

Łódź, dnia 16 sierpnia 2023 roku

Pani  
Sylwia Bartczak  
Wójt Gminy Świnice Warckie

WK – 602/28/2023

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325) informuję Panią Wójt, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Świnice Warckie<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2021 – 2022, dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych finansowych; zadłużenia; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności<sup>2</sup>:

**I.**

### **W zakresie unormowań wewnętrznych i spraw organizacyjnych**

Stwierdzono, że jednostka nie przestrzegała uregulowań wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej, przewidzianych w Regulaminie kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Świnice Warckie, wprowadzonym zarządzeniem nr KO.120.6.2020 Wójta Gminy Świnice Warckie z dnia 22 stycznia 2020 roku. W kontrolowanej dokumentacji dotyczącej 2022 roku brak było rocznej oceny systemu kontroli zarządczej opracowanej przez Zespół ds. zarządzania ryzykiem oraz potwierdzenia zamieszczenia na stronie BIP Gminy Świnice Warckie złożonych przez kierowników jednostek organizacyjnych gminy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za 2022 rok. Wskazane oświadczenia zamieszczono w BIP na stronie Gminy Świnice Warckie - zgodnie z § 10 ust. 2 Regulaminu kontroli zarządczej, dopiero w trakcie

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 12 czerwca 2023 roku – 21 lipca 2023 roku. Protokół został podpisany w dniu 9 sierpnia 2023 roku.

<sup>2</sup> 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.

kontroli RIO w Łodzi w dniu 20 czerwca 2023 roku. Ponadto, jednostka nie opracowała rocznego planu kontroli wewnętrznej, o którym mowa w § 34 Regulaminu organizacyjnego.

### **W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości**

1. Odsetki od kredytów i pożyczek były w 2021 roku księgowane na kontach Wn 751 i Ma 130, bez dokonywania przypisu oraz w 2022 roku: naliczenie Wn 751 i Ma 201 i zapłata Wn 201 i Ma 130. Prawidłowo przypis raty odsetkowej winien być ujmowany poprzez księgowanie Wn 751 Ma 240, zaś w dacie zapłaty Wn 240 i Ma 130, zgodnie z zasadami funkcjonowania ww. kont określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342).
2. Jedna z rat kredytu zaciągniętego w Ludowym Banku Spółdzielczym w Strzałkowie, z wymaganym terminem płatności do dnia 20 lipca 2021 roku została zapłacona trzy dni później – w dniu 23 lipca 2021 roku. Jak wynikało z oświadczenia Skarbnika Gminy Świnice Warckie nie zostały naliczone odsetki z tytułu zapłaty po terminie. Pozostałe raty jak i odsetki były naliczane zgodnie postanowieniami umów oraz comiesięcznymi informacjami od banków.
3. Stwierdzono naruszenie art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.), zgodnie z którym – kierownik jednostki obsługującej jest odpowiedzialny za gospodarkę finansową oraz rachunkowość i sprawozdawczość jednostki obsługiwanej w zakresie obowiązków powierzonych uchwałą organu stanowiącego. Określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej, np. do zatwierdzania dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych, w Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Świnicach Warckich, zostały powierzone pracownikowi Urzędu Gminy przez Skarbnika Gminy, a nie przez Wójta Gminy (kierownika jednostki).
4. Stwierdzono niezgodność postanowień § 2 załącznika do zarządzenia Wójta Gminy nr 1/2022/SK z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie ustalenia zasad przekazywania sprawozdań budżetowych, finansowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych w Urzędzie Gminy Świnice Warckie i jednostkach organizacyjnych Gminy Świnice Warckie z powołanym wyżej art.53 ust.5 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym powyżej zarządzeniem - sprawozdania jednostkowe i zbiorcze podpisują główny księgowy i kierownik jednostki organizacyjnej, tymczasem z uwagi na powierzenie Urzędowi Gminy obsługi Zespołu Szkolno-Przedszkolnego m.in. w zakresie sprawozdawczości, sprawozdania w zakresie ww. jednostki organizacyjnej powinien sporządzać kierownik jednostki obsługującej (Wójt Gminy – jako kierownik Urzędu Gminy). Ustalono, że sprawozdania Rb-Z za I kwartał 2022 roku oraz sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S za okres czerwiec-sierpień 2022 roku zostały sporządzone przez Dyrektora Zespołu

Szkolno-Przedszkolnego w Świnicach Warckich, zamiast przez Wójta Gminy Świnice Warckie.

