

Łódź, dnia 8 grudnia 2023 roku

Pan
Jarosław Pepka
Wójt Gminy Kowiesy

WK – 602/58/2023

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2023 r., poz. 1325), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Kowiesy¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2021-2022 oraz z I półrocza 2023 roku, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W zakresie sprawozdań budżetowych Rb-PDP, za okresy od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 roku oraz od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 roku, ustalono że skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych obliczono z naruszeniem 3 ust. 1 pkt 8 Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 7 sierpnia- 22 września 2023 roku. Protokół podpisano w dniu 6 listopada 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.

budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144 ze zm.). Jednostka, ustalając skutki finansowe dla wskazanych lat podatkowych zaokrąglala górne stawki podatkowe oraz stawki podatkowe uchwalone przez Radę Gminy Kowiesy, od 0,50 zł w górę lub w dół do pełnych złotych. Zgodnie ze wskazanymi przepisami - sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, sporządza się na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący: w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy”, wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu; w przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania - wykazuje się w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek..." sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych, narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego. Zgodnie art. 20 ust. 1-2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 70) - do wyłącznej kompetencji ministra ds. finansów publicznych należy określanie górnych granic stawek kwotowych podatków. Wolą ustawodawcy nie było ich zaokrąglanie do pełnych złotych, w związku z czym - wyliczając kwotę skutku, należy uwzględnić taką stawkę, jaka wynika z cytowanego obwieszczenia.

2. Zaniechano ustalenia prawidłowego „dwustronnego” salda konta 201 w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Kowiesy, według stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku, co naruszało zasady funkcjonowania konta 201 zawarte 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 powinna umożliwić ustalenie stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów oraz według poszczególnych budżetów Konto 201 może mieć dwa salda. Saldo Wn konta 201 oznacza stan należności i roszczeń, a saldo Ma konta 201 - stan zobowiązań. Z zestawienia obrotów i sald, sporządzonego dla jednostki budżetowej (urzędu) wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku, per saldo konta 201 po stronie Wn wynosiło 295.153,34 zł, a powinno wykazywać saldo Wn w kwocie 378.600,00 zł oraz saldo Ma w kwocie 83.446,66 zł.
3. Kontrola operacji księgowych w zakresie wydatków i dochodów jednostki budżetowej – Urzędu, wykazała że ewidencjonowano je w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w dwóch odrębnych rejestrach: [1] w zakresie dochodów gromadzonych przez Urząd Gminy oraz [2] w zakresie realizowanych wydatków. Wyodrębnienie ksiąg rachunkowych w komputerowym systemie finansowo – księgowym uniemożliwiło uzyskanie wspólnego dziennika zdarzeń odnotowywanych we wszystkich rejestrach.

Każda księga rachunkowa posiadała swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy dwoma księgami rachunkowymi. Powyższe nie spełniało wymogu art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz.120 ze zm.), zgodnie z którym – księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą m.in. dziennik i księgę główną. Ze wskazanego przepisu wynika, iż jednostka zobowiązana jest do prowadzenia dziennika i księgi głównej, które obejmują te same zapisy, ale uporządkowane według odmiennych kryteriów. Ustawodawca dopuścił prowadzenie dzienników częściowych, grupujących zdarzenia według ich rodzajów – ale bez wpływu na obowiązek prowadzenia jednej księgi głównej. Dziennik, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy zawiera chronologiczne ujęcie zdarzeń, zaś księga główna zawiera zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym (art. 15 ust. 1 ustawy). Na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej (zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości). Ponieważ księga główna i dziennik zawierają te same zapisy, dziennik powinien umożliwiać uzgodnienie jego obrotów z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej (art. 14 ust. 1 ustawy). Funkcjonujące w jednostce oprogramowanie umożliwiało sporządzenie łącznego zestawienia obrotów i sald z poszczególnych rejestrów w księdze głównej, jednak zastosowany sposób prowadzenia ksiąg nie pozwalał na utworzenie jednego dziennika obrotów ze wszystkich rejestrów oraz na wprowadzanie zapisów, w których konto z jednego rejestru korespondowałoby z kontem innego rejestru dotyczącego jednostki.

