

Łódź, dnia 2 listopada 2022 roku

Pan
Aleksander Owczarek
Wójt Gminy Biała

WK – 602/42/2022

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 Biała¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z okresu 2020 – 2021 i z lat wcześniejszych, dotyczące m.in. kontroli wewnętrznej; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; realizacji dochodów z podatków lokalnych i 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 księgowości i sprawozdawczości

1. W kontrolowanym okresie jednostka nie prowadziła ewidencji szczegółowej do konta 909 – Rozliczenia międzyokresowe, na którym ewidencjonowano część oświatową subwencji ogólnej, przekazywaną w grudniu na styczeń roku następnego oraz środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych. Zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 909 – Rozliczenia międzyokresowe, zawartym w przepisach 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

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 6 czerwca 2022 roku – 22 lipca 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 9 września 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 roku, poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

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 konta 909 powinna umożliwiać ustalenie stanu rozliczeń międzyokresowych według ich tytułów.

2. Na dzień 31 grudnia 2021 roku konto 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych, w ewidencji Urzędu Gminy wykazywało saldo Ma w wysokości 152.089,07 zł z tytułu niewykorzystanych wydatków - nadwyżki podatku od towarów i usług naliczonego nad należnym do zwrotu z Urzędu Skarbowego (deklaracja VAT-7 za 12/2021) - zwrot środków pieniężnych z Urzędu Skarbowego nastąpił w dniu 23 marca 2022 roku (wyciąg bankowy nr 47/2022).

Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych, zawartym w przepisach rozporządzeni 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 - konto 223 służy do ewidencji rozliczenia zrealizowanych przez jednostkę wydatków budżetowych, w tym wydatków w ramach współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków europejskich. Na stronie Wn konta 223 ujmuje się w szczególności: 1) w ciągu roku budżetowego okresowe lub roczne przeniesienia, na podstawie sprawozdań budżetowych, zrealizowanych wydatków budżetowych, w tym wydatków budżetu państwa w ramach współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków europejskich na konto 800; 2) okresowe przelewy środków pieniężnych na pokrycie wydatków budżetowych oraz wydatków w ramach współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków europejskich, w korespondencji z kontem 130. Na stronie Ma konta 223 ujmuje się w szczególności: 1) okresowe wpływy środków pieniężnych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, w tym wydatków budżetu państwa w ramach współfinansowania programów i projektów realizowanych ze środków europejskich, w korespondencji z kontem 130; 2) okresowe wpływy środków pieniężnych przeznaczonych dla dysponentów niższego stopnia, w korespondencji z kontem 130.

W samorządowych jednostkach budżetowych na koncie 223 ujmuje się również operacje związane z przepływami środków europejskich w zakresie, w którym środki te stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego.

Konto 223 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, lecz niewykorzystanych do końca roku.

Saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130.

Zatem, jednostka powinna dokonać analizy zasad ujmowania rozliczeń podatku od towarów i usług (należny – naliczony), bowiem konto 223 nie

jest kontem dedykowanym do pokazywania stanu rozliczeń z urzędem skarbowym ale stanu rozliczeń budżetu z podległą jednostką organizacyjną.

3. W zakładowym planie kont - zarządzenie Wójta Gminy Biała nr 174/20 z dnia 22 czerwca 2020 roku, w opisie zasad funkcjonowania konta 071 – Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, zapisano że służy ono do ewidencji zmniejszeń i zwiększeń wartości bieżącej z tytułu umorzenia środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, które podlegają umorzeniu według stawek amortyzacyjnych ustalonych i stosowanych przez jednostkę. Nie przedłożono jednak kontrolującym ustalonych do stosowania w jednostce stawek amortyzacyjnych. Skarbnik Gminy oświadczyła, że jednostka stosuje stawki amortyzacyjne zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych, ale nie zostało to ustalone w obowiązujących uregulowaniach wewnętrznych.
4. Wystąpiły przypadki, szczegółowo opisane w protokole kontroli, wprowadzania do ewidencji środków trwałych wartości modernizacji, przebudowy i rozbudowy środków trwałych pod nowymi numerami inwentarzowymi, jako nowych środków trwałych a nie jako zwiększenia wartości istniejących i już zaewidencjonowanych środków trwałych. Przez środek trwały, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.) rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości - w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego.

