

Łódź, dnia 4 stycznia 2016 roku

Pan
RYSZARD TOMASZ NOWAKOWSKI
Wójt Gminy Parzęczew

WK – 602/1/2016

Na podstawie art.9 ust.2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz.1113 ze zm.) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Parzęczewie¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2013-2014, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; rzetelności prognozowania parametrów finansowych; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków na pomoc społeczną; wydatków na wynagrodzenia i pochodne oraz na rzecz jednostek spoza sektora finansów publicznych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego oraz wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego.

Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie spraw organizacyjnych i kontroli zarządczej

1. W załączniku Nr 3 do Statutu Gminy Parzęczew - przyjętego uchwałą Rady Gminy w Parzęczewie Nr VIII/57/03 z dnia 2 kwietnia 2003 roku ze zmianami - wykazano 10 gminnych jednostek organizacyjnych, w tym

¹ Czynności kontrolne prowadzone były w okresie 16 lipca – 7 września 2015 roku (z przerwami). Protokół kontroli podpisano w dniu 5 listopada 2015 roku.

Przedszkole Gminne w Parzęczewie, które na mocy uchwały Nr XXI/203/08 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 26 czerwca 2008 roku zostało zlikwidowane.

2. Z rejestru instytucji kultury, o którym mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz.U. z 2012 r. poz.189) – wynikało, że księgi rejestrowe założone zostały dla Gminnej Biblioteki Publicznej [GBT] w Parzęczewie oraz dla Forum Inicjatyw Twórczych [FIT] w Parzęczewie. Prowadzone są one w wersji elektronicznej w podziale na cztery działy (I - oznaczenie instytucji kultury, II – organizacja instytucji kultury, III – mienie instytucji kultury, IV – połączenie, podział i likwidacja instytucji kultury). W ww. księgach nie odnotowano wpływu sprawozdań finansowych za 2013 i 2014 rok, sporządzonych przez ww. jednostki organizacyjne. Ostatni wpis w dziale IV, a dotyczący złożenia sprawozdania finansowego za 2012 rok przez GBP, dokonany został w dniu 28 marca 2013 roku, natomiast w przypadku FIT – w dniu 18 kwietnia 2013 roku odnotowano wpływ sprawozdania finansowego za 2012 rok. Z informacji przekazanej przez inspektora ds. organizacyjnych i kadrowych wynika, że zarówno Gminna Biblioteka Publiczna, jak i Forum Inicjatyw Twórczych w Parzęczewie nie przedłożyły sprawozdań finansowych za lata 2013-2014.
3. W kontrolowanej jednostce nie opracowano i nie wprowadzono w życie procedur dotyczących mechanizmów kontroli zarządczej funkcjonujących na II poziomie, pozwalających monitorować, między innymi: poziom zadłużenia samorządowych osób prawnych. W wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem, opublikowanych w komunikacie Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 roku (Dz.Urz.MF z 2012 r. poz.56) – wydanym na podstawie przepisów art.69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.) – przedstawiono przykłady różnych rozwiązań stosowanych przez jednostki sektora finansów publicznych, które mogą być zastosowane w jednostkach, w przypadku odpowiedniej ich adaptacji. W myśl obowiązujących przepisów kontrola zarządcza powinna funkcjonować na dwóch poziomach, tj. I poziom - jednostka sektora finansów publicznych, II poziom - jednostka samorządu terytorialnego.

Koordynację kontroli zarządczej przypisano Skarbnikowi Gminy – Jadwidze Dębskiej. Zgodnie z § 7 regulaminu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Parzęczewie i jednostkach organizacyjnych Gminy, wprowadzonego zarządzeniem Wójta Gminy Parzęczew Nr 574/10 z dnia 30 listopada 2010 roku, Skarbnik jako koordynator – w imieniu Wójta Gminy - sprawuje bezpośredni nadzór nad stanem kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy. W związku z odpowiedzialnością kierownika jednostki, wynikającą z art. 69 ustawy o finansach publicznych, za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, musi on dążyć do stworzenia skutecznie funkcjonującego systemu zarządzania ryzykiem. Delegowanie obowiązków w tym zakresie nie

zmienia ostatecznej odpowiedzialności kierownika jednostki za zapewnienie prawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej.

W zakresie spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek

1. Odsetki od pożyczki (umowa Nr 606/GW/P/2012) zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi w wysokości 397,99 zł za listopad 2014 roku zostały zapłacone dwa tygodnie po terminie, tj. 24 listopada 2014 roku (wyciąg bankowy WB Nr 224). Termin zapłaty odsetek - wynikający z załącznika Nr 2 do aneksu Nr 2 z dnia 18 kwietnia 2013 roku - przypadał na dzień 10 listopada 2014 roku. Skarbnik Gminy wyjaśniła, że opóźnienie w spłacie odsetek od pożyczki w listopadzie 2014 roku wynikało z przeoczenia pracownika. Z powyższego tytułu Gmina nie poniosła obciążeń finansowych w postaci odsetek karnych.
2. Ponadto czynności kontrolne wykazały zapłatę odsetek karnych w wysokości 89,83 zł z tytułu nieterminowej płatności zobowiązania wynikającego z zaciągniętego kredytu, co zostało potwierdzone wyciągiem bankowym WB Nr 68 z dnia 9 kwietnia 2014 roku. Powyższe odsetki dotyczyły raty kredytu w kwocie 25.610,00 zł, przypadającej do spłaty na dzień 31 marca 2014 roku. Zgodnie umową Nr 678/2010/000001428/00 zawartą w dniu 18 lutego 2010 roku z bankiem ING Bank Śląski S.A. Oddział w Łodzi o kredyt długoterminowy w wysokości 2.044.420,00 zł, Gmina Parzęczew zobowiązana była do spłacania w 2014 roku miesięcznych rat w wysokości 50.000,00 zł każda. W dniu 21 stycznia 2014 roku Wójt Gminy Parzęczew wystąpił do kredytodawcy z wnioskiem o zmianę harmonogramu spłat kredytu przyznanego ww. umową (pismo znak: FN.3051.5.1.2014). Pismem znak: 22/160/22K/SM z dnia 24 lutego 2014 roku bank wyraził zgodę na zmianę harmonogramu spłat rat kredytu, obciążając jednocześnie Gminę opłatą w wysokości 12.744,20 zł za wydanie dokumentów potwierdzających stan faktyczny, wyznaczając termin zapłaty do dnia 28 lutego 2014 roku. Stosowny aneks do umowy został podpisany w dniu 24 lutego 2014 roku. Wójt Gminy nie zgodził się ze stanowiskiem kredytującego zaprezentowanym w ww. piśmie i w dniach 27 lutego i 7 maja 2014 roku poinformował ING, iż nie widzi podstaw do zapłaty na rzecz banku kwoty 12.744,20 zł, powołując się na zapis § 5 aneksu, w którym bank odstąpił od poboru opłat i prowizji. ING Bank Śląski przychylił się do przedstawionego przez Wójta stanowiska i anulował żądanie zapłaty kwoty 12.744,20 zł (pismo z dnia 24 czerwca 2014 roku znak: 22K/686/14/PR KK:2205272866).

