminu wynagradzania, wprowadzonego zarządzeniem nr 114/2018 Wójta Gminy Zbójno z dnia 4 grudnia 2017 r.,

które umożliwiają przyznawanie ww. nagród pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania (rozdział 4 Regulaminu wynagradzania).

- przyznanie i wypłacenie w latach 2019-2021 sześciu pracownikom objętym próbą, nagród w łącznej kwocie 28.805,00 zł (brutto) na podstawie pism zatwierdzonych przez Wójta Gminy Zbójno, które nie zawierały uzasadnienia ich przyznania, tj. z naruszeniem trybu przyznawania nagród określonych w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych. (strony 75-77 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/III.2/2-5).

Kontrola wykazała, że podstawą wypłaty powyższych nagród były pisma zatwierdzone przez Wójta Gminy, kierowane do pracowników Urzędu, które nie zawierały motywów ich przyznania, a w treści których wskazywano jedynie wysokość nagród oraz powoływano się na § 7 regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Zbójno, wprowadzonym zarządzeniem Wójta Gminy Zbójno Nr 114/2017 z dnia 4 grudnia 2017 r., który określał, iż nagrody mają charakter uznaniowy i są przyznawane za osiągnięcia w pracy zawodowej.

Przepis art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 530) wskazuje, iż pracownikowi można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Uznaniowość pracodawcy polega w tym przypadku na decyzji, czy nagrodę przyzna lub nie, jednakże musi być ona zawsze związana ze szczególnymi osiągnięciami zawodowymi. Dokument, w którym nie wskazano uzasadnienia przyznania nagrody, nie pozwala na zweryfikowanie istnienia przesłanek ich przydzielenia określonych w przywołanej powyżej normie prawnej.

Odpowiedzialność za niniejszą nieprawidłowość ponosi Wójt Gminy, na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 7 pkt 1 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych, zgodnie z treścią których jako kierownik jednostki wykonuje on czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników.

#### **4) w zakresie gospodarowania mieniem:**

- dokonanie w 2020 r. zbycia nieruchomości na rzecz dotychczasowego najemcy w drodze bezprzetargowej przed upływem 6-tygodniowego terminu na złożenie wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (strony 126-128 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/IV/1-3),

Ustalono, że wykaz o przeznaczeniu nieruchomości do sprzedaży w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowego najemcy opublikowano w dniu 8 października 2020 r., wskazując w nim termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje w pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości 6 tygodni licząc od dnia wywieszenia wykazu (tj. do dnia 19 listopada 2020 r.). Protokół uzgodnień z nabywcą został spisany w dniu 19 października 2020 r., natomiast umowa sprzedaży przenosząca własność nieruchomości została zawarta w formie aktu notarialnego w dniu 3 listopada 2020 r. Należy wskazać, że zgodnie z art. 34 ust. 1 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku zbywania nieruchomości osobom fizycznym i prawnym pierwszeństwo w ich nabyciu, z zastrzeżeniem art. 216a, przysługuje osobie, która spełnia jeden z następujących warunków: 1) przysługuje jej roszczenie o nabycie nieruchomości z mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35 ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 2) jest poprzednim właścicielem zbywanej nieruchomości pozbawionym prawa własności tej nieruchomości przed dniem 5 grudnia 1990 r. albo jego spadkobiercą, jeżeli złoży wniosek o nabycie przed upływem terminu określonego w wykazie, o którym mowa w art. 35

ust. 1; termin złożenia wniosku nie może być krótszy niż 6 tygodni, licząc od dnia wywieszenia wykazu; 3) jest najemcą lokalu mieszkalnego, a najem został nawiązany na czas nieoznaczony. Należy zwrócić uwagę, że w ust. 2 ww. przepisu wskazano, że w przypadku zbiegu uprawnień do pierwszeństwa w nabyciu, stosuje się kolejność wymienioną w ust. 1. Zatem najemca lokalu mieszkalnego wśród podmiotów uprawnionych do nabycia nieruchomości z prawem pierwszeństwa został wymieniony przez ustawodawcę jako ostatni. W związku z powyższym, mając na uwadze treść art. 28 ust. 3, zgodnie z treścią którego protokół z rokowań przy zbyciu w drodze bezprzetargowej stanowi podstawę do zawarcia umowy, rokowania z najemcą winny być przeprowadzone nie wcześniej niż 20 listopada 2020 r.

