

Łódź, dnia 7 marca 2023 roku

Pani
JUSTYNA JASIŃSKA
Wójt Gminy Kutno

WK-602/10/2022

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1668) informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła doraźną kontrolę gospodarki finansowej w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych oraz w zakresie wydatków na usługi pomocy prawnej i usługi doradztwa w Gminie Kutno¹. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie realizacji wniosków pokontrolnych

1. W sprawozdaniach budżetowych Rb-27S i Rb-PDP, sporządzonych za 2021 rok, zostały wykazane nieprawidłowo skutki finansowe udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości oraz skutki finansowe decyzji organu podatkowego o rozłożeniu na raty w podatku od nieruchomości od osób fizycznych.

W dniu 27 października 2021 roku została wydana decyzja FNP.3120.3.3 o rozłożeniu zaległej III raty podatku od nieruchomości za 2021 rok w wysokości 7.825,00 zł wraz z należnymi odsetkami w kwocie 24 złotych na trzy miesięczne raty: [1] I rata płatna do dnia 29 października 2021 roku,;

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 18 października – 4 listopada 2022 roku. Protokół został podpisany przez inspektorów kontroli RIO w Łodzi w dniu 10 stycznia 2023 roku.

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

[2] II rata płatna do dnia 30 listopada 2021 roku, [3] III rata płatna do dnia 23 grudnia 2021 roku. W powołanych sprawozdaniach wykazano całość kwoty objętej decyzją o rozłożeniu na raty, podczas gdy nie powinna zostać wykazana żadna kwota ze względu na to, że terminy płatności rat upływały w 2021 roku. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.) – w kolumnie „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy” w zakresie: rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru – należało wykazać kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z wydanych decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja³.

W ww. sprawozdaniach zostały błędnie wykazane również skutki finansowe decyzji wydanych przez organ podatkowy w sprawie umorzenia zaległości podatkowych jako skutki udzielonych ulg i zwolnień obliczone za okres sprawozdawczy (bez ulg i zwolnień ustawowych). W sprawozdaniu Rb-PDP kwota wynikająca z decyzji w sprawie umorzenia zaległości, w wysokości 48.970,30 zł, została wykazana w kolumnie nr 4, zamiast prawidłowo w kolumnie nr 5, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S ww. kwota została wykazana w kolumnie nr 13 zamiast prawidłowo nr 14.

W dziale 756, rozdziale 75616, § 0910 w sprawozdaniu Rb-27S za 2021 rok zostały błędnie wykazane odsetki od decyzji rozkładających na raty w wysokości 24,00 zł.

2. Informacja o podmiotach wykonujących przedsięwzięcia i przyznanych kwotach dotacji na wybrane przedsięwzięcia w 2022 roku nie została zamieszczona w Biuletynie Informacji Publicznej, co było niezgodne z § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały nr IV/17/2011 Rady Gminy Kutno z dnia 11 lutego 2011 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Kutno w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, w zakresie podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania dotacji oraz informacji o podmiotach wykonujących dane przedsięwzięcie.

W zakresie wydatków na usługi pomocy prawnej i usługi doradztwa

W wyniku kontroli wydatków poniesionych z budżetu Gminy Kutno na rzecz Kancelarii Adwokackiej Filip Śmigielski w 2021 roku, klasyfikowanych w dziale 750, rozdziale 75023, § 4300, w wysokości 208.731,00 zł, na podstawie kart zleceń

³ W zakresie sprawozdania RB-PDP za 2021 rok zastosowanie miały tożsame reguły wynikające z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144 ze zm.)

podpisywanych przez Wójta Gminy Kutno oraz Skarbnika Gminy Kutno stwierdzono niżej wskazane nieprawidłowości:

