

Łódź, dnia 5 września 2022 roku

Pan
KRZYSZTOF ANDRZEJEWSKI
Wójt Gminy Goszczanów

WK – 602/32/2022

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Goszczanów¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2020 i 2021 roku oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków lokalnych oraz dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W badanym okresie nie prowadzono ewidencji analitycznej do konta 260 – Zobowiązania finansowe, tj. na jednym koncie zaewidencjonowano dwie pożyczki zaciągnięte w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 260, zawartym w załączniku nr 2 - Plan kont dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 4 kwietnia - 31 maja 2022 roku. Protokół podpisano w dniu 29 lipca 2022 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 342) - ewidencja szczegółowa prowadzona do ww. konta powinna zapewnić możliwość ustalenia stanu zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami według tytułów zobowiązań.

2. W sprawozdaniu Rb-NDS o nadwyżce/deficycie, za okres od początku roku do dnia 31 marca 2022 roku, jednostka wykazała w pozycji: D13. - Nadwyżka z lat ubiegłych, pomniejszona o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, kwotę 4.026.520,88 zł; w pozycji D13a. - Niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, kwotę 1.190.323,08 zł; a w pozycji D15. - Wolne środki, kwotę 1.365.215,51 zł. Ustalono, że część środków w kwocie 530.000,00 zł z pozycji D15. ww. sprawozdania powinna zostać wykazana jako nadwyżka z lat ubiegłych, pomniejszona o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, stąd w pozycji D13. należało wykazać kwotę 4.556.520,88 zł. Natomiast w pozycji D15. kwota wolnych środków winna stanowić 835.215,51 zł.
3. W bilansie z wykonania budżetu, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 roku, środki pieniężne zgromadzone na wydzielonym rachunku bankowym w kwocie 45.264,00 zł, tj. saldo końcowe Wn konta 135 - stan środków pieniężnych na rachunku środków na niewygasające wydatki, zostały wykazane w aktywach, w pozycji I.1.2. - Pozostałe środki pieniężne. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku środków na niewygasające wydatki powinny zostać wykazane w aktywach, w pozycji I.1.1. - Środki pieniężne budżetu, ponieważ są związane z tym budżetem (są środkami budżetu) i nie stanowią środków podlegających zwrotowi, które wykazywane są w pozycji pozostałych środków pieniężnych. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - w bilansie z wykonania budżetu wyróżniono pozycję „Środki pieniężne”, która została podzielona na pozycje „Środki pieniężne budżetu” i „Pozostałe środki pieniężne”. Taki podział środków pieniężnych w bilansie z wykonania budżetu został dokonany w celu odróżnienia środków pieniężnych danego budżetu od środków pieniężnych innych budżetów, które czasowo znajdują się w jego zasobach pieniężnych. Zatem przyjmując systematykę podziału aktywów pieniężnych, sposób ich prezentowania w bilansie oparto m.in. na regule oznaczonej podmiotowej. Licząc się z możliwością posiadania przez budżet JST środków pieniężnych, stanowiących własność innych budżetów prawodawca dokonał wyraźnego rozdziału tych środków. Pomimo licznych zmian w układzie bilansowym, wciąż pozostawiono pozycje określające wartość środków pieniężnych budżetu (obecnie pozycja I.1.1. aktywów) oraz pozostałe środki pieniężne wyrażone w pozycji I.1.2.

Konieczność odrębnego prezentowania w bilansie środków pieniężnych z tytułu niewykorzystanych i nieprzekazanych donatorowi do końca roku

dotacji, pozostałych zobowiązań lub mylnych wpływów jako pozostałych środków pieniężnych jest uzasadniona, ponieważ faktycznie i prawnie budżet nie posiadał lub utracił tytułu do dysponowania nimi w kolejnym roku. Nie można jednak zgodzić się ze stanowiskiem włączającym w poczet tak rozumianych środków wydatków niewygasających zdefiniowanych w art. 263 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.). Sam fakt uznania ich za wykonane nie zmienia przynależności tych środków oraz władającego nimi. Stanowią jedynie wyodrębnioną strukturalnie (odrębne subkonto) normatywną kategorię aktywów pieniężnych o wydłużonym terminie wykonalności. Wynika to z logiczno-językowego, celowościowego oraz funkcyjnego rozumienia art. 263 ust. 2 powołanej wyżej ustawy. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasną z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do 30 czerwca następnego roku (art. 263 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Wynikające z tego przepisu moratorium nie zmienia jednak podmiotu dysponującego tymi środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia niektórych kategorii wydatków ustawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego, zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Nie można jednak postawić twierdzenia, iż wyodrębnienie takie wiąże się z koniecznością postrzegania wydatków niewygasających jako innej niż środki pieniężne budżetu kategorii aktywów.

