

Łódź, dnia 3 lutego 2023 roku

Pan
Paweł Okrasa
Burmistrz Wielunia

WK – 602/6/2023

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 Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Wieluń¹. Kontrolą objęto okres 2021 – I półrocze 2022 i wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; długu publicznego; sprawozdawczości; realizacji dochodów z podatków i dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków budżetowych; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności²:

I.

W zakresie ustaleń organizacyjnych

Stwierdzono brak wprowadzenia instrukcji, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 593 ze zm.). Funkcjonująca w Urzędzie Miejskim instrukcja w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu została wprowadzona zarządzeniem nr 517/06 Burmistrza Wielunia z dnia 1 lutego 2006 roku, na podstawie wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, która została uchylona z dniem 13 lipca 2018 roku.

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 12 września 2022 roku do 4 listopada 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 14 grudnia 2022 roku.

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

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Kwota skutków finansowych dotycząca zwolnień w podatku od nieruchomości, wynikających z uchwały Rady Miejskiej nr VIII/41/07 z dnia 28 marca 2007 roku, została zawyżona w 2021 roku o 423 zł i dotyczyła deklaracji (...)³. Przyczyny nieprawidłowości zostały wskazane w protokole kontroli. W dniu 10 listopada 2022 roku zostały sporządzone korekty sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S za 2021 rok, w których uwzględniono ww. uchybienie.
2. W sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP za 2021 rok nie wykazano skutków finansowych udzielonych przez Radę Miejską ulg i zwolnień w zakresie podatku od środków transportowych wyliczonych w kwocie 785 zł, a wynikających z deklaracji złożonej przez Gminę Wieluń i dotyczących jednego autobusu. W dniu 10 listopada 2022 roku Gmina sporządziła korekty sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S za 2021 rok, w których uwzględniono ww. uchybienie.
3. Stwierdzono rozbieżność w danych wykazanych w sprawozdaniu SP-1 z danymi wynikającymi z danych wygenerowanych z systemu PUMA w pozycjach: [1] budynki mieszkalne – z wydruku wynikała powierzchnia 997.752 m², natomiast w sprawozdaniu wykazano budynki mieszkalne o powierzchni 1.005.744 m²; [2] budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego (podstawa zwolniona z podatku) - z wydruku wynikała powierzchnia 109.326 m², natomiast w sprawozdaniu wykazano budynki pozostałe zwolnione o powierzchni 29.652 m².

Zgodnie z § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (Dz. U. z 2017 r., poz. 2455), dane, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 4 (czyli w zakresie podstaw opodatkowania podatkiem) i 5 (czyli w zakresie podstaw opodatkowania zwolnionych z podatku), wykazuje się zgodnie ze stanem ewidencji podatkowej nieruchomości, o której mowa w art. 7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, prowadzonej przez organ podatkowy.

4. W sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 roku, w wierszu D15. - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wykazano kwotę 9.691.087,99 zł, natomiast w pozycji D13a. - niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, wykazano kwotę 283.974,07 zł. Ustalono, że część wolnych środków w kwocie 6.806.441,27 zł wykazanych w pozycji D15 sprawozdania Rb-NDS powinna zostać wykazana jako nadwyżka z lat poprzednich według wyliczenia zamieszczonego

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 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

w protokole z kontroli, natomiast wolne środki (art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy) powinny wynieść 2.884.646,72 zł.

Stan środków finansowych za 2020 rok (przychodów w roku następnym, pozycja wykonanie) powinien zostać w sprawozdaniu Rb-NDS za 2021 rok zidentyfikowany następująco: [1] 6.806.441,27 zł – nadwyżka z lat poprzednich; [2] 2.884.646,72 zł – wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych; [3] 283.974,07 zł – niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (pozycja D13a).

Również w sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2022 roku, w wierszu D15. - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wykazano kwotę 4.063.305,97 zł, natomiast w pozycji D13. - nadwyżka z lat ubiegłych, wykazano kwotę 8.920.556,18 zł, w pozycji D13a. - niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wykazano kwotę 1.054.505,88 zł. Ustalono, że nadwyżka z lat poprzednich powinna wynieść - wg wyliczeń zamieszczonych w protokole - 6.035.909,46 zł, a wolne środki - 6.947.952,69 zł.

Stan środków finansowych za 2021 rok powinien zostać w sprawozdaniu Rb-NDS za 2022 rok zidentyfikowany następująco: [1] 6.035.909,46 zł – nadwyżka z lat poprzednich; [2] 1.054.505,88 zł – niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych (pozycja D13a.); [3] 6.947.952,69 zł – wolne środki (pozycja D15.).

Według wyjaśnienia Skarbnika Wielunia, rozliczenie stanu środków finansowych po objęciu przez nią stanowiska Skarbnika zostało dokonane wg metodyki opisanej w protokole z kontroli.

5. W zakresie ewidencji i rozliczeń związanych z centralizacją podatku od towarów i usług stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - salda na koncie 225 (ewidencja Urzędu Miejskiego) w zakresie podatku nie odzwierciedlały faktycznych rozliczeń z budżetem (organem) z tytułu częściowej deklaracji VAT, a przedstawiały rozliczenie pieniężne dotyczące podatku należnego (kwoty niewpłacone przez kontrahentów) oraz podatku naliczonego (kwoty, które nie zostały zrefundowane na rachunek wydatków Urzędu lub na rachunek dochodów w przypadku, gdy wpłaty następowały w następnym roku budżetowym). Należy zauważyć, że z deklaracji częściowej Urzędu Miejskiego w Wieluniu za grudzień 2021 roku wynikała nadwyżka podatku naliczonego nad należnym w kwocie 381.873,52 zł. Kwota ta nie wynikała jednak z wyżej przedstawionych sald na koncie 225. Deklaracja częściowa jest bowiem podstawą do ewidencji rozliczeń (roзраchunków) z budżetem Gminy w zakresie centralizacji podatku od towarów i usług, natomiast saldo konta 225 w zakresie rozliczeń z tytułu tego podatku powinno być zgodne ze złożoną deklaracją częściową Urzędu Miejskiego.

Zgodnie z przepisami 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), konto 225 – Rozrachunki z budżetami, służy do ewidencji rozrachunków z budżetami w szczególności z tytułu dotacji, podatków, nadwyżek środków obrotowych, nadpłat w rozliczeniach z budżetami. Na stronie Wn konta 225 ujmuje się nadpłaty oraz wpłaty do budżetu, a na stronie Ma - zobowiązania wobec budżetów i wpłaty od budżetów. Ewidencja szczegółowa do konta 225 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanu należności i zobowiązań według każdego z tytułów rozrachunków z budżetem odrębnie. Konto 225 może mieć dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności, a saldo Ma - stan zobowiązań wobec budżetów.

Z przytoczonego opisu do konta 225 wynika, że zasadniczym celem ewidencji na tym koncie jest ustalenie stanu należności i zobowiązań z budżetem, a jak wskazano wcześniej podstawą do rozliczenia Urzędu Miejskiego (w ramach deklaracji częstkowej⁴) z budżetem w zakresie podatku od towarów i usług jest deklaracja częstkowa, która określa czy w danym miesiącu występuje należność czy zobowiązanie.

- w wyniku kontroli ustalono, że w deklaracji częstkowej za grudzień 2021 roku Urząd Miejski w Wieluniu wykazał nadwyżkę podatku naliczonego nad należnym w kwocie 381.873,52 zł, natomiast z deklaracji scentralizowanej dla Gminy Wieluń za ten miesiąc wynikała nadwyżka podatku naliczonego nad należnym w kwocie 367.796 zł. Kwota wynikająca z deklaracji częstkowej Urzędu Miejskiego została przekazana na rachunek dochodów Urzędu Miejskiego w Wieluniu w następujących kwotach i terminach: [1] 23 lutego 2022 roku w kwocie 13.435,61 zł; [2] 26 kwietnia 2022 roku w kwocie 367.796 zł; [3] w grudniu 2021 roku w kwocie 641,13 zł; [4] 0,78 zł zaokrąglenia wynikające ze scentralizowanej deklaracji.

Przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 roku o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U z 2018 r., poz. 280), nie przewidują przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług do jednostek budżetowych.

Na powyższą nieprawidłowość wskazano w protokole z poprzedniej kompleksowej kontroli i w związku z powyższym Burmistrz Wielunia dokonał zmiany - zarządzeniem nr 30/19 z dnia 10 stycznia 2019 roku - zarządzenia nr 160/16 z dnia 23 grudnia 2016 roku w sprawie zasad rozliczeń podatku od towarów i usług w Gminie Wieluń i jej jednostkach organizacyjnych, poprzez dodanie w § 7 pkt 5 w brzmieniu – w przypadku gdy, z częstkowej deklaracji VAT jednostki budżetowej (w tym jej korekty), wynikać będzie kwota podatku VAT do zwrotu, Gmina nie zwraca wskazanej kwoty do jednostki budżetowej;

- z ewidencji budżetu (organu) na dzień 31 grudnia 2021 roku wynikało saldo zobowiązań w kwocie 367.796,78 zł stanowiące podatek od towarów i usług wynikający z deklaracji VAT-7 za grudzień 2021 roku (zwrot z urzędu

⁴ Podatnikiem podatku jest bowiem jednostka samorządu terytorialnego.

skarbowego w dniu 21 kwietnia 2022 roku, Wb 17/2022), wykazany jako zobowiązanie do przekazania do Urzędu Miejskiego. Powyższa kwota została wykazana w bilansie z wykonania budżetu na dzień 31 grudnia 2021 roku w pozycji pozostałe zobowiązania;

- w bilansie Urzędu Miejskiego w Wieluniu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 roku w pozycji Pozostałe należności wykazano kwotę 393.760,62 zł stanowiącą saldo konta 225 pomniejszone o saldo zobowiązań tego konta zakresie podatku od towarów i usług. Powyższa kwota należności jak wcześniej wskazywano nie odzwierciedlała kwoty wynikającej z deklaracji cząstkowej a dotyczyła jedynie kwoty rozliczeń pieniężnych tytułu podatku, co szczegółowo opisano w protokole z kontroli.
6. W zakresie obrotów za 2021 rok na koncie 080 – Środki trwałe w budowie, zwrócono się do Naczelnika Wydziału Inwestycji i Rozwoju – z prośbą o określenie rodzaju wydatków zaewidencjonowanych na poszczególnych analitykach oraz stwierdzenie czy dokumentacja projektowa jest aktualna, a także czy zadanie będzie realizowane w przyszłości. W odpowiedzi inspektorzy otrzymali zestawienie, z którego wynikało, że: [1] zaewidencjonowane dokumentacje projektowe są w całości lub w części aktualne; [2] w 7 przypadkach stwierdzono, że inwestycja została zakończona, natomiast nie zostało sporządzone OT i nie przeniesiono wytworzonych środków trwałych na konto 011, w przypadku zadania „Budowa parkingu przy szkole ul. Nadodrzańska w Wieluniu” ostatnie wydatki na zadanie zostały poniesione w 2014 roku i do dnia kontroli nie sporządzono dokumentu OT; [3] w dwóch przypadkach wskazano na ujęcie poniesionych wydatków w dokumentach OT z 2019 roku i w jednym przypadku w OT z 2020 roku, co prawdopodobnie może oznaczać, że dokument OT nie został przekazany do księgowości celem ujęcia go w księgach rachunkowych; [4] w przypadku zadania „Remont parkingu i dróg wewnętrznych przy krytej pływalni w Wieluniu” stwierdzono, że jest to zadanie remontowe i brak jest dla niego OT, co oznaczać może, że poniesione wydatki nie powinny zostać ujęte na koncie 080, a powinny zostać zaksięgowane w roku ich poniesienia w ciężar kosztów bieżących.

