

Łódź, dnia 4 listopada 2021 roku

Pan
PIOTR SZCZEŚNIAK
Wójt Gminy Nowosolna

WK-602/54/2021

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 ze zm.), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Nowosolna¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2018 – 2020 dotyczące przede wszystkim: zadłużenia; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz majątku; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji majątku; udzielania dotacji innym jednostkom sektora finansów publicznych, oraz realizacji zadań związanych z pobieraniem i dochodzeniem należności z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości, dotyczyły w szczególności²:

I.

W zakresie zaciągania zobowiązań

Gmina Nowosolna w dniu 19 grudnia 2019 roku zawarła z Łódzkim Bankiem Spółdzielczym umowę nr 125/ZPB.271.1.3.2019, na podstawie której zaciągnęła zobowiązanie w kwocie 4.425.000,00 zł w postaci kredytu długoterminowego z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu. Rada Gminy Nowosolna w uchwale budżetowej na rok 2019 podjętej w dniu 18 stycznia 2019 roku (uchwała

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie od 19 kwietnia 2021 roku do 14 czerwca 2021 roku. Protokół podpisano w dniu 14 września 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.

nr V/24/19) ustaliła limit zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na pokrycie planowanego deficytu budżetu i spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w kwocie 5.448.000,00 zł, który trzykrotnie został zmieniony uchwałami:

- nr IX/51/19 z dnia 29 maja 2019 roku – do kwoty 5.448.000,00 zł – przy czym zmianie uległo przeznaczenie zobowiązań, tj. na pokrycie planowanego deficytu;
- nr X/60/19 z dnia 11 czerwca 2019 roku – do kwoty 5.022.375,00 zł;
- nr XVI/91/19 z dnia 26 listopada 2019 roku – do kwoty 3.376.630,00 zł.

Ponadto, uchwałą nr XVI/91/19 z dnia 26 listopada 2019 roku, Rada Gminy Nowosolna dokonała w uchwale budżetowej na 2019 rok zmiany upoważnienia dla Wójta Gminy do zaciągania zobowiązań, poprzez zmniejszenie wysokości zaciąganych przez Wójta Gminy zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu budżetu – do kwoty 2.975.000,00 zł. W powyższej uchwale, w której deficyt został ustalony na kwotę 4.703.866,97 zł, jako źródła jego finansowania wskazano: zaciągnięte kredyty i pożyczki – 2.975.000,00 zł i wolne środki – 1.728.866,97 zł.

Biorąc pod uwagę wprowadzone zmiany – w tym zmianę wysokości limitu dokonaną w dniu 26 listopada 2019 roku, polegającą na zmniejszeniu limitu zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek przeznaczonych na pokrycie planowanego deficytu do kwoty 3.376.630,00 zł – zaciągnięty w dniu 19 grudnia 2019 roku kredyt w kwocie 4.425.000,00 zł nie mieścił się w limicie określonym w uchwale nr XVI/91/19, gdyż zmniejszenia przedmiotowego limitu dokonano przed zaciągnięciem zobowiązania na podstawie umowy nr 125/ZPB.271.1.3.2019. Powyższe spowodowało naruszenie art. 91 ust. 1 w zw. 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 ze zm.), zgodnie z którymi to przepisami - uchwała budżetowa określa limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy. 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.

Należy także podkreślić, że zobowiązanie z tytułu kredytu w kwocie 4.425.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu zostało zaciągnięte w sytuacji, w której w uchwale budżetowej Gminy wskazano wprawdzie kredyt jako źródło finansowania deficytu – ale w kwocie 2.975.000,00 zł.

W dniu 16 sierpnia 2019 roku Wójt Gminy Nowosolna – opierając się na upoważnieniu udzielonym przez Radę Gminy Nowosolna uchwałami Rady Gminy: nr V/24/19 z 18 stycznia 2019 roku; nr VIII/45/19 z dnia 9 kwietnia 2019 roku; X/60/19 z dnia 11 czerwca 2019 roku – wydał zarządzenie nr 0050.1.86.2019 na podstawie którego postanowił zaciągnąć kredyt długoterminowy do kwoty 4.425.000,00 zł z przeznaczeniem na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu 2019 roku. Przedmiotowe zarządzenie zostało podjęte przed zmianą wprowadzoną przez Radę Gminy uchwałą nr XVI/91/19 z dnia 26 listopada 2019 roku. Ostatecznie na dzień zawarcia wskazanej umowy Wójt posiadał upoważnienie do zaciągnięcia zobowiązania do wysokości 2.975.000,00 zł i tylko do takiej kwoty zobowiązanie mogło zostać zaciągnięte, stosownie do art. 212 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach

publicznych, zgodnie z którym - w uchwale budżetowej organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do zaciągania kredytów i pożyczek oraz emitowania papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 ustawy. Jednocześnie, zgodnie z postanowieniami uchwały budżetowej zaciągany na sfinansowanie deficytu kredyt mógł wynosić maksymalnie właśnie kwotę 2.975.000,00 zł.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