4. Zgodnie z zestawieniem sald i obrotów za 2021 rok - jednostka na dzień 31 grudnia 2021 roku wykazała saldo strony Ma konta 201, które dotyczyło zobowiązań z tytułu dostaw i usług w kwocie 109.840,18 zł. Na dzień 31 grudnia 2021 roku stwierdzono zaniżenie zobowiązań ogółem o kwotę 24.365,75 zł, co dotyczyło: faktury nr 2022/R/0000017 z dnia 4 stycznia 2022 roku za odbiór odpadów komunalnych z terenów gminy Goszczanów na kwotę 20.827,15 zł (usługa za grudzień 2021 roku, data sprzedaży - 31 grudnia 2021 roku, data wpływu faktury - 7 stycznia 2022 roku, data ujęcia faktury w ewidencji księgowej - 10 stycznia 2022 roku, umowy termin zapłaty - 21 styczeń 2022 roku, przelew w dniu 11 stycznia 2022 roku) oraz faktury nr F62495P1221SFAKAMH z dnia 5 stycznia 2022 roku za pocztowe usługi nadawcze za grudzień 2021 roku na kwotę 3.538,60 zł (usługa za grudzień 2021 roku, data sprzedaży - 31 grudnia 2021 roku, data wpływu faktury - 10 stycznia 2022 roku, data ujęcia faktury w ewidencji księgowej - 10 stycznia 2022 roku, umowy termin zapłaty - 26 styczeń 2022 roku, przelew w dniu 11 stycznia 2022 roku). Zatem, zobowiązania ogółem na dzień 31 grudnia 2021 roku winny stanowić kwotę 134.205,93 zł (zobowiązania niewymagalne). W powyższym względzie naruszono art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), zgodnie z którym - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który wskazuje, iż do ksiąg rachunkowych okresu

sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

5. Jednostka nie prowadziła ewidencji księgowej zobowiązań z tytułu dostaw towarów i usług w sposób umożliwiający, bez wglądu w każdy dokument księgowy (lub w umowę zawartą z wykonawcą lub dostawcą), ustalenie ewentualnych zobowiązań wymagalnych.
6. Wystąpiły przypadki wprowadzenia na stan środków trwałych gruntów bez podania ich wartości. Grunty te dotyczyły działek przejętych pod budowę dróg, ich wartość stanowiło odszkodowanie za wyłączenie nieruchomości. W 2020 roku na podstawie decyzji nr 1/SU/2020 z dnia 22 lipca 2020 roku zaewidencjonowano w księdze środków trwałych 13 działek. Wartość tych działek została ujęta w wartości drogi, pod budowę której zostały zajęte, w wysokości wypłaconych odszkodowań – droga gminna nr 114405E Gawłowice – Waclawów. Natomiast w 2021 roku na podstawie decyzji nr 4/SU/2021 z dnia 30 września 2021 roku zaewidencjonowano w księdze środków trwałych 23 działki bez podania wartości. Podobnie jak w roku 2020, wartość tych działek została ujęta w wartości drogi, pod budowę której zostały przejęte – droga gminna nr 11440 Goszczanów – Karolina. W rzetelnie prowadzonych księgach rachunkowych jednostki powinny być ujęte wszystkie jej aktywa, w tym środki trwałe wraz z ich wartością, co wynika z treści art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który mówi o zasadzie rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej jednostki. Analityczna ewidencja księgowa środków trwałych powinna być prowadzona w szczególności do poszczególnego, pojedynczego składnika majątku – w przypadku gruntów – scharakteryzowanego numerem ewidencyjnym poszczególnej działki, powierzchnią i wartością księgową, określoną zgodnie z uregulowaniami art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który mówi, że nie rzadziej niż na dzień bilansowy środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Dodać też należy, że grunt stanowi odrębny od drogi środek trwały, dlatego też wartość gruntu nie może zwiększać wartości innego środka trwałego.
7. Na dzień 31 grudnia 2021 roku w zakresie konta 310 – Materiały, nie uzgodniono zapisów ewidencji analitycznej z ewidencją syntetyczną, co naruszało art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, który określa, że konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej.

W zakresie dochodów budżetowych

1. Przypisów podatku od nieruchomości na kontach podatników (osób fizycznych) dokonywano przed doręczeniem decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Stosownie do przepisów § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku

w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 208, poz. 1375), w związku z art. 212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.) - organ podatkowy, który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia. Zatem, dopiero doręczenie decyzji oznacza, że wchodzi ona do obrotu prawnego i może być podstawą zapisów księgowych.

2. W dwóch przypadkach, szczegółowo opisanych w protokole kontroli, podatnicy podatku od nieruchomości będący osobami fizycznymi (podatnik PD 8 i PD 9) nie złożyli organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm.). W ww. przypadkach organ podatkowy przeprowadził postępowanie podatkowe (odpowiednio w roku 2015 i 2016), w wyniku którego opodatkował podatników wydając stosowne decyzje wymiarowe. W kontrolowanym okresie wydano decyzje wymiarowe na podstawie wcześniej prowadzonych postępowań podatkowych. Organ podatkowy nie zawiadomił Krajowej Administracji Skarbowej, w celu wszczęcia dochodzenia o popełnienie czynów określonych w art. 54 i art. 56 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 859).
3. W zakresie prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych ustalono, co następuje:
 - w wielu przypadkach wystąpiły rozbieżności (procentowo wyliczone wg założeń przyjętych na potrzeby kontroli danego zagadnienia) między danymi deklarowanymi przez podatnika a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków, w szczególności w zakresie deklarowanych powierzchni użytkowych budynków mieszkalnych (podatnik PD 1, PB 21) i budynków pozostałych (podatnicy PD 2, PD 9, PB 16, PB 21, PB 29). Organ podatkowy jest zobligowany przepisem art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa do podejmowania czynności sprawdzających polegających na ustaleniu stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności wykazanych przedmiotów opodatkowania z będącymi w posiadaniu organu podatkowego dokumentami, np. otrzymywanymi ze Starostwa Powiatowego zawiadomieniami o zmianach czy informacjami o działkach. Zgodnie z art. 274a § 2 ww. ustawy - w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych;
 - w Gminie Goszczanów budynki mieszkalne lub ich części z wyjątkiem części przeznaczonych na działalność gospodarczą zostały zwolnione z podatku od nieruchomości uchwałą Rady Gminy Goszczanów nr II/11/2002 z dnia 12 grudnia 2002 roku, jednak na mocy art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o którym mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów ustawy. Przy braku zadeklarowanych powierzchni mieszkalnych (podatnik PB 21) organ

podatkowy nie może wyliczyć i uwzględnić w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP skutków finansowych udzielonego przez Radę Gminy Goszczanów zwolnienia, oraz skutków obniżenia górnych stawek podatkowych;