1. Przedstawione do kontroli faktury wystawione na podstawie kart zleceń i zapłacone ze środków publicznych nie posiadały podpisu osoby upoważnionej do wystawienia faktury ani podpisu osoby upoważnionej do odbioru faktury (tylko faktura nr 906/2021 z dnia 7 września na kwotę 34.440,00 zł zawierała podpis osoby upoważnionej do odbioru faktury – Wójta Gminy). Było to niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120), zgodnie z którym - dowód księgowy powinien zawierać co najmniej – podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów oraz z działem II pkt 24 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Kutno, gdzie wskazano, że udokumentowaniem zapisów księgowych mogą być wyłącznie prawidłowe dowody księgowe, a za prawidłowy dowód księgowy uważa się dowód stwierdzający fakt dokonania operacji gospodarczej – zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem – i zawierający co najmniej podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki majątkowe.
2. W kartach zleceń były wskazane czynności, za które Kancelaria otrzymywała wynagrodzenie m.in.: wstępne zapoznanie z aktami sprawy, zapoznanie z aktami sądowymi, analiza koncepcyjna sprawy, analiza prawno-karna sprawy, dyskusja wewnętrzna, konsultacje. Jednocześnie, brak było dokumentów, zarówno ze strony Kancelarii na dokonanie np. analizy prawno-karnej czy analizy koncepcyjnej sprawy, jak i ze strony Gminy potwierdzających przeprowadzenie konsultacji z Kancelarią⁴, czy odbycie dyskusji wewnętrznej. Stwierdzono, że jednostka wypłacała osobne wynagrodzenie na podstawie tej samej karty zlecenia za bardzo podobnie określony przedmiot sprawy – np. wstępne zapoznanie z aktami sprawy, zapoznanie z aktami sądowymi. Tak określany przedmiot zamówienia nie dawał możliwości precyzyjnej weryfikacji sposobu wykonywania usług, tym bardziej że Kancelaria składając fakturę nie specyfikowała wykonanych działań, powołując się na tajemnicę adwokacką – co np. przy zapłacie za usługi konsultacyjne skutkowało nawet brakiem wskazania kiedy i z kim konsultacje miały miejsce.
3. Ze środków budżetu Gminy zostały zapłacone 2 faktury wystawione na podstawie karty zlecenia z dnia 29 kwietnia 2021 roku, każda po 5.000,00 zł netto, dotyczące punktu 3 karty – analiza koncepcyjna sprawy i przygotowanie odpowiedzi na pozew: a) faktura nr 507/2021 z dnia 13 maja 2021 roku, b) faktura nr 705/2021 z dnia 21 lipca 2021 roku. Z przedłożonych inspektorom dwóch odpowiedzi na pozew wynikało, że jedyną różnicą między odpowiedziami na pozew było odmienne określenie strony pozwanej (Gmina Kutno i Urząd Gminy Kutno). Brak innych dokumentów uniemożliwił weryfikację przesłanek wystawienia drugiej z faktur, chociażby przy założeniu, że analiza koncepcyjna sprawy powinna pozwolić na prawidłową identyfikację

⁴ Na podstawie karty zlecenia z dnia 12 maja 2021 roku została wystawiona i zapłacona faktura nr 906/2021 z 7.09.2021 m.in. za 13 konsultacji przeprowadzonych w okresie V-IX.

strony postępowania (pозwanej), czy też błędne określenie strony pozwanej przez powoda.

4. Powierzenie zadań na podstawie kart zleceń na rzecz Kancelarii Adwokackiej Filipa Śmigiełskiego następowało bez rozeznania cenowego, podczas gdy zawarcie umów o świadczenie usług prawnych z adwokatami w 2022 roku zostało poprzedzone dokonaniem rozeznania cenowego i wyborem najkorzystniejszej oferty.
5. Z budżetu Gminy Kutno zostały zapłacone faktury w łącznej kwocie 20.418,00 zł, wystawione na podstawie 4 kart zlecenia, które dotyczyły spraw sądowych z oskarżenia prywatnego Wójta Gminy Kutno przeciwko osobom prywatnym (były to sprawy dotyczące przestępstwa zniesławienia - art. 212 § 1 i 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku Kodeks karny tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1138 ze zm. lub zniewagi - art. 216 § 1 i 2 ww. ustawy, poprzez obraźliwe wpisy dotyczące Wójta Gminy Kutno na stronach internetowych portalu ekutno.pl). Były to następujące karty zlecenia: [1] z dnia 1 marca 2021 roku, na podstawie której została zapłacona faktura nr 38/2021 z dnia 5 marca 2021 roku na łączną kwotę 4.428,00 zł brutto; [2] z dnia 5 marca 2021 roku, na podstawie której zostały zapłacone faktury: a) nr 40/2021 z dnia 5 marca 2021 roku na kwotę 1.230,00 zł brutto, b) nr 706/2021 z dnia 22 lipca 2021 roku na kwotę 1.968,00 zł brutto, c) nr 901/2021 z dnia 2 września 2021 roku na kwotę 1.968,00 zł brutto, d) nr 1007/2021 z dnia 6 października 2021 roku na kwotę 984,00 zł brutto; [3] z dnia 25 marca 2021 roku, na podstawie której została zapłacona faktura nr 49/2021 z dnia 25 marca 2021 roku na kwotę 3.690,00 zł brutto; [4] z dnia 16 września 2021 roku, na podstawie której została zapłacona faktura nr 1001/2021 z dnia 1 października 2021 roku na kwotę 6.150,00 zł brutto.