Ustalono, że część kont analitycznych poddanych kontroli nie wykazywała obrotów od co najmniej 2018 roku i w takim przypadku pozycje takie należy poddać szczególnej kontroli w celu ustalenia przyczyn, dla których zadanie nie jest realizowane lub nie zostało zakończone, albo też jeżeli zadanie zostało zakończone, to dlaczego nie został sporządzony dokument OT. Inwentaryzacja konta 080 dokonana na dzień 31 grudnia 2021 roku powinna zostać wykonana z większą starannością, gdyż na koncie tym figurują zadania, które nie zostały rozliczone lub dla których dokumentacje mogły straciły ważność.

Należy wskazać, że stosownie do uregulowań zawartych w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120) - środki trwałe w budowie inwentaryzowane są corocznie wg stanu na dzień 31 grudnia danego roku metodą weryfikacji czyli porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikację ich wartości.

7. Nieruchomość składającą się z działek nr: 1209/7, 1209/4, i 1209/5 przyjęto na stan środków trwałych na podstawie dowodu OT nr 352/GR/2020/700 z dnia 23 listopada 2020 roku – kwota 1.114.815,32 zł, tj. suma wartości

działek wynikająca z operatów szacunkowych i protokołu uzgodnień (w wartości środka trwałego nie uwzględniono poniesionych przez Gminę Wieluń kosztów sporządzenia aktu notarialnego w kwocie 7.704,97 zł).

Podobnie działka nr 45 w obrębie 14 m. Wielunia - do wartości środka trwałego nie zaliczono kosztów sporządzenia aktu notarialnego w wysokości 2.411,54 zł.

Zgodnie z ogólnymi zasadami wyceny pasywów i aktywów określonymi w art. 28 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości - 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. Cena nabycia, to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny - jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu. Ponadto zgodnie z treścią art. 28 ust. 8 ustawy - cena nabycia środków trwałych obejmuje ogół kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy, montażu, przystosowania i ulepszenia, do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również niepodlegający odliczeniu podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu.

8. Przekazanie dotacji ewidencjonowano na koncie Wn 810 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, Ma 130 – Rachunek bieżący jednostki, z pominięciem konta 224, na którym zgodnie z jego treścią ekonomiczną ewidencjonuje się rozrachunki z tytułu dotacji przekazywanych przez Urząd innym podmiotom.

Zgodnie z rozporządzeniem 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 224 służy do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich. Na stronie Wn konta 224 ujmuje się w szczególności wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, w korespondencji z kontem 130.

W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. Podatnik podatku od nieruchomości – (...) ⁵, wykazał w załączniku do deklaracji na podatek od nieruchomości na 2021 rok (ZDN-2) budynki zwolnione z mocy uchwały Rady Miejskiej, o łącznej powierzchni 553 m². Z wypisu z rejestru budynków wynikała również powierzchnia łączna budynków 553 m². Z kolei z umowy użyczenia nr 236/12 wynikała powierzchnia zabudowy 435,82 m². Jednostka powinna zatem przeanalizować prawidłowość opodatkowania (zwolnienia z opodatkowania) wymienionych powyżej budynków.
2. W przypadku podatników podatku od nieruchomości o numerze konta (...) ⁶ - stwierdzono przypadki, że odpis podatku na koncie podatnika następował przed skutecznym doręczeniem decyzji. W świetle art. 212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.) - organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia. Wyjątkiem od tej reguły są decyzje, o których mowa w art. 67d ustawy Ordynacja podatkowa, czyli decyzje w sprawie umorzenia zaległości podatkowych z urzędu. Decyzje te wiążą organ podatkowy od chwili ich wydania.
3. W wyniku przeprowadzonych w dniu 14 października 2020 roku rokowań dokonano zamiany niezabudowanych nieruchomości w następujący sposób: Gmina Wieluń przeniosła na rzecz Skarbu Państwa, w którego imieniu działało Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Polskie Nadleśnictwo Wieluń prawo własności niezabudowanych nieruchomości o łącznej powierzchni 15,1903 ha (działki nr: 2 o powierzchni 4,3625 ha, 49/3 o powierzchni 1,6387 ha, 38/1 o powierzchni 4,2202 ha i część działki 60/3 o powierzchni 4,9689 ha) a Skarb Państwa przeniósł na rzecz Gminy Wieluń prawo własności niezabudowanych nieruchomości o łącznej powierzchni 4,5232 ha (działki nr: 1209/7 o powierzchni 4,2583 ha, 1209/5 o powierzchni 0,1959 ha i 1209/4 o powierzchni 0,0690 ha). Do wartości nieruchomości nr: 1209/7 i 1209/4 doliczono podatek od towarów i usług wg stawki 23%. Pozostałe nieruchomości na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy o podatku od towarów i usług były zwolnione z opodatkowania. Wartość brutto nieruchomości należących do Gminy Wieluń – 884.080,00 zł; wartość brutto nieruchomości należących do Skarbu Państwa – 1.114.815,32,00 zł. Wskazano, że różnica wartości zamienianych nieruchomości w kwocie 230.735,32 zł zostanie zapłacona na rzecz Skarbu Państwa w ciągu 14 dni od daty zawarcia aktu notarialnego.

W dniu 22 października 2020 roku sprzedawca – Nadleśnictwo Wieluń – wystawił nabywcy – Gminie Wieluń - fakturę na kwotę 1.114.815,32 zł brutto

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 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). 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.

(w tym 202.327,32 zł podatek VAT). Zapłaty różnicy w kwocie 230.735,32 zł dokonano z rachunku wydatków w dniu 29 października 2020 roku.

W dniu 22 października 2020 roku umowa zamiany została potwierdzona aktem notarialnym Rep. A nr 3311/2020. W § 3 aktu wskazano: „(...) zamiana dokonana zostaje z dopłatą na rzecz Skarbu Państwa PGL LP Nadleśnictwo Wieluń w kwocie 230.735,32 zł, którą to przedstawiciel Gminy Wieluń w imieniu gminy zobowiązuje się zapłacić na rzecz sprzedającego w terminie 14 dni od podpisania aktu”.

Pismem z dnia 26 października 2020 roku Wydział Nieruchomości i Planowania Przestrzennego, w związku z zawartym aktem notarialnym wystąpił do Wydziału Budżetowego o przekazanie środków w kwocie 884.080,00 zł z konta wydatków (dział 700 rozdział 70005 § 6060) na konto dochodów (dział 700 rozdział 70005 § 0770).

Kwotę 884.080,00 zł przekazano z rachunku bankowego wydatków na rachunek bankowy dochodów w dniu 29 października 2020 roku.

Na koniec 2020 roku na kwotę dochodów wykonanych w klasyfikacji budżetowej dział 700 rozdział 70005 § 0770 składała się kwota 884.080,00 zł netto (tj. wartość nieruchomości będących przedmiotem zamiany).

Ustalono, że w przypadku ww. zamiany nieruchomości miał miejsce wewnętrzny kasowy przepływ środków pieniężnych – w dniu 29 października 2020 roku, zgodnie z którym nastąpiło przekazanie środków pomiędzy rachunkami dochodów i wydatków na kwotę 884.080,00 zł.

W związku z opisaną sytuacją należy mieć na uwadze, że treść uchwały budżetowej, w zakresie planowanych dochodów i wydatków, musi uwzględniać w szczególności uwarunkowania wynikające z poszczególnych czynności prawnych, w tym umowy zamiany. Zobowiązanie każdej ze stron do przeniesienia na drugą stronę własności rzeczy lub innego prawa majątkowego w zamian za zobowiązanie do przeniesienia własności rzeczy lub innego prawa majątkowego – konstrukcyjnie zbliża umowę zamiany do dwóch jednocześnie zawieranych umów sprzedaży, w których zamiast zapłaty ceny następuje przeniesienie własności odrębnej rzeczy. Jeżeli świadczenia stron umowy nie są ekwiwalentne i strony umawiają się na dopłatę, wówczas mamy do czynienia z umową mieszaną (albo nienazwaną), jednak w dalszym ciągu – wobec braku ekwiwalentu za świadczenie drugiej strony w postaci ceny – odrębną od umowy sprzedaży.

Zamiana niektórych składników majątkowych podlega szczególnym restrykcjom wynikającym m.in. z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 roku, poz. 1899 ze zm.), gdzie zgodnie z art. 15 ust. 1 - przy zmianie nieruchomości o różnych wartościach stosuje się dopłatę.

Przenosząc powyższe uwarunkowania na płaszczyznę przepisów dotyczących budżetu jednostek samorządu terytorialnego należy wskazać, że przeniesienie własności rzeczy ruchomych lub nieruchomości nie znajduje odzwierciedlenia w budżecie, nie mieści się bowiem w zakresie pojęciowym dochodów lub wydatków charakteryzujących budżet i definiowanych poprzez regułę kasowości.

Jako dochód albo wydatek budżetu zidentyfikowana zostanie natomiast ewentualna dopłata.

Reguła kasowości znajduje swoje umocowanie w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.) oraz w przepisach 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 świetle art. 40 ust. 2 ww. ustawy – plany 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 powinny uwzględniać, że dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia - 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.