Spłaty przeterminowanego zobowiązania w łącznej kwocie 26.830,00 zł (1.220,00 zł – zaległa rata przypadająca do spłaty do dnia 28 lutego 2014 roku oraz 25.610,00 zł – rata kapitałowa za marzec 2014 roku) oraz odsetek karnych w kwocie 89,83 zł, Urząd Gminy dokonał w dniu 8 kwietnia 2014 roku, co potwierdzone zostało wyciągami bankowymi Nr WB 64 i WB 68. Wezwanie do zapłaty przesłane przez ww. bank wpłynęło do Urzędu Gminy w dniu 10 kwietnia 2014 roku.

Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż opóźnienie spłaty raty kredytu nastąpiło w wyniku dezinformacji zaistniałej po zmianie harmonogramu płatności. Bank przestał przekazywać informacje o wysokości rat kapitałowo-odsetkowych, które do lutego przysyłał pocztą elektroniczną. Odsetki karne w kwocie 89,83 zł zostały zwrócone przez pracowników odpowiedzialnych za brak dokonania odpowiednich przelewów w terminie.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W jednostce nie opracowano wewnętrznych unormowań w zakresie obowiązującej polityki rachunkowości dotyczących zasad wyodrębniania operacji o treści ekonomicznej pozostającej w związku z realizacją projektów i zadań finansowanych ze środków europejskich, dla których wymagana jest pełna transparentność i przejrzystość na każdym etapie ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych. Wskazane powyżej zaniechanie polegało na nieokreśleniu zasad nadawania symboli i kodów oraz sposobu wyodrębnienia ewidencji księgowej dla realizowanego projektu według reguł obowiązujących w krajowym oraz europejskim systemie prawnym, stosownie do wymogów wynikających z art.60 pkt d) rozporządzenia rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustalającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210/25) – zgodnie z którym to przepisem – beneficjenci, a także inne podmioty uczestniczące w realizacji programów operacyjnych mają prawny obowiązek zapewnienia utrzymania odrębnego systemu księgowego albo odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich transakcji bez uszczerbku dla krajowych zasad księgowych (ww. przepis znajduje rozwinięcie w dokumentach danego programu operacyjnego i zawieranych umowach o pomoc) oraz art. 10 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).
2. Wpłacone w dniu 20 grudnia 2012 roku przez firmę PHU JONTEX P.Jańczyk z Dłutowa wadium w wysokości 7.000,00 zł na realizację zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie gminy Parzęczew. Budowa wodociągu w miejscowościach: Orła, Krzemień i Duraj – III etap” (WB Nr 24) - zaewidencjonowano na kontach: Wn 139-1 – „Inne rachunki bankowe” i Ma 240-2 – „Pozostałe rozrachunki” (Rejestr DEPOZyty). W dniu 6 lutego 2013 roku wykonawca zadania dopłacił kwotę 3.000,00 zł jako różnicę do wymaganego przez zamawiającego zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 10.000,00 zł (WB Nr 7/2013). Operację zaksięgowano na kontach: Wn 139-2 i Ma 201-20-1. W tym samym dniu na podstawie PK Nr 21/13 dokonano przeksięgowania wadium w wysokości 7.000,00 zł na poczet zabezpieczenia należytego wykonania umowy Nr 18/2013 z dnia 11 lutego 2013 roku (operację zaewidencjonowano na kontach: Wn 139-2 i Ma 201-20-1, zamiast na kontach: Wn 139-2 i Ma 240). Kwotę 7.000,00 zł stanowiącą 70% ww. zabezpieczenia wraz z odsetkami w kwocie 73,94 zł zwrócono wykonawcy zadania w dniu 11 lipca 2013 roku (WB Nr 23) - protokolarnego odbioru końcowego robót dokonano w dniu

25 czerwca 2013 roku. W protokole zapisano, że przedmiot realizowany zgodnie z umową Nr 18/2013 z dnia 11 lutego 2013 roku przyjęto bez uwag. Operację zaewidencjonowano na kontach: Wn 201-20-1 i Ma 139-2 (powinno być: Wn 240 – „Pozostałe rozrachunki” i Ma 139 – „Inne rachunki bankowe”).

3. W wyniku kontroli sprawozdań Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych, za lata 2013-2014, stwierdzono następujące nieprawidłowości w zakresie kwot ujętych w następujących pozycjach sprawozdania:

- Gmina Parzęczew nie składała deklaracji na podatek od nieruchomości, w związku z czym zaniżono skutki obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości. W sprawozdaniu za 2013 rok skutki zostały zaniżone o 5.810,00 zł i powinny wynieść 210.832 zł, natomiast w sprawozdaniu za 2014 rok o kwotę 4.748,00 zł i powinny wynieść 178.884,00 zł;
- w sprawozdaniu Rb-PDP za 2013 rok błędnie wykazano skutki decyzji odraczających termin zapłaty zaległości, wydanych przez organ podatkowy w podatku rolnym oraz w podatku od nieruchomości. W oparciu o udostępnione decyzje organu podatkowego wydane w 2013 roku stwierdzono, że prawidłowo w sprawozdaniu powinna zostać wykazana kwota 0,00 zł. Tymczasem w ww. sprawozdaniu wykazano skutki w wysokości 286,00 zł i 372,00 zł;
- w sprawozdaniu Rb-PDP za 2014 rok zawyżono skutki decyzji rozkładających na raty oraz odraczających termin płatności podatku wydanych przez organ podatkowy w podatku od nieruchomości. W oparciu o udostępnione decyzje organu podatkowego wydane w 2014 roku stwierdzono, że prawidłowo w sprawozdaniu powinna zostać wykazana kwota 24.640 zł. Tymczasem w ww. sprawozdaniu wykazano skutki w wysokości 38.517 zł,

Nieprawidłowe wykazywanie w sprawozdaniu Rb-PDP danych dotyczących skutków finansowych wynikających z decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawartej w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 20, poz. 103 ze zm.) oraz z dnia 16 stycznia 2014 roku (Dz. U. z 2014 r., poz. 119), zgodnie z którym - 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, zwolnienia z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru – wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z 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 lub zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny

być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja.