1. Ewidencję operacji księgowych w Urzędzie Gminy Nowosolna w 2020 roku prowadzono w podziale na rejestry częściowe, obejmujące określone grupy rodzajowe zdarzeń (jednostkę i projekty UE). Księgi rachunkowe, w formie rejestrowej, prowadzone były w systemie elektronicznym przy wykorzystaniu oprogramowania firmy INFO-SYSTEM s.j. Roman i Tadeusz Groszek. Analiza przedstawionych ksiąg rachunkowych w formie elektronicznej (pliki PDF) wykazała, iż w poszczególnych rejestrach prowadzone były tak samo oznaczone konta analityczne (080-1, 130-1, 201-2/1732, 201-2/1793, 223-1, 225-1, 240-1, 240-2, 240-3, 240-4, 240-5, 240-6, 800-1, 810-1, 810-2), które to konta w poszczególnych rejestrach dublowały się. W przypadku połączenia rejestrów nastąpi połączenie tych samych kont i tym samym nastąpi brak przejrzystości i czytelności dokonanych zapisów, w tym zapisów dotyczących projektów. Ponadto stwierdzono, iż w ramach otwartych rejestrów, prowadzone są odrębne księgi główne i dzienniki.

Odnosząc się do powyższego, jak również do stanu faktycznego opisanego szczegółowo w protokole kontroli, należy zwrócić uwagę na zasady określone w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), który wskazuje, iż: księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik; 2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Księgi rachunkowe powinny zawierać jedną księgę główną, a nie kilka ksiąg głównych w zależności od ilości prowadzonych rejestrów. Sumując, dla organu winna być prowadzona jedna księga główna, tak samo dla Urzędu JST (jako jednostki budżetowej), bez wyodrębniania ksiąg głównych projektów, jak również ksiąg głównych poszczególnych grup rodzajowych. Ewidencja księgową poszczególnych projektów winna polegać na wyodrębnieniu operacji gospodarczych poprzez analitykę dla poszczególnych kont, bez tworzenia rejestrów, z których wyodrębnia się dodatkowe księgi główne.

2. Stwierdzono naruszenie przepisów 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.) w odniesieniu do:
 - jednostkowych miesięcznych sprawozdań Rb-27S jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie których stwierdzono brak ich sporządzenia za okres od początku roku do dnia: 28 lutego 2019 roku; 30 kwietnia 2019 roku; 31 maja 2019 roku; 31 lipca 2019 roku; 30 września 2019 roku; 30 listopada 2019 roku; 31 stycznia 2020 roku; 31 marca 2020 roku; 31 maja 2020 roku,

31 sierpnia 2020 roku; 31 października 2020 roku, oraz 31 grudnia 2020 roku (jako miesięczne i jako roczne), co spowodowało naruszenie w § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, gdzie wskazano, że *sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych - są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.*

Urząd Gminy Nowosolna sporządzał za wskazane okresy dwa jednostkowe sprawozdania Rb-27S, tj. sprawozdania które zawierały wyłącznie dochody realizowane przez Urząd, oraz odrębnie sprawozdania zawierające dochody realizowane przez organ. Wobec czego nie można uznać tych sprawozdań, za wypełnienie normy wskazanej w § 6 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej;

- jednostkowych miesięcznych sprawozdań Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych, w zakresie których stwierdzono brak ich sporządzenia za okres od początku roku do dnia: 28 lutego 2019 roku; 30 kwietnia 2019 roku; 31 maja 2019 roku; 31 lipca 2019 roku; 30 września 2019 roku; 30 listopada 2019 roku; 31 stycznia 2020 roku; 31 marca 2020 roku; 31 maja 2020 roku, 31 sierpnia 2020 roku; 31 października 2020 roku, oraz 31 grudnia 2020 roku (jako miesięczne i jako roczne) – gdyż sporządzano dwa sprawozdania cząstkowe
 - sprawozdania własne Urzędu Gminy Nowosolna,
 - sprawozdania Urzędu Gminy Nowosolna – rejestry zbiorczo – obejmujące wydatki projektów współfinansowanymi środkami UE.

Sprawozdania miesięczne Rb-28S oznaczone Urząd Gminy Nowosolna, objęte próbą kontrolną, były sprawozdaniami, które obejmowały tylko część wydatków realizowanych przez jednostkę, nie obejmowały wydatków realizowanych w ramach projektów współfinansowanych ze środków UE, które to wydatki ujęte były w sprawozdaniach „częściowych”.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, wskazuje w § 6 ust. 1 pkt 1, iż sprawozdania jednostkowe – są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, kierowników jednostek obsługujących i naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej. Zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia - kierownicy jednostek, kierownicy jednostek obsługujących i naczelnicy urzędów skarbowych są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Odnosząc się do powyższych sprawozdań należy przytoczyć również art. 11 ustawy o finansach publicznych definiujący pojęcie jednostki budżetowej i tym samym wskazujący, iż jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę

i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków.

Biorąc pod uwagę powołane przepisy dotyczące sprawozdawczości – w odniesieniu do wymogu sporządzania sprawozdań – zauważyć należy, iż normy te nie przewidują możliwości realizacji wskazanego wymogu poprzez sporządzenie kilku sprawozdań „częstkowych” na podstawie dowolnie wybranych przez jednostkę elementów ewidencji księgowej. Przeciwnie, wymagają sporządzenia jednego kompletnego sprawozdania jednostkowego na podstawie ewidencji księgowej jednostki. Tylko tak sporządzone sprawozdanie stanowi realizację omawianych obowiązków.