4. W zakresie prawidłowości zawierania umów, opłat za dzierżawę gruntów stanowiących własność Gminy Wieluń stwierdzono:
 - w umowie dzierżawy nr 344/2020 zawartej w dniu 18 sierpnia 2020 roku z osobą fizyczną ustalono kwotę czynszu za okres dzierżawy od dnia 1 sierpnia 2023 roku do dnia 17 sierpnia 2023 roku w wysokości 113,26 zł. Prawidłowa kwota czynszu za okres 1-17 sierpnia 2023 roku powinna wynieść 137,53 zł brutto, wg wyliczenia: 17 dni x 8,09 zł. Kontrolowani zobowiązali się niezwłocznie skorygować zaniżoną kwotę czynszu, poprzez aneksowanie zapisu w § 6 pkt 4 zawartej umowy;
 - brak konsekwencji i spójności w zapisach dotyczących kwoty i terminu płatności czynszu, np. w wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę wskazano termin płatności – dwóch miesięcy od daty rozpoczęcia każdego roku, natomiast zawarta umowa dzierżawy określała czynsz miesięczny – do dnia 15 każdego miesiąca;
 - pomimo zmiany wysokości stawek czynszu, wydzierżawiający nie dokonywał waloryzacji kwot należności czynszów dzierżawnych, np. w umowie dzierżawy nr 330/2020 zawartej w dniu 20 lipca 2020 roku z osobą fizyczną, dzierżawca zastrzegł zmianę czynszu w przypadku: ustalenia nowych stawek czynszu zarządzeniem Burmistrza, nie częściej niż raz na rok oraz w przypadku zmiany stawki podatku od towarów i usług. Na dzień zawarcia umowy dzierżawy obowiązywały stawki czynszu ustalone zarządzeniem Burmistrza Wielunia nr 81/16 z dnia 9 czerwca 2016 roku. Zarządzeniem nr 205/21 Burmistrz Wielunia ustalił z dniem 22 listopada 2021 roku nowe stawki minimalne czynszu za dzierżawę gruntów i umieszczanie reklam na gruntach lub obiektach stanowiących własność Gminy Wieluń (w § 5 zarządzenia wskazano, że traci moc zarządzenie nr 81/16). W obowiązującym od dnia 22 listopada

2021 roku zarządzeniu minimalna stawka czynszu za grunt pod garaż wyniosła 15 zł rocznie/1 m², tj. 660 zł netto (o 491,04 zł wyższy). Czynsz za rok 2021 wniesiono w kwocie wynikającej z zawartej umowy dzierżawy.

5. W związku z zawartą w dniu 18 sierpnia 2020 roku umową, dzierżawca nieruchomości nie złożył informacji na podatek od nieruchomości a organ podatkowy nie wezwał podatnika do jej złożenia. Dopiero w trakcie czynności kontrolnych, do Urzędu Miejskiego w Wieluniu wpłynęła od podatnika informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych wraz z załącznikiem - informacja o gruntach ZIN-1. Organ podatkowy wydał decyzje na lata 2020-2022 w sprawie wymiaru podatku od nieruchomości, w których ustalono podatek od dzierżawionej powierzchni działki w kwocie: 37 zł za 2020 rok, 112 zł za 2021 rok i 143 zł za 2022 rok.

Należy wskazać, że stosownie do art. 6 ust. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 70) - osoby fizyczne, są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3 ustawy. Ponadto, zgodnie z ust. 7 ww. przepisu - podatek od nieruchomości na rok podatkowy od osób fizycznych, ustala w drodze decyzji organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania.

6. W związku z zawartą w dniu 2 listopada 2021 roku umową dzierżawy nr 749/2021 z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, dzierżawca nieruchomości został opodatkowany podatkiem od nieruchomości wg stawki dla gruntów pozostałych w kwocie 45 zł (wg decyzji wymiarowej na 2022 rok). Należy wskazać, że podatnikiem w tym przypadku jest osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą, a – jak wynika z zawartej umowy dzierżawy - dzierżawiony grunt jest wykorzystywany na cele handlowe. W związku z powyższym, organ podatkowy winien opodatkować przedmiotowy grunt wg stawek najwyższych. Decyzjami zmieniającymi z dnia 17 października 2022 roku organ podatkowy opodatkował powierzchnię gruntów wg stawki jak dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (wzrost kwoty podatku od nieruchomości o: 99,00 zł za 2020 rok, 99,00 zł za 2021 rok i 112,00 zł za 2022 rok).
7. W związku z zawartą w dniu 27 kwietnia 2020 roku umową dzierżawy nr 192/2020, (...) ⁷ złożyła deklaracje na podatek od nieruchomości za lata 2020-2022, w których wykazała jako dzierżawioną powierzchnię 26 m² wg stawki jak dla gruntów pozostałych. Z treści umowy wynikało, że dzierżawiona nieruchomość będzie wykorzystywana „do używania i pobierania pożytków”, w związku z tym należałoby rozważyć zasadność opodatkowania tej powierzchni podatkiem od nieruchomości wg stawki najwyższej.

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.

W zakresie realizacji wydatków budżetowych

1. W uzasadnieniu decyzji nr MGOPS.5100.131.2021.III z dnia 16 sierpnia 2021 roku przyznającej zasiłek stały od dnia 1 sierpnia 2021 roku na czas określony, tj. do dnia 30 czerwca 2023 roku, wskazano że „orzeczony stopień niepełnosprawności ma charakter okresowy do 30 czerwca 2023 roku i do tego dnia przysługuje prawo do zasiłku stałego”. Z dokumentacji źródłowej wynikało, że orzeczenie o stopniu niepełnosprawności zostało wydane do dnia 31 lipca 2023 roku.

2. W dniu 14 grudnia 2020 roku Rada Miejska w Wieluniu podjęła uchwałę nr XXXVII/522/20 w sprawie programu współpracy Gminy Wieluń z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021. W dniu 7 stycznia 2021 roku Wojewoda Łódzki zawiadomił, że wszczęte zostało postępowanie w celu kontroli legalności wymienionej powyżej uchwały. Rada Miejska w Wieluniu, w związku z otrzymanym zawiadomieniem, wystąpiła pismem z dnia 11 stycznia 2021 roku do Burmistrza o niezwłoczne przekazanie Radzie wyjaśnień w tej sprawie. W odpowiedzi Burmistrz wskazał, że przedstawi Radzie Miejskiej projekt uchwały zmieniającej ww. uchwałę w brzmieniu jak w załączniku. Następnie rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 20 stycznia 2021 roku Wojewoda Łódzki stwierdził nieważność uchwały nr XXXVII/522/20 – uznano, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa, tj. art. 5a ust. 4 ww. ustawy.

Uchwałą nr XLI/567/21 z dnia 12 lutego 2021 roku Rada Miejska w Wieluniu uchwaliła roczny program współpracy Gminy Wieluń z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2021. Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego z dnia 5 marca 2021 roku, poz. 1009.

Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1327 ze zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

3. W § 6 ust. 1-2 umowy nr ZOW-O.504.11.2021 z dnia 2 kwietnia 2020 roku (omyłka pisarska, powinien być rok 2021) o wsparcie realizacji zadania publicznego zawartej z Gminnym Zrzeszeniem Ludowych Zespołów Sportowych w Wieluniu określono, że jeżeli dany rodzaj kosztu finansowego z dotacji, wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego, nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określonemu w ofercie, to uznaje się go za zgodny z umową, wtedy gdy zmiana tego wydatku nie nastąpiła o więcej niż 20%. Naruszenie tego postanowienia, uważa się za pobranie części dotacji w nadmiernej wysokości.

Z zestawienia kosztów stanowiącego element rozliczenia dotacji wynikało, że z dotacji wydatkowano na transport kwotę 5.506,92 zł, w stosunku do

planowanych kosztów według kosztorysu po zmianie w kwocie 4.500,00 zł, co stanowiło 122,38% wykorzystania dotacji w tej kategorii kosztów i naruszało wymieniony powyżej § 6 ww. umowy.

4. Umowa nr ZOW-O.504.15.2021 z dnia 26 lipca 2021 roku o wsparcie realizacji zadania publicznego zawarta z „Wieluńskim Klubem Sportowym 1957”, nie zawierała kontrasygnaty Skarbnika. Ze strony Gminy umowę zawarł i podpisał Burmistrz Wielunia. Obowiązek dokonania kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego lub osoby przez niego upoważnionej 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 2023 r., poz. 40).
5. W zakresie ustalenia podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego w 2021 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - podstawowa kwota dotacji na dzień 1 stycznia 2021 roku dla przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego została obliczona przy zastosowaniu właściwej metodologii, jednak do obliczeń przyjęto dane wynikające z II aktualizacji dotacji na 2020 rok, zamiast dane wynikające z uchwalonego budżetu dla Miasta Wielunia na 2021 rok oraz dane z metryczki subwencji oświatowej na dzień 30 września 2019 roku, zamiast dane z metryczki subwencji oświatowej na dzień 30 września 2020 roku;
 - podstawowa kwota dotacji na dzień I aktualizacji została obliczona przy zastosowaniu właściwej metodologii, poza uwzględnieniem zarówno w kwocie wydatków bieżących, jak i w kwocie o jaką pomniejszane są wydatki bieżące, kwoty 94.686,12 zł stanowiącej kwotę subwencji dla wagi P8 w części dotyczącej Przedszkola nr 4 w Wieluniu. Powyższa waga została błędnie przyporządkowana w systemie SIO dla 19 dzieci z Przedszkola nr 4 w Wieluniu, gdyż zgodnie z opisem tej wagi znajdującym się w załączniku do rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na 2021 rok (Dz. U. z 2020 r., poz. 2384) można ją przypisać dla uczniów lub słuchaczy niepełnosprawnych w oddziałach integracyjnych w szkołach podstawowych, szkołach ponadpodstawowych i klasach szkół ponadgimnazjalnych prowadzonych w szkołach ponadpodstawowych (na podstawie orzeczeń o potrzebie kształcenia specjalnego) – wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Zatem powyższy opis nie dawał podstawy do przypisania dzieci w oddziałach integracyjnych w przedszkolu do wagi P8. Powyższa nieprawidłowość nie miała jednak wpływu na kwotę podstawowej kwoty dotacji, ponieważ była uwzględniana w kwocie wydatków bieżących i w tej samej kwocie zostały skorygowane wydatki bieżące;
 - podstawowa kwota dotacji na dzień II aktualizacji została obliczona przy zastosowaniu właściwej metodologii, jednak przy obliczeniach popełniono następujące błędy: [1] podobnie jak w przypadku I aktualizacji uwzględniono zarówno w kwocie wydatków bieżących, jak i w kwocie o jaką pomniejszane są wydatki bieżące, sumę 94.686,12 zł, która stanowiła kwotę subwencji dla wagi P8 w części dotyczącej Przedszkola nr 4 w Wieluniu, co jak wskazano pozostało bez wpływu na kwotę PKD; [2] pomniejszono wydatki bieżące przy obliczaniu podstawowej kwoty dotacji na dzień II aktualizacji o sumę iloczynów

odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w przedszkolach oraz rzeczywistej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych przedszkolach wg danych wynikających z SIO na dzień 30 września 2021 roku, zamiast wg statystycznej liczby dzieci w poszczególnych wagach obliczonej na dzień 30 września 2021 roku.

