

Łódź, dnia 23 listopada 2022 r.

Pan
Michał Michalik
Wójt Gminy Rawa Mazowiecka

WK – 620/45/2022

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 Rawa Mazowiecka¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2020 – 2021 oraz z I półrocza 2022 roku, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; gospodarki kasowej; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; realizacji usług związanych z opieką nad bezdomnymi zwierzętami; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji składników majątku; wydatków na wynagrodzenia nauczycieli oraz rozliczenia dotacji celowej na prowadzenie rejestru wyborców. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Kierownik jednostki zaniechał ustalenia zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności, które na dzień bilansowy powinny być wycenione zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem - należności i udzielone pożyczki wycenia się w kwocie wymaganej zapłaty, z zachowaniem zasady ostrożności, z zastrzeżeniem pkt 7a. Obowiązek ustalenia powyższych zasad wynikał z art. 8 ust. 1

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 4 lipca – 2 września 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 7 października 2022 roku.

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

ww. ustawy, stosownie do którego - określając zasady (politykę) rachunkowości należy zapewnić wyodrębnienie w rachunkowości wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności, o której mowa w art. 7. Powyższe zaniechanie naruszało art. 10 ust. 1 pkt 2 i ust.2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi - kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego.

2. W zakresie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, stwierdzono że przy obliczaniu skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych, jednostka uwzględniła podatek w stawce ustawowej (górnej)³ za pojazdy (przyczepy wykorzystywane do celów rolniczych) podlegające zwolnieniu na podstawie art. 8 pkt 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1452 ze zm.). Powyższe naruszało § 3 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.), gdzie wskazano, że - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządzało się na podstawie danych księgowości podatkowej w następujący: w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy" należało wykazać kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu. W przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania - wykazuje się w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek..." sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego. W konsekwencji powyższego zawyżono kwotę skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych: za 2018 rok o kwotę 9.679,92 zł; za 2019 rok o kwotę 9.834,80 zł; za 2020 rok o kwotę 12.514,80 zł; za 2021 rok o kwotę 10.402,32 zł. W dniu 16 sierpnia 2022 roku

³ Obowiązujące na 2018 rok górne granice stawek kwotowych podatku od środków transportowych, zostały ogłoszone w obwieszczeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 28 lipca 2017 roku (M.P. z 2017 r., poz. 800); obowiązujące na 2019 rok górne granice stawek kwotowych podatku od środków transportowych zostały ogłoszone w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2018 roku (M.P. z 2018 r., poz. 745); obowiązujące na 2020 rok górne granice stawek kwotowych podatku od środków transportowych zostały ogłoszone w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2019 roku (M.P. z 2019 r., poz. 738); obowiązujące na 2021 rok górne granice stawek kwotowych podatku od środków transportowych zostały ogłoszone w obwieszczeniu Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku (M.P. z 2020 r., poz. 673).

Gmina Rawa Mazowiecka sporządziła korektę sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-PDP za ww. sprawozdawcze, w których uwzględniono uwagi dotyczące ujmowania w skutkach kwot obniżenia stawek podatku w odniesieniu do pojazdów zwolnionych ustawowo.