Wartość dokonanego ulepszenia, np.: termomodernizacja budynku, przebudowa drogi, stanowi zwiększenie wartości istniejącego środka trwałego, nie nowy środek trwały - jeżeli spełniona jest dyspozycja art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszonego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

W przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2021 roku inwentaryzacji – arkusz spisu z natury nr 38/2021 pozycja 1 – ujęto Budynek OSP w Białej (nie ujawniono środka trwałego o nazwie Termomodernizacja budynku OSP w Białej Rządowej) o wartości 1.776.008,60 zł. W prowadzonej komputerowo od dnia 1 stycznia 2021 roku księdze środków trwałych budynek OSP w Białej występuje pod numerami inwentarzowymi:

- 00157/SB/2020 Budynek remizy OSP w Białej o wartości 417.243,22 zł;
- 00840/SB/2020 Modernizacja budynku strażnicy OSP w Białej Rządowej o wartości 192.498,00 zł;
- 00159/SB/2020 Modernizacja instalacji CO w budynku OSP w Białej

o wartości 96.294,11 zł;

- 00850/SB/2020 Termomodernizacja budynku OSP w Białej Rządowej o wartości 1.069.973,27 zł.

Łączna suma wartości wprowadzonych powyższymi numerami inwentarzowymi daje wartość wpisaną na arkuszu spisu z natury (1.776.008,60 zł), ale należy zauważyć, że przy tak prowadzonej analityce środków trwałych wyniki inwentaryzacji są trudne do zweryfikowania z prowadzoną analityką, w tym wypadku wydrukiem komputerowym z programu Środki Trwałe.

5. Stwierdzono przypadek nieterminowego wprowadzenia środka trwałego na stan ewidencji księgowej, z naruszeniem 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.
6. Stwierdzono niezgodne z postanowieniami Instrukcji inwentaryzacyjnej udokumentowanie w inwentaryzacji materiałów ujętych na koncie 310 – Opał. Zgodnie z Instrukcją inwentaryzacyjną - materiały należy inwentaryzować metodą spisu z natury (IV pkt 1). Spis z natury rzeczowych i pieniężnych składników majątku polega na ustaleniu rzeczywistej ich ilości i wpisaniu do arkusza spisu z natury (IV pkt 9). Rzeczywistą ilość z natury rzeczowych i pieniężnych składników majątku ustala się przez przeliczenie, ważenie lub zmierzenie (IV pkt 13). W celu sprawnego przeprowadzenia spisu z natury powołuje się zespoły spisowe spośród pracowników jednostki. Zespół spisowy musi się składać co najmniej z dwóch osób (IV pkt 5), w skład komisji inwentaryzacyjnej i zespołów spisowych nie mogą wejść osoby, które ponoszą odpowiedzialność materialną za spisywane składniki majątku, osoby prowadzące ewidencję księgową inwentaryzowanych składników (IV pkt 6). Zespoły spisowe dokonujące liczenia, ważenia, pomiarów nie mogą być informowane o wielkości zapasów wynikających z ewidencji (IV pkt 15). Liczenia, ważenia i pomiarów dokonuje członek zespołu spisowego w obecności osoby odpowiedzialnej za stan składników majątku (IV pkt 16), wpis do arkusza powinien nastąpić bezpośrednio po ustaleniu rzeczywistego stanu składnika majątku umożliwiając osobie materialnie odpowiedzialnej sprawdzenie prawidłowości wpisu (IV pkt 17).
7. W zakresie prawidłowości wykazywania w sprawozdaniach budżetowych Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za 2021 rok i za I kwartał 2022 roku, przychodów z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.), stwierdzono, że za 2020 rok jednostka dysponowała środkami finansowymi do wykorzystania w kolejnym roku w wysokości 4.359.504,81 zł i nie zaciągała nowych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek. Zatem w sprawozdaniu Rb-NDS za 2021 rok należało wykazać:
 - wolne środki w kwocie 1.600.011,00 zł – wyliczone w sposób następujący: wolne środki za 2019 rok w wysokości 2.279.703,00 zł należało pomniejszyć o wykonane w 2020 roku rozchody w wysokości 679.692,00 zł. Zgodnie z przepisem art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, przez

wolne środki rozumie się nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Zatem, zgodnie z obowiązującymi przepisami kategoria ta identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zastosowanie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Nie ma prawnego uzasadnienia do utożsamiania całej kwoty nadwyżki środków na rachunku jednostki samorządu terytorialnego z kwotą wolnych środków. Takie rozumienie wolnych środków zachowuje spójność z § 5 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, stosownie do którego - w celu ustalenia nadwyżki lub deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego operacje dotyczące ich dochodów i wydatków są ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem operacji szczególnych określonych w odrębnych przepisach. Sumując, jeżeli w roku budżetowym nie zaciągnięto nowych zobowiązań z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów lub pożyczek, to kwota wolnych środków rozumianych jako rozliczenie tych środków, obliczana za ten rok (do wykorzystania w roku przyszłym) nie powinna być wyższa od wolnych środków wykazanych za rok poprzedni;

- nadwyżka w kwocie 2.457.490,54 zł - wyliczona w sposób następujący: łączne środki finansowe 4.359.504,81 zł pomniejszone o ustalone wyżej wolne środki w wysokości 1.600.011,00 zł oraz o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 302.003,27 zł.