Sprawozdania jednostkowe sporządzane są przez jednostkę budżetową, którą w tym przypadku jest Urząd, natomiast brak jest podstaw do sporządzania sprawozdania „częstkowego” dla projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, wobec czego nie ma uzasadnienia sporządzania wyodrębnionego sprawozdania budżetowego Rb-28S w zakresie prowadzonych projektów.

Zatem nie można przyjąć, że sporządzone za poszczególne okresy sprawozdawcze, miesięczne sprawozdania Rb-28S są sprawozdaniami jednostkowymi Urzędu Gminy Nowosolna, gdyż sprawozdania te są sprawozdaniami „częstkowymi” i żadne z nich nie spełniało wymogów sprawozdania jednostkowego w odniesieniu do ww. norm prawnych.

W trakcie kontroli RIO w Łodzi, Urząd Gminy Nowosolna sporządził na bieżąco sprawozdania jednostkowe Rb-27S i Rb-28S, za okres od początku roku do dnia 30 kwietnia 2021 roku i do dnia 31 maja 2021 roku. Analiza wymienionych sprawozdań wykazała, iż sprawozdania jednostkowe Rb-28S zawierały już wydatki realizowane z udziałem środków UE, natomiast sprawozdania Rb-27S zawierały dochody realizowane przez organ, tj. dotacje i subwencje.

W zakresie dochodów z podatków lokalnych i majątku

1. Wynagrodzenie przysługujące inkasentom nie było zaokrąglane do pełnych złotych, co było sprzeczne z art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.), zgodnie z którym - podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrąglą się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych.
2. Stwierdzono, iż nie wszystkie nieruchomości stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego, a będące w posiadaniu innych osób prawnych na podstawie zawartych umów dzierżawy, zostały obciążone podatkiem od nieruchomości, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.), który stanowi, że podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych, lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jeżeli posiadanie

wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości. W przypadku dwóch osób prawnych stwierdzono, że pomimo wydzierżawienia im w 2015 i 2016 roku: [1] części powierzchni gruntu o wielkości ok. 20 m² z przeznaczeniem na instalację infrastruktury telekomunikacyjnej, w szczególności szaf technologicznych oraz kabli światłowodowych, [2] części powierzchni budowli wieży o wielkości ok. 20 m², stanowiącej 2,8% ogólnej powierzchni, o wartości początkowej 2.000,00 zł, z przeznaczeniem na instalację infrastruktury telekomunikacyjnej, [3] miejsca na wieży z przeznaczeniem na instalacje dróg kablowych pomiędzy antenami nadawczo – odbiorczymi, szafami technologicznymi oraz źródłem zasilania w energię elektryczną, nie złożyły one deklaracji na podatek od nieruchomości.

3. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powołanym przepisem - organy podatkowe pierwszej instancji (Wójt Gminy Nowosolna) dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art. 274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Kontrolę przeprowadzono w oparciu o: [1] dokumenty składane przez podatników; [2] dane z ewidencji gruntów oraz kartoteki budynków, do których organ podatkowy ma dostęp; [3] dane z Systemu Informacji Przestrzennej Starostwa Powiatowego w Łodzi (<http://lodzkiwschodni.e-mapa.net/>), Gminnego Geoportalu (http://mapa.inspire-hub.pl/#/gmina_nowosolna) oraz Krajowego Geoportalu (https://mapy.geoportal.gov.pl/imap/Imgp_2.html) wraz z dostępnymi tam narzędziami, takimi jak możliwość mierzenia powierzchni i odległości, ortofotomapa. Uwagi dotyczą następujących podmiotów:

- podatnik nr (...)³ - w deklaracji podatkowej wskazał jedynie grunty i budynki do opodatkowania. Nie wskazał natomiast wartości budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, pomimo iż w obrębie nieruchomości znajduje się wiata, teren jest ogrodzony i wyłożony w znacznej części kostką brukową;