3. Jednostka nie dokonywała odpisów aktualizacyjnych do należności zagrożonych, co było wymagane przez art. 35b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - wartość należności aktualizuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w odniesieniu do: 1) należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub w stan upadłości oraz w stosunku do których zostało otwarte postępowanie restrukturyzacyjne lub został złożony wniosek o zatwierdzenie układu w postępowaniu o zatwierdzenie układu - do wysokości należności nieobjętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności, zgłoszonej likwidatorowi lub sędziemu-komisarzowi w postępowaniu upadłościowym lub umieszczonej w spisie wierzytelności w postępowaniu restrukturyzacyjnym; 2) należności od dłużników w przypadku oddalenia wniosku o ogłoszenie upadłości, jeżeli majątek dłużnika nie wystarcza lub jedynie wystarcza na zaspokojenie kosztów postępowania upadłościowego - w pełnej wysokości należności. W toku kontroli ustalono, że należności z tytułu podatku od nieruchomości (osoby prawne) odnotowane na analitycznej karcie podatnika o numerze: (...) ⁴ oraz należności z tytułu opłaty za użytkowanie wieczyste odnotowane na analitycznej karcie użytkownika o numerze: 2040006, 2040007, 2040017, 2040010, powinny być objęte odpisem aktualizacyjnym z uwagi na toczące się postępowania upadłościowe dłużników.
4. Wydatki na wynagrodzenie i pochodne od wynagrodzeń pracownika, który rozliczał wpłaty z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ewidencjonowano w dziale 750 rozdziale 75023 – Urzędy gmin, co naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.), zgodnie z którym - wydatki związane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w art. 6r ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powinny być ewidencjonowane w dziale 900, rozdziale 90002 – Gospodarka odpadami komunalnymi.
5. W zakresie bilansu Gminy Rawa Mazowiecka sporządzonego za 2021 rok stwierdzono, że w pozycji I.1.2. Pozostałe środki pieniężne, uwzględniono środki pieniężne znajdujące się na wyodrębnionym rachunku bankowym z przeznaczeniem na wydatki niewygasające z końcem danego roku budżetowego w wysokości 1.359.863,54 zł (saldo konta 135 strona Wn). Przyjmując systematykę podziału aktywów pieniężnych, sposób ich prezentowania w bilansie oparto m.in. na regule oznaczości podmiotowej. Zgodnie z art. 263 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach

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.

publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) - 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. Wynikająca z tego przepisu zasada 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. Zatem, środki te powinny zostać wykazane jako Środki pieniężne budżetu.

W zakresie realizacji dochodów z tytułu podatków i opłat

W odniesieniu do wymiaru podatku od nieruchomości (osoby fizyczne) stwierdzono:

- podatnik o numerze ewidencyjnym (...) ⁵ zgłosił do opodatkowania budynki pod działalność gospodarczą o powierzchni 2.063 m², budowle związane z działalnością gospodarczą, grunty związane z działalnością o powierzchni 7.188 m² oraz grunty pozostałe o powierzchni 3.515 m². Według ewidencji gruntów - podatnik, ze stałym miejscem zamieszkania w Rawie Mazowieckiej, posiadał nieruchomość zabudowaną w m. Niwna, gm. Rawa Mazowiecka, o powierzchni 10.703 m² (grunty oznaczone w ewidencji jako Bi, B), na której prowadził, co wynikało z załączonej dokumentacji, działalność gospodarczą (...) ⁶. Według informacji uzyskanych z Systemu Informacji Przestrzennej dla Gminy Rawa Mazowiecka, na wyżej wymienionych działkach, urządzone miejsca związane z prowadzoną działalnością (...) ⁷. W kontekście powyższych ustaleń, należy wskazać, że zasadnym byłoby podjęcie przez organ podatkowy działań, mających na celu ustalenie stanu faktycznego oraz istnienia ewentualnych przesłanek do objęcia wyższą stawką podatkową gruntów zadeklarowanych jako pozostałe;
- podatnik o numerze ewidencyjnym (...) ⁸, zgłosił do opodatkowania grunty zajęte pod działalność gospodarczą związaną z wydobywaniem kopalin, o powierzchni łącznej 117.719 m². Jak ustalono - podatnik prowadził

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

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

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

działalność gospodarczą związaną z wydobyciem żwiru i piasku. Według danych Rejestru Obszarów Górniczych pod numerami (...) ⁹ widnieją przestrzenie górnicze o powierzchni 277.649m² o statusie aktualny, którego użytkownikiem – koncesjonobiorcą jest ww. podatnik. Ustalona wyżej powierzchnia gruntów zajęta pod kopaliny wynika także z danych Systemu Informacji Przestrzennej dla Gminy Rawa Mazowiecka. Podatnik zaniechał opodatkowania zajętych pod prowadzoną działalność gruntów (...) ¹⁰. Wykazana do opodatkowania powierzchnia gruntów zajętych pod działalność gospodarczą była niższa o 159.930 m², od powierzchni wynikającej z ww. danych. Nieopodatkowane grunty potencjalnie pomniejszyły roczną kwotę podatku od nieruchomości o 97.557,00 zł, co stanowiło za okres objęty kontrolą kwotę 195.114,00 zł;