5. W zakresie bilansu organu za 2022 rok, po stronie Aktywów w pozycji I.1.2. jako pozostałe środki pieniężne wykazano saldo Wn konta 135 w wysokości 2.038.028,36 zł, odpowiadające kwocie wydatków niewygasających. Prawidłowo środki odpowiadające wydatkom niewygasającym powinny zostać ujęte w pozycji I.1.1. Środki pieniężne budżetu. Ponadto, w bilansie wykazano kwotę 8.051.643,27 zł jako Środki pieniężne budżetu, bez pomniejszenia jej o środki podlegające zwrotowi ujęte po stronie Pasywów jako Zobowiązania w pozycji I.2. – 2.508,08 zł. Środki te stanowiły rozliczenie dotacji otrzymanych z budżetu państwa i podlegały zwrotowi do tego budżetu w roku następnym.
6. W odniesieniu do ewidencji księgowej dokonanych wpłat składek na rzecz Państwowego Fundusze Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w 2022 roku, stwierdzono że były one ujmowane w następujący sposób: naliczenie Wn 403-1 i Ma 201/293 oraz zapłata Wn 201/293 i Ma 130-2, co stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Składki na rzecz Funduszu powinny być księgowane na koncie 229 jako pozostałe rozrachunki publicznoprawne.

#### **W zakresie dochodów z podatków**

W odniesieniu do ewidencji księgowej podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz łącznego zobowiązania pieniężnego stwierdzono przypadki dokonywania przypisów zobowiązań wcześniej, aniżeli data złożenia deklaracji podatkowej bądź data doręczenia decyzji. Zgodnie z przepisami § 4 ust.1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., Nr 208, poz. 1375) - do udokumentowania przypisów lub odpisów służyć: 1) deklaracje w rozumieniu art. 3 pkt 5 Ordynacji podatkowej, z których wynika zobowiązanie podatkowe lub kwota zmniejszająca zobowiązanie podatkowe; 2) decyzje.

#### **W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji**

1. W wyniku kontroli dwóch postępowań o udzielenie zamówień publicznych: [1] pn. „Remont dróg gminnych Parski – Drozdów (104462E) oraz Zbylczyce – Kaznów (104451E)”; [2] pn. „Poprawa dostępności komunikacyjnej do żłobka i przedszkola oraz boiska sportowego poprzez przebudowę ciągu ulic Zielonej i Jana Pawła II”, przeprowadzonych w trybie podstawowym bez negocjacji - art. 275 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1710 ze zm.), o wartości szacunkowej poniżej progów unijnych, o jakich stanowi art. 3 ww. ustawy, stwierdzono niżej opisane nieprawidłowości:
  - zamawiający nie zastosował się do wewnętrznych procedur zawartych w Regulaminie udzielania zamówień w Urzędzie Gminy Świnice Warckie,

przyjętym zarządzeniem Wójta Gminy Świnice Warckie nr 155/2021 z dnia 1 kwietnia 2021 roku. Zgodnie z § 6 ust 1 i ust. 3 oraz § 9 ust. 2 i ust. 4 ww. Regulaminu - pracownik odpowiedzialny merytorycznie za przedmiotowy zakres zamówienia sporządza wnioski o przeprowadzenie postępowania w celu udzielenia zamówienia publicznego, zgodnie ze wzorem – załącznikiem nr 1 do Regulaminu oraz przedstawia wniosek do akceptacji Skarbnikowi Gminy, w celu potwierdzenia zabezpieczenia środków na realizację zamówienia oraz kierownikowi zamawiającego. Przedłożone kontrolującym wnioski nie zawierały wszystkich elementów zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do Regulaminu, jak również nie zostały zaakceptowane przez Skarbnika Gminy pod względem zabezpieczenia środków finansowych na realizację zamówienia. Ponadto, notatki z czynności szacowania wartości zamówienia również nie zawierały wszystkich elementów, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do Regulaminu;

- zamawiający zamieścił na stronach internetowych prowadzonych postępowań informację o wysokości kwoty na sfinansowanie zamówienia po godzinie otwarcia ofert wskazanej w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji warunków zamówienia, co potwierdzały daty ostatnich zmian upublicznienia tych informacji. Zgodnie z art. 222 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający, najpóźniej przed otwarciem ofert, udostępnia na stronie internetowej prowadzonego postępowania informację o kwocie, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Informacja musi być podana najpóźniej przed otwarciem ofert.