4. W zakresie sprawozdań budżetowych Rb-NDS - o nadwyżce /deficycie, sporządzonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2022 roku i na dzień 30 czerwca 2023 roku, sprawozdań Rb-Z – o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, sporządzonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku, 31 grudnia 2022 roku i 30 czerwca 2023 roku oraz sprawozdania Rb-ST - o stanie środków na rachunku bankowym jednostki samorządu terytorialnego, wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku, ustalono że:
 - w sprawozdaniu Rb-NDS sporządzonym w dniu 20 lipca 2023 roku, wg stanu na dzień 30 czerwca 2023 roku, jednostka nie wykazała rozchodów z tytułu spłaty kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 18.460,00 zł (obroty strony Wn konta 260-3), które należało wykazać w pozycji F sprawozdania, w kolumnie wykonanie;
 - w danych uzupełniających sprawozdań Rb-Z - (część C sprawozdania), jednostka nie wykazała zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek przeznaczonych na realizację programów i projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W sprawozdaniu sporządzonym w dniu 15 lutego 2021 roku niewykazane zobowiązania z powyższego tytułu wynosiły 516.880,00 zł, w sprawozdaniu sporządzonym w dniu 14 lutego 2023 roku niewykazana kwota zobowiązań to 479.960,00 zł i w sprawozdaniu sporządzonym w dniu 20 lipca 2023 roku niewykazana kwota zobowiązań z powyższego tytułu to 461.500,00 zł;

- w sprawozdaniu Rb-ST - o stanie środków na rachunku bankowym jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym w dniu 15 lutego 2022 roku, nieprawidłowo wykazano środki w wysokości 481.399,00 zł otrzymane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Jednostka zaewidencjonowała je w księgach rachunkowych jako dochody wykonane w 2021 roku. Natomiast zgodnie z informacją zawartą w wierszu drugim ww. sprawozdania (środki pochodzące z subwencji oraz dotacji przekazane w grudniu 2021 roku na wydatki roku następnego), w przedmiotowej pozycji należało wykazać tylko tę kwotę środków pieniężnych, która wpłynęła w grudniu 2021 roku na rachunek bankowy budżetu, ale stanowiła dochód następnego roku budżetowego, tj. 2022.
- 6. W odniesieniu do jednostkowych sprawozdań budżetowych Rb-27S i Rb-28S, dla Urzędu Gminy oraz gminnych jednostek organizacyjnych, za okresy: od początku roku do dnia 31 października 2022 roku i od początku roku do dnia 30 czerwca 2023 roku, stwierdzono że - operacje wynikające ze sprawozdań budżetowych Rb-27S oraz Rb-28S, sporządzonych przez ww. jednostki budżetowe, zaewidencjonowano na kontach, odpowiednio 901 – Dochody budżetowe oraz 902 – Wydatki budżetowe, w kwotach zbiorczych z pominięciem podziałek klasyfikacji budżetowej, co naruszało przepisy 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. Zgodnie z przepisami rozporządzenia - konto 901 służy do ewidencji dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Po stronie Ma konta ujmuje się dochody budżetu na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych, w korespondencji z kontem 222. Natomiast konto 902 służy do ewidencji wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Na stronie Wn konta 902 ujmuje się w szczególności wydatki jednostek budżetowych na podstawie ich sprawozdań budżetowych, w korespondencji z kontem 223. Ewidencja szczegółowa prowadzona do kont 901 oraz 902 powinna umożliwiać ustalenie stanu poszczególnych dochodów oraz wydatków budżetu według podziałek klasyfikacji.