W wyjaśnieniach złożonych w trakcie kontroli Wójt Gminy wskazał, że przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja przepisów.

- opublikowanie w 2021 r. ogłoszenia o I przetargu ustnym ograniczonym na sprzedaż nieruchomości przed upływem terminu 6 tygodni od dnia opublikowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargowym (strona 129 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/IV/2, Nr 38/22/IV/4-5).

Ogłoszenie o I przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości zostało opublikowane po upływie 20 dni licząc od dnia opublikowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargu ustnego nieograniczonego, czym naruszono przepis art. 38 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

- niezapewnienie prawidłowego funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej, poprzez nieokreślenie w procedurach wewnętrznych zasad weryfikowania potencjalnych powiązań uczestników przetargów na zbycie nieruchomości z członkami komisji przetargowej w celu rzetelnego przeprowadzenia i rozstrzygnięcia przetargu, czego skutkiem był brak udokumentowania weryfikacji członków komisji przetargowej uczestniczących w 2021 r. przetargu na zbycie nieruchomości gminnej, pod kątem ich bezstronności (strona 130 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 38/22/IV/2),

Z wyjaśnień Wójta Gminy wynika, że członkowie Komisji Przetargowej złożyli ustne oświadczenia o bezstronności, co nie zostało udokumentowane.

Osobą odpowiedzialną jest Wójt Gminy Zbójno, która w oparciu o dyspozycję art. 68 ust. 1 i 2 pkt 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zobowiązany jest do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, proszę Panią Wójt o podjęcie działań, które wyeliminują wszystkie nieprawidłowości z prac podległych służb, usprawnią ich działalność oraz zapobiegają ich powstawaniu w przyszłości.

Wobec powyższego proszę o:

1. Powołanie Zastępcy Wójta stosownie do obowiązku wynikającego z art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 559 z późn. zm.) w związku z art. 15zzz ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r., poz. 2095 z późn. zm.).
2. Rzetelne i staranne sporządzanie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego oraz Rb-PDP z wykonania dochodów

podatkowych Gminy Zbójno, tj. zgodnie z przepisami § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144) poprzez wykazywanie skutków obniżenia górnych stawek podatków oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z przepisami § 3 ust. 1 pkt 8 i 10 lit. a i b oraz § 7 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik Nr 37 do rozporządzenia.

3. Zaprzestanie przyznawania nagród pracownikom samorządowym, którzy są zatrudniani na podstawie innej niż umowa o pracę, w oparciu o zapisy zawarte w Regulaminie wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Zbójno, zgodnie z art. 39 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530).
4. Dostosowanie zapisów Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy Zbójno, stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 114/2017 Wójta Gminy Zbójno z dnia 4 grudnia 2017 r., do zgodności z treścią przepisu art. 39 ust. 2 pkt 1 mając na uwadze art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530).
5. Przestrzeganie zasad przyznawania nagród określonych w art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 530), poprzez uzasadnianie w formie pisemnej motywów przyznania nagrody wskazanych w ww. przepisie.
6. Ustalanie warunków sprzedaży nieruchomości, ujętych w protokołach rokowań w sprawie zbycia nieruchomości w trybie bezprzetargowym, po upływie 6 tygodni od dnia opublikowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym na rzecz dotychczasowych najemców, mając na uwadze treść art. 34 ust. 1 i 2, w związku z art. 28 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 z późn. zm.).
7. Publikowanie ogłoszeń o przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości po upływie 6 tygodni od dnia opublikowania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży w trybie przetargowym zgodnie z przepisem art. 38 ust. 2 w związku z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 z późn. zm.).
8. Ustalenie i wprowadzenie do stosowania w jednostce procedur wewnętrznych w zakresie zasad weryfikowania potencjalnych powiązań uczestników przetargów na zbycie nieruchomości gminnych z członkami komisji, mając na uwadze ustawowy wymóg zachowania bezstronności przez komisję przetargową, określony w przepisie § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2213), stosownie do przepisu art. 68 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy, uprzejmie proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

Zastępca Prezesa  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Bydgoszczy

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Zbójno.
2. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy – Zespół w Toruniu.