- wystąpiły liczne przypadki deklarowania powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych (podatnicy PD 3, PD 5, PD 14, PD 15, PB 19, PB 20, PB 25, PB 26, PB 27, PB 28) i budynków pozostałych (podatnicy PD 1, PD 3, PD 6, PD 13, PB 17, PB 18, PB 19, PB 20, PB 22, PB 27) mniejszej niż 65%³ powierzchni zabudowy wynikającej z ewidencji gruntów i budynków, co może mieć wpływ na rzetelność wykazywanych w sprawozdawczości skutków finansowych udzielonych zwolnień oraz obniżenia górnych stawek podatkowych – w przypadku budynków mieszkalnych, natomiast w zakresie budynków pozostałych lub budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, na wysokość skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych oraz na wysokość uzyskiwanych dochodów własnych Gminy z tytułu podatku od nieruchomości;
- stwierdzono również sytuacje, w których deklarowana powierzchnia użytkowa budynków była większa niż powierzchnia zabudowy wynikająca z informacji o działce, np.: 1] podatnik PD 1 deklarował powierzchnię budynków mieszkalnych, a w informacji o działce po dokonanej modernizacji gruntów i budynków ujawniono tylko budynki handlowo-usługowe; 2] podatnicy PD 2 oraz PB 16 - zadeklarowane powierzchnie budynków pozostałych stanowią odpowiednio 122% i 240% powierzchni zabudowy wynikającej z informacji o działkach, a w przypadku podatnika PD 9, który mimo wezwania nie złożył informacji o nieruchomościach, opodatkowana powierzchnia budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej stanowi 111% powierzchni zabudowy wynikającej z informacji o działce.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

Uchwałą nr XXVIII/170/21 Rady Gminy Goszczanów z dnia 31 sierpnia 2021 roku w sprawie zmiany do WPF Goszczanów na lata 2021 – 2027, zmniejszono limit wydatków na 2021 rok dla inwestycji pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 114412E w Poprężnikach” do kwoty 478.185,00 zł oraz limit zobowiązań do kwoty 0,25 zł. Limit zobowiązań stanowi upoważnienie udzielane przez Radę Gminy do zaciągania przez Wójta zobowiązań wieloletnich. Zaciągnięcie zobowiązania tj. zawarcie umowy nie upoważnia do dokonania w danym roku zmniejszenia limitu zobowiązań. W 2021 roku limit zobowiązań powinien pozostać do końca roku określony co najmniej w kwocie 478.185,00 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 228 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 228 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych - uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Stosownie do przepisów art. 226 ust. 3 ww. ustawy, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1) nazwę i cel; 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4) limity wydatków w poszczególnych latach; 5) limit zobowiązań. Ponadto, w myśl

³ Procentowe wyliczenie wg założeń przyjętych na potrzeby kontroli danego zagadnienia.

art. 226 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia. Przedsięwzięciem jest wieloletnie zadanie lub projekt, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ww. ustawy.

W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji

1. W wyniku kontroli trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych:
 - 1) dla zadania pn. „Odbiór odpadów komunalnych z terenu gminy Goszczanów”, 2) dla zadania pn. „Zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu gminy Goszczanów” oraz 3) dla zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 114412E w Poprężnikach” stwierdzono niżej opisane, powtarzające się, nieprawidłowości:
 - zamawiający określił termin związania ofertą – 30 dni, niezgodnie z art. 307 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1710), według którego - wykonawca jest związany ofertą do upływu terminu określonego datą w dokumentach zamówienia;
 - w specyfikacji warunków zamówienia zamawiający zawarł informację, iż nie dopuszcza składania ofert częściowych, bez podania powodów niedokonania podziału zamówienia na części co było wymagane w dokumentach zamówienia, zgodnie z art. 91 ust. 2 ww. ustawy, stosownie do którego - *zamawiający wskazuje w dokumentach zamówienia powody niedokonania podziału zamówienia na części*. Jak stanowi art. 7 pkt 3 ustawy - ilekroć w ustawie jest mowa o dokumentach zamówienia - należy przez to rozumieć dokumenty sporządzone przez zamawiającego lub dokumenty, do których zamawiający odwołuje się, inne niż ogłoszenie, służące do określenia lub opisanie warunków zamówienia, w tym specyfikacja warunków zamówienia oraz opis potrzeb i wymagań;
 - zamawiający w dniu otwarcia ofert umieścił na stronie internetowej prowadzonego postępowania <https://miniportal.uzp.gov.pl/> oraz dodatkowo na stronie internetowej BIP zamawiającego <https://goszczanow.bip.gov.pl/> informację o wysokości kwoty na sfinansowanie zamówienia. W potwierdzeniu upublicznienia ww. informacji na ww. stronach internetowych widniała data ostatniej zmiany/modyfikacji po godzinie otwarcie ofert wskazanej w ogłoszeniu o zamówieniu oraz SWZ. Zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający, najpóźniej przed otwarciem ofert, udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia.