4. W sprawozdaniu Rb-PDP za 2014 rok w pozycji A5, w kolumnie 6, uwzględniono kwotę odsetek w wysokości 1.040,00 zł (decyzja Nr Fn-3120.9.2014 z dnia 20 sierpnia 2014 roku). Odsetki te należało wykazać wyłącznie w sprawozdaniu Rb-27S, w § 0910, a nie wykazuje się ich w sprawozdaniu Rb-PDP.
5. Stan środków na rachunku podstawowym budżetu Gminy potwierdzony wyciągami bankowymi WB Nr 245-246 oraz na rachunku środków funduszu specjalnego przeznaczenia (WB Nr 21) wynosił łącznie 761.841,60 zł i różnił się od stanu środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego – 762.756,60 zł, wykazanego w rocznym sprawozdaniu Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego na koniec 2014 roku. Różnica stanowiła kwotę 915,00 zł i wynikała z salda Wn konta 140 – „Środki pieniężne w drodze”. Na powyższą kwotę złożyła się nadpłata we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (dział 756 rozdział 75621 § 0010). Z informacji przekazanej przez Departament Budżetu Państwa Ministerstwa Finansów dotyczącej udziałów w PIT wynikało, iż należności Gminy Parzęczew z powyższego tytułu wynosiły 2.205.134,00 zł, natomiast dochody wykonane - za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 roku - stanowiły kwotę 2.206.049,00 zł (wpłaty minus zwroty). Poleceniem księgowania PK 301/1 w dniu 31 grudnia 2014 roku dokonano korekty udziałów Gminy za 2014 rok, księgując nadpłatę udziałów na kontach: Wn 140-3 i Ma 224-10. Na podstawie WB Nr 43 z dnia 6 marca 2015 roku stwierdzono, że udziały w PIT za luty 2015 roku przekazano do Ministerstwa Finansów w kwocie 162.798,00 zł, tj. pomniejszone o kwotę 915,00 zł z tytułu nadpłat za 2014 rok.
6. W wyniku weryfikacji wartości wykazanych w bilansie z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego - sporządzonego na dzień 31 grudnia 2014 roku - stwierdzono, że w pozycji I.1.2 – „pozostałe środki pieniężne” kontrolowana jednostka wykazała, między innymi, stan wydatków niewygasających w wysokości 75.263,91 zł przypisanych do realizacji w roku następnym².

Zgodnie z art.263 ustawy o finansach publicznych - środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie jako niewygasające, powinny być gromadzone na wyodrębnionym **subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego**. Fakt utworzenia swoistej rezerwy

² Uchwałą Nr III/17/14 z dnia 30 grudnia 2014 roku Rada Gminy w Parzęczewie uchwaliła wykaz wydatków, które nie wygasają z upływem roku 2014 na kwotę 75.263,91 zł. Powyższe dotyczyło wydatków majątkowych przeznaczonych na wykonanie robót budowlanych na zadaniu pn. „Budowa oświetlenia ulicznego w Chociszewie” o wartości 75.263,91 zł. Przesunięcie realizacji ww. zadania spowodowane zostało zmianą projektu technicznego polegającą na zmianie lokalizacji słupów oświetleniowych i sposobu przejścia kabla eN przez rzekę Bzurę. Kontrolowana jednostka w dniu 23 czerwca 2015 roku dokonała przelewu kwoty 75.263,91 zł (WB Nr 115) na rzecz Przedsiębiorstwa Produkcyjno-Handlowo-Usługowego ENERGO-INSTAL w Kutnie – z tytułu zapłaty za fakturę VAT Nr 46/06/2015 z dnia 16 czerwca 2015 roku za wykonanie robót budowlanych w branży elektroenergetycznej zgodnie z umową Nr 5/2015 z dnia 12 stycznia 2015 roku.

przewidującej zaangażowanie środków w roku następnym z jednoczesnym przypisaniem wydatku do roku poprzedniego, jak również dokonanie wyodrębnienia ewidencyjnego oraz faktycznego poprzez utworzenie odrębnego subkonta na rachunku bieżącym, wskazuje na brak przesłanek do uznania tych środków za pozostałe środki pieniężne. Przyjęcie takiego stanowiska wiąże się z koniecznością postawienia tezy, zgodnie z którą wyodrębnienie środków na wydatki niewygasające powoduje także wyłączenie ich z aktywów budżetu. Analizując bowiem, gromadzone w budżecie środki pod kątem ich posiadania możliwe jest wyodrębnienie dwóch kategorii środków, własnych (budżetu) i obcych. Przyjmując, iż środki pieniężne budżetu są środkami własnymi, przy takim założeniu także wydatki niewygasające powinny mieścić się w tej kategorii - chyba, że nie są środkami budżetu. Wtedy też uzasadnione byłoby wykazanie ich w pozycji pozostałych środków pieniężnych. To jednak wiązałoby się z uznaniem środków na wydatki niewygasające za obce aktywa, które podobnie jako zobowiązania wobec budżetów oraz pozostałe zobowiązania zostały objęte obowiązkiem zwrotu ich właścicielom.

Sumując należy stwierdzić, że środki na wydatki niewygasające są aktywami budżetu. Dysponowanie tymi środkami oznacza dokonywanie wydatków budżetowych także w następnym roku, w przeciwieństwie do pozostałych środków, które wraz z wykonaniem budżetu za dany rok stają się środkami obcymi. Środki na wydatki niewygasające z chwilą ich niewykorzystania podlegają włączeniu do planu finansowego dochodów następnego roku. **Biorąc powyższe pod uwagę kwota 75.263,91 zł powinna zostać wykazana w pozycji I.1.1 bilansu z wykonania budżetu – jako środki pieniężne budżetu.**

7. Kontrolujące stwierdziły ponadto, że jednostka nie otworzyła odrębnego rachunku – subkonta do podstawowego rachunku bankowego i z końcem roku nie przekazała środków na wydatki niewygasające na wydzielony rachunek bankowy, co było sprzeczne z art.263 ust.6 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Zapisy zakładowego planu kont dotyczące analityki prowadzonej do konta 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” nie odnosiły się do ewidencji zobowiązań wymagalnych, bowiem nie opisano w nim ewentualnego rozszerzenia konta dla przedmiotowych zobowiązań. Zgodnie z art.8 ust.1 ustawy o rachunkowości – określając zasady rachunkowości w jednostce należy zapewnić w niej możliwość wyodrębnienia wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności. Należy zauważyć, że w wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez inspektorów RIO w Łodzi w Gminie Parzęczew w 2014 roku, stwierdzono tożsame naruszenie przepisów o rachunkowości, zobowiązując jednostkę do prowadzenia ewidencji księgowej zobowiązań z tytułu dostaw towarów, robót i usług na koncie rozrachunkowym 201 (w tym zobowiązań wymagalnych), w sposób

umożliwiający sporządzenie rzetelnych sprawozdań finansowych i budżetowych.