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 Właścicielem nieruchomości jest osoba fizyczna, prowadząca działalność gospodarczą (...) ⁵ wobec którego od dnia 7 października 2019 roku prowadzone jest postępowanie restrukturyzacyjne. Zgodnie z przedłożonym kontrolującym pismem, dołączonym do korekty informacji na podatek od nieruchomości na 2017 rok, która wpłynęła do organu podatkowego w dniu 15 czerwca 2018 roku, podatnik zadeklarował do opodatkowania podatkiem od nieruchomości m. in. budowle. (...) ⁶. Wskazano błędną kwotę łącznej wartości ww. budowli, tj. 1.101.802,26 zł, zamiast 1.115.802,26 zł, w związku z czym podatek od nieruchomości został zaniżony o kwotę 280,00 zł rocznie. Ponadto, podatnik nie wskazał wartości pozostałych budowli – nieruchomości są ogrodzone i wyłożone w znacznej części kostką brukową;
- na nieruchomości (...) ⁷ jest prowadzona działalność gospodarcza (...) ⁸. Podatnik jest współwłaścicielem nieruchomości (udział 1/3). Przedmiotowa działka ma powierzchnię 2.028 m². W latach 2019-2020 w zakresie podatku od nieruchomości opodatkowaniu podlegały budynki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą – 30 m² oraz grunty pozostałe o powierzchni 2.028 m². Zgodnie z ustaleniami kontrolujących, działalność jest prowadzona w dwukondygnacyjnym budynku o powierzchni zabudowy ok. 170 m² (pomiar powierzchni konturu budynku w SIP). Działalność jest prowadzona na powierzchni ok. 1 tys. m², teren jest wyłożony w znacznej części kostką brukową;
- (...) ⁹. W latach 2019-2020 przedmiot opodatkowania w decyzjach wymiarowych obejmował: [1] budynki pod działalność gospodarczą – 3.562,30 m²; [2] grunty pod działalność – 16.874,00 m²; [3] grunty pozostałe – 360 m²; [4] użytki rolne – 4.914 m². Powyższe pokrywało się z danymi

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.

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.

⁹ 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.

zawartymi w [1] korekcie informacji podatkowej na podatek od nieruchomości na 2017 rok złożonej w dniu 30 czerwca 2017 roku, [2] informacji na podatek rolny złożonej w dniu 29 sierpnia 2018 roku. Wątpliwości kontrolujących dotyczą powierzchni budynków deklarowanych do opodatkowania. Zgodnie z pomiarem w SIP powierzchnia zabudowy budynków przekracza 6,7 tys. m², zatem powierzchnia użytkowa budynków deklarowana przez podatnika może być zaniżona. Ponadto, podatnik nie wykazał wartości budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą;

- (...) ¹⁰. W latach 2019-2020 przedmiot opodatkowania w decyzjach wymiarowych obejmował: [1] budynki pod działalność gospodarczą – 600 m²; [2] grunty pod działalność gospodarczą – 8.000,00 m²; [3] użytki rolne – 2.867 m². Wątpliwości kontrolujących dotyczą powierzchni budynków deklarowanych do opodatkowania. Zgodnie z pomiarem w SIP powierzchnia zabudowy 2-kondygnacyjnych budynków przekracza 655 m², zatem powierzchnia użytkowa budynków deklarowana przez podatnika może być zaniżona. Ponadto podatnik nie wykazał wartości budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą;
- (...) ¹¹. Podatnik jest opodatkowany następująco: [1] budynki pod działalność gospodarczą – 457 m²; [2] 1.312 m² – grunty związane z prowadzoną działalnością; [3] 5.191 m² – grunty pozostałe. Powyższe pozostaje w zgodności ze złożoną w dniu 30 marca 2015 roku informacją na podatek od nieruchomości. Podatnik nie jest opodatkowany w zakresie budowli, chociaż teren jego nieruchomości jest ogrodzony i w części wyłożony kostką brukową;
- (...) ¹² Wątpliwości kontrolujących budzi powierzchnia budynku związanego z prowadzoną działalnością deklarowana przez podatnika. Zgodnie z SIP działka nr (...) ¹³ jest zabudowana budynkiem produkcyjnym (ID obiektu – 1596). Powierzchnia zabudowy budynku przekracza 900 m², w tym w części budynek posiada 3 kondygnacje na powierzchni ok. 350 m². Podatnik pismem z dnia 23 marca 2018 roku informował organ podatkowy o rozbudowie budynku i deklarował, że dokona zgłoszenia zmiany w powierzchni użytkowej budynku. Do chwili obecnej nie dokonał jednak zgłoszenia.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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. Stwierdzono przypadki, iż organ podatkowy pomimo niezapłacenia przez podatnika raty podatku nie wystawiał tytułu wykonawczego. Brak wpłaty zaległości po bezskutecznym doręczeniu upomnienia, powinien skutkować wystawieniem tytułu wykonawczego. Opisane nieprawidłowości w podejmowaniu czynności windykacyjnych stanowiły naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483).
5. W jednostce sporadycznie naliczono odsetki od nieterminowych wpłat należności o charakterze cywilnoprawnym. Jednocześnie Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł, na podstawie art. 59a ustawy o finansach publicznych.
6. W jednostce nie pobierano rekompensaty kwocie odpowiadającej wysokości 40 euro od nieterminowych wpłat czynszu przez przedsiębiorców. Zgodnie z art. 10 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 935 ze zm.), wierzycielowi, od dnia nabycia uprawnienia do odsetek, o których mowa w art. 7 ust. 1 lub art. 8 ust. 1, przysługuje od dłużnika, bez wezwania, rekompensata za koszty odzyskiwania należności, stanowiąca równowartość kwoty: 1) 40 euro - gdy wartość świadczenia pieniężnego nie przekracza 5.000 złotych; 2) 70 euro - gdy wartość świadczenia pieniężnego jest wyższa niż 5.000 złotych, ale niższa niż 50.000 złotych; 3) 100 euro - gdy wartość świadczenia pieniężnego jest równa lub wyższa od 50.000 złotych. Równowartość kwoty rekompensaty jest ustalana przy zastosowaniu średniego kursu euro ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski ostatniego dnia roboczego miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym świadczenie pieniężne stało się wymagalne. Stwierdzono, że w jednostce nie podejmowano czynności w celu wyegzekwowania ww. kwot od podmiotów wykorzystujących gminne nieruchomości na cele działalności gospodarczej oraz nieterminowo wpłacających należny czynsz. Co więcej żadnemu ze stanowisk pracy nie powierzono wykonywania przedmiotowego zadania. Jednocześnie Rada Gminy nie podjęła również uchwały w sprawie niedochodzenia należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia – na podstawie art. 59a ustawy o finansach publicznych.
7. Uchwałą Rady Gminy Nowosolna nr XIV/111/03 z dnia 11 grudnia 2003 roku ustalono stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej jej podziałem (zmiana uchwałą Rady Gminy Nowosolna nr XIV/76/2007 z dnia 4 grudnia 2007 roku). Podstawą prawną do ustalenia ww. stawki procentowej był art. 98a ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899). Jednak w art. 146 powołanej ustawy zawarto drugą podstawę prawną do ustalenia stawki opłaty adiacenckiej – w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury

technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Stosownie do powołanego przepisu, wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. W kontrolowanej jednostce organ stanowiący nie ustalił stawki w powyższym zakresie, tym samym Gmina nie osiągała dochodów z powyższego tytułu.

W zakresie dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych

1. Wójt Gminy Nowosolna przedłożył Radzie Gminy Nowosolna sprawozdanie dotyczące rozliczenia dotacji za rok 2020 w dniu 31 marca 2021 roku. Wskazane sprawozdanie zawierało m.in. informację o wykorzystaniu dotacji udzielonych klubom sportowym, realizującym zadania w zakresie sprzyjania rozwojowi sportu na terenie gminy Nowosolna. Przedmiotowa informacja zgodnie z § 16 uchwały Rady Gminy nr XX/125/20 w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Nowosolna, powinna zostać opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej Gminy Nowosolna. Nie została opublikowana na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu Gminy Nowosolna, natomiast w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Gminy Nowosolna została umieszczona w toku kontroli RIO, w dniu 11 czerwca 2021 roku.
2. W sprawozdaniu organizacji pozarządowej z wykorzystania dotacji została wykazana polisa ubezpieczeniowa zawodników o numerze NWG-A/P 084310, obejmująca okres ubezpieczenia od dnia 27 sierpnia 2020 roku do dnia 26 sierpnia 2021 roku. Wysokość składki wynosiła 2.185,00 zł, przy czym całość kosztów pokryto ze środków dotacji. Polisa była dwukrotnie modyfikowana: [1] aneksem z dnia 31 sierpnia 2020 roku – okres obowiązywania zmiany od 31 sierpnia do 26 sierpnia 2021 roku – składka w wysokości 190,00 zł; [2] aneksem z dnia 4 listopada 2020 roku – okres obowiązywania od 5 listopada 2020 roku do 26 sierpnia 2021 roku – składka w wysokości 462,00 zł. Błędnie została rozliczona wysokość składek, ponieważ okres ubezpieczenia wykraczał znacznie poza czas realizacji zadania. Prawidłowo składka powinna być ujęta w sprawozdaniu proporcjonalnie do ilości czasu trwania zadania publicznego w 2020 roku, czyli:
 - $2.185,00 \text{ zł} : 365 \text{ dni} = 5,99 \text{ zł} \times 127 \text{ dni} = 760,73 \text{ zł}$ (całość kosztów pokryta ze środków dotacji);
 - $190,00 \text{ zł} : 361 \text{ dni} = 0,53 \text{ zł} \times 123 \text{ dni} = 64,13 \text{ zł}$ (kwota 1,00 zł pokryta ze środków dotacji);
 - $462,00 \text{ zł} : 294 \text{ dni} = 1,57 \text{ zł} \times 56 \text{ dni} = 87,92 \text{ zł}$ (całość kosztów pokryta ze środków dotacji).

W związku z powyższym kwota dotacji w wysokości 1.735,22 zł (1.424,27 zł – 63,13 zł + 374,08 zł) została wydatkowana niezgodnie z przeznaczeniem (w części dotyczącej 2021 roku).

3. Zgodnie z art. 19a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.) - w terminie nie dłuższym niż 7 dni roboczych od dnia wpłynięcia oferty, organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego zamieszcza ofertę na okres 7 dni w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu jednostki samorządu terytorialnego w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń oraz na stronie internetowej organu jednostki samorządu terytorialnego. Uproszczona oferta Klubu Piłkarskiego BYSZEWY w wersji poprawionej wpłynęła do Urzędu w dniu 20 października 2020 roku, natomiast została opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej Urzędu Gminy Nowosolna w dniu 2 listopada 2020 roku, czyli po upływie 7 dni od dnia wpłynięcia oferty.