Zgodnie z art. 226 ust. 1 Kodeksu karnego - *Kto znieważa funkcjonariusza publicznego lub osobę do pomocy mu przybraną, podczas i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku*. Powyższy przepis przyznaje ochronę funkcjonariuszom publicznym przed znieważeniem. Aby zniewagę funkcjonariusza publicznego uznać za przestępstwo, musi ono nastąpić podczas i w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych. Znamion przestępstwa z omawianego artykułu nie posiada zatem ani znieważanie funkcjonariusza w czasie, gdy nie pełni funkcji służbowych, ani też znieważanie go bez związku z pełnionymi obowiązkami. Zastosowanie w tym przypadku znaleźć może natomiast art. 216 ustawy Kodeks karny, przy czym funkcjonariusz będzie w tym wypadku występował jako osoba prywatna, a przestępstwo będzie ścigane z oskarżenia prywatnego, a nie publicznego – tak jak to miało miejsce w przypadku spraw z oskarżenia prywatnego Wójta Gminy Kutno (jako osoby fizycznej, nie organu).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r., poz. 40) - do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zadania gminne muszą mieć zatem jednocześnie dwie cechy: znaczenie publiczne i charakter lokalny. Z przytoczonych przepisów wynika, że gminny samorząd terytorialny jest upoważniony do załatwiania lokalnych spraw publicznych, które zostały ustawowo włączone do zakresu jego działania. Również do załatwiania takich zadań i kompetencji,

których ustawy nie przekazały żadnemu podmiotowi, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji samorządowych o charakterze lokalnym. W związku z powyższym nie wszystkie działania podejmowane przez jednostki gminnego samorządu terytorialnego mogą zostać uznane za kategorie zadań spełniające przesłanki publicznego charakteru oraz lokalnego znaczenia (w rozumieniu powołanego wyżej art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), jeżeli nie są wyraźnie zakwalifikowane jako takie przepisami prawa.

Naczelną zasadą w prawie administracyjnym, wielokrotnie potwierdzaną w orzecznictwie, jest zasada legalizmu. Zasadę tę opisał Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku sygn. I OSK 32/08 z dnia 9 kwietnia 2008 roku, wskazując że: *„Samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, jako wartości chronionej i gwarantowanej konstytucyjnie, nie wolno absolutyzować, skoro jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne "w ramach ustaw". Stosownie do art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem samodzielność gminy istnieje tylko w granicach prawa”* oraz w wyroku z dnia 14 listopada 2007 roku, sygn. I OSK 50/07, w którym Sąd stwierdził, że: *„W prawie administracyjnym nie obowiązuje zasada, iż to, co nie jest zabronione jest dozwolone. Wręcz przeciwnie, zasadą prawa administracyjnego jest działanie ściśle na podstawach i w granicach prawa (zasada legalizmu)”*.

Analizując kwestię publicznego charakteru zadania gminnego, o którym mowa w art. 6 ustawy o samorządzie gminnym, wniesienie prywatnego aktu oskarżenia o zniesławienie organu gminy jakim jest wójt gminy, nie należy do kategorii publicznego działania.

Ponadto zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W przypadku wniesienia prywatnego aktu oskarżenia oraz pokrywania kosztów z nim związanych z budżetu gminy, nie można uznać aby została spełniona przesłanka zaspokajania zbiorowych potrzeb gminy.

Zgodnie z art. 212 § 4 i art. art. 216 § 5 ustawy Kodeks karny - ściganie przestępstw zniewagi lub zniesławienia odbywa się z oskarżenia prywatnego. W przepisach Kodeksu karnego zostało określone, że w przypadku: [1] przestępstwa zniesławienia (art. 212 § 1 ustawy Kodeks karny) - przedmiotem ochrony jest dobre imię osoby fizycznej, grupy osób, instytucji, osoby prawnej, jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej; [2] przestępstwa zniewagi (art. 216 § 1 ustawy Kodeks karny) przedmiotem ochrony jest dobre imię osoby fizycznej. Zatem jedynie ww. podmioty mają w przypadku przestępstwa zniesławienia lub zniewagi przymiot pokrzywdzonego.