Analogicznie wypracowane środki finansowe za 2021 rok w łącznej wysokości 7.805.537,71 zł należało podzielić na tytuły wyszczególnione w sprawozdaniu Rb-NDS za I kwartał 2022 roku:

- kwotę wolnych środków obliczoną na 2021 rok - 1.600.011,00 zł należało pomniejszyć o dokonaną w 2021 roku spłatę kredytów w wysokości 670.308,00 zł i zwiększyć o zaciągnięty w 2021 roku kredyt na pokrycie deficytu w wysokości 1.500.000,00 zł – co daje wartość 2.429.703,00 zł;
- łączne środki finansowe 7.805.537,71 zł należało pomniejszyć o ustalone wyżej wolne środki w wysokości 2.429.703,00 zł oraz o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych w wysokości 187.410,11 zł – co daje kwotę 5.188.424,60 zł.

Zatem, przychody na 2022 rok w sprawozdaniu Rb-NDS za I kwartał 2022 roku należało wykazać następująco:

- D13. nadwyżka z lat ubiegłych, pomniejszona o niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych – 5.188.424,60 zł;
- D13a. niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych – 187.410,11 zł;
- D15. wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych – 2.429.703,00 zł.

W zakresie dochodów budżetowych

1. W zakresie prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości dla podatników będących osobami fizycznymi stwierdzono:
 - podatnik o numerze identyfikacyjnym (...) ³ w złożonej w 2017 roku Informacji w sprawie podatku od nieruchomości wykazał do opodatkowania 300,00 m² powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, 217,00 m² powierzchni budynków mieszkalnych oraz 42 m² powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (...) ⁴. W decyzji wymiarowej z dnia 6 lutego 2020 roku oraz w decyzji z dnia 3 lutego 2021 roku wymiarem objęto ww. powierzchnie gruntów i budynków. Z wypisu z rejestru gruntów wynikało, że podatnik jest właścicielem działki (...) ⁵, oznaczonej symbolami R, Br, W i Ps - klasa IV i V użytków o powierzchni 45.496 m². W dokumentacji znajdowała się też umowa użyczenia z dnia 3 października 2018 roku wraz z aneksem nr 1 z dnia 4 października 2018 roku, z których wynikało, że podatnik oddał w użyczenie grunty o powierzchni 300 m² i budynki o powierzchni 42 m² na czas nieokreślony. Z obrazu na mapie internetowej Geoportal360.pl oraz z informacji tam zawartych wynikało, że na działce (...) ⁶ prowadzona jest działalność gospodarcza (...) ⁷. Organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli u podatnika w zakresie powierzchni gruntu i budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej;

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

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.

- podatnik o numerze identyfikacyjnym (...) ⁸ w Informacji w sprawie podatku od nieruchomości złożonej w 2003 roku wykazał w przedmiotach do opodatkowania: 8.874,00 m² powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 2.626,00 m² powierzchni gruntów pozostałych; 1.667,00 m² powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budowle o wartości 2.713,20 zł. Opodatkowaniem objęto nieruchomość położoną w m. Biała Parcela (...) ⁹, o powierzchni 11.500 m². Z Informacji o działce (...) ¹⁰, o łącznej powierzchni 1,1500 ha, wynikało że ww. grunty stanowiły grunty rolne zabudowane oznaczone symbolem Br klasa IIIb. Organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli u podatnika w zakresie powierzchni gruntu i budynków wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej;
- podatnik o numerze identyfikacyjnym (...) ¹¹ w Informacji w sprawie podatku od nieruchomości złożonej w 2012 roku wykazał w przedmiotach do opodatkowania: 2.300,00 m² powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 133,10 m² powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz 168,23 m² powierzchni budynków pozostałych. Opodatkowaniem objęto ww. przedmioty opodatkowania. Organ podatkowy nie przeprowadzał kontroli u podatnika w zakresie powierzchni budynków wykorzystywanej do prowadzenia działalności gospodarczej.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm.), grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej – to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a.