Statystyczna liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2082 ze zm.) stanowi sumę 2/3 liczby odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach lub placówkach, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku bazowego, oraz 1/3 liczby odpowiednio dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych w prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego placówkach wychowania przedszkolnego, szkołach lub placówkach, ustalonej na podstawie danych systemu informacji oświatowej według stanu na dzień 30 września roku budżetowego. Statystyczną liczbę dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz jej aktualizację, o której mowa w ust. 2, ustala się w zaokrągleniu do wartości setnych. Do obliczania statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych oraz statystycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności stosuje się odpowiednio przepisy ust. 1-3.

6. Ustalono, że aktualizacja kwoty dotacji dla przedszkoli, punktów przedszkolnych i oddziałów przedszkolnych została przeprowadzona w marcu 2021 roku oraz w październiku 2021 roku, natomiast wypłata lub potrącenie zaktualizowanej kwoty nastąpiło jednorazowo w przypadku I aktualizacji w kwietniu oraz w przypadku II aktualizacji w listopadzie. Ponadto, aktualizacja kwoty dotacji dla publicznych szkół podstawowych została przeprowadzona w marcu 2021 roku, natomiast wypłata nastąpiła jednorazowo w kwietniu 2021 roku. Powyższe działanie było niezgodne z zasadami dokonywania aktualizacji dotacji określonymi w art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

Należy zaznaczyć, że kwota dotacji wynikająca z aktualizacji, nie jest kwotą, która polega wypłaceniu od następnego miesiąca, gdyż sposób ustalenia tej wypłaty został określony w art. 43 ust. 4 i 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Stosownie do art. 43 ust. 4 ww. ustawy, jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 4, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, poczynszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa

odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

Powyższy przepis stanowi, że zwiększona kwota dotacji na 1 dziecko nie jest wypłacana jednorazowo, czy też podlega wyrównaniu na koniec roku, lecz suma kolejnych przekazywanych części dotacji stanowi różnicę pomiędzy roczną kwotą dotacji po aktualizacji, a kwotą już wypłaconą (za miesiące przed aktualizacją) podzieloną przez ilość miesięcy pozostałych do wypłaty.

7. W zakresie ustalenia podstawowej kwoty dotacji dla oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych w 2021 roku stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - podstawowa kwota dotacji na dzień 1 stycznia 2021 roku została obliczona przy zastosowaniu właściwej metodologii jednak do obliczeń przyjęto dane wynikające z II aktualizacji dotacji na 2020 rok, zamiast danych wynikających z uchwalonego budżetu dla Miasta Wielunia na 2021 rok oraz dane z metryczki subwencji oświatowej na dzień 30 września 2019 roku zamiast dane z metryczki subwencji oświatowej na dzień 30 września 2020 roku. Podstawowa kwota dotacji dla oddziałów przedszkolnych została zawyżona o 697,32 zł rocznie;
 - podstawowa kwota dotacji na dzień II aktualizacji została obliczona przy zastosowaniu właściwej metodologii, jednak przy obliczeniach pomniejszono wydatki bieżące o sumę iloczynów odpowiednich kwot przewidzianych na rok budżetowy w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy na uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w oddziałach przedszkolnych oraz faktycznej liczby uczniów niepełnosprawnych z danymi rodzajami niepełnosprawności w tych oddziałach przedszkolnych wg danych wynikających z Systemu Informacji Oświatowej na dzień 30 września 2021 roku, zamiast wg statystycznej liczby dzieci w poszczególnych wagach obliczonej na dzień 30 września 2021 roku. Podstawowa kwota dotacji na dziecko w oddziale przedszkolnym została zawyżona o 95,89 zł rocznie;
8. Wskaźnik zwiększający, o którym mowa w art. 14 ust.1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, został obliczony przez Zakład Obsługi Placówek Oświatowo-Wychowawczych w Wieluniu przy zastosowaniu niewłaściwych bądź niepełnych danych. Dotyczyło to nieuwzględnienia w kwocie wydatków bieżących wydatków poniesionych na rządowe programy „Czytelnictwo” i „Aktywna tablica” (rozdział 80101) oraz nie uwzględniono wydatków w części stanowiącej koszty obsługi realizacji zadania (tzw. dotacja podręcznikowa) ujętych w rozdziale 80153. Ponadto, przyjęto do wyliczenia wskaźnika niewłaściwą kwotę subwencji (S_{t-1}), tj. w kwocie innej niż została opublikowana na stronie ministerstwa, której kontrolowani nie uzasadnili. Natomiast po aktualizacji nie uwzględniono w kwocie wydatków bieżących wydatków na projekty realizowane z udziałem środków UE (rozdział 80101) oraz nie uwzględniono wydatków w części stanowiącej koszty obsługi realizacji zadania (tzw. dotacja podręcznikowa) ujętej w rozdziale 80153. W zakresie

wskaźnika zwiększającego stwierdzono, że ww. nieprawidłowości nie miały wpływu na wartość tego wskaźnika, poza jednym przypadkiem (różnica 0,001 dla wskaźnika przed aktualizacją dla szkół podstawowych na wsi i w mieście do 5.000 mieszkańców). Nieprawidłowości zostały szczegółowo opisane w protokole z kontroli.

9. Wynikające z oświatowej części subwencji ogólnej kwoty na zadania pozaszkolne nie powinny być wliczane do kwoty dotacji dla publicznej szkoły podstawowej, na co również wskazywało Ministerstwo Edukacji i Nauki w przesłanej do Burmistrza odpowiedzi nr DWST-WOOS.3151.7.2021.BP z dnia 19 listopada 2021 roku. W związku z powyższym kwota dotacji w 2021 roku dla Szkoły Podstawowej w Kadłubie została zawyżona o 593,93 zł, a w Szkole Podstawowej w Wieluniu o kwotę 565,19 zł.

W zakresie planowania i prognozowania wielkości finansowych w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej oraz w zakresie wykonywania budżetu

1. Według budżetu Gminy na 2021 rok i jego zmian dokonanych w trakcie roku oraz sprawozdania kwartalnego Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, planowany deficyt na dzień 31 grudnia 2021 roku wynosił 20.282.682,64 zł, a faktycznie osiągnięto nadwyżkę w kwocie 499.441,61 zł. Powyższe świadczy o tym, że w 2021 roku Gmina Wieluń nie monitorowała na bieżąco możliwości wykonania dochodów i wydatków budżetu. Brak realnego planowania budżetu Gminy mógł prowadzić do błędnej oceny możliwości finansowych kontrolowanej jednostki samorządowej, przeprowadzanej przez organ stanowiący – Radę Miejską w Wieluniu, jak również przez organ nadzoru – RIO w Łodzi. Przyczyny znaczącej różnicy pomiędzy planowanym deficytem a faktycznie osiągniętym wynikiem budżetu w 2021 roku opisano w protokole kontroli.
2. W związku z umową zamiany nieruchomości pomiędzy Gminą Wieluń i Państwowym Gospodarstwem Leśnym Lasy Polskie Nadleśnictwo Wieluń, w sprawozdaniu Rb-27S za 2020 rok wykazano jako dochody ze sprzedaży majątku kwotę 884.080 zł (rozdział 70005 § 0770), stanowiącą całą kwotę dochodu Gminy Wieluń z ww. tytułu, natomiast faktycznie kasowo Gmina Wieluń zrealizowała jedynie wydatki w kwocie 230.735,32 zł (faktyczna kwota dopłaty przekazana przez Gminę Wieluń na rzecz Nadleśnictwa Wieluń). Kontrolujące ustaliły, że w 2020 roku kwota dochodów ze sprzedaży majątku została zawyżona o kwotę 884.080 zł, co miało wpływ na wartość wskaźnika jednorocznego za 2020 rok (art. 243 ustawy o finansach publicznych). Wskaźnik obliczony na podstawie planu za III kwartały 2020 roku powinien wynieść 16,34%, natomiast obliczony na podstawie wykonania 2020 roku – 18,96%. Należy zaznaczyć, że mimo stwierdzenia powyższej nieprawidłowości nie miała ona wpływu na spełnienie relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, na 2021 rok.
3. Zarówno w uchwale pierwotnej w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jak i w zmianie z dnia 29 września 2022 roku, dochody majątkowe z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje planowane na 2023 rok zostały zawyżone odpowiednio o 492.105,35 zł i 749.106,13 zł. Powyższa

nieprawidłowość została skorygowana uchwałą Rady Miejskiej nr LXXIV/904/22 z dnia 27 października 2022 roku, którą zmieniono planowaną kwotę dochodów majątkowych z tytułu dotacji i środków przeznaczonych na inwestycje na 2023 rok do kwoty wynikającej z zawartych umów.

W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji

1. W odniesieniu do trzech postępowań o udzielenie zamówień publicznych:
[1] „Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych zlokalizowanych na terenie Gminy Wieluń”; [2] „Obsługa bankowa Gminy Wieluń oraz jej jednostek organizacyjnych i instytucji kultury”; [3] „Przebudowa i rozbudowa drogi we wsi Widoradz”, przeprowadzonych na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1710), stwierdzono niżej opisane, powtarzające się, nieprawidłowości:
 - w specyfikacji warunków zamówienia zamawiający nie podał powodów niedokonania podziału zamówienia na części co było wymagane w dokumentach zamówienia. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ww. ustawy - zamawiający wskazuje w dokumentach zamówienia powody niedokonania podziału zamówienia na części. Jak stanowi art. 7 pkt 3 ww. ustawy - ilekroć w niniejszej 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;
 - w protokole (DRUK ZP-PN/ ZP-TP): [1] w pkt 5 lit. A.2. zamawiający wpisał błędną datę i numer zarządzenia o powołaniu komisji przetargowej, w niniejszym punkcie protokołu podano również inny skład komisji przetargowej, niż wskazany we właściwym zarządzeniu; [2] w pkt. 5 lit. c nie wpisano Burmistrza Wielunia jako osoby udzielającej zamówienia; [3] w pkt. 30 nie wymieniono w załącznikach wszystkich dokumentów, zgodnie z art. 73 ust. 1 ww. ustawy - załączniki do protokołu postępowania stanowią: 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.
2. W odniesieniu do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn. „Przebudowa i rozbudowa drogi we wsi Widoradz”, stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:
 - wykonawca przedstawił zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia brutto, co stanowiło – 131.076,79 zł, w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Ubezpieczeniowa gwarancja należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek nr 32GG04/0330/21/0008 z dnia 8 kwietnia 2021 roku została wystawiona przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group. Gwarancja jest ważna:
 - w okresie od dnia 9 kwietnia 2021 roku do dnia 8 lutego 2022 roku do kwoty 131.076,79 zł, w zakresie należytego wykonania umowy, o którym mowa w pkt. 1a, oraz

- w okresie od dnia 9 lutego 2022 roku do dnia 24 lutego 2029 roku do kwoty 39.323,04 zł, w zakresie usunięcia wad i usterek, o którym mowa w pkt 1b.