- według danych Rejestru Obszarów Górniczych (...) ¹¹ znajduje się na terenie Gminy Rawa Mazowiecka (...) ¹² obszar górniczy o statusie aktualny, o powierzchni 11.276 m², którego nie objęto przedmiotowym podatkiem. Z ustaleń kontroli wynikało, że kopalnia o obszarze 11.276 m² (...) ¹³ pozostawała własnością podatników o numerach ewidencyjnych (...) ¹⁴. Grunty działki (...) ¹⁵, według Rejestru Obszarów Górniczych zajęte pod ww. działalność gospodarczą, podatnik wykazał do opodatkowania jako rolne – zwolnione z opodatkowania z uwagi na ich klasę. Ponadto, zgodnie z danymi Systemu Informacji Przestrzennej dla Gminy, do działki nr (...) ¹⁶ przylegała działka

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.

¹² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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

numer (...) ¹⁷ o powierzchni 20.547 m², którą również wykorzystywano pod wydobycie kopalin, a podatnik wykazał jej grunty w całości do opodatkowania podatkiem rolnym i z uwagi na klasę gruntów podlegały one zwolnieniu ustawowemu z opodatkowania. Teren górniczy wykorzystywany przez podatnika, to według ww. danych 31.823 m². Uwzględniając stawkę podatku od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, określoną uchwałą Rady Gminy nr XXXIV.2019.17 z dnia 22 listopada 2017 roku, podatek od nieruchomości od przedmiotowych gruntów potencjalnie stanowił kwotę 19.412,00 zł za każdy rok objęty kontrolą, co łącznie stanowiło należność w wysokości 38.824,00 zł.

Organ podatkowy, pomimo wpływających do jednostki opłat eksploatacyjnych od ww. podatnika (wpłaty: z dnia 28 stycznia 2021 roku i z dnia 29 lipca 2021 roku), zaniechał podjęcia czynności mających na celu zgodne ze sposobem użytkowania opodatkowanie ww. gruntów, na podstawie art.272 i art. 274a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.). Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają użytki rolne lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego, organ podatkowy podjął w trakcie kontroli RIO.

W zakresie dochodów z majątku gminy

Kontrola podejmowanych działań windykacyjnych w odniesieniu do zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, stanowiących własność Gminy Rawa Mazowiecka, wykazała że nastąpiło przedawnienie roszczenia w zakresie zapłaty opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów na kwotę 46.484,91 zł (opłata za lata 2016-2018). Zgodnie z art. 118 ustawy w dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.) - jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata. Spółka „Jabłka Polskie w organizacji” nabyła prawo użytkowania wieczystego gruntów na podstawie umowy (akt notarialny nr 4377/2015) z dnia 20 maja 2015 roku. Umowa ta wyrokiem Sądu Rejonowego w Rawie Mazowieckiej I Wydział Cywilny (sygn. akt I C 327/16) z dnia 25 maja 2018 roku (prawomocny od dnia 23 maja 2019 roku) została unieważniona (nieważność umowy sprzedaży praw ex tunc). Brak rejestracji ww. podmiotu w Krajowym Rejestrze Sądowym uniemożliwił Gminie Rawa Mazowiecka przekazanie wierzytelności do egzekucji komorniczej, która przerwałaby bieg przedawnienia. Jednocześnie, w wyniku unieważnienia umowy, odpadła podstawa prawna dochodzenia opłaty od tego podmiotu (pomijając kwestie jego bytu

sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁷ 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.

prawnego). Z uwagi na szczególne uwarunkowania opisanego stanu faktycznego i prawnego Izba nie formułuje w powyższym zakresie wniosków pokontrolnych.