2. Saldo konta 201 na dzień 31 grudnia 2014 roku po stronie Wn – oznaczające stan należności z tytułu dostaw i usług wynosiło 2.972,41 zł, natomiast strona Ma konta wykazała saldo zobowiązań w kwocie 82.983,77 zł. Natomiast w bilansie sporządzonym dla jednostki – Urzędu Gminy – na dzień 31 grudnia 2014 roku (pasywa – poz. C.II.1) wykazano zobowiązania z tytułu dostaw i usług w kwocie 50.163,77 zł, tj. o kwotę 32.820,00 zł niższą niż wynikająca z salda zobowiązań. Stwierdzona różnica wyniknęła z błędnego księgowania na ww. koncie rozrachunkowym zabezpieczeń należytego wykonania umowy, które powinny być ewidencjonowane na koncie 240. Powyższe świadczy o nieprzestrzeganiu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad 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 2013 r. poz.289).
3. Stwierdzono przypadek dokonania miesięcznej wpłaty na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych po upływie terminu wynikającego z art. 49 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2011 r. Nr 127, poz.721 ze zm.). Powyższa nieprawidłowość dotyczyła wpłaty za czerwiec 2015 roku w wysokości 470,00 zł, którą należało przekazać na rachunek bankowy Funduszu najpóźniej w dniu 20 lipca 2015 roku. Do dnia kontroli powyższego zagadnienia, tj. 18 sierpnia 2015 roku, jednostka nie wykonała ciążącego nań obowiązku i nie przekazała należnej składki. Zgodnie z powołanym przepisem - pracodawcy dokonują wpłat, o których mowa w ust. 1 ustawy, w terminie do dnia 20 następnego miesiąca po miesiącu, w którym zaistniały okoliczności powodujące powstanie obowiązku wpłat, składając równocześnie Zarządowi Funduszu deklaracje miesięczne i roczne poprzez teletransmisję danych w formie dokumentu elektronicznego według wzoru ustalonego, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Przeterminowaną wpłatę w wysokości 470,00 zł przekazano na rzecz Funduszu w dniu 18 sierpnia 2015 roku (wyciąg bankowy WB Nr 152). Pracownik, któremu przypisano prowadzenie dokumentacji i rozliczeń związanych z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (pkt 2 ppkt 7 zakresu czynności z dnia 16 listopada 2012 roku) wyjaśnił kontrolującemu, że niezapłacenie składki w terminie spowodowane zostało przeoczeniem z jego strony. Fundusz nie obciążył Urzędu Gminy odsetkami karnymi, co ustalono telefonicznie z pracownikami Funduszu w dniu 18 sierpnia 2015 roku.

4. Wpłaty na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych jednostka księgowała na kontach: Wn 405 – „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia” i Ma 130-1 – „Rachunek bieżący jednostki”, co naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad 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. Prawidłowa ewidencja opłat powinna przebiegać w następujący sposób: [1] naliczenie opłaty: Wn 405 – „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia” i Ma 229 – „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne”; [2] przekazanie składek na rachunek bankowy PFRON (przelew) ujmuje się na kontach: Wn 229 i Ma 130, z klasyfikacją budżetową dział 750 rozdział 75023 § 4140.

W zakresie gospodarki kasowej

Stwierdzono, że kasjerka - do dnia rozpoczęcia kontroli powyższego zagadnienia - nie posiadała zakresu czynności, mimo zatrudniona na stanowisku kasjera od dnia 16 grudnia 2008 roku, na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. Co prawda przepisy nie przewidują sankcji dla pracodawcy za niesporządzenie dla konkretnego pracownika pisemnego zakresu obowiązków, to jednak pisemne zakresy obowiązków są tworzone, aby wskazać pracownikom, jakie konkretnie są ich zadania służbowe. Skoro jednak Wójt Gminy jako pracodawca zdecydował się w tej formie informować pracowników o ich zadaniach, to należało kasjerce wręczyć taki dokument na początku zatrudnienia, np. w momencie podpisywania umowy o pracę.

W związku z tym, że kartę pracy z zakresem czynności oraz zakresem odpowiedzialności wręczono pracownikowi w trakcie trwania kontroli, tj. w dniu 16 lipca 2015 roku, nie zachodzi konieczność formułowania wniosku pokontrolnego.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Gmina Parzęczew nie figurowała w ewidencji podatników podatku od nieruchomości oraz nie składała deklaracji na podatek od nieruchomości. Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.), gminy nie są objęte obowiązkiem podatkowym w podatku rolnym. Regulacji o podobnym charakterze (wyłączenie podmiotowe) nie zawarto w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.) – w zakresie podatku od nieruchomości³. Jedynie art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowił, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają również nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek

³ Według stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 grudnia 2015 roku.

samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich. W rezultacie, majątek gminy był wyłączony z opodatkowania, jeżeli był to grunt sklasyfikowany w ewidencji gruntów jako użytek rolny lub grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytku rolnym. Gmina, co do zasady, musiała składać deklarację na podatek od nieruchomości i wpłacać należny podatek, chyba że wprowadzono np. wyłączenie przedmiotowe, określone zwolnienie przedmiotowe, lub gdy obowiązek podatkowy ciążył na podmiocie korzystającym z majątku gminy, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