Informacja musi być podana najpóźniej przed otwarciem ofert, termin najpóźniej, jest terminem ostatecznym czyli nie później niż do dnia i godziny otwarcia ofert. Zapewnienie technicznej możliwości wywiązania się z ustawowego obowiązku leży w gestii organizatora postępowania. Zamawiający powinien korzystać z takich narzędzi informatycznych, które pozwalają na prawidłowe prowadzenie procedury. Strona prowadzonego postępowania jest określana przez zamawiającego i to on jest zobowiązany do wyboru rozwiązań informatycznych w pełni zgodnych z obowiązującymi

przepisami. Jeżeli zatem np. miniPortal nie zapewnia zgodności z wymaganiami wynikającymi z ustawy Prawo zamówień publicznych, to nie powinien być wskazany jako strona prowadzonego postępowania;

- w sporządzonym protokole (DRUK ZP-TP) w pkt 6 lit. A ppkt 4 należało wskazać Przewodniczącą Stałej Komisji Przetargowej jako osobę wykonującą czynności związane z przeprowadzeniem postępowania wraz ze wskazaniem zakresu czynności w związku z podpisaniem dokumentów zamówienia. Ponadto w pkt. 30 nie wymieniono w załącznikach wszystkich dokumentów, np. oferty, oświadczenia, zawiadomienia, umowy i innych dokumentów i informacji składanych przez zamawiającego i wykonawców w toku prowadzonego postępowania, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania z wykonawcami, zawiadomienia, wnioski, dowód przekazania ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego stanowią załączniki do protokołu postępowania.
2. W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn. „Odbiór odpadów komunalnych z terenu gminy Goszczanów” stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:
- zamawiający określił wadium w wysokości 10.000,00 zł, niezgodnie z art. 281 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, według którego dla postępowania o udzielenie zamówienia klasycznego o wartości mniejszej niż progi unijne kwota wadium nie może być większa niż 1,5 % wartości zamówienia. W przedmiotowym postępowaniu wadium nie powinno być wyższe od kwoty 8.321,88 zł stanowiącej 1,5 % wartości zamówienia w kwocie 554.792,00 zł netto;
 - umowa nr 3/2021 z dnia 7 czerwca 2021 roku nie została kontrasygnowana przez Skarbnika Gminy. Obowiązek dokonania kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego lub przez osobę przez niego upoważnioną, dla skuteczności czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych wynikał z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), zgodnie z którym - jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej;
 - wykonawca przedstawił zabezpieczenie należytego wykonania umowy nr 3/2021 z dnia 7 czerwca 2021 roku w wysokości 5 % wynagrodzenia brutto – 29.430,00 zł w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania kontraktu Nr 998A959048 z dnia 2 czerwca 2021 roku, wystawiona została przez UNIQA Towarzystwo Ubezpieczeń S.A 00-867 Warszawa, ul. Chłodna 51, okres ważności od dnia 1 lipca 2021 roku do dnia 31 lipca 2023 roku. W Specyfikacji warunków zamówienia w rozdziale XXII w pkt 4 zapisano, że *„...z dokumentu stwierdzającego wniesienie zabezpieczenia w formie innej niż pieniądzu musi wynikać, że zabezpieczenie dotyczy należytego wykonania umowy w sprawie zamówienia publicznego na postępowanie o udzielenie zamówienia*

publicznego pn. „Odbiór odpadów komunalnych pochodzących z terenu gminy Goszczanów”, w pkt 5 zapisano również, że „...wysokość zabezpieczenia zamawiający ustala 5 % ceny całkowitej – wynagrodzenia umownego brutto podanej w ofercie i musi zostać wniesione najpóźniej w dniu podpisania umowy (przed momentem złożenia podpisów przez uprawnionych przedstawicieli stron na umowie).” Z kolei w pkt 6 ww. rozdziału zapisano, iż „...zamawiający wymaga aby w treści takiego dokumentu znalazło się oświadczenie Gwaranta (Poręczyciela) zawierające zobowiązanie do zapłaty kwoty zabezpieczenia nieodwołalnie i bezwarunkowo na pierwsze żądanie Zamawiającego zawierające oświadczenie, że zaistniały okoliczności zatrzymania zabezpieczenia należytego wykonania umowy, bez potwierdzania tych okoliczności”. W § 7 zawartej z wykonawcą umowy nr 3/2021 z dnia 7 czerwca 2021 roku zapisano, że wykonawca wnosi zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formach określonych w art. 450 ustawy Prawo zamówień publicznych, w wysokości 5 % wynagrodzenia umownego za przedmiot umowy, co stanowiło kwotę 29.430,00 zł. W ust. 2 stwierdzono, iż „...ustala się, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostanie wniesione najpóźniej w dniu podpisania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej Nr 998A959048 z dnia 2 czerwca 2021 roku”. Przedstawiona zamawiającemu gwarancja ubezpieczeniowa w § 1 zawiera zapis, iż: „...gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę Beneficjentowi należności z tytułu wymienionego w § 2 niniejszej gwarancji do kwoty 29.430,00 zł ” z kolei § 2 stanowi, iż: „Niniejsza gwarancja zabezpiecza roszczenia Beneficjenta w stosunku do Zobowiązanego z tytułu wymagalnych kar umownych wynikających z niewykonania lub nienależytego wykonania przez Zobowiązanego Kontraktu określonego w § 1, zgodnie z jego treścią z dnia wystawienia niniejszej gwarancji, które to kary nie zostały zapłacone przez Zobowiązanego”. W § 4 czytamy, iż: „...na podstawie niniejszej gwarancji Gwarant zapłaci na rzecz Beneficjenta należną kwotę w terminie 30 (trzydziestu) dni od daty otrzymania od Beneficjenta pierwszego pisemnego wezwania do zapłaty wraz z załącznikami określonymi w § 6 ”, który to stanowi, iż: „...do wezwania do zapłaty należy dołączyć m.in. pisemne oświadczenie, że Zobowiązany, pomimo pisemnego wezwania, nie wykonał lub nienależycie wykonał Kontrakt objęty niniejszą gwarancją i nie uiścił wymagalnych kar umownych oraz, że żądana kwota jest należna z tytułu niniejszej gwarancji”.