W dniu 25 stycznia 2022 roku zawarto aneks nr 1 do ww. ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek w związku z zawarciem w dniu 5 stycznia 2022 roku aneksu nr 1 do umowy nr 214/2021 z dnia 9 kwietnia 2021 roku, na podstawie którego podwyższona została kwota wynagrodzenia oraz wydłużony termin realizacji zadania pn. „Przebudowa i rozbudowa drogi we wsi Widoradz”. Na wniosek zobowiązanego zmieniono treść ubezpieczeniowej gwarancji w pkt 1 i pkt 3 w brzmieniu:

pkt 1 - „niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności: a) w okresie od 9 kwietnia 2021 roku do 30 czerwca 2022 roku do kwoty 133.394,73 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 nr 214/2021 z dnia 9 kwietnia 2021 roku wraz z aneksem nr 1 z dnia 5 stycznia 2022 roku, której przedmiotem jest: „Przebudowa i rozbudowa drogi we wsi Widoradz” (...); b) w okresie od 1 lipca 2022 roku do 15 lipca 2029 roku do kwoty 40.018,42 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 zdawczo-odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją”.

pkt 3 - „Niniejsza gwarancja jest ważna w okresie od 9 kwietnia 2021 roku do 30 czerwca 2022 roku w zakresie należytego wykonania umowy, o którym mowa w pkt. 1a i w okresie od 1 lipca 2022 roku do 15 lipca 2029 roku, w zakresie usunięcia wad i usterek, o którym mowa w pkt 1b. Przez okres ważności gwarancji rozumie się okresy czasu, w których powstały należności z tytułu wskazanego w pkt. 1a lub pkt. 1b”.

W specyfikacji warunków zamówienia w rozdziale 39 w pkt 1 zapisano, że „od wykonawcy, którego oferta zostanie uznana za najkorzystniejszą, zamawiający będzie wymagał przed zawarciem umowy wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania w wysokości 5% ceny całkowitej podanej w ofercie”, w pkt 2 zapisano również, że „zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy”. Ponadto pkt 7 i 8 zawierał informację, że w trakcie realizacji umowy wykonawca może dokonać zmiany formy zabezpieczenia na jedną lub kilka form, o których mowa w art. 450 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, oraz że zmiana formy zabezpieczenia jest dokonywana z zachowaniem ciągłości zabezpieczenia i bez zmniejszenia jego wysokości. W § 6 ust. 1 zawartej z wykonawcą umowy nr 214/2021 z dnia 9 kwietnia 2021 roku wskazano, że „...wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% wynagrodzenia brutto podanego w § 5 ust. 1 niniejszej umowy, co stanowi kwotę 131.076,79 zł (...) w formie gwarancji ubezpieczeniowej”. Przedstawiona zamawiającemu gwarancja ubezpieczeniowa z dnia 8 kwietnia 2021 roku, jak i aneks nr 1 z dnia 25 stycznia 2022 roku, do niniejszej gwarancji w punkcie 1 zawierał zapis, iż: „...gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności” dalej w ppkt a) „ (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z

tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (..), której przedmiotem jest „Przebudowa i rozbudowa drogi we wsi Widoradz”. 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 umożliwiającą 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)⁸. Nie można zatem ograniczać roszczeń wyłącznie do należności z tytułu kar umownych. Przedłożona zamawiającemu gwarancja ubezpieczeniowa oraz aneks nr 1 do niniejszej gwarancji stanowił, 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 § 9 zawartej pomiędzy stronami umowy nr 214/2021 uregulowano kary umowne, jednak w praktyce niemożliwe jest objęcie karą 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 8 kwietnia 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;

- raport z realizacji zamówienia w związku z wydatkowaniem na realizację zamówienia kwoty wyższej co najmniej o 10% wartości ofertowej, nie zawierał

⁸ I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska: Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany do art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych; LEX.

porównania kwoty, którą wydatkowano na realizację zamówienia z ceną całkowitą podaną w ofercie, co stanowiło naruszenie art. 446 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

3. W wyniku kontroli dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych pn.: [1] „Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy Wieluń” (nr sprawy ZP.271.2.15.2020 – unieważniony)”; [2] „Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na terenie Gminy Wieluń” (nr sprawy ZP.271.2.38.2020)”, przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 10 ust. 1 oraz art. 39 - 46 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), o wartości szacunkowej powyżej progu 214.000 euro, stwierdzono niżej opisane, powtarzające się nieprawidłowości:

- członkowie komisji przetargowej po zapoznaniu się z nazwami wykonawców (zajmujący się w toku postępowania merytorycznym opracowywaniem treści i udzielaniem odpowiedzi na pytania zadawane przez wykonawców) złożyli oświadczenia o niepodleganiu wykluczeniu na podstawie art. 17 ust. 2 Prawo zamówień publicznych po otwarciu ofert, zamiast w momencie składania przez wykonawców wniosków o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które wpłynęły do Urzędu Miejskiego w Wieluniu przed otwarciem ofert.

Obecnie kwestia konfliktu interesów osób wykonujących czynności związane z przeprowadzaniem postępowań została uregulowana w art. 56 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych. Osoby, które nie mogą pozostawać w konflikcie interesów, zobowiązane są do złożenia oświadczenia o braku konfliktu interesów, albo o istnieniu tego konfliktu na podstawie art. 56 ust. 2 niniejszej ustawy. Oświadczenie to składa się niezwłocznie po powzięciu wiadomości o ich istnieniu, a oświadczenie o braku istnienia tych okoliczności nie później niż przed zakończeniem postępowania o udzielenie zamówienia;

- w protokole (DRUK ZP-PN): [1] w punkcie 2.3/2.4 zamawiający podał kwotę brutto, którą zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Należy jednak zauważyć, iż w niniejszym punkcie zamawiający uzupełnia dane odnoszące się do wartości szacunkowej zamówienia wyrażonej w wartości netto; [2] w punkcie 4 lit A.2 wpisano błędny numer zarządzenia o powołaniu komisji przetargowej; [3] w punkcie 27/31 nie wymieniono w załącznikach wszystkich dokumentów - zgodnie z art. 96 ust. 2 ustawy, załączniki do protokołu postępowania stanowiły: oferty, opinie biegłych, oświadczenia, informacja z zebrania, o którym mowa w art. 38 ust. 3, zawiadomienia, wnioski, inne dokumenty i informacje składane przez zamawiającego i wykonawców oraz umowa w sprawie zamówienia publicznego.

W obecnym stanie prawnym, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych - załączniki do protokołu postępowania stanowią 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.

4. W odniesieniu do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn. „Zwiększenie wykorzystania odnawialnych źródeł energii na

terenie Gminy Wieluń" (nr sprawy ZP.271.2.38.2020)", stwierdzono, że aneks nr 1 z dnia 30 września 2021 roku, aneks nr 2 z dnia 26 października 2021 roku oraz aneks nr 3 z dnia 30 listopada 2021 roku - do umowy nr 401/2021 z dnia 30 kwietnia 2021 roku i aneks nr 1 z dnia 30 września 2021 roku do umowy nr 502/2021 z dnia 12 maja 2021 roku nie zostały kontrasygnowane przez Skarbnika Wielunia. Obowiązek dokonania kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego lub osoby przez niego upoważnionej dla skuteczności czynności prawnej, która może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, wynika z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40). Co do zasady kontrasygnata stanowi potwierdzenie, że jednostka dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do wykonania zamówienia oraz akceptuje legalność dokonywanej czynności. Należy zauważyć, że aneks do umowy jest dokumentem, który uchyla, zmienia lub wprowadza ustalenia w zakresie pierwotnej umowy i nie funkcjonuje w oderwaniu od zawartej umowy, a wręcz stanowi umowę w zakresie wprowadzanych zmian, tak więc jeżeli zawarta umowa wymagała kontrasygnaty skarbnika gminy, każdy dokument zmieniający jej ustalenia powinien być zatwierdzony przez skarbnika.

5. Zamawiający podał błędną wartość udzielonych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w 2020 roku na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, które przekazał w dniu 22 lutego 2021 roku pod nr ZP-SP/143042-2020. W punkcie 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 Wieluń wykazał 10 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia na usługi w trybie przetargu nieograniczonego o wartości 2.063.220,42 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Biura Zamówień Publicznych suma 10 postępowań to: 7 postępowań wszczętych w 2020 roku, co do których umowy zostały zawarte w 2020 roku oraz 3 postępowania wszczęte w 2019 roku, a których umowy zostały zawarte w 2020 roku, wartość wszystkich 10 postępowań powinna wynosić 3.526.402,78 zł (różnica 1.463.182,36 zł).
6. Zamawiający podał błędną wartość udzielonych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w 2021 roku na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, które przekazał w dniu 25 lutego 2022 roku pod nr 2021/SPRR00010909/01. W punkcie II „Zamówienia klasyczne o wartości mniejszej niż progi unijne, o których mowa w dziale III ustawy, z wyłączeniem zamówień na usługi społeczne i inne szczególne usługi”, zamawiający - Gmina Wieluń wykazał 16 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia na usługi o łącznej wartości 4.725.570,55 zł, w tym: 14 w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy o wartości 3.917.650,00 zł oraz 2 postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki o wartości 807.920,55 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika Biura Zamówień Publicznych, suma 16 postępowań to: postępowania uwzględniające aspekty społeczne w ilości 7 oraz postępowania nieuwzględniające aspektów społecznych w ilości 7 o łącznej wartości 3.918.390,37 zł oraz 2 postępowania w trybie zamówienia

z wolnej ręki o wartości 807.920,55 zł. Wartość wszystkich 16 postępowań powinna wynosić 4.726.310,92 zł (różnica 740,37 zł).