W zakresie wydatków osobowych

Stwierdzono, iż angażem z dnia 10 grudnia 2020 roku przyznano Sekretarzowi Gminy XXI kategorię zaszerogowania, pomimo, iż takiej kategorii zaszerogowania nie przewidziano w tabeli stanowisk - załączniku nr 1 do Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Nowosolna. Ponadto, pracownik zatrudniony na ½ etatu (XI kategoria zaszerogowania) otrzymywał - zgodnie z angażem z dnia 10 grudnia 2020 roku - wynagrodzenie w wysokości 1.575,00 zł, co przy pełnym etacie wynosiłoby 3.150,00 zł. Pracownik zatrudniony w XI kategorii zaszerogowania powinien zgodnie z tabelą miesięcznych kwot wynagrodzenia zasadniczego w poszczególnych kategoriach zaszerogowania - załącznikiem nr 2 do Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy Nowosolna otrzymywać wynagrodzenie w kwocie nie wyższej niż 3.100,00 zł.

W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji

Przebudowa drogi gminnej 106304E na terenie Gminy Nowosolna

W dniu 18 sierpnia 2020 roku Gmina Nowosolna zawarła umowę nr 78/RI.271.1.3.2020 z Dorotą Danielczyk prowadzącą firmę INSTYLE Dorota Danielczyk z siedzibą w Bedoniu, na realizację przedmiotu zamówienia, którym są roboty budowlane polegające na przebudowie drogi gminnej 106304E na terenie Gminy Nowosolna. Wynagrodzenie wykonawcy zostało określone w kwocie 3.467.913,00 zł brutto. Termin realizacji przedmiotu umowy określono jako 12 miesięcy - licząc od daty podpisania umowy. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy ustanowione zostało w wysokości 10% wynagrodzenia wykonawcy, tj. w wysokości 346.791,30 zł, które wniesione zostało w formie pieniężnej¹⁴.

Na podstawie art. 149 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) wykonawca w dniu 9 września 2020 roku, zwrócił się do zamawiającego z wnioskiem o zmianę formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy z formy pieniądza na formę gwarancji ubezpieczeniowej. Wykonawca przedłożył gwarancję należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek Nr 04GG35/0895/20/0001 z dnia 10 września

¹⁴ 200.000,00 zł, jako wadium przekształcone na poczet zabezpieczenia należytego wykonania umowy, uzupełnione gotówką w wysokości 146.791,30 zł.

2020 roku, wystawioną przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group (00-622 Warszawa, ul. Noakowskiego 22).

Treść gwarancji (wybrane fragmenty) : „1. InterRisk (...) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności do kwoty 346.791,30 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy Nr 78/RI.271.1.3.2020 z dnia 18.08.2020r. dotyczącej „Roboty budowlane polegające na przebudowie drogi gminnej 106304E na terenie Gminy Nowosolna” (...), a które to należności nie zostały zapłacone przez Zobowiązanego.

3. (...). Przez okres ważności gwarancji rozumie się okres czasu w którym powstały należności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań, o których mowa w pkt 1.

4. Zapłata (...) nastąpi w terminie do 30 dni od dnia doręczenia (...) żądania wypłaty wraz: 1) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie wykonał lub wykonał nienależycie umowę objętą gwarancją i nie dokonał zapłaty wymagalnych należności;

5. Żądanie wypłaty powinno: 1) być doręczone, pod rygorem nieważności, (...) za pośrednictwem banku prowadzącego rachunek Beneficjenta gwarancji, który potwierdzi, że podpisy złożone na żądaniu wypłaty należą do osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań majątkowych w imieniu Beneficjenta gwarancji; 2) być podpisane przez Beneficjenta gwarancji lub osoby przez niego umocowane, ze wskazaniem podstawy umocowania; 3) być doręczone (...) najpóźniej w terminie 3 dni po okresie ważności gwarancji w formie pisemnej pod rygorem nieważności; 4) dotyczyć wyłącznie wymagalnych należności, które powstały w okresie ważności gwarancji (...).”

Zgodnie z art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁵, zamawiający mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie mogło być wnoszone według wyboru wykonawcy w jednej lub w kilku następujących formach: [1] pieniądzu; [2] poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; [3] gwarancjach bankowych; [4] gwarancjach ubezpieczeniowych; [5] poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 148 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie mogło być wniesione także w inny sposób wskazany w art. 148 ust. 2 ustawy.

Powołana ustawa w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja

¹⁵ Od dnia 1 stycznia 2021 roku obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019 ze zm.). W art. 449 ust. 2 powołanej ustawy wskazano, że zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Formy wniesienia zabezpieczenia określa art. 450.

ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny - tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy). Nie można zatem ograniczać roszczeń do tych enumeratywnie wskazanych w gwarancji.

W związku z treścią gwarancji, stwierdzono naruszenie powołanego art. 147 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, a co za tym idzie należało uznać, iż wykonawca z chwilą zmiany formy zabezpieczenia należytego wykonania umowy na gwarancję ubezpieczeniową zawierającą przedmiotowe zapisy, nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnego z wymogami ustawowymi. Zamawiający winien zakwestionować zapisy powoływanej gwarancji, gdyż uzależniała wypłatę należności z tego tytułu od nałożenia kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, ograniczając w ten sposób zakres ochrony zamawiającego, której służy zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Treść złożonej gwarancji wskazywała, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń) zgłaszanych przez zamawiającego. Zakres przedmiotowy roszczeń, które mogły być zaspokojone z gwarancji obejmuje jedynie to co w gwarancji wskazano, czyli roszczenia z tytułu kar umownych.