W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań zleconych, na podstawie umowy, jednostkom spoza sektora finansów publicznych

Kontrola sprawozdania z wykonania zadania publicznego przez Gminno-Ludowy Zespół Sportowy w Wołuczy, złożonego w dniu 31 stycznia 2022 roku oraz dokumentów stanowiących podstawę dokonania wydatków ujętych w tym sprawozdaniu wykazała, że do rozliczenia środków dotacji przyjęto rachunek nr FV/24/07/2021/SK z dnia 28 lipca 2021 roku na kwotę 500,00 zł oraz rachunek nr FV/168/11/2021/Z z dnia 25 listopada 2021 roku na kwotę 150,00 zł, wystawione przez Łódzki Związek Piłki Nożnej tytułem „...rozliczenie ryczałtu za żółte kartki”. Tego typu wydatków nie przewidywał kosztorys wydatków przedstawiony w ofercie oraz ogłoszenie o konkursie ofert, gdzie w rozdziale III ust. 5 załącznika nr 1 wskazano, że środki dotacji nie mogą finansować należności z tytułu kar finansowych, a taki charakter nosiły opłaty za żółte kartki. Wobec powyższego, wydatków o tym charakterze nie przewidywała również zawarta z Klubem umowa. Wobec powyższego, kwotę dotacji w wysokości 650,00 zł wydatkowano niezgodnie z umową (dotacja wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem), w związku z czym, podlegała ona w tej części zwrotowi do budżetu Gminy wraz z odsetkami (art. 252 ust. 6 ustawy o finansach publicznych).

W zakresie wynagrodzeń osobowych pracowników

Wójt Gminy pismem z dnia 22 lutego 2021 roku przyznał dodatek specjalny pracownikowi powołanemu na stanowisko Zastępcy Wójta (w wymiarze 1/2 etatu), za pełnienie obowiązków Kierownika Referatu Inwestycji, Rozwoju i Gospodarki Przestrzennej, w kwocie 700,00 zł miesięcznie (od dnia 1 marca 2021 roku), na okres pełnienia ww. funkcji (Zastępcy Wójta). Zgodnie z postanowieniami rozdziału IV, § 9 pkt 5 i rozdziału II, § 3 pkt 3 ppkt 2 Regulaminu organizacyjnego Urzędu Gminy w Rawie Mazowieckiej - do obowiązków Zastępcy Wójta należało sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad powierzonymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, w tym nad Referatem Inwestycji, Rozwoju i Gospodarki Przestrzennej oraz Referatem Podatkowym. Do zadań i uprawnień kierowników referatów należało m.in. zapewnienie prawidłowego, terminowego i zgodnego z prawem wykonywania zadań należących do właściwości referatu. W związku z powyższym należy wskazać, że zakres zadań pracownika był tożsamy z uzasadnieniem znajdującym się w piśmie dotyczącym przyznania dodatku specjalnego. Pismem z dnia 1 września 2021 roku dodatek został zwiększony o 200,00 zł miesięcznie, z mocą obowiązywania od dnia 1 czerwca 2021 roku. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 530), pracownikowi samorządowemu (w tym zatrudnionemu na podstawie powołania) z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

Ustalając przesłanki nabycia prawa do dodatku specjalnego należy pamiętać, że jest on świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków

służbowych. Biorąc pod uwagę powyższe, dodatek specjalny może być przyznany jedynie okresowo i konieczne jest wykazywanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek. Jak wskazano powyżej, Zastępca Wójta otrzymywał dodatek specjalny za te same zadania od dnia powierzenia funkcji ww. funkcji do dnia prowadzonych czynności kontrolnych przez inspektorów RIO. Dodatki te zatem nabrały charakteru stałego składnika wynagrodzenia. Przyznanie dodatku jako stałego składnika wynagrodzenia pozbawia ten dodatek przymiotu „specjalny”.