W zakresie ewidencji majątku gminy i inwentaryzacji

1. Działki nr: 1209/7 o powierzchni 4,2583 ha, 1209/4 o powierzchni 0,0690 ha i 1209/5 o powierzchni 0,1959 ha, wpisano do książki inwentarzowej pod jednym numerem inwentarzowym – 352/GR/2020/700. Podobnie pod jednym numerem ewidencyjnym – 1221 przyjęto więcej niż jedną nieruchomość gruntową w łącznej kwocie – 75.000,00 zł, tj. bez wyszczególnienia wartości poszczególnych działek (działki o numerach: 13, 67, 103, 16, 70, 106 położone w Kurowie). Taki zapis w ewidencji analitycznej był niepoprawny, gdyż uniemożliwiał on wyodrębnienie poszczególnych obiektów inwentarzowych oraz stwierdzenie poprawności ich ujęcia poprzez weryfikację. Taki zapis powodował, że nie było możliwości ustalenia jakie działki i o jakiej powierzchni składają się na ww. kwotę.

W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi pomocnicze mają na celu uszczegółowienie i uzupełnienie zapisów dokonanych na kontach syntetycznych w ujęciu systematycznym. Konta analityczne stanowią podstawowe źródło informacji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki w trakcie okresu sprawozdawczego.

Analityczna ewidencja księgową środków trwałych powinna być prowadzona w szczególności do poszczególnego, pojedynczego składnika majątku – w przypadku gruntów – scharakteryzowanego numerem ewidencyjnym poszczególniej działki, powierzchnią i wartością księgową określoną zgodnie z uregulowaniami art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości.

2. Stwierdzono przypadki niewprowadzenia składników majątku do ewidencji księgowej w miesiącu przekazania ich do używania (w większości opóźnienia kilkumiesięczne, jeden przypadek opóźnienia niespełna czteroletniego), czym naruszono art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w świetle którego - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Z kolei stosownie do art. 24 ust. 1 oraz ust. 5 pkt 1 ustawy o rachunkowości, księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

Należy ponadto wskazać, że dowód OT jest dokumentem księgowym, na podstawie którego wprowadza się środek trwały do ewidencji środków trwałych, jednocześnie dokumentuje on przyjęcie środka trwałego do użytkowania. Dokument OT powinien zostać wystawiony z faktyczną datą przyjęcia środka trwałego do użytku, ma to wpływ na prawidłowe ustalenie daty rozpoczęcia odpisów amortyzacyjnych.

Z przedłożonej dokumentacji wynikało, że ewidencja dowodów OT odbywa się na bieżąco po ich sporządzeniu i przekazaniu przez pracowników merytorycznych, opóźnienia zazwyczaj są spowodowane nieterminowym sporządzeniem tych dokumentów przez pracowników merytorycznych.

3. Działka nr 108/4, obręb 9 m. Wieluń o powierzchni 0,5770 ha, położona w Wieluniu, przy ulicy Aleja Tadeusza Kościuszki, będąca własnością Gminy Wieluń, dla której założono księgę wieczystą nr SR1W/00018351/1 w Sądzie Rejonowym w Wieluniu, nie była ujęta w ewidencji księgowej na koncie 011. Ustalono, że przedmiotowa działka była ujęta w ewidencji mienia komunalnego.
4. W ramach kontroli poprawności ewidencji środków trwałych kontrolujący dokonali porównania gruntów ujętych w ewidencji mienia komunalnego Gminy Wieluń, prowadzonej przez Wydział Nieruchomości i Planowania Przestrzennego oraz gruntów ujętych w ewidencji środków trwałych Urzędu Miejskiego w Wieluniu. Ustalono, że w sporządzonej na dzień 31 grudnia 2021 roku informacji o stanie mienia komunalnego ujęto grunty jedynie ilościowo, w związku z czym niemożliwe było zweryfikowanie wartości gruntów z ww. informacją. Ewidencja mienia komunalnego prowadzona jest na stanowisku merytorycznym obrębami, gdzie odnotowywane są zwiększenia i zmniejszenia wg powierzchni działek. W księgach środków trwałych, w których prowadzona jest ewidencja gruntów podsumowywane są tylko wartości działek, natomiast sumowanie powierzchni działek nie jest dokonywane w celu ich zweryfikowania.
5. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego określenia nazwy środka trwałego - zarówno na dokumencie OT, jak i na karcie środka trwałego. W stosowanym nazewnictwie składników majątkowych często posługiwano się nadaną nazwą zadania inwestycyjnego, w wyniku którego powstał nowy środek trwałych bądź ulepszano istniejący składnik majątku, np.: „Przebudowa ulicy Kochanowskiego w Wieluniu”, „Rewitalizacja zabytkowego centrum Wielunia – odbudowa Baszty Swawola oraz zabezpieczenie murów obronnych”.

Przez środek trwały, zgodnie z treścią art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a ustawy o rachunkowości - 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. Zatem, środkiem trwałym jest budynek, jak również budowla, a nie ich modernizacja, przebudowa czy remont. Wartość dokonanego ulepszenia - przebudowy/remontu drogi, modernizacji 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 ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

Modernizacją środka trwałego jest zatem jego ulepszenie polegające na jego unowocześnieniu, poprawieniu stanu i zmiany jego cech bądź przystosowaniu

danego środka trwałego w celu zmiany jego przeznaczenia i pełnionej funkcji. Efektem ulepszenia jest zwiększenie wartości użytkowej składnika majątku.

Za modernizację środka trwałego należy uznać wydatki poniesione w celu podniesienia standardu składnika majątku, poprawy jego funkcjonalności, jego rozbudowy (powiększenia w przypadku budynków), a także zmiany jego cech i właściwości poprzez np. adaptację do pełnienia innej, nowej funkcji, co w efekcie prowadzi do zwiększenia wartości.

6. W zakresie naliczania umorzeń stwierdzono, że dla dwóch obiektów inwentarzowych (oświetlenia ulicznego i bocznicy kolejowej) – szczegółowo opisanych w protokole kontroli - zastosowano nieprawidłowe stawki umorzeniowe, tj. 2,5% zamiast 4,5% (oświetlenie) i 10% zamiast 4,5% (bocznica). Oświetlenie uliczne ujęto w klasyfikacji jako rodzaj 210 – rurociągi, linie telekomunikacyjne i elektroenergetyczne, przesyłowe. Dla oświetlenia - ustalona w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych - stawka amortyzacyjna wynosi 4,5%. Powyższa nieprawidłowość spowodowała zaniżenie dokonanych odpisów umorzeniowych w roku 2021 na łączną kwotę 102.684,36 zł. Z kolei bocznicę kolejową ujęto w klasyfikacji jako rodzaj 221 – drogi szynowe, drogi kolei napowietrznych lub podwieszanych i kolei podziemnych. Dla rodzaju 221 ustalona w załączniku nr 1 do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych stawka amortyzacyjna wynosi 4,5% (za wyjątkiem urządzeń zabezpieczających ruch pociągów, dla których przewidziano stawkę 10%). Przedmiotowa nieprawidłowość spowodowała zawyżenie dokonanych odpisów umorzeniowych w roku 2021 na łączną kwotę 261.635,00 zł.

Klasyfikacja środków trwałych (KŚT) jest usystematyzowanym wykazem środków trwałych (obiektów) służących do celów ewidencyjnych, ustalania stawek odpisów amortyzacyjnych oraz badań statystycznych. Struktura KŚT jest trzystopniowa. Na pierwszym szczeblu podziału klasyfikacyjnego jest 10 jednocyfrowych grup środków trwałych. Grupy środków trwałych dzielą się na drugim szczeblu podziału klasyfikacyjnego na podgrupy, którym nadane zostały symbole dwucyfrowe. Wprowadzono też trzeci szczebel, któremu nadano symbole trzycyfrowe.

7. W przypadku czynności inwentaryzacyjnych stwierdzono następujące uchybienia:
 - brak możliwości sprawdzenia zgodności pobranych do inwentaryzacji arkuszy spisowych z ewidencją druków ścisłego zarachowania;
 - na arkuszach spisowych pozycja „sprawdził” nie była wypełniana;
 - nie przedłożono kontrolującym oświadczeń osób materialnie odpowiedzialnych za inwentaryzowane składniki mienia zarówno przed rozpoczęciem spisu, jak również po jego zakończeniu. W § 14 obowiązującej w jednostce Instrukcji określającej gospodarkę majątkiem trwałym, inwentaryzację majątku i zasady odpowiedzialności za powierzone mienie wskazano, że przed rozpoczęciem spisu osoba odpowiedzialna materialnie za powierzone mienie składa oświadczenie (wzór – załącznik nr do niniejszej instrukcji). Po zakończeniu spisu z natury osoba materialnie odpowiedzialna za stan składników majątku objętych spisem powinna złożyć pisemne oświadczenie stwierdzające, że brała czynny udział w inwentaryzacji powierzonych składników majątkowych oraz

że spisem z natury objęto wszystkie składniki majątkowe (załącznik nr 1 do niniejszej instrukcji);

- na niektórych arkuszach spisowych brak było klauzuli „Spis zakończono na poz. ...”; nie wykreślono również wolnych pozycji, co umożliwiło dopisanie bądź wykreślenie pozycji na arkuszu;
- nie przedłożono dokumentacji potwierdzającej rozliczenie inwentaryzacji (sprawozdanie/protokół);
- nie przedłożono kontrolującą dokumentacji potwierdzającej inwentaryzację druków ścisłego zarachowania (w dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji znajdował się jedynie protokół z komisijnego zniszczenia druków ścisłego zarachowania). Należy wskazać, że zespół spisowy powinien dokonać czynności spisu druków ścisłego zarachowania i faktycznego ich przeliczenia, a także weryfikacji ich stanu wynikającego z książki druków ścisłego zarachowania;
- analizując zapisy na arkuszach spisu stwierdzono zapisy typu „przebudowa drogi (...)”, „nawierzchnia asfaltowa”, „przebudowa/budowa drogi (...)”, „zwiększenie odnawialnych źródeł energii (...)”, „zagospodarowanie terenu wzdłuż ścieżki pieszo-rowerowej (...)”. Powyższe może świadczyć o tym, że spisu środków trwałych dokonano metodą „przy biurku” na podstawie księgi inwentarzowej środków trwałych;
- w księgach inwentarzowych często posługiwano się ww. nazewnictwem zadań inwestycyjnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości - ilekroć mowa o środkach trwałych - rozumie się przez to, z zastrzeżeniem pkt 17, 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: a) 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, b) maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy, c) ulepszenia w obcych środkach trwałych, d) inwentarz żywy. Zatem nazwy środków trwałych powinny odzwierciedlać rodzaj środka trwałego z jakim mamy do czynienia, a nie rodzaj nakładów jakie na niego poniesiono;
- z przedłożonych kontrolującą arkuszy spisu z natury wynikało, że spisem z natury objęto również niektóre środki trwałe trudno dostępne oglądowi zaewidencjonowane na koncie 011, takie jak: linie kablowe (np. arkusz nr 000445/2021), kanalizacje deszczowe (np. arkusz nr 000446/2021), kanały deszczowe (np. arkusz nr 000017/2021).