2. Stwierdzono przypadek, kiedy w załączniku do deklaracji nie podano wszystkich informacji potrzebnych do sprawdzenia prawidłowości zastosowanej stawki. (...) ⁴. Organ podatkowy powinien skorzystać z kompetencji wynikającej z art. 274a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.), zgodnie z którym - w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia w wyznaczonym terminie niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Ponieważ organ podatkowy nie skorzystał z ww. uprawnienia należy stwierdzić, że nie dokonał czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 pkt 3 ww. ustawy, mających na celu ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.
3. W wyniku kontroli terminowości podejmowania czynności windykacyjnych w odniesieniu do zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych stwierdzono szereg nieprawidłowości polegających na nieterminowym wystawianiu upomnień i tytułów wykonawczych. Powyższe stanowiło naruszenie § 2, § 3 ust. 1, § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. nr 137, poz. 1541 ze zm.) oraz § 1, § 5 i § 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz.U. z 2014 r. poz.656). Należy zauważyć, że w okresie objętym kontrolą nie zostały wprowadzone i nie obowiązywały żadne wewnętrzne unormowania dotyczące postępowania windykacyjnego, a w szczególności terminów wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych. Stosowne zarządzenie zostało wprowadzone dopiero w trakcie czynności kontrolnych, w dniu 17 sierpnia 2015 roku.

⁴Wyłączono 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 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W zakresie dochodów z majątku

1. W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej sprzedaży działki nr 177/6, w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, stwierdzono, że wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie zawierał terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 518 ze zm.).
2. Z przeprowadzonego w dniu 10 czerwca 2015 roku przetargu ustnego nieograniczonego sporządzono dwa odrębne protokoły. Pierwszy z nich dotyczył 9 działek, co do których przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, ponieważ nikt nie wpłacił wymaganego wadium. Nie zawierał on oznaczenia nieruchomości będącej przedmiotem przetargu według księgi wieczystej. Natomiast drugi z protokołów dotyczył tylko sprzedanej działki nr 177/6 i nie zawierał on informacji o cenie wywoławczej nieruchomości. Powyższe było niezgodne z § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 1490 ze zm.).
3. Czynsz w umowach dzierżawy oraz umowach najmu był ustalany w oparciu o uchwałę nr XXII/209/08 Rady Gminy w Parzęczewie z dnia 7 sierpnia 2008 roku w sprawie zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony. Z postanowień powyższej uchwały wynikało, że wysokość stawek czynszu dzierżawy i najmu jest ustalana przez Wójta w drodze negocjacji z podmiotami będącymi stronami umów dzierżawy i najmu. Jednak w dokumentacji przedstawionej do kontroli nie znajdował się żaden protokół ani notatka z negocjacji w sprawie ustalenia wysokości czynszu.

W zakresie wydatków na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

W dniu 7 stycznia 2014 roku została zamieszczona na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy oraz w Biuletynie Informacji Publicznej informacja o naborze wniosków na realizację przedsięwzięć z zakresu sportu na terenie gminy Parzęczew na rok 2014, zgodnie z § 6 uchwały nr V/43/11 Rady Gminy w Parzęczewie w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego Gminy Parzęczew w zakresie tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi sportu. W wyznaczonym terminie zostały złożone 4 wnioski. Wniosek złożony przez Ludowy Klub Sportowy „ORZEŁ” nie zawierał informacji na temat posiadanych zasobów rzeczowych wskazujących na możliwość realizacji przedsięwzięcia, co było wymagane w § 5 ust. 2 ww. uchwały. Zgodnie z § 8, w przypadku stwierdzenia uchybień formalno-

prawnych wniosku, Komisja wyznacza termin i wzywa wnioskodawcę do ich usunięcia.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia

Ustalono, że w kontrolowanej jednostce zatrudnieni są - na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony - pracownicy, którzy świadczą pracę jako magazynier i kucharki w stołówce, która ma siedzibę przy Szkole Podstawowej w Parzęczewie. W strukturze organizacyjnej Urzędu Gminy - stanowiącej załącznik do regulaminu organizacyjnego wprowadzonego zarządzeniem Nr 54/15 Wójta Gminy Parzęczew z dnia 1 kwietnia 2015 roku - w pionie podległym Sekretarzowi Gminy, wykazano pracowników obsługi kuchni [POK]. Pracownicy kuchni są pracownikami Urzędu Gminy w Parzęczewie.

Skarbnik Gminy Pani Jadwiga Dębska w pismach znak: FN 1710/5/15 i FN 1710/6/15 z dnia 20 sierpnia 2015 roku poinformowała kontrolujące, iż *„kuchnia i stołówka działające w szkole w Parzęczewie od dnia 1 września 1999 roku funkcjonuje w strukturze Urzędu Gminy – pracownicy, organizacja, dochody i wydatki – ewidencjonowane są w rozdziale 80148. Kuchnia działa i jest dostępna dla wszystkich uczniów szkół i oddziałów przedszkolnych, funkcjonujących na terenie gminy Parzęczew. Zmiana ta nastąpiła, gdy zlikwidowano kuchnię w Szkole Podstawowej w Chociszewie oraz zaczęło funkcjonować gimnazjum. Według ówczesnej i obecnej analizy jest to funkcjonalne, gdyż w szkole w Chociszewie oraz w gimnazjum brak jest możliwości lokalowych na funkcjonowanie kuchni na poziomie zgodnym z obecnie obowiązującymi wymogami. Do Szkoły Podstawowej w Chociszewie posiłki dowożone są w specjalnych termosach i dopiero na miejscu wykładane są na talerze. W roku 2013 uzyskano dochody ze sprzedaży obiadów w wysokości 169.906,49 zł, a wydatki związane z funkcjonowaniem kuchni wyniosły 341.433,78 zł. W 2014 roku dochody z tytułu sprzedaży obiadów stanowiły kwotę 182.300,07 zł, a wydatki – 387.034,63 zł. Obiady sprzedawane były uczniom wszystkich szkół, pracownikom szkół, uczestnikom wycieczek, obozów, szkoleń, konferencji i innych grup zorganizowanych. Uzyskane z tego tytułu dochody Gmina przeznacza głównie na zakup żywności potrzebnej do przygotowania posiłków, zakup naczyń, narzędzi i przyrządów kuchennych oraz środków czystości”.*

Prowadzenie tego typu stołówki przez Gminę Parzęczew, z której może korzystać każdy kto uści odpowiednią opłatę za posiłek nosi znamiona działalności gospodarczej. Należy zauważyć, że podstawowe zadania jednostek samorządu terytorialnego, w tym gmin, mogą być realizowane, poza formułą partnerstwa publicznoprawnego, również poprzez prowadzenie działalności gospodarczej bądź bezpośrednio przez jednostkę samorządu, bądź pośrednio - przez powołane w tym celu podmioty. Swoboda prowadzenia działalności przez gminę doznaje jednak daleko idących ograniczeń, które przybierać mogą formę bądź nakazu prowadzenia działalności, bądź też zakazu jej prowadzenia. Przede wszystkim, gmina ma obowiązek prowadzić działalność gospodarczą związaną z realizacją zadań łączących się z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb swoich mieszkańców. Może to dotyczyć utrzymywania infrastruktury, prowadzenia szpitali czy przedsiębiorstw ruchu kolejowego, w zależności od lokalnych warunków.