W zakresie realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Analiza przedłożonych do kontroli deklaracji podatkowych składanych przez podatników podatku od środków transportowych wykazała, że:
 - odnotowano przypadki niewskazania parametrów pojazdu podlegającego opodatkowaniu, co uniemożliwiało weryfikację prawidłowości zastosowanej stawki podatkowej, np. w deklaracji przedłożonej organowi podatkowemu w dniu 22 marca 2021 roku, złożonej przez podatnika o numerze karty kontowej (...)³, w której zgłoszono do opodatkowania dziewiętnaście środków

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

transportowych, tylko przy jednym pojeździe podano rodzaj zawieszenia, mający wpływ na wysokość stawki. Zgodnie z art. 272 pkt 2 w związku z art. 274 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 2383) - organ podatkowy pierwszej instancji dokonuje czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności deklaracji, a w razie stwierdzenia, że zawiera ona błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, organ podatkowy w zależności od charakteru i zakresu uchybień, koryguje deklarację dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania podatkowego, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu podatku albo kwoty nadwyżki podatku do przeniesienia lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 5000 zł albo zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość;

- odnotowano przypadek zastosowania w latach 2021-2022 błędnej stawki podatkowej dla samochodu ciężarowego o numerze rejestracyjnym ESK..., będącego własnością podatnika o numerze karty kontowej (...) ⁴. W deklaracjach za lata 2021-2022, składanych do 15 lutego danego roku podatkowego, wskazany podatnik wykazywał dla tego pojazdu stawkę właściwą dla samochodu ciężarowego trzyosiowego o dopuszczalnej masie całkowitej pojazdu od 23 do 25 ton (w deklaracji dopuszczalna masa całkowita – 24 tony), podczas gdy z deklaracji złożonej w 2023 roku wynikało, że pojazd ten posiada dopuszczalną masą całkowitą pojazdu 26 ton i właściwa dla niego stawka określona została w kwocie wyższej, niż określona w przedziale nie mniej niż 25 ton. Przypis należności w poszczególnych latach za ten pojazd, odpowiadał stawce zastosowanej przez podatnika w składanych deklaracjach. Zgodnie z art. 272 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa - organ podatkowy pierwszej instancji, w ramach czynności sprawdzających, dokonuje ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W trakcie czynności kontrolnych, organ podatkowy podjął działania w celu złożenia przez ww. podatnika stosownych korekt deklaracji.

W zakresie realizacji dochodów z majątku

1. Stwierdzono zaniżenie ceny wywoławczej nieruchomości oznaczonej numerem ewidencyjnym 275/1, obręb Jeruzal, w ogłoszeniu Wójta Gminy Kowiesy o I przetargu ustnym nieograniczonym, a w konsekwencji także ustalenie i otrzymanie zaniżonego wadium, kwoty postąpienia i sprzedaży ww. nieruchomości, poniżej ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej. Z operatu szacunkowego sporządzonego w dniu 26 września 2020 roku przez rzeczoznawcę majątkowego, wynikało że wartość rynkowa przedmiotowej nieruchomości została ustalona na kwotę

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

37.800,00 zł. W ogłoszeniu o przetargu Wójt Gminy Kowiesy wskazał cenę wywoławczą dla tej nieruchomości w wysokości 37.000,00 zł, co przełożyło się na ustalenie kwoty wadium w kwocie 3.700,00 zł oraz wysokości postąpienia w kwocie 370,00 zł. Nieruchomość tę zbyto za kwotę 37.370,00 zł, naruszając tym samym art. 67 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.), zgodnie z którymi to przepisami - cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości, a przy sprzedaży w drodze przetargu, stosuje się zasadę, że w pierwszym przetargu cenę wywoławczą ustala się w wysokości nie niższej, niż wartość nieruchomości.

2. W zakresie należnych Gminie wpłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości o numerach ewidencyjnych działek: 86/3, 88 i 90 w Chrzczonowicach; 157 w Woli Pękoszewskiej, stwierdzono że zaniechano aktualizacji opłat. Stosownie do art. 77 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Opłaty roczne za użytkowanie wieczyste przedmiotowych nieruchomości użytkownicy uiszczali wg wartości określonej na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych w 2008 roku.