Podkreślenia jednak wymaga, że analizując pojęcie „wójt gminy” w świetle art. 212 § 1 ustawy Kodeks karny, należy dojść do wniosku, iż to określenie nie jest tożsame z pojęciem instytucji, z pojęciem osoby prawnej, jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. Wobec powyższego - wójta gminy należy uznać za osobę fizyczną. Jednak wówczas uprawnionym do wniesienia aktu oskarżenia o zniesławienie z art. 212 § 1 ww. ustawy będzie wójt gminy jako osoba fizyczna, a nie jako organ gminy.

Takie stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie, w wyroku z dnia 10 sierpnia 2004 r., sygn. akt III SA/Lu 370/04. Ponadto zgodnie z ww. wyrokiem: „(...) W związku z powyższym nie wszystkie działania podejmowane przez jednostki gminnego samorządu terytorialnego mogą zostać uznane za kategorie zadań spełniające przesłanki publicznego charakteru oraz lokalnego znaczenia (w rozumieniu powołanego wyżej art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym), jeżeli nie są wyraźnie zakwalifikowane jako takie przepisami prawa. (...). Rozważając kwestię publicznego charakteru, odnosząc się do stanu faktycznego sprawy podjętej uchwały, należy stwierdzić, że zobowiązanie wójta gminy do wniesienia prywatnego aktu oskarżenia o zniesławienie organów gminy, jakimi są wójt gminy oraz rada gminy, nie należy do kategorii publicznego działania. Taki sam wniosek nasuwa się w trakcie analizowania przedmiotowej sprawy w świetle art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Ustawa, zobowiązując do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, nakłada na gminę obowiązek urzeczywistnienia tych zapotrzebowań społecznych lokalnej wspólnoty, które mieszczą się w zakresie działania gminy, są potrzebami powszechnymi lub dominującymi i służą realizacji ogólnych, wspólnych kategorii interesów prawnych tej społeczności. W tym znaczeniu stają się one potrzebami o charakterze publicznym (P. Dobosz, P. Chmielnicki, M. Mączyński, Tamże).”

Z przedstawionych do kontroli i załączonych jako akta kontroli do protokołu dokumentów (skargi o popełnienie przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego z dnia 14 kwietnia i z dnia 25 września 2020 roku, pismo oskarżyciela prywatnego – rozszerzenie aktu oskarżenia z dnia 29 czerwca 2020 roku, wyrok Sądu Rejonowego w Kutnie z dnia 20 października 2021 roku, postanowienie Prokuratury Okręgowej z Łodzi z dnia 14 stycznia 2022 roku), wynika że oskarżycielem prywatnym w powyższych sprawach była osoba fizyczna, nie zaś Gmina Kutno jako osoba prawna, a fakt pełnienia przez nią funkcji Wójta jest w tym przypadku okolicznością prawnie indyferentną.

Sumując, wydatki poniesione na rzecz Kancelarii Adwokackiej w związku z wykonywaniem czynności dotyczących spraw z oskarżenia prywatnego Wójta Gminy Kutno nie powinny być finansowane z budżetu Gminy Kutno, a z prywatnych środków osoby fizycznej.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Panią Wójt o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S oraz Rb-PDP skutków finansowych decyzji o rozłożeniu płatności podatku na raty, zgodnie z wymogami określonymi w § 3 ust. 1 pkt 10 lit. b Instrukcji

sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144 ze zm.).

2. Przestrzegać postanowień wynikających z § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały nr IV/17/2011 Rady Gminy Kutno z dnia 11 lutego 2011 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Kutno w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu, w zakresie podania do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania dotacji oraz informacji o podmiotach wykonujących dane przedsięwzięcie.
3. Przestrzegać art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz zapisów instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy Kutno, w zakresie wymaganych elementów dowodu księgowego.
4. Zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem umów dotyczących usług pomocy prawnej i usług doradztwa, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Ponadto, wobec poczynionych ustaleń dotyczących poniesionych z budżetu Gminy wydatków w związku ze sprawami z oskarżenia prywatnego, Izba zaleca Wójtowi Gminy dokonanie zwrotu do budżetu równowartości wynagrodzenia wypłaconego na rzecz Kancelarii Adwokackiej, reprezentującej osobę fizyczną, z uwagi na brak podstaw prawnych do ich wydatkowania - na podstawie art. 405 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.).

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Wójt 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:

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