Ponadto, zgodnie z art.9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.), gmina oraz inna gminna osoba prawna mogą prowadzić działalność gospodarczą, wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz.U. z 2011 r., nr 45, poz. 236). Zadaniemi użyteczności publicznej, zgodnie z art.9 ust.4 ustawy o samorządzie gminnym, są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ustawa o gospodarce komunalnej zawiera definicję gospodarki komunalnej, która powoduje wątpliwości natury interpretacyjnej co do faktycznej konstrukcji prawnej zadań użyteczności publicznej. Zgodnie bowiem z art.1 ust.2 wspomnianej ustawy, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W sferze użyteczności publicznej gmina może prowadzić działalność gospodarczą w jednej z następujących form: samorządowych zakładów budżetowych lub enumeratywnie wyliczonych spółek prawa handlowego (spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, jak również, na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych). Dodatkowo, zgodnie z art.3 ustawy o gospodarce komunalnej, gmina może, w drodze umowy, powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, przy czym w przypadku, jeśli do wykonywania powierzonych zadań jest zezwolenie, gmina może zawrzeć umowę wyłącznie z takim podmiotem, który posiada wymagane prawem zezwolenie.

W 2014 roku Gmina Parzęczew przekazała na rzecz stołówek (dział 801 – Oświata i wychowanie rozdział 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne) - 387.034,63 zł (plan po zmianach: 388.806,00 zł), z tego – między innymi - na: wynagrodzenia pracowników – 167.875,50 zł (§ 4210); zakup materiałów i wyposażenia – 17.499,32 zł (§ 4210); zakup żywności – 130.620,03 zł (§ 4220); zakup usług pozostałych – 3.361,42 zł (§ 4300); zakupy inwestycyjne – 11.967,90 zł (§ 6060). Wpływy z usług świadczonych przez ww. stołówkę osiągnęły w 2014 roku kwotę 182.300,07 zł, przy zakładanych pierwotnie w uchwale budżetowej – 255.670,00 zł (dział 801 rozdział 80148 § 0830).

W zakresie wydatków na dostawy materiałów i usług

W ramach kontroli niniejszego zagadnienia zbadano postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, na realizację usługi pn. „Odłapywanie bezdomnych zwierząt oraz sprawowanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Parzęczew w latach 2015-2016”, stwierdzając co następuje:

Wartość zamówienia w kwocie 197.100,00 zł netto (46.651,91 euro) na usługę dotyczącą wyłapywania bezdomnych zwierząt oraz sprawowania opieki nad nimi została ustalona w dniu 17 września 2014 roku przez inspektora ds. zamówień

publicznych (pismo znak: R-g.271.PN.10.2014). Na powyższą wartość złożyły się następujące pozycje: [1] utrzymanie dzienne psa w 2014 roku – 6,00 zł/dobę; [2] zamówienie podstawowe – 6,00 zł x 730 dni x 30 psów = 131.400,00 zł netto; [3] zamówienie uzupełniające – 131.400,00 zł x 50% = 65.700,00 zł netto.

W dniu 15 października 2014 roku udostępniono na stronie internetowej specyfikację istotnych warunków zamówienia, mimo że została zatwierdzona przez podinspektora Mariana Króla dzień później, tj. w dniu 16 października 2014 roku. W punkcie 3 SIWZ zapisano, iż przedmiotem zamówienia jest: [1] zapewnienie miejsca pobytu bezdomnym zwierzętom z terenu gminy Parzęczew; [2] sprawowanie przez wykonawcę opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu gminy Parzęczew (28 psów) w miejscu ich pobytu; [3] wylapywanie bezdomnych zwierząt z terenu gminy Parzęczew oraz sprawowanie przez wykonawcę opieki nad nimi w miejscu pobytu. Liczba zwierząt jest wielkością zmienną, tzn. może ona ulec zmianie w trakcie trwania umowy. Wykonawca zobowiązany był – między innymi – do:

- przejęcia zwierząt będących dotychczas pod opieką w ilości 28 sztuk;
- zapewnienia miejsca pobytu dla bezdomnych zwierząt z terenu gminy Parzęczew;
- **wylapywania i dostarczania do miejsca pobytu bezdomnych zwierząt z terenu Gminy Parzęczew;**
- sprawowania opieki nad zwierzętami, w tym: a) nadzór weterynaryjny, b) profilaktyka, leczenie, szczepienia, sterylizacja i kastracja, w uzasadnionych przypadkach uśpienie zwierzęcia, prowadzenie ewidencji zwierząt, **oznakowanie zwierzęcia czipem**, zapewnienie wyżywienia;
- aktywnego poszukiwania osób zainteresowanych adopcją i przekazywanie zwierząt nowym właścicielom;
- promowania adopcji podczas różnych wydarzeń na terenie gminy, wprowadzenie akcji „Dzień psa”;
- udostępniania schroniska jak największej liczbie osób zainteresowanych adopcją zwierząt, tj. w dni powszednie, także w godzinach popołudniowych oraz w weekendy;
- odławiania zwierząt przez wyszkolony personel, za pomocą atestowanych urządzeń i środków, niestwarzających zagrożenia dla ich życia i zdrowia;
- stosowania środków i urządzeń do przewozu zwierząt, które nie stwarzają zagrożenia życia i zdrowia zwierząt oraz ich cierpienia.

Termin wykonania zamówienia określono: od dnia 1 stycznia 2015 do dnia 31 grudnia 2016 roku, natomiast termin składania ofert: do dnia 27 października 2014 roku. Kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty – cena 100%.