W zakresie dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli

1. W zakresie dotacji dla niepublicznego przedszkola w Turowej Woli, prowadzonego przez Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Turowa Wola i okolic, stwierdzono że:
 - jednostka nie uwzględniła dwóch aktualizacji podstawowej kwoty dotacji dokonanej przez sąsiednią gminę, tj. Gminę Puszcza Mariańska, czyli aktualizacji z dnia czerwca 2022 roku, która określała podstawową kwotę dotacji na 2022 rok w wysokości 10.051,22 zł oraz aktualizacji z sierpnia 2022 roku ustalającej podstawową kwotę dotacji na poziomie 10.233,42 zł. Uwzględniając powyższe dane, kwota dotacji na jednego ucznia przedszkola niepublicznego, wg ob. RIO od lipca do sierpnia 2022 roku wyniosła 568,31 zł, natomiast wg wyliczeń jednostki - 628,20 zł. Po zmianie podstawowej kwoty dotacji w sierpniu, za miesiące wrzesień-październik 2022 roku - kwota dotacji dla ucznia przedszkola wynosić powinna wg wyliczeń RIO 602,48 zł, wg jednostki wynosiła ona 700,60 zł;
 - jednostka nie uwzględniła przy obliczaniu kwoty dotacji dla ucznia niepełnosprawnego zmian wprowadzonych metryczką oświatową, obowiązującą od maja 2022 roku. Według ustaleń RIO - w oparciu o dane wynikające z przywołanej metryczki - kwota dotacji na ucznia z autyzmem wynosiła 5.234,47 zł, natomiast wg jednostki obowiązującą kwotą była kwota 5.074,59 zł. Ponadto od dnia 1 września 2022 roku, wg obliczeń RIO kwota dotacji na ucznia z autyzmem wynosiła 5.254,58 zł, natomiast jednostka stosowała kwotę 5.074,59 zł;
 - dotowany podmiot nie przedłożył Gminie informacji o faktycznej licznie uczniów przedszkola w sierpniu 2022 roku. Do wyliczenia kwoty dotacji

jednostka przyjęła w sierpniu średnią liczbę dzieci uczęszczających do przedszkola, w okresie od września 2021 roku do czerwca 2022 roku. Jednostka nie uwzględniła także liczby dzieci z informacji podanej przez podmiot dotowany na lipiec 2022 roku, przyjmując średnią liczbę uczniów z okresu styczeń – czerwiec 2022 roku. Rada Gminy Kowiesy uchwalając tryb udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i przedszkoli i innych form wychowania przedszkolnego prowadzonych na terenie Gminy przez osoby fizyczne i prawne oraz zakres i tryb kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania (uchwała nr XXXVI/217/18 z dnia 26 stycznia 2018 roku), w § 5.1 postanowiła że „...organy prowadzące dotowane jednostki składają w terminie do dnia 10 każdego miesiąca w Urzędzie Gminy Kowiesy informację faktycznej liczbie uczniów jednostki ustalonej według stanu na pierwszy dzień miesiąca”. Zatem nie przewidywano możliwości ustalania liczby uczniów w sposób przyjęty przez jednostkę kontrolowaną.

W konsekwencji wskazanych powyżej nieprawidłowości Gmina zaniżyła należną przedszkolu kwotę dotacji o 6.761,35 zł, w tym 3.422,51 zł dla uczniów z niepełnosprawnościami.

W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji

1. W przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania „Rozbudowa i przebudowa siedziby Urzędu Gminy Kowiesy”, o wartości 1.921.083,49 zł (449.976,22 euro), stwierdzono że zamawiający przewidując możliwość udzielenia zamówień dotychczasowemu wykonawcy w okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, nie uwzględnił ich wartości w wartości zamówienia, stosownie do wymogu wynikającego z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.), według którego - jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 7, art. 388 pkt 2 lit. c lub art. 415 ust. 2 pkt 6, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się także wartość tych zamówień. Zamawiający ustalając wartość zamówienia przyjął kwoty wynikające z kosztorysu inwestorskiego na roboty remontowe, budowlane, instalacyjne – w wysokości 1.589.035,06 zł oraz wartość robót związanych z zagospodarowaniem terenu – 332.048,41 zł, co stanowiło łącznie 1.921.083,47 zł, a tym samym nie uwzględnił w tej wartości zamówień, które przewidział w specyfikacji warunków zamówienia, tj. zamówień polegających na powtórzeniu podobnych robót budowlanych.
2. Zamawiający odrzucił ofertę z najniższą ceną, bez uprzedniego wezwania wykonawcy do jej uzupełnienia, co naruszało art. 128 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który określa że jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust. 1, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie. Pismem z dnia 3 stycznia 2022 roku zamawiający wezwał wykonawcę POL-KAM Kamil Baran, sp. z o.o., do złożenia w terminie do dnia 11 stycznia 2022 roku podmiotowych środków dowodowych, zgodnie z art. 274 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. W odpowiedzi na powyższe, wykonawca przedłożył w dniu 10 stycznia 2022 roku żądane