Sposób inwentaryzacji przedmiotowych aktywów trwałych został określony w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust.1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania

danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Ponadto w Instrukcji inwentaryzacyjnej, w § 16 zapisano, że inwentaryzacja aktywów i pasywów, tj. m.in. środków trudno dostępnych oglądowi odbywa się w drodze weryfikacji danych z ksiąg z odpowiednimi dokumentami.

W zakresie rozliczenia budżetu z samorządowymi jednostkami organizacyjnymi

1. Rada Miejska w Wieluniu uchwaliła jedną stawkę dotacji przedmiotowej dla Wieluńskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji pomimo, że zakład świadczy różne rodzaje usług sportowo-rekreacyjnych dla mieszkańców, czy też zajmuje się obsługą obiektów sportowo-rekreacyjnych (za które nie są pobierane opłaty z tytułu usług świadczonych na rzecz mieszkańców). Należy wskazać, że ustalenie jednej stawki od 1 m² utrzymania i konserwacji powierzchni przeczy idei określenia dopłaty do ceny usługi lub produktu. Zsumowanie wszystkich planowanych przychodów i pomniejszenie ich o sumę planowanych kosztów zakładu określiło kwotę, o którą nie bilansują się przychody i koszty zakładu czyli ogólną stratę, jaką przynosi działalność zakładu. Stawka dotacji przedmiotowej została natomiast wyliczona jako podzielenie kwoty wcześniej obliczonej straty przez liczbę m² obiektów jaką utrzymuje zakład. Taki sposób wyliczenia stawki dotacji jest niepoprawny, gdyż zapewnia jedynie wyrównanie poziomu wszystkich przychodów do poziomu wszystkich kosztów zakładu, a nie ustalenie dopłaty do ceny usługi w części w jakiej nie pokrywa ona kosztów jej realizacji (lub wytworzenia produktu). Ponadto, ustalenie dotacji w oparciu o 1m² powierzchni obiektów nie ma powiązania z odpłatnością za te usługi i nie daje możliwości ich rozliczenia wg faktycznej ilości usług jaka została zrealizowana. Należy zauważyć, że w wyroku z dnia 17 maja 2013 roku sygn. akt I SA/Sz 346/13 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie stwierdził, że dotowanie zakładu budżetowego jest fakultatywne i następuje w drodze dotacji przedmiotowej przez wcześniejsze ustalenie, że cena sprzedaży usługi komunalnej lub wyrobu nie rekompensuje pełnych kosztów ich wytworzenia. Definicja dotacji przedmiotowej zawarta jest w art. 130 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych i choć podana jest dla budżetu państwa, ma odniesienie, zdaniem ww. Sądu, do budżetu gminy. Sąd również podkreślił, że „...dotacje przedmiotowe nie mogą wyrównywać poziomu przychodów i wydatków dotowanej jednostki, bowiem wówczas tracą swój przedmiotowy charakter”. Jednocześnie wprost wskazano, że: „Dotacja przedmiotowa ma charakter dopłat do wytworzonych produktów lub świadczonych usług przez zakład budżetowy. Następuje to w przypadku, gdy cena nabywanych wyrobów i usług przez odbiorców nie pokrywa kosztów ich wytworzenia. W takim przypadku gmina może przekazać swojemu zakładowi budżetowemu dotację przedmiotową stanowiącą różnicę kosztów i pobieranych cen”. Finalnie sąd przyjął, że poprzez dotację przedmiotową nie można finansować zapłaty za świadczone usługi na rzecz gminy czy zakupy. Jest to bowiem niezgodne z ustawowym charakterem dotacji przedmiotowej.

Sąd ponadto określił, że „...przy kalkulowaniu stawki dotacji przedmiotowej należy uwzględnić koszty ich wytworzenia przy pomocy jednostek miary. Stawka dotacji to skalkulowana kwota dopłaty do określonej jednostki miary.

Rachunek kalkulacyjny kosztów to zespół czynności, których celem jest ustalenie jednostkowego kosztu wytworzenia wyprodukowanych wyrobów lub świadczonych usług. Stawka dotacji przedmiotowych wyrażona jest kwotowo lub procentowo.

Zatem, dotacja przedmiotowa dla zakładu budżetowego nie może służyć finansowaniu wydatków, które nie pozostają w związku z usługami (wyrobami) świadczonymi na rzecz mieszkańców. W takiej sytuacji nie wystąpi konieczny element ww. dotacji, tj. dopłata do różnicy pomiędzy kosztami a przychodami zakładu z tytułu sprzedaży usług dla mieszkańców. **Powyższe oznacza, że** dotacje przedmiotowe dla Wieluńskiego Ośrodka Rekreacji i Sportu nie zostały skalkulowane w prawidłowy sposób, gdyż:

- 1) w przypadku dotacji na niektóre obiekty mogły mieć one charakter zapłaty za wykonywane usługi na rzecz gminy, gdyż dotacja pokrywała zasadniczo całość kosztów ponoszonych na ten rodzaj usług (obiekt), co powinno wykluczyć ten rodzaj usług (obiekt) z finansowania w formie dotacji przedmiotowej;
- 2) została ustalona 1 stawka dotacji dla wszystkich rodzajów usług;
- 3) ustalona stawka nie dawała możliwości rozliczenia dotacji w stosunku do faktycznej ilości zrealizowanych usług, gdyż była ustalona w oparciu o powierzchnię obiektów, która pozostawała niezmienna i nie była związana z ceną za usługi dla mieszkańców.

Jednostka powinna zatem przeanalizować zakres usług dofinansowywanych w formie dotacji przedmiotowych dla Wieluńskiego Ośrodka Rekreacji i Sportu w Wieluniu i dokonać odpowiednich zmian, tak aby nie finansować zapłaty za wykonane usługi na rzecz gminy oraz żeby ustalona stawka była dopłatą do konkretnej ceny usługi, a także dawała możliwość jej rozliczenia w stosunku do faktycznej ilości zrealizowanych usług.

2. Uchwałą nr XXXVIII/541/20 z dnia 30 grudnia 2020 roku w sprawie uchwalenia budżetu na 2021 rok, w załączniku nr 13, określono plan przychodów i kosztów zakładu budżetowego. Planowane środki obrotowe na początek i na koniec 2021 roku wg uchwały budżetowej nie uległy zmianie do końca roku budżetowego 2021 i wynosiły 10.000 zł. Natomiast w sprawozdaniu Rb-30S, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 roku, Zakład wykazał planowane koszty (pozycja N) w kwocie 3.317.000 zł oraz planowany stan środków obrotowych na koniec roku (pozycja P130) w kwocie 380.000 zł, co było niezgodne z planem przychodów i kosztów zakładu budżetowego, stanowiącym załącznik do uchwały budżetowej na 2021 rok. Stosownie do art. 15 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - podstawą gospodarki finansowej samorządowego zakładu budżetowego jest roczny plan finansowy obejmujący przychody, w tym dotacje z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, koszty i inne obciążenia, stan środków obrotowych, stan należności i zobowiązań na początek i koniec okresu oraz rozliczenia z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast zgodnie z art. 214 ustawy o finansach publicznych - w załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się plan przychodów i kosztów samorządowego zakładu budżetowego. Należy zatem stwierdzić, że w zakresie przychodów i kosztów plan finansowy zakładu powinien być zgodny z załącznikiem do budżetu dotyczącym tego zakładu budżetowego. W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami nie można było się jednoznacznie odnieść do kwestii

poprawności danych zawartych w sprawozdaniach Rb-30S, sporządzonych przez Wieluński Ośrodek Sportu i Rekreacji. Należy jednak zwrócić uwagę, że stosownie do art. 15 ust. 8 ustawy o finansach publicznych - w planie finansowym samorządowego zakładu budżetowego mogą być dokonywane zmiany w ciągu roku w przypadku realizowania wyższych od planowanych przychodów i kosztów, pod warunkiem że nie spowoduje to zmniejszenia wpłat do budżetu jednostki samorządu terytorialnego ani zwiększenia dotacji z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Adekwatnie do § 41 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1718) - kierownik samorządowego zakładu budżetowego może dokonywać zmian w planie finansowym zakładu budżetowego, w ciągu roku budżetowego, w przypadku i pod warunkami określonymi w art. 15 ust. 8 ustawy o finansach publicznych. Natomiast zgodnie z § 41 ust. 2 ww. rozporządzenia - inne niż wymienione w ust. 1 zmiany planu finansowego mogą być dokonywane tylko po uprzednim wprowadzeniu zmian w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

Zmiana w planie finansowym, co prawda dotyczyła zmniejszenia kosztów, jednak była inną zmianą, o której mowa w § 41 ust. 2 ww. rozporządzenia i mogła mieć niewątpliwie wpływ na wysokość wpłat do budżetu.

Z wyliczeń zamieszczonych w protokole z kontroli wynikało, że wpłata do budżetu nadwyżki środków obrotowych za 2021 rok, w przypadku obliczeń dokonanych na podstawie danych zgodnych z uchwałą budżetową wystąpiłaby w kwocie 56.709,08 zł, natomiast wg danych wynikających ze sprawozdania Rb-30S nie wystąpiła.

Jednostka powinna zatem dokonać wnikliwej analizy danych dostarczonych przez Wieluński Ośrodek Sportu i Rekreacji za 2021 rok w postaci między innymi sprawozdania Rb-30S, sprawozdania finansowego oraz planu finansowego zakładu wraz ze wszystkimi jego zmianami, aby określić czy zakład był zobowiązany do wniesienia do budżetu Gminy Wieluń nadwyżki środków obrotowych za 2021 roku.