W terminie przewidzianym przez zamawiającego wpłynęła jedna oferta złożona przez Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego - Longin Siemiński, Gabinet Weterynaryjny, Schronisko Centrum Rehabilitacyjno-Szkoleniowo-Adopcyjne

w Łodzi, ul. Kosodrzewiny 56 lok.2. W wyniku kontroli stwierdzono, że wykonawca w ofercie określił **szacunkową wartość zamówienia na kwotę 175.988,40 zł brutto**, w tym: cena netto 143.080,00 zł, podatek VAT 23% - 32.908,40 zł. Szacunkową wartość zamówienia brutto wykonawca obliczył według algorytmu:

stawka opieki nad zwierzętami w czasie pobytu/dobę x 730 dni x 28 psów
(8,61 zł x 730 dni x 28 psów = 175.988,40 zł).

Natomiast wartość zamówienia netto obliczono w sposób następujący:

(7,00 zł x 730 dni x 28 psów = 143.080,00 zł).

Ponadto wykonawca wyszczególnił w ofercie następujące jednostkowe ceny za poszczególne czynności:

Lp.	Wyszczególnienie	Jednostka miary	Cena jednostkowa netto (zł)	Stawka podatku VAT (%)	Cena jednostkowa brutto zł/ szt.
1.	Wyłapanie, dostarczenie do miejsca pobytu i oznakowanie czipem jednego zwierzęcia	zł/sztukę	125,00	28,75	153,75
2.	Wyłapanie w tym samym miejscu i czasie, dostarczenie do miejsca pobytu i oznakowanie czipem więcej niż jednego zwierzęcia - za każde kolejne zwierzę	zł/sztukę	125,00 25,00	28,75 5,75	153,75
3.	Wyjazd do zwierzęcia, którego zlokalizowanie przez wykonawcę nie będzie możliwe	zł / za wyjazd	100,00	23,00	123,00
4.	Opieka nad zwierzętami w czasie pobytu	zł/sztukę/dobę	7,00	1,61	8,61

Niezrozumiałym jest wyszczególnienie przez wykonawcę w ofercie ww. cen jednostkowych za poszczególne czynności związane z wykonywaną usługą, ponieważ z poz.4 tabeli wynika cena jaką wykonawca wskazał za realizację zamówienia (stawka opieki nad zwierzętami w czasie pobytu/dobę 8,61 zł x 730 dni x 28 psów = 175.988,40 zł).

Sposób obliczenia ceny zamawiający określił w punkcie 20 specyfikacji istotnych warunków zamówienia, mianowicie:

- cena podana w ofercie powinna obejmować wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia,
- cena może być tylko jedna,
- cena nie ulega zmianie przez okres ważności oferty (związania),
- do porównania ofert będzie brana pod uwagę cena całkowita brutto (z podatkiem VAT),
- cena brutto (z VAT) oferty musi być podana cyfrowo i słownie, wyrażona w złotych polskich w zaokrągleniu do dwóch miejsc po przecinku (grosze),
- zamawiający poprawi omyłki rachunkowe w obliczeniu ceny w sposób określony w art.87 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z definicją wynikającą z art.2 pkt 5 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r. poz.907 ze zm.) – przez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego, albo ofertę z najniższą ceną, a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący - ofertę, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego. Ofertę najkorzystniejszą definiuje dla każdego postępowania odrębnie sam zamawiający, ustalając kryteria oceny ofert i nadając im znaczenie (wagę). W każdym postępowaniu zamawiający, który ma najlepszą wiedzę o tym, co chce zamówić i jakie wymogi przedmiot zamówienia powinien spełniać, definiując kryteria, sam podejmuje decyzję o tym, jaka oferta będzie dla niego najkorzystniejsza.

Mając na uwadze postanowienia SIWZ w zakresie sposobu obliczenia ceny oraz cen jednostkowych za poszczególne czynności, można sobie wyobrazić sytuację, w której oferta z najkorzystniejszą ceną jest niekorzystna dla zamawiającego, mianowicie:

Wyszczególnienie wykonawców	Cena obliczona wg SIWZ (zł)	Cena jednostkowa za wylapanie, dostarczenie do miejsca pobytu i oznakowania czipem jednego zwierzęcia (zł)
Wykonawca A	100.000,00	10.000,00
Wykonawca B	105.000,00	100,00

W tym przykładowym stanie faktycznym, zamawiający wybrałby ofertę wykonawcy A, gdyż jest korzystniejsza cenowo. Jednak już wykonanie jednej usługi wylapania, dostarczenia i oznakowania zwierzęcia czipem powoduje, że w połączeniu z ceną ofertową, przewyższa ona cenę ofertową zaproponowaną przez wykonawcę B. Ten przejaskrawiony stan faktyczny pokazuje sytuację, w której nieuczciwy wykonawca mógłby wykorzystać błędy SIWZ do uzyskania zamówienia publicznego.

Zatem zamawiający – zgodnie z art.93 ust. 1 pkt 7) ustawy Prawo zamówień publicznych - powinien unieważnić postępowanie o udzielenie zamówienia, ponieważ postępowanie obarczone było niemożliwą do usunięcia wadą uniemożliwiającą porównanie ofert, a co za tym idzie zawarcie niepodlegającej unieważnieniu umowy w sprawie zamówienia publicznego. Jak wcześniej wspomniano, zamawiający żądał, aby cena podana w ofercie obejmowała wszystkie koszty i składniki związane z wykonaniem zamówienia, zaznaczając jednocześnie, iż do porównania ofert będzie brał pod uwagę cenę całkowitą brutto (z podatkiem VAT). Bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający wskazał, że na sfinansowanie zamówienia zamierza przeznaczyć kwotę 110.000,00 zł w 2015 roku.

Komisja przetargowa – powołana zarządzeniem Nr 411/14 Wójta Gminy Parzęczew z dnia 27 października 2014 roku – uznała, że jedyna oferta złożona w tym postępowaniu spełnia warunki udziału i zawiera najniższą cenę (100 pkt). Wybór

oferty złożonej przez Longina Siemińskiego Hotel dla Zwierząt i Ptactwa Domowego, Gabinet Weterynaryjny, Schronisko, Centrum Rehabilitacyjno-Szkoleniowo-Adopcyjne w Łodzi – zatwierdził w dniu 12 listopada 2014 roku podinspektor Marian Król – pracownik upoważniony pisemnie przez kierownika zamawiającego.