dokumenty, po analizie których zamawiający stwierdził, że nie potwierdzają one minimalnych wymagań stawianych przez zamawiającego w zakresie posiadanego doświadczenia. Wykonawca w załączniku nr 3 do specyfikacji warunków zamówienia „Wykaz robót budowlanych w okresie ostatnich pięciu lat” wykazał dwie roboty budowlane na kwoty 2.001.047,64 zł brutto i 1.626.060,00 zł brutto, dołączając stosowne referencje, natomiast zamawiający wymagał wykazania co najmniej dwóch zadań polegających na budowie, rozbudowie lub przebudowie budynku, w tym jednego użyteczności publicznej o wartości minimum 2.000.000,00 zł brutto każde. Wobec powyższego zamawiający na podstawie art. 226 ust.1 pkt 2 lit. b) ww. ustawy odrzucił ofertę wykonawcy. Należy jednak zauważyć, że wykonawca złożył wymagany przez zamawiającego dokument (poprawny formalnie) w zakresie doświadczenia, jednak dokument ten nie potwierdzał spełnienia postawionego wymogu, stąd też - zamawiający zobowiązany był wezwać wykonawcę do jego uzupełnienia (poprawienia), stosownie do regulacji zawartej w art. 128 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Powyższe potwierdza m.in. wyrok z dnia 28 grudnia 2022 roku Sądu Okręgowego w Warszawie XXIII Zs 119/22 - LEX nr 3537630, zgodnie z którym *„Przepis art. 128 ust. 1 Pzp w swojej treści istotnie odnosi się do sytuacji, gdy złożone przez wykonawcę dokumenty nie zostały złożone lub gdy są one niekompletne lub zawierają błędy. Ponadto powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie, iż złożenie dokumentów, z których nie wynika spełnianie warunku, stanowi złożenie dokumentów niekompletnych lub zawierających błędy, czyli co do zasady podlegających uzupełnieniu”*.

3. Gmina Kowiesy zawarła w dniu 10 lutego 2022 roku umowę z TM-BUD Sp. z o.o. w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, za wynagrodzeniem w kwocie 2.524.000,00 zł brutto. Zamówienia udzielono na rzecz wykonawcy, który złożył zabezpieczenie należytego wykonania umowy w nieprawidłowej formie. Przed terminem zawarcia umowy wykonawca przedłożył zamawiającemu gwarancję należytego wykonania umowy wystawioną w dniu 10 lutego 2022 roku przez Towarzystwo Ubezpieczeń InterRisk Spółka Akcyjna Vienna Insurance Group z siedzibą w Warszawie, która w okresie od dnia 10 lutego 2022 roku do dnia 10 października 2022 roku, gwarantowała zapłatę wymagalnych kar umownych do kwoty 126.200,00 zł w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem przedmiotu umowy i w okresie od dnia 11 października 2022 roku do dnia 26 października 2027 roku, gwarantowała wypłatę należności do wysokości 37.860,00 zł, tytułem zabezpieczenia roszczeń z tytułu nieusunięcia wad i usterek ujawnionych w okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w formie gwarancji ubezpieczeniowej z dnia 10 lutego 2022 roku, w brzmieniu przywołanym wyżej, nie zabezpieczało w należyтым stopniu interesów zamawiającego. Treść gwarancji wiązała wypłatę zabezpieczenia z zapłatą wymagalnych kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie miało zastępować kary wynikające z umowy. Zamawiający w § 13 umowy uregulował kary umowne, jednak zabezpieczenie należytego wykonania umowy jest instytucją niezależną i odmienną od ewentualnych kar umownych. Ponadto, w praktyce niemożliwe jest objęcie karami wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji zamówienia. 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. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający powinien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania umowy z dnia 10 lutego 2022 roku, która ograniczała się wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych.