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

2. W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Remont dróg gminnych Parski – Drozdów (104462E) oraz Zbylczyce – Kaznów (104451E)” stwierdzono, że w umowie nr ZPR.272.2.2021/PN/ z dnia 12 sierpnia 2021 roku zamawiający zawarł informację, iż należne wykonawcy wynagrodzenie będzie płatne w terminie 60 dni od daty otrzymania przez zamawiającego faktury wraz z zatwierdzonym protokołem odbioru robót. Zamawiający określając w umowie termin płatności, powinien uwzględnić przepisy ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 711 ze zm.). Zgodnie z art. 5 ww. ustawy - jeżeli strony transakcji handlowej, z wyłączeniem podmiotu publicznego będącego podmiotem leczniczym, przewidziały w umowie termin zapłaty dłuższy niż 30 dni, wierzyciel, który nie jest dużym przedsiębiorcą, może żądać odsetek ustawowych po upływie 30 dni, liczonych od dnia spełnienia swojego świadczenia i doręczenia dłużnikowi faktury lub rachunku, potwierdzających dostawę towaru lub wykonanie usługi, do dnia zapłaty, ale nie dłużej niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego. Wobec powyższego zamawiający - Gmina Świnice Warckie będąca podmiotem publicznym winna w umowach

ustanawiać maksymalny 30-dniowy termin płatności, gdyż naraża się na obowiązek zapłaty odsetek ustawowych. Skorzystanie przez wykonawcę z uprawnień określonych w przytoczonych przepisach może w istotny sposób wpłynąć na cenę świadczenia. Ponadto, należy zauważyć, że Gmina stosunkowo szybko dokonywała płatności za faktury, wobec powyższego ustanowienie w umowie 60-dniowego terminu płatności faktury nie było istotne z punktu widzenia osiągnięcia celów zamówienia.

3. W zakresie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dla zadania pn. „Poprawa dostępności komunikacyjnej do żłobka i przedszkola oraz boiska sportowego poprzez przebudowę ciągu ulic Zielonej i Jana Pawła II” stwierdzono że:
  - wykonawca przedstawił zabezpieczenie należytego wykonania umowy w wysokości 5% kwoty wynagrodzenia ofertowego (ceny ofertowej brutto), tj. w kwocie – 99.883,92 zł w formie gwarancji ubezpieczeniowej. Gwarancja należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek z dnia 10 maja 2022 roku została wystawiona przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group. Przedstawiona zamawiającemu gwarancja ubezpieczeniowa w punkcie 1 zawierała zapis, iż: *„...gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności” dalej w ppkt a) „(..) do zapłacenia których na rzez Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, dotyczącej wykonania zadania pn. „Poprawa dostępności komunikacyjnej do żłobka i przedszkola oraz boiska sportowego poprzez przebudowę ciągu ulic Zielonej i Jana Pawła II”, w brzmieniu z dnia jej zawarcia, (..). Należy wskazać, że ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 449 ust. 2, zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. - zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny – tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy)<sup>3</sup>. Nie można zatem ograniczać roszczeń wyłącznie do należności z tytułu kar umownych. Przedłożona zamawiającemu gwarancja ubezpieczeniowa stanowiła, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało*

---

<sup>3</sup> I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska: Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany do art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych; LEX.

wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń) zgłaszanych przez zamawiającego. Wprawdzie w § 10 zawartej pomiędzy stronami umowy nr ZPR.272.5.2022 uregulowano kary umowne, jednak w praktyce niemożliwe jest objęcie karą wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia. 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 10 maja 2022 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;