W kontekście powyższych ustaleń należy wskazać, że ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 449 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 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 2022 r., poz. 1360 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)⁴. Nie można zatem ograniczać roszczeń wyłącznie do należności z tytułu kar umownych. Przedłożona zamawiającemu gwarancja ubezpieczeniowa stanowiła, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń) zgłaszanych przez zamawiającego. Wprawdzie w § 8 zawartej pomiędzy stronami umowy nr 3/2021 uregulowano kary umowne, jednak w praktyce niemożliwe jest objęcie karami wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia. Sumując mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, należy uznać, że wykonawca nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnego z wymogami wskazanymi w SWZ. Zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu z dnia 2 czerwca 2021 roku, przedmiotowa gwarancja ograniczała się bowiem wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. Zamawiający winien zatem przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tj. nieograniczonego do kar umownych). Stosownie do treści art. 263 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, uchylał się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosił wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający mógł dokonać ponownego badania i oceny ofert spośród pozostałych w postępowaniu wykonawców oraz wybrać najkorzystniejszą ofertę albo unieważnić postępowanie. Przepis art. 98 ust. 6 pkt 2 lit. b powołanej ustawy obligował zamawiającego do zatrzymania wadium wraz z odsetkami, jeżeli wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

3. W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn. „Zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu gminy Goszczanów” stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:
 - w specyfikacji warunków zamówienia zamawiający zawarł informację, o kryteriach wyboru oferty najkorzystniejszej: 1) cena – 60% i 2) termin płatności – 40%, według zasad: od 15 do 20 dni oferta otrzyma 20 punktów, 21 do 26 dni oferta otrzyma 30 punktów oraz 27 i więcej dni oferta otrzyma 40 punktów. Zamawiający ustanawiając kryterium terminu płatności powinien uwzględnić postanowienia ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 893). Zgodnie z art. 5 ww. ustawy jeżeli strony transakcji handlowej, z wyłączeniem podmiotu publicznego będącego podmiotem leczniczym, przewidziały w umowie termin zapłaty

⁴ I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska: Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany do art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych; LEX.

dłuższy niż 30 dni, wierzyciel, który nie jest dużym przedsiębiorcą, może żądać odsetek ustawowych po upływie 30 dni, liczonych od dnia spełnienia swojego świadczenia i doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, do dnia zapłaty, ale nie dłużej niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego. Wobec powyższego zamawiający - Gmina Goszczanów, będąca podmiotem publicznym winna zastrzec dopuszczalny maksymalny termin 30-dniowy, gdyż naraża się na obowiązek zapłaty odsetek ustawowych. Skorzystanie przez wykonawcę z uprawnień określonych w przytaczanych przepisach może w istotny sposób wpłynąć na cenę świadczenia. Terminy dłuższe niż 30-dniowe nie powinny być więc preferowane przez zamawiającego, gdyż w rzeczywistości mogą się okazać mniej korzystne, co przesądza o wadliwości takiego sposobu oceny spełniania kryterium. Ponadto, należy zauważyć, że zamawiający - Gmina Goszczanów stosunkowo szybko dokonywała płatności za faktury, wobec powyższego ustanowienie kryterium odnoszącego się do terminu płatności faktury nie było istotne z punktu widzenia osiągnięcia celów zamówienia, czy też nie odpowiadała na istotne potrzeby zamawiającego;

4. W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi gminnej Nr 114412E w Poprężnikach” stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:
 - w specyfikacji warunków zamówienia zamawiający zawarł informację o wymaganiach dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Zamawiający ustalił zabezpieczenie w wysokości 10% ceny całkowitej – wynagrodzenia umownego brutto podanego w ofercie, z terminem wniesienia najpóźniej w dniu podpisania umowy, co było niezgodne z art. 452 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowił, iż zabezpieczenie ustala się w wysokości nieprzekraczającej 5% ceny całkowitej podanej w ofercie. Zgodnie z art. 452 ust. 3 ww. ustawy - zabezpieczenie można ustalić w wysokości większej niż określona w ust. 2, nie większej jednak niż 10% ceny całkowitej podanej w ofercie, jeżeli jest to uzasadnione przedmiotem zamówienia lub wystąpieniem ryzyka związanego z realizacją zamówienia, co zamawiający opisał w SWZ lub innych dokumentach zamówienia. Przesłanki te w przedmiotowym postępowaniu nie miały miejsca;
 - zgodnie z art. 112 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności. Zasada proporcjonalności oznacza obowiązek opisanie warunków udziału tak, by były skorelowane z przedmiotem, wielkością, wartością, stopniem złożoności przedmiotu zamówienia oraz by równocześnie nie ograniczały dostępu do zamówienia podmiotom będącym w stanie z powodzeniem zrealizować dany kontrakt. W przypadku warunków dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej wykonawców, na podstawie art. 116 ust. 1 ww. ustawy - zamawiający może określić warunki dotyczące niezbędnego wykształcenia, kwalifikacji zawodowych, doświadczenia, potencjału technicznego wykonawcy lub osób skierowanych przez wykonawcę do realizacji zamówienia, umożliwiające realizację zamówienia na odpowiednim poziomie jakości. Weryfikacja spełnienia

postawionych warunków odbywa się w oparciu o oświadczenia lub dokumenty, które zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji warunków zamówienia. Katalog dokumentów, których ma prawo żądać zamawiający został wskazany w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2020 r., poz. 2415).