W zakresie inwentaryzacji

W odniesieniu do inwentaryzacji przeprowadzonej metodą spisu z natury stwierdzono przypadki, w którym członek zespołu spisowego pełnił jednocześnie funkcję osoby materialnie odpowiedzialnej za majątek będący przedmiotem spisu z natury (np. arkusz spisu z natury nr 14/2022). Celem spisu z natury jest uzyskanie obiektywnych informacji o potwierdzeniu istnienia poszczególnych składników majątkowych, a zatem nie powinny dokonywać go osoby, którym zostały powierzone określone składniki majątku i ponoszą one odpowiedzialność za ich należyte przechowywanie, rozchodowanie i wykorzystanie.

W zakresie planu finansowego dla środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

Stwierdzono zaniechanie, w latach 2021-2022, ustalenia planu finansowego dla środków pochodzących z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co naruszało 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 r., poz. 568 ze zm.), zgodnie z którym - wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla wydzielonego rachunku dochodów.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Zapewnić prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych w zakresie danych dotyczących skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP, sporządzonych za okresy od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 roku oraz od początku roku do dnia 31 grudnia 2022 roku, w zakresie danych dotyczących skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
2. Salda kont rozrachunkowych wykazywać w księgach rachunkowych jednostki budżetowej, zgodnie z ich charakterem aktywno-pasywnym, a także stosownie do opisu kont zawartego 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.
3. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych dla Urzędu Gminy Kowiesy, zgodnie z wymogami określonymi w przepisach art. 13 i art. 14 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
4. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 2396), w zakresie sporządzania odpowiednio sprawozdań RB-NDS, Rb-ST i Rb-Z, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Ewidencji operacji na kontach organu 901 i 902 dokonywać zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu 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.
6. Deklaracje wpływające do organu podatkowego poddawać czynnościom sprawdzającym, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
7. Przestrzegać zasad ustalania cen wywoławczych dla nieruchomości stanowiących własność Gminy Kowiesy, będących przedmiotem sprzedaży, określonych w art. 67 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

8. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, o których mowa w art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
9. Udzielając z budżetu Gminy dotacji na ucznia niepublicznego przedszkola prowadzonego przez osobę inną niż jednostka samorządu terytorialnego, przestrzegać przepisów ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1400), uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
10. Zapewnić zachowanie należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia publicznego, zgodnie z art. 28 i art. 31 ust.1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych.
11. Zapewnić przestrzeganie art. 128 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 125 ust.1 ustawy, podmiotowych środków dowodowych, innych dokumentów lub oświadczeń składanych w postępowaniu lub są one niekompletne lub zawierają błędy, zamawiający wzywa wykonawcę odpowiednio do ich złożenia, poprawienia lub uzupełnienia w wyznaczonym terminie, chyba że: 1) wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo oferta wykonawcy podlegają odrzuceniu bez względu na ich złożenie, uzupełnienie lub poprawienie lub 2) zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania.
12. Przyjmować wyłącznie gwarancje zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które zabezpieczają w należyty sposób interesy zamawiającego poprzez pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.
13. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników w sposób gwarantujący uzyskanie obiektywnych i rzetelnych informacji, ze szczególnym uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia.
14. Zapewnić przestrzeganie art. 65 ust. 11 i 12 ustawy z dnia 31 marca 2020 roku 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 sporządzanie planu finansowego dla rachunku, na którym są gromadzone środki 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 Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

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

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Kowiesy,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kowiesy,
aa.