W zakresie wydatków na dostawy i usługi

1. Analiza rozliczeń za wykonywaną usługę przez Fundację „Centrum Ochrony Środowiska” z siedzibą ul. Dąbrowskiego 18, 05-190 Nasielsk, w zakresie zapewnienia w 2019 roku opieki nad bezdomnymi zwierzętami, odłowionymi z terenu gminy Rawa Mazowiecka, wykazała że zawyżono wynagrodzenie usługobiorcy za miesiące: październik, listopad i grudzień. Według postanowień zawartych w § 3 pkt 1 umowy nr OŚiO.6140.36a.2019 zawartej w dniu 27 lutego 2019 roku, strony ustaliły stawkę jednostkową za usługę wykonania kastracji bądź sterylizacji w kwocie 280,00 zł brutto, natomiast w ww. miesiącach stosowana stawka jednostkowa za przedmiotową usługę wynosiła 344,40 zł (brutto). W konsekwencji powyższego, zawyżono wynagrodzenie wykonawcy o kwotę 708,40 zł (11 zabiegów x 64,40 zł). W dniu 29 sierpnia 2022 roku na koncie Urzędu Gminy odnotowano wpływ ww. kwoty tytułem zwrotu nadpłaconych środków.
2. W odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na wybór wykonawcy usługi pn. „Opieka nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Rawa Mazowiecka”, stwierdzono że zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia ustalił kryteria oceny ofert z naruszeniem art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zgodnie z którym - za najkorzystniejszą ofertę należało uznać ofertę, która przedstawiała najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego. Według specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamawiający do oceny ofert przyjął kryteria: **„cena za przyjęcie psa do schroniska”** z wagą 30%, obejmująca całkowity koszt przyjęcia psa do schroniska i koszt jego dożywotniego utrzymania lub utrzymania do chwili adopcji (nie określono wymogu wskazania poszczególnych elementów, które tę cenę tworzą, a zapis o koszcie utrzymania psa dożywotnio lub do chwili adopcji, powielono w kolejnym kryterium oceny ofert „cena za utrzymanie”), **„cena za utrzymanie psa w schronisku”** z wagą 30%, obejmująca całkowity koszt dożywotniego utrzymania psa lub utrzymania psa do chwili adopcji (wymagane czynności objęte tym utrzymaniem opisano w ustępie 2, 4, 6, 7, 8, 9 rozdziału III specyfikacji)¹⁸, oraz kryterium **„gotowość”** z wagą 40%, obejmujące czas, w jakim schronisko miało możliwość przyjęcia zwierzęcia. Oceny ofert dokonywano przyznając punkty w ramach poszczególnych kryteriów wg zasady 1% - 1 punkt. W ocenie komisji – informacja z dnia 11 stycznia 2021 roku,

¹⁸ Fakt adopcji psa nie pomniejszał kwoty wynagrodzenia za utrzymanie.

najkorzystniejszą, wg kryteriów określonych w specyfikacji, okazała się oferta nr 2, złożona przez Fundację „Centrum Ochrony Środowiska” – prowadzącą Schronisko dla bezdomnych zwierząt Chrcynno 142, 05-190 Nasielsk. Wykonawca zaoferował cenę za utrzymanie dożywotnie lub do chwili adopcji jednego psa w wysokości 2.189,40 zł, otrzymując za to kryterium 14,83 punktów, a cenę za przyjęcie psa do schroniska w wysokości 350,00 zł ocenione na maksymalną ilość 30 punktów. Otrzymał ponadto 40 punktów w ramach kryterium „gotowość”. Łączna ilość przyznanych punktów dla oferty wynosiła 84,83. Pozostałe ofert otrzymały odpowiednio 59,53 i 81,44 punkty.