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu z dnia 31 marca 2021 roku, pod numerem 2021/BZP 00025945/01 w sekcji V pkt. 5.4. oraz w specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), w rozdziale VIII pkt. 2 ppkt. 4) oraz załączniku nr 5, określił warunki udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, tj. wykazanie, że wykonawca *„...w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wykonał należycie co najmniej 3 zamówienia (w tym jedno na kwotę minimum 1.000.000,00 zł brutto) polegające na przebudowie lub budowie drogi)”*. Opisuując w taki sposób warunek udziału w postępowaniu zamawiający ograniczył okres posiadanego doświadczenia, a tym samym zawęził krąg wykonawców, którzy skutecznie mogliby ubiegać się o udzielenie opisywanego zamówienia a wskazane zadanie mogliby zrealizować prawidłowo. Skoro przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych i rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie podmiotowych środków dowodowych oraz innych dokumentów lub oświadczeń, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia - dopuszczają w przypadku robót budowlanych weryfikację doświadczenia w okresie 5 lat, to warunek ograniczający ten okres do 3 lat, jest nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia, tym samym wykonawcy posiadający stosowną wiedzę i doświadczenie w realizacji podobnych prac mogli zostać wyeliminowani z możliwości ubiegania się o udzielenie zamówienia a skrócenie tego terminu do 3 lat stanowiło naruszenie zarówno art. 112 ust. 1 ww. ustawy jak i § 9 ust. 1 pkt 1 przedmiotowego rozporządzenia. Skonstruowany w ten sposób przez zamawiającego w ogłoszeniu oraz w SWZ warunek udziału w postępowaniu był bezprawny i dyskryminujący, ponieważ do postępowania nie mogli przystąpić wykonawcy, którzy zrealizowali/wykonali roboty budowlane w dłuższym okresie tj. 5 lat, którzy mogliby ewentualnie zaproponować korzystniejsze warunki realizacji inwestycji. Ponadto, z uwagi na szacunkową wartość zamówienia określoną na kwotę 648.210,32 zł netto (ok. 800.000 zł brutto), ww. warunek związany z udziałem w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej, który zakładał wykazanie się trzykrotną należyłą realizacją zamówienia polegającego na przebudowie lub budowie drogi (w tym jednego na kwotę minimum 1.000.000,00 zł brutto), tj. na istotnie wyższym poziomie od wartości zamówienia, również stanowił naruszenie reguły proporcjonalności zawartej w art. 112 ust. 1 ww. ustawy. *„Punktem wyjścia dla oceny warunku wyrażonego kwotowo w kontekście zasady proporcjonalności powinno być odniesienie tej kwoty do wartości zamówienia, tzn. wartość określona w warunku powinna być współmierna od wartości zamówienia i być z nią wartościowo skorelowana”*. (wyrok KIO z dnia 8 grudnia 2021 roku sygn. akt KIO 3439/21). Z kolei w

wyroku KIO z dnia 16 czerwca 2021 roku (sygn. akt KIO 1163/21) czytamy m.in. *„Proporcjonalność warunku udziału w postępowaniu należy rozumieć jako opisanie warunku na poziomie, który jest usprawiedliwiony dbałością o jakość i rzetelność wykonania przedmiotu zamówienia, nie zaś wprowadzanie nieuzasadnionego z punktu widzenia wykonywania przyszłej umowy ograniczenia w dostępie do udziału w postępowaniu. Proporcjonalność oznacza zatem zachowanie równowagi pomiędzy interesem zamawiającego w uzyskaniu rękojmi należytego wykonania zamówienia a interesem wykonawców, którzy przez sformułowanie nadmiernych wymagań mogą zostać wyeliminowani z postępowania. Nieproporcjonalność warunku zachodzi w sytuacji, gdy równowaga ta zostanie zachwiana, uniemożliwiając ubieganie się o zamówienie wykonawcom mającym doświadczenie dające rękojmię jego prawidłowej realizacji”*. Tak więc przy określaniu warunków udziału zamawiający musi ograniczyć się wyłącznie do wymagań niezbędnych do należytego wykonania zamówienia, przyjęte warunki udziału nie mogą zatem wykraczać poza to, co jest racjonalnie niezbędne do osiągnięcia celu, a więc wyboru oferty pochodzącej od wykonawcy zdolnego do należytego wykonania zamówienia. Wymaganie od potencjalnych wykonawców legitymowania się doświadczeniem w zakresie 3 zamówień polegających na przebudowie lub budowie drogi (w tym jednego na kwotę minimum 1.000.000,00 zł brutto) narusza ww. przepis ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż jest sformułowany w sposób nadmierny, wartość brutto warunku jest zbyt wygórowana zatem nieproporcjonalna do przedmiotu zamówienia, a także utrudnia uczciwą konkurencję, wprowadzając nieuzasadnione z punktu widzenia wykonywania przyszłej umowy ograniczenia w dostępie do udziału w postępowaniu.