- w protokole postępowania (DRUK ZP-TP) w pkt 30 nie wymieniono wszystkich dokumentów, stanowiących załączniki do protokołu, tj. zapytania do SWZ wraz z odpowiedzią zamawiającego, wezwania do uzupełnienia dokumentów oraz dokumentów złożonych przez wykonawcę w odpowiedzi na wezwanie, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
4. Zamawiający nie dokonywał aktualizacji planów postępowań o udzielenie zamówień na rok 2021 i 2022. Zgodnie z art. 23 ust. 4 ww. ustawy - zamawiający jest zobowiązany do zapewnienia aktualności planu postępowań, który zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz na stronie internetowej. Plan postępowań na 2021 rok Gminy Świnice Warckie przewidywał 3 postępowania, w tym 2 na roboty budowlane i 1 na usługę, natomiast zgodnie z rejestrem zamówień - Gmina Świnice Warckie przeprowadziła w 2021 roku: 3 postępowania na roboty budowlane, 3 na usługi oraz 1 na dostawę. Natomiast plan postępowań na 2022 rok Gminy Świnice Warckie przewidywał 8 postępowań, w tym 7 na roboty budowlane i 1 na usługę, natomiast zgodnie z rejestrem zamówień Gmina przeprowadziła w 2022 roku: 2 postępowania na roboty budowlane, 3 na usługi oraz 1 na dostawę. Zamawiający nie zaktualizował planów pod względem dodania kolejnych postępowań oraz rezygnacji z postępowań. Ustawodawca z dniem 1 stycznia 2021 roku, w art. 23 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadził nowy obowiązek polegający na zapewnieniu przez zamawiających aktualności planów. Aktualizacji planu wymaga również rezygnacja z postępowania. Aktualizacja planu zamówień publicznych ma służyć wykonawcom, którzy są zainteresowani wzięciem udziału w postępowaniach, przeprowadzanych przez zamawiających. Z tego punktu widzenia aktualizacja planu musi dotyczyć tych elementów planu, które są istotne dla wykonawców, m. in. przedmiotu i rodzaju zamówienia, orientacyjnej wartości zamówienia, oraz planowanego terminu wszczęcia postępowania (np. w ujęciu kwartalnym). Wzór planu postępowań wprowadzony rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 18 grudnia 2020 roku w sprawie wzoru

planu postępowań o udzielenie zamówień (Dz. U. z 2020 r., poz. 2362) przewiduje nie tylko konieczność wskazania w publikowanym planie, czy jest to aktualizacja, ale również oznaczenia - czy aktualizacja polega na: zmianie, dodaniu lub rezygnacji z pozycji planu. Zatem, zamawiający miał obowiązek aktualizacji planu postępowań polegającej na skreśleniu z planu pozycji, której realizacja nie nastąpiła w danym roku finansowym oraz możliwość dodania nowego postępowania.

5. Zamawiający podał błędną wartość udzielonych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w 2021 roku, które przekazał w dniu 17 lutego 2022 roku pod nr 2021/SPRR 00003467/01 oraz w korekcie sprawozdania złożonej w dniu 24 lutego 2023 roku pod nr 2021/SPRR 00008854/02. W sekcji 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”, Gmina Świnice Warckie wykazała: [1] 4 postępowania zakończone udzieleniem zamówienia na usługi w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy, o łącznej wartości 1.312.523,50 zł. Zgodnie z przedłożonym rejestrem postępowań, Gmina Świnice Warckie przeprowadziła 3 postępowania a wartość zawartych umów netto wyniosła 1.157.527,70 zł (różnica 154.995,80 zł), która winna zostać wykazana w ww. sprawozdaniu rocznym; [2] 1 postępowanie zakończone udzieleniem zamówienia na dostawy w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy, o łącznej wartości 209.268,29 zł. Zgodnie z przedłożonym rejestrem postępowań, Gmina przeprowadziła 2 postępowania, a wartość zawartych umów netto wynosiła 364.264,09 zł (różnica 154.995,80 zł), która winna zostać wykazana w ww. sprawozdaniu rocznym. Ponadto, zamawiający nie wypełnił sekcji VI „Zamówienia do których stosuje się przepisy ustawy uwzględniające aspekty społeczne”. W trakcie kontroli RIO dokonano korekty sprawozdania za 2021 rok.
6. Zamawiający podał błędną wartość udzielonych zamówień w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach w 2022 roku, które przekazał w dniu 24 lutego 2023 roku pod nr 2022/SPRR 00015335/01. W sekcji 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”, Gmina Świnice Warckie wykazała 7 postępowań zakończonych udzieleniem zamówienia na usługi w trybie podstawowym, o którym mowa w art. 275 pkt 1 ustawy, o łącznej wartości 1.083.636,54 zł. Zgodnie z przedłożonym rejestrem postępowań, Gmina Świnice Warckie przeprowadziła 2 postępowania a wartość zawartych umów netto wyniosła 357.809,87 zł (różnica 725.826,67 zł), która winna zostać wykazana w ww. sprawozdaniu rocznym. Ponadto, zamawiający nie wypełnił sekcji VI „Zamówienia do których stosuje się przepisy ustawy uwzględniające aspekty społeczne”. W trakcie kontroli RIO dokonano w dniu 20 czerwca 2023 roku korekty sprawozdania za 2022 rok.