W zakresie ewidencji majątku

1. Przy zakupie nieruchomości do wartości początkowej środka trwałego nie doliczono poniesionych kosztów aktu notarialnego, na skutek czego zaniżono wartość środka trwałego o 1.184,00 zł.
2. Stwierdzono kilka przypadków księgowania na koncie 011 niezgodnych z wymogami art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który stanowi - iż do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym:
 - dokument księgowy OT sporządzono w dniu 31 grudnia 2020 roku, podczas gdy ostatnia faktura składająca się na wartość przedmiotowego środka trwałego wpłynęła do Urzędu w dniu 4 czerwca 2020 roku. W związku z powyższym księgowanie na koncie 011 nastąpiło również w dacie 31 grudnia 2019 roku;
 - dokument księgowy OT sporządzono w dniu 31 grudnia 2020 roku, podczas gdy ostatnia faktura składająca się na wartość przedmiotowego środka trwałego wpłynęła do Urzędu w dniu 20 października 2020 roku. W związku z powyższym księgowanie na koncie 011 nastąpiło również w dacie 31 grudnia 2019 roku;

- dokument księgowy LT sporządzono w dniu 31 lipca 2020 roku, podczas gdy nieodpłatne przekazanie nieruchomości nastąpiło na mocy decyzji nr GN.6821.8.2019.ŁS Starosty Łódzkiego Wschodniego z dnia 10 marca 2020 roku (wpływ do Urzędu w dniu 10 marca 2020 roku). Księgowanie na koncie 011 nastąpiło w dacie 31 lipca 2020 roku;
 - dokument księgowy OT sporządzono w dniu 15 maja 2020 roku, podczas gdy nabycie działki nastąpiło w dniu 19 lutego 2020 roku na podstawie decyzji wydanej przez Wójta Gminy Nowosolna o numerze RZG3.6831.18.3.2019 z dnia 31 stycznia 2020 roku. Informacja o zmianach w mieniu komunalnym w związku z określeniem wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego z dnia 19 kwietnia 2020 roku została przekazana przez wydział merytoryczny do służb finansowych w dniu 13 maja 2020 roku. W związku z powyższym księgowanie na koncie 011 nastąpiło w dacie 15 maja 2020 roku.
- Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości - księgi rachunkowe powinny być prowadzone bezbłędnie i bieżąco, tzn. wprowadzenie do nich kompletnie i poprawnie wszystkich zakwalifikowanych do zaksięgowania dowodów księgowych powinno nastąpić w danym miesiącu.

W zakresie udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego

Gmina Nowosolna w 2020 roku poniosła m.in. wydatek związany z drogami powiatowymi w klasyfikacji budżetowej 600/60014/6050, w kwocie 20.000,00 zł, w związku z opracowaniem map do celów projektowych w zakresie zadania „Budowa chodnika dla pieszych na drodze powiatowej nr 1186E na odcinku od Janowa do Kalonki. W odniesieniu do wskazanego wydatku inspektorom kontroli okazano korespondencję z 2019 roku prowadzoną pomiędzy Gminą Nowosolna a Powiatem Łódzkim Wschodnim w zakresie planowanych do realizacji przez Powiat inwestycji na drogach powiatowych zlokalizowanych na terenie Gminy Nowosolna w roku 2019 i w latach 2020-2022, w ramach „Planu rozwoju sieci dróg powiatowych na terenie powiatu Łódzkiego Wschodniego na lata 2017-2022. Z korespondencji wynikało, iż Gmina Nowosolna miała partycypować w przedmiotowych inwestycjach, jak również, że w roku 2020 miało być realizowane zadanie „Budowa chodnika dla pieszych na drodze powiatowej nr 1186E na odcinku od Janowa do Kalonki” na długości 4000 metrów o nakładach 2.000.000,00 zł, w tym: 1.000.000,00 zł Powiat i 1.000.000,00 zł Gmina. Kontrolującym nie przedłożono żadnej innej dokumentacji w zakresie poniesionego wydatku, w tym umocowania prawnego na podstawie, którego Gmina mogłaby wskazać wydatek ponieść. Powyższe naruszało art. 220 ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazano, że pomoc finansowa dla innych jednostek samorządu terytorialnego może zostać udzielona w formie dotacji celowej, bądź w formie pomocy rzeczowej, jedynie na podstawie umowy między jednostkami samorządowymi.

W zakresie relacji dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi

Stwierdzono, że plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami na 2019 rok wynosił 711.770,00 zł, a plan wydatków 916.823,18 zł.

Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosiła 205.053,18 zł i stanowiła około 22,37%. Podobnie plan dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu gospodarki odpadami na 2020 rok wynosił 1.516.339,00 zł, a plan wydatków 1.808.986,08 zł. Różnica między planowanymi dochodami a planowanymi wydatkami wynosiła 292.647,08 zł i stanowiła około 16,18%. Ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pozostawił jej pełnej swobody w tym zakresie, lecz zobowiązał do dokonania szczegółowej kalkulacji obejmującej m. in. koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych; koszty obsługi administracyjnej tego systemu; koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów; koszty edukacji ekologicznej; wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym; koszty usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania, a także liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę i ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów, itp. Na podstawie ww. elementów wyliczane są stawki opłat. Rada gminy zatem podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami była zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawek, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami na terenie gminy. W sytuacji kiedy wpływy z opłaty nie pozwalały na sfinansowanie ustawowo określonych kosztów, rada gminy była zobowiązana do zmiany wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, o ile nie było możliwe ograniczenie kosztów np. poprzez zmniejszenie, w granicach określonych prawem, częstotliwości odbioru wybranych lub wszystkich frakcji odpadów, zmniejszenie kosztów działalności informacyjno-edukacyjnej itp.

Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 888 ze zm.) przewidywały wyjątki umożliwiające gminie pokrywanie z innych, aniżeli opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi środków, kosztów funkcjonowania systemu odpadowego. Przykładowo, chodzi o możliwość wprowadzenia przez radę gminy zwolnienia podmiotowego (całkowitego lub częściowego) dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekraczał kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, lub rodzin wielodzietnych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 roku o Karcie Dużej Rodziny. Ubytek w systemie odpadowym będący konsekwencją powyższych zwolnień musi zostać zrekompensowany z innych środków budżetu gminy. W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należało zatem dążyć do zbilansowania jego finansowania, a dopłaty były dopuszczalne jedynie na poziomie uwzględniającym ustawowe wyjątki.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy Nowosolna 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. Zapewnić przestrzeganie przepisów art. 91 ust. 1 i art. 212 ust. 1 pkt 6 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, przy zaciąganiu zobowiązań dłużnych. W sytuacji zaciągania zobowiązań dłużnych na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu przestrzegać również postanowień uchwały budżetowej wskazujących źródła finansowania tego deficytu.
2. Zapewnić prowadzenie ewidencji zdarzeń gospodarczych (finansowych) dla Urzędu, jak również poszczególnych grup rodzajowych zdarzeń, w tym projektów realizowanych przy udziale środków finansowych z UE – z zachowaniem reguł określonych w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. Zapewnić sporządzanie jednostkowych miesięcznych sprawozdań budżetowych Rb-27S dla jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
4. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej dotyczące sprawozdań Rb-28S jednostkowych dla Urzędu Gminy Nowosolna, jamko jednostki budżetowej, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Przy ustalaniu wynagrodzenia przysługującemu inkasentom stosować się do wymogów określonych w art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, dotyczących zaokrąglania należności.
6. Zapewnić obciążenie podatkiem od nieruchomości wszystkich nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, a będących w posiadaniu innych osób prawnych na podstawie zawartych umów dzierżawy, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych.
7. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Dokonywać czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, zgodnie z wymogami określonymi w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
8. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. 2020 r., poz. 1427 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku

w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. 2020 r., poz. 2083).

9. Dochodzić odsetek za zwłokę od nieterminowych wpłat należności o charakterze cywilnoprawnym. Ewentualnie rozważyć podjęcie przez Radę Gminy uchwały w sprawie niedochodzenia należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł – na podstawie art. 59a ustawy o finansach publicznych.
10. Dochodzić od dłużników, będących przedsiębiorcami rekompensatę za koszty odzyskiwania należności stanowiącą równowartość kwoty wskazanej w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych. Ewentualnie rozważyć podjęcie przez Radę Gminy uchwały w sprawie niedochodzenia należności z tytułu rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – jeżeli jej kwota jest równa świadczeniu pieniężnemu w rozumieniu tej ustawy albo większa od tego świadczenia – na podstawie art. 59a ustawy o finansach publicznych.
11. Podjąć działania w celu określenia przez Radę Gminy Nowosolna stawki opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 145 i 146 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
12. Przestrzegać postanowień zawartych w § 16 uchwały Rady Gminy nr XX/125/20 w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu na terenie Gminy Nowosolna, odnośnie publikacji informacji o wykorzystaniu dotacji udzielonych klubom sportowym.
13. Przy rozliczaniu udzielanych dotacji na realizację zadań publicznych zwracać szczególną uwagę na czas trwania zadania publicznego.
14. Przestrzegać przepisów zawartych w art. 19a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie terminu publikacji ofert.
15. Zapewnić ustalanie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu Gminy zgodnie z postanowieniami obowiązującego w jednostce Regulaminu wynagradzania.
16. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość art. 449 ust. 2 ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych, w szczególności zabezpiecza interesy Gminy Nowosolna z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.
17. Do wartości początkowej środka trwałego doliczać poniesione koszty związane z zakupem.
18. Terminowo sporządzać dokumenty księgowe oraz wprowadzać do ewidencji księgowej w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
19. Corocznie przy planowaniu budżetu Gminy podejmować czynności w celu zbilansowania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, chyba że Rada Gminy podejmie uchwałę, o której mowa w art. 6r ust.2da ww. ustawy¹⁶.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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.

¹⁶ Przepis obowiązuje od dnia 23 września 2021 roku, wprowadzony na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 roku o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2021 r., poz. 1648).

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Nowosolna,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Nowosolna,
3. aa.