5. Zamawiający podał błędne wartości udzielonych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w 2020 roku, które to sprawozdanie przekazał w dniu 26 lutego 2021 roku, pod nr ZP-SR/140973-2020. W pkt II „Zamówienia klasyczne o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy, i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy” zamawiający - Gmina Goszczanów wykazał: a) 5 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia albo zawarciem umowy ramowej na roboty budowlane w trybie przetargu nieograniczonego o łącznej wartości 3.960.007,25 zł. Zgodnie z rejestrem umów - łączna wartość zawartych umów bez podatku od towarów i usług wynosiła 3.960.007,35 zł; b) 2 postępowania zakończone udzieleniem zamówienia albo zawarciem umowy ramowej na usługi o łącznej wartości 293.528,00 zł, w tym 1 zamówienie w trybie negocjacji bez ogłoszenia o wartości 154.640,00 zł. Zgodnie z rejestrem umów w trybie zamówienia z wolnej ręki została zawarta umowa Nr 5/2020 w dniu 29 czerwca 2020 roku na zagospodarowanie odpadów komunalnych o wartości 38.660,00 zł netto miesięcznie na okres od 1 lipca 2020 roku do 30 września 2020 roku, tj. 3 miesiące (3 x 38.660,00 zł), co daje wartość udzielonego zamówienia na kwotę 115.980,00 zł netto. Prawidłowo w sprawozdaniu winno być ujęte zamówienie z wolnej ręki o wartość 115.980,00 zł netto, co łącznie z wykazanim prawidłowo zamówieniem w trybie przetargu nieograniczonego (115.980,00 + 138.888,00) powinno dać kwotę 254.868,00 zł. W dniu 1 marca 2021 roku dokonano korekty sprawozdania za 2020 rok pod nr ZP-

SR/163011-2020. W pkt II „Zamówienia klasyczne o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy, i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy” Zamawiający nie skorygował wartości zawartych umów bez podatku od towarów i usług dla robót budowlanych, jak i usług, natomiast skorygował pozycję dla dostaw z jednego zamówienia o wartości 87.867,00 zł, dodając drugie zamówienie o wartości 959.154,00 zł brutto (779.800,00 zł netto), o łącznej wartości zawartych umów bez podatku od towarów i usług 1.047.021,00 zł. Zgodnie z rejestrem umów zamawiający w korekcie uwzględnił wartość postępowania na dostawę, na mocy zawartego w dniu 24 czerwca 2020 roku porozumienia z Ochotniczą Strażą Pożarną w Goszczanowie w sprawie przeprowadzenia procedury związanej z udzieleniem zamówienia na „Zakup średniego samochodu ratowniczo – gaśniczego dla OSP Goszczanów”. Zgodnie z treścią zawartego „Porozumienia” Gmina była odpowiedzialna za przeprowadzenia procedury, natomiast OSP do zawarcia umowy z wyłonionym w drodze przetargu wykonawcą. Porozumienie obowiązywało zgodnie z § 5 do dnia zakończenia procedury przetargowej.

Zamawiający był zobowiązany do sporządzenia rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach na podstawie art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.- obowiązującej w danym czasie). Sprawozdanie zamawiający przekazywał Prezesowi Urzędu w terminie do dnia 1 marca każdego roku następującego po roku, którego dotyczyło sprawozdanie. Zgodnie z art. 2 pkt 12 ww. ustawy - zamawiającym może być osoba fizyczna, osoba prawna albo jednostka organizacyjną nieposiadająca osobowości prawnej obowiązana do stosowania ww. ustawy. Ochotnicza Straż Pożarna była zobowiązana do złożenia rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach, na podstawie przesłanek zobowiązujących ją do stosowania przepisów przedmiotowej ustawy określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3, zgodnie z którymi OSP jest jednostką utworzoną w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego. Co więcej w analizowanym przypadku zamawiającym była OSP, gdyż występowała jako strona umowy w sprawie zamówienia ze sprzedawcą samochodu pożarniczego. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 ww. ustawy - zamawiający mógł powierzyć pomocnicze działania zakupowe własnej jednostce organizacyjnej lub osobie trzeciej. Do pomocniczych działań zakupowych zalicza się m.in. przygotowanie postępowań o udzielenie zamówienia i przeprowadzanie ich, w imieniu i na rzecz zamawiającego (art. 15 ust. 4 pkt 3 ustawy). W takim wypadku własna jednostka organizacyjna lub osoba trzecia, która w imieniu zamawiającego przygotowuje i przeprowadza postępowanie, działa, jako pełnomocnik zamawiającego. Sumując, Gmina działała jedynie jako pełnomocnik zamawiającego, który powierzył jej przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, OSP nie straciła na skutek tej czynności statusu zamawiającego, który udziela zamówienia. W ww. okolicznościach to zamawiający jakim była OSP, a nie podmiot który wykonywał w jego imieniu pomocnicze działania zakupowe, sporządza i przekazuje Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych roczne sprawozdanie, w którym uwzględnia również informację o zamówieniach udzielonych

w imieniu tego zamawiającego przez własną jednostkę organizacyjną lub przez osobę trzecią. Zatem, obowiązek wykazania w sprawozdaniu rocznym informacji o zamówieniu udzielonym na mocy porozumienia na dostawę pn. „Zakup średniego samochodu ratowniczo – gaśniczego dla OSP Goszczanów” o wartości 779.800,00 zł netto (959.154,00 zł brutto) spoczywał na OSP, jako zamawiającym, który udzielił zamówienia zawierając umowę.

W zakresie gospodarki nieruchomościami

1. Stwierdzono brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (ust. 2). Plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat (ust. 2a).
2. Ostatnia aktualizacja wysokości opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych była przeprowadzona w grudniu 2014 roku. Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W zakresie inwentaryzacji

1. W protokole z weryfikacji gruntów nie wyspecyfikowano działek, które były przedmiotem inwentaryzacji w drodze weryfikacji według numeru działki, powierzchni, lokalizacji czy wartości, a jedynie wskazano powierzchnie gruntów i ich łączne wartości wg podgrup i rodzajów gruntów (np. użytki rolne, grunty leśne, grunty zabudowane i zurbanizowane, grunty oddane w użytkowanie wieczyste), wynikające z księgi inwentarzowej. W protokole zapisano, że w dniu 7 stycznia 2022 roku zweryfikowano saldo konta 011-1 w części dotyczącej gruntów (grupa 0) i stwierdzono, że wynika ono z zapisów prawidłowo udokumentowanych sprawdzonymi i zatwierdzonymi dokumentami. Jest ono realne i poprawnie ustalone. Zgodnie § 8 ust. 1

rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiednio gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości. Przy wskazanym sposobie prowadzenia ewidencji spełnienie wskazanego wymogu nie było możliwe.