### **W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji**

1. W zakresie kontroli zwiększeń i zmniejszeń wartości środków trwałych na koncie 011 stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ewidencja na koncie 011 była prowadzona bez możliwości wyodrębnienia wartości gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste, tj. niezgodnie z opisem zasad funkcjonowania ww. konta zawartych w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 342), zgodnie z którymi - ewidencja szczegółowa prowadzona do konta powinna umożliwić m.in. ustalenie wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom;
- na podstawie PK nr 1715 z dnia 23 grudnia 2022 roku zaewidencjonowano aktualizację wartości gruntów na podstawie operatów na kwotę 23.229,00 zł. Gmina przedłożyła operaty szacunkowe, których celem było określenie wartości rynkowej nieruchomości gruntowych dla potrzeb sprzedaży w drodze przetargu. Wyceny dotyczyły nieruchomości: [1] położonej w miejscowości Świnice Warckie, oznaczonej jako działka nr 273 (operat szacunkowy z dnia 25 kwietnia 2022 roku - wartość rynkowa nieruchomości – 15.000,00 zł), różnica w wartości po aktualizacji wynosiła 13.664,00 zł; [2] położonej w miejscowości Świnice Warckie, oznaczonej jako działka nr 66/6 (operat szacunkowy z dnia 19 sierpnia 2022 roku - wartość rynkowa nieruchomości – 23.200,00 zł), różnica w wartości po aktualizacji wynosiła 77,00 zł [3] położonej w miejscowości Świnice Warckie, oznaczonej jako działka nr 124/4 (operat szacunkowy z dnia 24 października 2022 roku - wartość rynkowa nieruchomości – 21.800,00 zł), różnica w wartości po aktualizacji wynosiła 9.488,00 zł. Zwiększenie wartości zaewidencjonowano w kwocie łącznej 23.229,00 zł w dniu 23 grudnia 2022 roku poprzez zapis na kontach Wn 011-1, Ma 800-1. Kwota 23.229,00 zł wynikała z sumy różnic w wartościach po aktualizacji dla poszczególnych działek, zgodnie z notatką służbową z aktualizacji wyceny gruntów z dnia 9 grudnia 2022 roku, sporządzoną przez pracownika Urzędu Gminy.

W związku z powyższymi ustaleniami należy wskazać, że grunt wprowadza się do ksiąg rachunkowych w wartości początkowej, ustalonej na poziomie ceny nabycia. Jest nią cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu (bez podlegających odliczeniu podatków: VAT oraz akcyzowego), a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym. Cenę tę obniża się o rabaty, opusty i inne podobne zmniejszenia (art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości – tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.). W razie zakupu gruntu cena ta powinna zostać zwiększona m.in. o koszty bezpośrednio związane z tym zakupem, np. opłaty notarialne czy koszty wpisów wieczystoksięgowych. Do wartości początkowej gruntu uznanego za środek trwały trzeba zaliczyć również koszty obsługi zobowiązań, np. kredytu, zaciągniętych w celu sfinansowania jego zakupu (w tym odsetki i prowizje) i związane z nimi różnice kursowe (art. 28 ust. 8 ustawy o rachunkowości). Ważne jest, że koszty te zwiększają wartość początkową gruntu jedynie do momentu oddania go do używania. Gdy zostaną poniesione po dniu przyjęcia go do używania, odnosi się je np. na konto 751 - Koszty finansowe. Należy podkreślić, że grunty – z wyjątkiem służących wydobyciu kopalin metodą odkrywkową - nie podlegają amortyzacji. Stanowi tak art.31 ust. 2 ustawy o



rachunkowości. Grunty nie tracą bowiem na wartości, wręcz przeciwnie - często zdarza się, że ich wartość rynkowa z upływem czasu wzrasta. W takiej sytuacji jednostka nie może jednak w księgach rachunkowych z własnej inicjatywy podwyższyć wartości początkowej gruntu zaliczonego do środków trwałych do jego wartości rynkowej. Ustawa o rachunkowości nie przewiduje bowiem takiej możliwości. Wyjątkiem jest wyłącznie aktualizacja wartości środków trwałych (i dotychczasowego umorzenia) dokonywana na podstawie odrębnych przepisów (ostatnia taka aktualizacja odbyła się na dzień 1 stycznia 1995 r.). Powyższe wynika z art. 31 ust. 3 ustawy o rachunkowości, jak również z § 7 ust. 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - wartości początkowa środków trwałych i dotychczas dokonane odpisy umorzeniowe podlegają aktualizacji zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach, a wyniki aktualizacji są odnoszone na fundusz.