W zakresie innych ustaleń – bilansowanie systemu gospodarowania odpadami

Na początku 2020 roku, 2021 roku i 2022 roku planowane dochody i wydatki związane z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi pozostawały zbilansowane. Natomiast w wyniku dokonanych zmian w ciągu lat 2020-2021 planowane wydatki przewyższały planowane dochody, co powodowało, że system gospodarowania odpadami komunalnymi nie bilansował się. W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należy dążyć do zbilansowania jego finansowania.

W świetle art. 6r ust. 1 i 1aa ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1297 ze zm.), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2-2a wskazanego artykułu wyszczególniono koszty,

które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynikała zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności. Mając na uwadze powyższe, nieuprawnione było planowanie deficytu w zakresie funkcjonowania systemu.

Stosownie do obowiązującego od dnia 23 września 2021 roku art. 6r ust. 2ad - rada gminy może postanowić, w drodze uchwały, o pokryciu części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku gdy: 1) środki pozyskane z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, w tym kosztów, o których mowa w ust. 2-2c, lub 2) celem jest obniżenie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranych od właścicieli nieruchomości.

W dniu 25 listopada 2021 roku Rada Miejska w Wieluniu podjęła uchwałę nr LV/698/21 w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wynikających z różnicy powstałej pomiędzy dochodami z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a kosztami funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

W dniu 9 czerwca 2022 roku Rada Miejska podjęła uchwałę nr LXVI/828/22 z dnia 9 czerwca 2022 roku w sprawie pokrycia części kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z dochodów własnych nie pochodzących z pobranej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

W zakresie innych ustaleń – plan finansowy dla środków z Funduszu przeciwdziałania COVID-19

Stwierdzono, że organ wykonawczy zaniechał ustalenia planu finansowego dla środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, czego wymagał art. 65 ust. 12 ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 roku, poz. 568 ze zm.).

Należy wskazać, że obowiązku sporządzenia przez Burmistrza planu finansowego dla ww. środków nie należało utożsamiać z obowiązkiem wprowadzenia tych środków do budżetu, gdyż plan finansowy środków na rachunku Funduszu ma wieloletnią perspektywę czasową – w przeciwieństwie do budżetu przyjmowanego zawsze na rok kalendarzowy (budżetowy). Zatem plan finansowy środków na rachunku Funduszu jest odrębnym planem i nie jest załącznikiem do uchwały budżetowej. Natomiast nie ulega wątpliwości, że środki otrzymane z Funduszu, jak też wydatki finansowane z tych środków są uwzględniane w uchwale budżetowej. Wprowadzenie planu finansowego dla środków na rachunku Funduszu jak i jego zmiany powinny zostać sformalizowane w postaci zarządzenia, zgodnie z kompetencjami organu wykonawczego.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w Wieluniu , w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić wprowadzenie instrukcji, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.
2. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 11 stycznia 2012 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, poprzez:
 - prawidłowe ujmowanie w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP danych o skutkach finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych oraz o skutkach udzielonych przez Radę Miejską ulg i zwolnień udzielanych;
 - ujmowanie w sprawozdaniu Rb-NDS kwoty nadwyżki z lat ubiegłych oraz kwoty wolnych środków, zgodnie z § 12 pkt 5 lit. c i d Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia oraz uwzględniając kategoryzację źródeł przychodów wynikającą z art. 217 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Zapewnić wykazywanie w sprawozdaniu SP-1 danych zgodnie ze stanem ewidencji podatkowej nieruchomości, o której mowa w art. 7a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, prowadzonej przez organ podatkowy, stosowanie do wymogu zawartego w § 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 20 grudnia 2017 roku w sprawie sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego.
4. Zapewnić przestrzeganie 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, w szczególności poprzez:
 - ewidencję podatku od towarów i usług na koncie 225, która umożliwi ustalenie należności lub zobowiązań wobec budżetu;
 - ewidencję zwrotów dotacji udzielanych zakładowi budżetowemu, zgodnie z systematyką określoną w rozporządzeniu.

5. Zaprzestać zwracania naliczonego podatku od towarów i usług z rachunku budżetu Gminy Wieluń jednostkom budżetowym.
6. Zapewnić właściwe wykazywanie w bilansie Urzędu oraz w bilansie z wykonania budżetu rozliczeń wynikających z podatku od towarów i usług.
7. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez:
 - przeprowadzanie inwentaryzacji konta 080 – Środki trwałe w budowie, z należytą starannością, przestrzegając art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy;
 - ustalanie wartości początkowej środków trwałych zgodnie z art. 28 ustawy;
 - zapewnienie zgodności ewidencji syntetycznej i analitycznej, stosownie do wymogu określonego w art. 16 ust. 1 ustawy;
 - wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy;
 - bieżące prowadzenie ksiąg rachunkowych, zgodnie z art. 24 ust. 5 pkt 1 ustawy.
8. Przeanalizować prawidłowość opodatkowania (zwolnienia z opodatkowania) podatników wymienionych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Przekazać Izbie szczegółową informację o wynikach ww. czynności.
9. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, poprzez:
 - dokonywanie odpisu zobowiązania podatkowego z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, stosownie do zasady związania organu podatkowego decyzją z chwilą jej doręczenia, określoną w art. 212 ustawy;
 - dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, można wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
10. Zapewnić przestrzeganie zasady kasowego wykonania budżetu przy ewidencji operacji związanych z zamianą nieruchomości z dopłatą, która skutkuje dochodem albo wydatkiem, mając na względzie przepisy art. 40 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
11. Zapewnić dokonywanie zmian w planie finansowym zakładu budżetowego, które mają wpływ na wysokość wpłat do budżetu, po uprzednim wprowadzeniu odpowiednich zmian w budżecie - na podstawie art. 15 ust. 8 ustawy o finansach publicznych w związku z § 41 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2020 roku w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.
12. Zapewnić przestrzeganie postanowień umów cywilnoprawnych oraz uregulowań wewnętrznych w zakresie określania wysokości i warunków

płatności czynszu tytułem dzierżawy nieruchomości gminnych oraz w zakresie waloryzacji wysokości czynszu.

13. Zapewnić jednolite zapisy w zakresie terminu płatności oraz wysokości czynszu, w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę oraz w umowach dzierżawy.
14. Zapewnić przyznawanie zasiłków stałych na podstawie zgromadzonej w sposób prawidłowy dokumentacji źródłowej w zakresie sytuacji dochodowej i majątkowej świadczeniobiorcy.
15. Zapewnić podejmowanie przez Radę Miejską w Wieluniu uchwał dotyczących rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, w terminie określonym w art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.
16. Dokonać analizy rozliczenia dotacji udzielonej na podstawie umowy nr ZOW-O.504.11.2021 Gminnemu Zrzeszeniu Ludowych Zespołów Sportowych w Wieluniu, w zakresie przekroczenia planowanych kosztów wg kosztorysu, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości wszcząć procedurę zmierzającą do zwrotu dotacji do budżetu.
17. Zapewnić przestrzeganie unormowań zawartych w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w zakresie dokonywania kontrasygnaty przez skarbnika jednostki samorządu terytorialnego lub osoby przez niego upoważnionej na umowach i aneksach do umów skutkujących zaciąganiem zobowiązań pieniężnych.
18. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, w szczególności poprzez:
 - ustalanie podstawowej kwoty dotacji zachowując metodologię określoną w art. 12 ust. 1 i 2 ustawy (tj. właściwie określając wydatki bieżące oraz kwoty wydatków w poszczególnych kategoriach, które pomniejszają wydatki bieżące);
 - dokonywanie obliczeń, aktualizacji i zaokrągleń statystycznej liczby dzieci w przedszkolach w sposób zgodny z regułami określonymi w art. 11 ustawy;
 - obliczanie zaktualizowanej wysokości dotacji na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, podlegającej przekazaniu, w oparciu o art. 43 ust. 4 ustawy;
 - obliczanie wskaźnika zwiększającego uwzględniając wszystkie niezbędne dane, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy;
 - uwzględnianie wszystkich wag dla danego typu i rodzaju dotowanej szkoły obowiązujących w danym roku, wynikających z „metryczki oświatowej” dla Miasta Wielunia.
19. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia.
20. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, poprzez:

- podawanie przyczyn niedokonania podziału zamówienia na części w dokumentach zamówienia, stosownie do wymogu określonego w art 91 ust. 2 ustawy;
 - dołożenie należytej staranności przy sporządzaniu protokołu z postępowania o udzielenie zamówienie publicznego, w tym informacji o załącznikach do protokołu, zawartych w art. 73 ust. 1 ustawy;
 - egzekwowanie od wykonawców wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość wymogom określonym w art. 449 ust. 2 ww. ustawy w szczególności zabezpiecza interesy zamawiającego w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia;
 - dołożenie należytej staranności przy sporządzaniu raportów z realizacji zamówienia, o których mowa w art. 446 ustawy.
21. Zapewnić należytą staranność przy sporządzaniu i przekazywaniu rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach publicznych.
 22. Dokonać analizy sposobu prowadzenia ewidencji księgowej gruntów oraz ewidencji mienia komunalnego, pod kątem umożliwienia porównania i weryfikacji danych z tych ewidencji.
 23. Nadawać środkom trwałym nazwy określające obiekty lub urządzenia oraz ich podstawowe parametry, tak aby możliwe było właściwe ich zakwalifikowanie w ramach Klasyfikacji Środków Trwałych.
 24. Zapewnić prawidłowe stosowanie stawek amortyzacyjnych, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który określa stawki amortyzacyjne dla poszczególnych grup rodzajowych środków trwałych⁹.
 25. Czynności inwentaryzacyjne, polegające na weryfikacji dokumentacji źródłowej ze stanem księgowym, przeprowadzać z należytą starannością.
 26. Zapewnić udzielanie dotacji przedmiotowych dla zakładu budżetowego wg stawek skalkulowanych jako dopłata do wyrobu lub usługi., uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
 27. Zapewnić przestrzeganie art. 65 ust. 11 i 12 ustawy z dnia 31 marca 2020 roku o zmianie ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjach kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, poprzez sporządzenie planu finansowego dla rachunku, na którym są gromadzone środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

⁹ Zgodnie z § 7 ust.1 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 - środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne umarza się lub amortyzuje. Odpisów umorzeniowych lub amortyzacyjnych dokonuje się według zasad przyjętych przez jednostkę zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości. Ustalając zasady umarzania lub amortyzacji, jednostka może przyjąć stawki określone w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych albo stawki określone przez jednostkę nadrzędną albo zarząd jednostki samorządu terytorialnego.

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

Ryszard Paweł Krawczyk

Prezes RIO w Łodzi

(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Wieluniu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Wieluniu

aa