W myśl przepisu art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych czy też użytkownikami wieczystymi gruntów.

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.

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.

W kontrolowanym okresie organ podatkowy nie przeprowadzał u podatników kontroli, których celem byłoby sprawdzenie poprawności wykazania przez podatników w informacjach i w sprawie podatku od nieruchomości podstaw opodatkowania.

Na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.) - organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu między innymi stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji (informacji) oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Natomiast, zgodnie z art. 274a § 2 powołanej ustawy, w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji (informacji) organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji (informacji), wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

Podstawowe zasady przeprowadzania kontroli podatkowej uregulowane są przepisami Działu VI ww. ustawy.

W zakresie wydatków budżetowych

Stwierdzono przypadku braku potrącenia radnemu wypłaconej diety. Zgodnie z uchwałą Rady Gminy Biała nr VI/49/19 z dnia 28 marca 2019 roku w sprawie wysokości oraz zasad wypłaty diet dla radnych Rady Gminy Biała za udział w pracach rady i jej komisjach - za każdą nieobecność radnego na sesji Rady Gminy lub na posiedzeniu Komisji Rady Gminy, której jest członkiem, potrąca się 10% przysługującej diety.

W zakresie zagadnień dotyczących planowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej

1. Uchwałą nr XXX/156/21 z dnia 4 lutego 2021 roku Rada Gminy Biała dokonała zmian w Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2021 – 2031. W wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik nr 2 do ww. uchwały, w zakresie zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Biała” (poz. 1.1.2.2. i poz. 1.3.2.3.) ustalono: okres realizacji 2019 – 2021; łączne nakłady finansowe na kwotę 2.734.214,00 zł; limit wydatków na 2021 rok - 2.686.354,00 zł; limit zobowiązań - 1.065.988,99 zł.

W dniu 19 stycznia 2021 roku Gmina podpisała umowę nr 6/2021 na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w ramach projektu „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Biała”, wynagrodzenie w kwocie 52.000,00 zł.

W dniu 1 lutego 2021 roku Gmina podpisała umowę nr 7/2021 na pełnienie funkcji inżyniera kontraktu w ramach projektu „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Biała”, wynagrodzenie w kwocie 54.000,00 zł.

W dniu 26 lutego 2021 roku Gmina zawarła umowę nr 10/2021 na wykonanie projektu i uzyskanie niezbędnych decyzji, opinii i pozwoleń, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenie zamiaru wykonania

robót budowlanych oraz wykonanie prac budowlanych dla kompleksowej termomodernizacji budynku straży OSP w Białej Rządowej w ramach projektu pn. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Biała”. Za wykonanie przedmiotu umowy ustalono wynagrodzenie w kwocie 967.832,88 zł.

łącznie: 1.073.832,88 zł.

W dniu 5 marca 2021 roku została podpisana umowa nr 14/2021 na zaprojektowanie, wykonanie i dostawę dwóch tablic informacyjnych dla ww. projektu, ustalono wynagrodzenie w wysokości 922,50 zł.

łącznie: 1.074.755,38 zł.

Podpisując powyższe umowy Wójt Gminy Biała zaciągnął zobowiązanie z przekroczeniem określonego w wieloletniej prognozie finansowej limitu zobowiązań. Przekroczenie limitu zobowiązań nastąpiło na dzień 26 lutego 2021 roku o kwotę 7.843,89 zł, natomiast na dzień 5 marca 2021 roku o kwotę 8.766,39 zł.

2. Ostateczne zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2021 – 2031 Rada Gminy w Białej wprowadziła uchwałą nr XLI/200/21 z dnia 26 listopada 2021 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Biała. W wykazie przedsięwzięć stanowiącym załącznik nr 2 do ww. uchwały, w zakresie zadania inwestycyjnego pn.: „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Biała” – zmniejszono łączne nakłady finansowe do kwoty 2.731.447,00 zł, w tym limit wydatków na 2021 rok do kwoty 2.593.587,00 zł, a limit zobowiązań zmniejszono do kwoty 21.263,00 zł.