Analiza ofert złożonych przez wykonawców wykazała jednak, że zamawiający – stosując ustalone w specyfikacji istotnych warunków zamówienia kryteria - wybrał ofertę droższą niż oferta innego z wykonawców, przy takiej samej ilości punktów otrzymanych przez tych wykonawców w ramach kryterium „gotowość”. Powyższe wynikało z błędnego podzielenia kryterium ceny na dwie odrębnie punktowane części, w sytuacji gdy wynagrodzenie za przyjęcie psa do schroniska i wynagrodzenie za jego utrzymanie należało ująć w ramach jednego kryterium (cena) z wagą 60%. Zsumowanie wartości wskazanych przez wykonawcę w ramach dwóch wyodrębnionych kryteriów cenowych pozwalało określić cenę jaką zamawiający miał zapłacić za realizację usługi.

Zgodnie z art. 2 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych – przez cenę należało rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust.1 pkt 1 i ust.2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług. Stosownie do definicji zawartej w ustawie o informowaniu o cenach towarów i usług - cena jest to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. W cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.

W świetle przywołanych unormowań, dopiero zsumowanie wartości podanych w kryteriach „cena za przyjęcie” i „cena za utrzymanie” dawało cenę za usługę będącą przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Wobec powyższego, cena usługi wynikająca z oferty wybranej, złożonej przez Fundację „Centrum Ochrony Środowiska” - Schronisko dla bezdomnych zwierząt, Chrcynno 142, wynosiła 2.539,40 zł brutto. Natomiast cena wynikająca z kolejnej oferty, złożonej przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Perro Marzena Golańska, ul. Leśna 23 05-300 Zamienie – schronisko dla zwierząt Małe Boże 7a Stromiec, wynosiła 2.000,00 zł brutto (cena za przyjęcie 917,60 zł i cena utrzymania 1.082,40 zł), tj. **o 539,40 zł mniej niż cena wynikająca z oferty wybranej (za 1 psa)**. Skoro za kryterium gotowości obydwie podmioty otrzymały tę samą ilość punktów, to korzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów przedstawiała oferta Przedsiębiorstwa Wielobranżowego „Perro” Marzena Golańska Zamienie.

W 2021 roku zamawiający zapłacił wykonawcy za przyjęcie do schroniska i dożywotnie utrzymanie 67 psów. Konsekwencją wadliwego ustalenia kryteriów oceny ofert, w wyniku czego zamawiający nie wybrał oferty najkorzystniejszej, było wydatkowanie środków na wykonanie usługi w kwocie 36.139,80 zł wyższej niż nastąpiłoby to w sytuacji zgodnego

z prawem przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

3. W rozdziale XXV specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zamawiający wymagał zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę, na podstawie umów o pracę, wszystkich osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia jeżeli ich wykonywanie podlega przesłankom z art. 22 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy. Wymóg ten dotyczył pracowników fizycznych zatrudnionych przy opiece nad zwierzętami. Wykonawca nie udokumentował spełnienia tego wymogu. W wykonaniu dyspozycji uzupełnienia dokumentów w tym zakresie, przedłożył on w dniu 12 stycznia 2021 roku oświadczenie o zatrudnieniu w Schronisku dwóch pracowników do codziennej obsługi zwierząt, które nie precyzowało formy ich zatrudnienia (czy były to umowy o pracę). Sprzeczne z wymogami informacje w tym zakresie zawierał również protokół z dnia 8 lipca 2021 roku, z kontroli realizacji usługi przeprowadzonej przez zamawiającego w schronisku, zgodnie z którym opiekę nad zwierzętami sprawował jeden pracownik oraz w razie potrzeby Prezes Fundacji.