2. W wyniku inwentaryzacji gruntów w drodze weryfikacji nie dokonano porównania danych dotyczących gruntów, z ewidencją gruntów, prowadzoną na stanowisku ds. gospodarki gruntami i z odpowiednimi dokumentami tam się znajdującymi (np. decyzje komunalizacyjne, wypisy z ewidencji geodezyjnej gruntów; decyzje o przekazaniu nieruchomości w użytkowanie wieczyste, decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, decyzje o przekazaniu nieruchomości w trwały zarząd; akty notarialne dot. sprzedaży nieruchomości itp.), a tym samym nie dokonano rzetelnej inwentaryzacji gruntów. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy rzeczowo właściwi w zakresie szczegółowo wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Ewidencję analityczną do konta 260 – Zobowiązania finansowe, prowadzić zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, tj. rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibą poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniu RB-NDS, w pozycji wykonanie, danych dotyczących poszczególnych źródeł przychodów, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144).

3. Wykazywać środki pieniężne stanowiące wydatki niewygasające, zgromadzone na wydzielonym rachunku bankowym, w bilansie z wykonania budżetu w pozycji Środki pieniężne budżetu.
4. Przestrzegać zasady określonej w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którą - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz ujmować w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, wszystkie operacje gospodarcze i finansowe dotyczące tego okresu, stosownie do wymogu wynikającego z art. 20 ust. 1 powołanej ustawy.
5. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej na koncie 201 - Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, w sposób umożliwiający ustalenie ewentualnych zobowiązań wymagalnych, do celów sprawozdawczości budżetowej.
6. Ewidencję gruntów prowadzić zgodnie z uregulowaniami zawartymi w art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
7. Zapewnić wypełnienie obowiązku w zakresie uzgadniania ewidencji analitycznej z ewidencją syntetyczną, w zakresie materiałów, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami art. 16 ustawy o rachunkowości.
8. Przypisu podatku od nieruchomości dla osób fizycznych dokonywać biorąc pod uwagę datę doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.
9. Rozważyć składanie zawiadomień w celu wszczęcia dochodzenia o popełnienie czynów określonych w art. 54 i art. 56 ustawy z dnia 10 września 1999 roku Kodeks karny skarbowy, w przypadku gdy podatnik, który uchylając się od opodatkowania, nie ujawnia właściwemu organowi przedmiotu lub podstawy opodatkowania lub nie składa deklaracji, podaje nieprawdę lub zataja prawdę albo nie dopełnia obowiązku zawiadomienia o zmianie objętych nimi danych, przez co naraża podatek na uszczuplenie.
10. Podjąć, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego i wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatników podatku od nieruchomości, wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego oraz poinformować szczegółowo Izbę o wynikach tych czynności.
11. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych, na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. W zależności od wyników czynności sprawdzających wykorzystywać kompetencje organu podatkowego wynikające z art. 274a ww. ustawy.
12. Zapewnić przestrzeganie unormowań zawartych w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w zakresie dokonywania przez Skarbnika Gminy lub osobę przez niego upoważnioną kontrasygnaty umów skutkujących zaciąganiem zobowiązań pieniężnych.

13. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, w zakresie:
 - określania datą terminu związania ofertą w dokumentach zamówienia, zgodnie z art. 307 ust. 1 ustawy;
 - podawania powodów niedokonania podziału zamówienia na części w dokumentach zamówienia, zgodnie z art 91 ust. 2 ustawy;
 - udostępniania na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacji o kwocie, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, najpóźniej przed otwarciem ofert, zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy;
 - rzetelnego sporządzania protokołu, w tym informacji o załącznikach do protokołu postępowania, stosownie do art. 73 ust. 1 ww. ustawy;
 - określania wysokości wadium dla postępowań o udzielenie zamówień klasycznych o wartościach mniejszych niż progi unijne, według reguł zawartych w art. 281 ust. 4 ustawy;
 - egzekwowania od wykonawców wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość wymogom określonym w art. 449 ust. 2 ww. ustawy i w specyfikacji warunków zamówienia, w szczególności zabezpiecza interesy zamawiającego w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia;
 - ustalania wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zgodnie z wymogami zawartymi w art. 452 ust. 2 ustawy;
14. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie określania uzasadnionych kryteriów oceny ofert na poziomie niezbędnym do osiągnięcia celów zamówienia, jakim jest wyłonienie wykonawcy, który będzie zdolny prawidłowo zrealizować zamówienie zgodnie z potrzebami zamawiającego oraz określania warunków udziału w postępowaniu w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiającą ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności, zgodnie z art. 112 ust. 1 ww. ustawy.
15. Zapewnić dołożenie należytej staranności przez właściwych rzeczowo pracowników w zakresie sporządzania rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych.
16. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w zakresie wymogu sporządzania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym mowa w art. 25 ust. 2 ustawy.
17. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających dokonanie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości wskazanych w protokole kontroli.
18. Zapewnić rzetelne przeprowadzanie inwentaryzacji gruntów w drodze weryfikacji, z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych,

samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

19. Przestrzegać art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy w Goszczanowie
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Goszczanowie
aa.