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 ustawy o finansach publicznych, 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 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. Należy zauważyć, iż limit zobowiązań stanowi upoważnienie udzielane przez radę gminy do zaciągania przez wójta zobowiązań w ramach przedsięwzięć wieloletnich. Zaciągnięcie zobowiązania tj. zawarcie umowy nie upoważnia do dokonania zmniejszenia limitu zobowiązań w danym roku. W 2021 roku limit zobowiązań powinien pozostać do końca roku określony co najmniej w kwocie 1.074.756,00 zł.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

1. W dniu 20 października 2020 roku Gmina zawarła umowę nr 62/2020 z wybranym w postępowaniu przetargowym wykonawcą: Zakładem Usług Sprzętowo – Transportowych s.c. Andrzej Bator, Mateusz Bator, z siedzibą w Wieluniu. Przedmiotem umowy było wykonanie robót budowlanych polegających na budowie kanalizacji sanitarnej w Gminie Biała – etap I w ramach projektu „Budowa oczyszczalni ścieków wraz z kanalizacją sanitarną w Gminie Biała – etap I”. Strony ustaliły za wykonanie przedmiotu umowy wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 5.896.297,15 zł brutto, z terminem realizacji robót budowlanych do dnia 30 czerwca 2022 roku.

Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umowy w wysokości 5% wynagrodzenia umownego (w kwocie 294.814,86 zł), w formie Ubezpieczeniowej Gwarancji Należytego Wykonania Kontraktu i Usunięcia Wad i Usterek nr 32GG13/0318/20/0002 z dnia 20 października 2020 roku, wystawionej przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group z siedzibą w Warszawie. Na podstawie ww. gwarancji zagwarantowano nieodwołalnie i bezwarunkowo zapłatę należności:

- w okresie od dnia 20 października 2020 roku do dnia 10 września 2022 roku do kwoty 294.814,86 zł, do zapłacenia których na rzecz beneficjenta gwarancji zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych, w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 20 października 2020 roku, dotyczącej budowy kanalizacji sanitarnej w Gminie Biała – etap I;
- w okresie od dnia 11 września 2022 roku do dnia 26 sierpnia 2027 roku do kwoty 88.444,46 zł, do zapłacenia których na rzecz beneficjenta gwarancji zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu odbioru końcowego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zamawiający mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służyło 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 roku 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.

Wskazana 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 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); [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 wyłącznie do należności z tytułu kar umownych.

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 ramach przeprowadzonej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej zostały zbadane również procedury związane z udzieleniem zamówienia publicznego na wykonanie termomodernizacji budynku Urzędu Gminy wraz z budynkiem Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Białej Drugiej, zadanie realizowane w ramach projektu pn. „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w Gminie Biała”. W wyniku kontroli nie stwierdzono naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych.

Odpowiedzialność za powyższe 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. Zapewnić prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 909 – Rozliczenia międzyokresowe, umożliwiającej ustalenie stanu rozliczeń międzyokresowych według ich tytułów, przestrzegając przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
2. W uregulowaniach wewnętrznych jednostki określić stosowane przez jednostkę stawki amortyzacyjne.

3. Księgowań na koncie 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych, dokonywać 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. Dokonać analizy stosowanej ewidencji rozliczeń podatku od towarów i usług (podatek należny – podatek naliczony), uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
4. Zaniechać wprowadzania do ewidencji środków trwałych wartości dokonanych remontów i modernizacji jako nowych środków trwałych, przestrzegając art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
5. Przestrzegać art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w zakresie terminu wprowadzania do ewidencji środków trwałych.
6. Zapewnić inwentaryzowanie materiałów – opału, metodą spisu z natury i prezentowanie wyników inwentaryzacji na arkuszu spisu z natury, zgodnie z obowiązującymi uregulowaniami wewnętrznymi.
7. Zapewnić prawidłowe prezentowanie rozliczenia stanu poszczególnych źródeł przychodów za lata poprzednie w sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego. Dokonać korekty danych w bieżącej sprawozdawczości budżetowej.
8. Rozważyć możliwość przeprowadzenia kontroli podatkowej u podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
9. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej informacji – stosownie do art. 274a § 2 ww. ustawy - wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia informacji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
10. Przed wypłatą diet radnym Gminy dokonywać rzetelnej weryfikacji sporządzonych miesięcznych Wykazów zryczałtowanych diet z posiadanymi listami obecności na posiedzeniach komisji i sesjach rady gminy.
11. Zapewnić zaciąganie zobowiązań związanych z realizowanymi przedsięwzięciami wieloletnimi w granicach limitów zobowiązań wynikających z uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej (załącznik specyfikujący przedsięwzięcia).
12. Zapewnić egzekwowanie od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania kontraktu, które zabezpiecza interesy zamawiającego w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana

Wójtą o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich nie wykonania 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 Biała,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Biała,
aa.