W zakresie realizacji inwestycji

Analiza wydatków związanych z realizacją zadania pn. „Rozbudowa stacji uzdatniania wody w Wilkowicach” wykazała, że wydatki na jego realizację zaplanowano jako zadanie jednoroczne, uchwałą nr XXVIII.175.20 Rady Gminy Rawa Mazowiecka z dnia 29 grudnia 2020 roku. Skoro jednak w roku 2019 powstała dokumentacja projektowa dla przedmiotowego zadania, a koszty jej wykonania zaewidencjonowano na koncie 080 – Inwestycje rozpoczęte, stanowiło to podstawę do uznania, że w kolejnych latach zamawiający planował jej realizację, co też miało miejsce, bowiem w grudniu 2020 roku podjęto czynności związane z przygotowaniem dokumentacji przetargowej, uaktualniono kosztorysy inwestorskie ustalono wartość szacunkową inwestycji, a w 2021 roku przeprowadzono postępowanie na wybór wykonawcy i zrealizowano zadanie. Wobec powyższego, zadanie nosiło charakter przedsięwzięcia (zadanie wieloletnie), które należało ująć w wieloletniej prognozie finansowej, począwszy od 2019 roku, z ustaleniem łącznych nakładów na zadanie, okresu jego realizacji, limitu zobowiązań i limitu wydatków na dany rok, zgodnie z art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W ramach kontroli zbadano również postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn. „Rozbudowa stacji uzdatniania wody w Wilkowicach”, nie stwierdzając naruszenia przepisów o zamówieniach publicznych (umowa z dnia 24 lutego 2021 roku).

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

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Uzupełnić obowiązującą w jednostce politykę rachunkowości o zasady aktualizacji należności, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 10 ust. 1 pkt 2 i ust.2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku rachunkowości.
2. Dokonać analizy stanu należności wymagalnych z punktu widzenia możliwości ich realizacji, a w konsekwencji istnienia podstaw do dokonania odpisów aktualizacyjnych. Zapewnić przestrzeganie § 10 ust.1 i 4 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342), stosownie do których to przepisów - wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości. Odpisy aktualizujące wartość należności są dokonywane nie później niż na dzień bilansowy.
3. Wydatki przeznaczone na wynagrodzenia i pochodne pracowników wykonujących obowiązki związane z funkcjonowaniem systemu gospodarowania odpadami komunalnymi klasyfikować w dziale 900, rozdziale 90002, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
4. Prawidłowo sporządzać bilans jednostki samorządu terytorialnego w zakresie danych dotyczących środków pieniężnych budżetu i pozostałych środków pieniężnych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających wobec składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności stanu faktycznego z przedstawionymi dokumentami. Podjąć działania mające na celu wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatników podatku od nieruchomości wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Poinformować szczegółowo Izbę o wynikach podjętych działań, w tym o wpłaconych przez podatników kwotach z tytułu podatku.
6. Zapewnić należytą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym udzielono dotacji na dofinansowanie realizacji zadania publicznego, przestrzegając ustaleń zawartych w umowach w sprawie zlecenia zadania i udzielenia dotacji. Podjąć działania mające na celu wyegzekwowanie zwrotu do budżetu Gminy środków dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem przez Gminno-Ludowy Zespół Sportowy w Wołuczy wraz z odsetkami.

7. Dokonać analizy sposobu stosowania przepisów dotyczących przyznawania dodatku specjalnego, w szczególności w kontekście przyznawania go na długie okresy. Rozważyć, czy w takim stanie faktycznym dodatek ten nie traci charakteru specjalnego, a pracownik nie powinien być wynagradzany w sposób inny niż poprzez przyznawanie dodatku specjalnego (wynagrodzenie zasadnicze).
8. Udzielając zamówień publicznych zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U z 2022 r., poz. 1710 ze zm.), w zakresie ustalania kryteriów oceny ofert. W zakresie kryterium ceny uwzględnić regulację zawartą w art. 7 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którą – przez cenę należy przez rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust.1 pkt i ust.2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług, nawet jeżeli jest płacona na rzecz osoby niebędącej przedsiębiorcą, z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
9. Zapewnić ujmowanie w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej podejmowanych przez Gminę przedsięwzięć, przestrzegając art. 226 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.

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 stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

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

Ryszard Paweł Krawczyk
Prezes RIO w Łodzi
(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Rawa Mazowiecka,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rawa Mazowiecka,
aa.