Należy zaznaczyć, że nieuzasadnione podwyższenie w księgach rachunkowych wartości początkowej gruntu zaliczonego do środków trwałych, do jego wartości rynkowej miało wpływ na wierne przedstawienie sytuacji majątkowej Gminy. Grunty stanowią cenny składnik majątku, a ich wycena bilansowa powoduje wzrost aktywów trwałych jednostki. W świetle przepisów ustawy o rachunkowości brak jest podstaw do samodzielnego podwyższania/aktualizacji wartości księgowej gruntów do ich wartości rynkowej. Przeznaczenie nieruchomości gruntowej do obrotu rynkowego nie kwalifikuje tego składnika majątku do zmiany jego wartości w księgach rachunkowych.

W zakresie wyceny gruntów należy zwrócić uwagę na przepisy art. 150 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.), które stanowią - że w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się określenia wartości rynkowej, odtworzeniowej, katastralnej i określenia innych rodzajów wartości określonych w odrębnych przepisach. Ponadto art. 150 ww. ustawy stwierdza, że wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne, wartość katastralną nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości oraz że określenia wartości rynkowej i odtworzeniowej dokonują rzeczoznawcy majątkowi. Z powyższego przepisu wynika obowiązek wyceny nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego dla nieruchomości przeznaczonych do zbycia, a nie na potrzeby ewidencji księgowej.

2. Odnotowano przypadki niewłaściwego określenia nazwy środka trwałego, zarówno na dokumencie OT, jak i na karcie środka trwałego. Stwierdzono również przypadki nadawania dla zakończonego zadania inwestycyjnego nowego numeru inwentarzowego. W rezultacie powodowało to sytuację, w której jeden środek trwały posiadał kilka numerów inwentarzowych lub powstanie nowego środka trwałego określanego odrębnym numerem

inwentarzowym definiowało zakończenie danego zadania inwestycyjnego. 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.: „Remont dróg gminnych w miejscowości Świnice Warckie”, „Przebudowa ciągu osadów ściekowych na oczyszczalni ścieków w Świnicach Warckich” czy „Infrastruktura sportowa Plus w 2022 roku pn. „Doposażenie pełnowymiarowego boiska trawiastego w Świnicach Warckich w zestaw sprzętu do pielęgnacji boiska trawiastego połączonego z poprawą jego infrastruktury”.

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.

3. W przypadku czynności inwentaryzacyjnych stwierdzono, że metodą spisu z natury objęto środki trwałe będące w użyczeniu następujących jednostek: [1] NZOZ Świnice Warckie MAMED Marzeny Witkowskiej, [2] OSP Chwałborzyce, oraz [3] OSP Świnice Warckie, które zinwentaryzowano w dniu 28 grudnia 2022 roku. Powyższe potwierdzały arkusze spisu z natury dotyczące przeprowadzenia w ww. jednostkach czynności inwentaryzacyjnych. Przeprowadzenie inwentaryzacji, metodą spisu z natury, środków trwałych będących w użyczeniu NZOZ oraz OSP naruszało art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic. Zatem inwentaryzacja składników majątkowych, które użyczone zostały innym jednostkom powinna zostać przeprowadzona w drodze potwierdzenia salda, poprzez wysłanie do jednostek stosownych potwierdzeń zawierających

wyspecyfikowane składniki majątkowe będące w ich posiadaniu, z prośbą o ich potwierdzenie.

### **W zakresie planów finansowych dla środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19**

Zgodnie z art. 65 pkt 12-13 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 r., poz. 568) - jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa dysponuje środkami oraz opracowuje plan finansowy dla rachunku, o którym mowa wyżej. Inspektorom kontroli nie przedłożono planów finansowych wprowadzonych w drodze zarządzeń Wójta Gminy Świnice Warckie, o których mowa w art. 65 pkt 12-13 ustawy.

*Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

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

1. Zapewnić przestrzeganie przyjętych w Urzędzie Gminy unormowań wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej, w szczególności wprowadzonych w zarządzeniu Wójta Gminy Świnice Warckie nr KO.120.6.2020 z dnia 22 stycznia 2020 roku dotyczącym Regulaminu kontroli zarządczej.
2. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie ewidencji spłaty odsetek od zaciągniętych kredytów lub pożyczek.
3. Zapłaty rat kredytów dokonywać w terminach przewidzianych w harmonogramach zapłaty, stanowiących załączniki do umowy kredytu.
4. Przestrzegać art. 53 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w zakresie kompetencji Wójta Gminy - jako kierownika jednostki

obsługującej, do powierzenia obowiązków i odpowiedzialności w zakresie zadań realizowanych w ramach wspólnej obsługi.

5. Dostosować postanowienia zarządzenia Wójta Gminy nr 1/2022/SK z dnia 21 marca 2022 roku w sprawie ustalenia zasad przekazywania sprawozdań budżetowych, finansowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych w Urzędzie Gminy Świnice Warckie i jednostkach organizacyjnych Gminy Świnice Warckie, do przepisów art. 53 ust.5 ustawy o finansach publicznych, w zakresie osób odpowiedzialnych za sporządzanie i przekazywanie sprawozdań finansowych, budżetowych oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla jednostki obsługiwanej.
6. Prawidłowo wykazywać w bilansie organu po stronie aktywów wartość dotyczącą wydatków niewygasających (Środki pieniężne budżetu) oraz wartość środków pieniężnych podlegających zwrotowi na rzecz innych podmiotów (Pozostałe środki pieniężne).
7. Przypisu należności podatkowych dokonywać w szczególności na podstawie deklaracji podatkowych i decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, zgodnie z przepisami § 4 ust.1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
8. Zapewnić przestrzeganie wewnętrznych procedur dotyczących udzielania zamówień publicznych.
9. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych, w szczególności poprzez:
  - udostępnianie na stronie internetowej prowadzonego postępowania informacji o kwocie, jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, najpóźniej przed otwarciem ofert, zgodnie z wymogami określonymi w art. 222 ust. 4 w zw. z art. 266 ustawy;
  - egzekwowanie od wykonawców wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość wymogom określonym w art. 449 ust. 2 ustawy, w szczególności zabezpiecza interesy zamawiającego w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia;
  - dołożenie należytej staranności przy sporządzaniu protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym informacji o załącznikach do protokołu, wskazanych w art. 73 ust. 1 ustawy;
  - dokonywanie aktualizacji planu postępowań o udzielenie zamówień, zgodnie z wymogami określonymi w art. 23 ust. 4 ustawy.
12. Ustalając w specyfikacji warunków zamówienia terminy płatności wynagrodzenia na rzecz wykonawców, uwzględnić rygory wynikające z przepisów ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, dotyczące terminów zapłaty dłuższych niż 30 dni.
13. Zapewnić dołożenie należytej staranności przy sporządzaniu i przekazywaniu na rzecz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych rocznego sprawozdania

o udzielonych zamówieniach publicznych, w celu ujęcia w nim informacji zgodnych z prowadzonymi przez Gminę rejestrami.

14. Prowadzić ewidencję szczegółową do konta 011 w sposób umożliwiający ustalenie wartości gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, przekazanych w użytkowanie wieczyste innym podmiotom, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
15. Zapewnić przestrzeganie ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez:
  - ustalanie wartości środków trwałych zgodnie z art. 28 ust.1 pkt 1, ust.2 i 8 oraz art. 31 ust. 1 ustawy;
  - prawidłową identyfikację, czy w wyniku działalności jednostki doszło do wytworzenia nowego środka trwałego, czy też do zwiększenia wartości środka trwałego już istniejącego, co znajdzie odzwierciedlenie w ewidencji środków trwałych i odpowiednim ich nazewnictwie;
  - przeprowadzanie inwentaryzacji aktywów zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy, ze szczególnym uwzględnieniem wymogów w zakresie stosowania metod inwentaryzacji właściwych dla poszczególnych aktywów.
16. Zaprzestać nieuzasadnionego podwyższania w księgach rachunkowych wartości początkowej gruntu zaliczonego do środków trwałych, do wysokości jego wartości rynkowej.
19. Przestrzegać art. 65 pkt 12-13 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, w zakresie obowiązku opracowania przez Wójta Gminy Świnice Warckie planów finansowych dla rachunków dla środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku 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:

Przewodniczący Rady Gminy w Świnicach Warckich;

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Świnicach Warckich;

aa.