W dniu 4 listopada 2014 roku Wójt Gminy Parzęczew Ryszard Nowakowski – działając w imieniu Gminy Parzęczew – zawarł umowę Nr 178/2014 z Hotelem dla Zwierząt i Ptactwa Domowego, Gabinet Weterynaryjny, Schronisko Centrum Rehabilitacyjno-Szkoleniowo-Adopcyjne w Łodzi – prowadzonym przez Longina Siemińskiego – na wyłapywanie bezpańskich zwierząt oraz sprawowanie opieki nad bezdomnymi zwierzętami z terenu Gminy Parzęczew. Umowę zawarto na okres 2 lat, tj. od 1 stycznia 2015 do 31 grudnia 2016 roku. W § 6 umowy strony ustaliły, że za wykonanie przedmiotu umowy zamawiający zapłaci wykonawcy wynagrodzenie w wysokości:

- za odłapanie, dostarczenie do miejsca pobytu i oznakowanie czipem 1 zwierzęcia 125,00 zł + 23 % VAT;
- za odłapanie, w tym samym miejscu i czasie, dostarczenie do miejsca pobytu i oznakowanie czipem więcej niż 1 zwierzęcia: za pierwsze zwierzę - 125,00 zł + 23 % VAT, za każde kolejne zwierzę – 25,00 zł + 23 % VAT;
- za wyjazd do zwierzęcia, którego zlokalizowanie przez wykonawcę nie będzie możliwe – 100,00 zł + 23 % VAT;
- za opiekę nad zwierzętami w czasie pobytu: 7 zł + 23 VAT/ dobę/ 1 sztukę.

Szacunkową i prognozowaną wartość niniejszej umowy określono na kwotę 175.988,40 brutto. Umowę kontrasygnowała Skarbnik Gminy Jadwiga Dębska.

W okresie od dnia 1 stycznia do 31 lipca 2015 roku Gmina Parzęczew poniosła na rzecz Hotelu dla Zwierząt i Ptactwa Domowego, Gabinet Weterynaryjny, Schronisko Centrum Rehabilitacyjno-Szkoleniowo-Adopcyjne w Łodzi prowadzonego przez Longina Siemińskiego - wydatki w kwocie 59.627,94 zł, w tym: [1] z tytułu wykonania umowy Nr 178/2014 – zawartej z ww. – w kwocie 53.230,71 zł; [2] z tytułu zapłaty za fakturę Nr 1654/12/2014, wystawioną przez ww. za hotelowanie zwierząt w grudniu 2014 roku – w kwocie 6.397,23 zł.

W uchwale Rady Gminy w Parzęczewie Nr IV/21/15 z dnia 23 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu na rok 2015 (w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska rozdział 90013 – Schronisko dla zwierząt § 4300 – Zakup usług pozostałych) zaplanowano środki w wysokości 90.000,00 zł na wyłapywanie i hotelowanie bezpańskich psów.

W zakresie ewidencji majątku

1. W wyniku kontroli ewidencji składników majątkowych stwierdzono przypadki, gdzie pod jedną pozycją w księdze inwentarzowej zaewidencjonowano dwa różne środki trwałe, np. kosę spalinową FS 560-C-EM STIHL i kosiarkę samojezdną VIKING MT 6112.1C pod jednym numerem inwentarzowym EST UG VI/3/12, czy szafę chłodniczą i zmywarkę pod nr inwentarzowym EST UG

VII/8/34, co było niezgodne uregulowaniami zawartymi w rozdziale III pkt 14 obowiązującej w Urzędzie Gminy Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych.

2. Stwierdzono przypadki wprowadzenia przedmiotów majątkowych na stan środków trwałych z przekroczeniem terminu wynikającego z art. 16d ust.2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.), np. przebudowa budynku OSP w Opolu (wykonanie podbitki zewnętrznych odcinków krokwi) - grupa 1 podgrupa 10 rodzaj 107, Nr inwentarzowy: EST UG II/10/60, protokół odbioru z dnia 27 października 2014 roku, data przyjęcia środka trwałego: 31 grudnia 2014 roku (OT Nr 16/2014), wartość początkowa: 5.119,88 zł.

W zakresie wynagrodzeń nauczycieli

W wyniku kontroli prawidłowości naliczania średnich wynagrodzeń nauczycieli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- zaniżenie średniorocznej struktury zatrudnienia za miesiące wrzesień-grudzień. W sprawozdaniu wykazano 3,71, według obliczeń kontrolujących powinno być 3,72. Wynikało to z błędnego obliczenia struktury za miesiąc wrzesień dla nauczyciela, który był zatrudniony w 2014 roku na podstawie umowy o pracę z dnia 10 marca 2014 roku na czas określony, od dnia 10 marca do dnia 9 września 2014 roku, oraz umowy o pracę z dnia 11 września 2014 roku na czas określony, od dnia 11 września 2014 roku do dnia 10 marca 2015 roku na pełen etat. Do wyliczeń struktury zatrudnienia za wrzesień omyłkowo przyjęto 20 przepracowanych dni, zamiast 21 dni. W związku z powyższym kontrolujące obliczyły, że prawidłowa kwota różnicy powinna wynieść 6.269,62 zł,
- błędne obliczenie osobistych stawek wynagrodzenia zasadniczego dla dwóch nauczycieli. Dla pierwszego prawidłowa stawka powinna wynieść 587,22 zł, a dla drugiego 1.185,31 zł, a nie jak wyliczono przez pracownika Urzędu 1.761,67 zł i 1.291,05 zł.

Powyższe błędy miały wpływ na nieprawidłowe obliczenie jednorazowych dodatków uzupełniających dla poszczególnych nauczycieli. Wysokości dodatków wypłaconych oraz poprawnie obliczonych przez kontrolujące zawiera tabela zamieszczona w protokole kontroli.

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

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta 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. Podjąć czynności w celu aktualizacji obowiązującego w Gminie Parzęczew statutu – stanowiącego o ustroju jednostki, w zakresie funkcjonujących na terenie Gminy jednostek organizacyjnych.
2. Zobowiązać pracownika, któremu przypisano obowiązek prowadzenia rejestru instytucji kultury do zaktualizowania oraz bieżącego prowadzenia ksiąg rejestrowych instytucji kultury, założonych dla Gminnej Biblioteki Publicznej [GBT] oraz Forum Inicjatyw Twórczych [FIT] w Parzęczewie.
3. Dokonać analizy potrzeby i możliwości ustalenia procedur kontroli zarządczej funkcjonujące na II poziomie, pozwalających monitorować, między innymi: realizację zadań przez podległe jednostki organizacyjne, uwzględniając standardy kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych, opublikowane w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku (Dz.Urz.M.F. z 2009 r., nr 15, poz. 84).
4. Zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie operacji związanych ze spłatą zobowiązań dłużnych, zgodnie z art.68 ust.1 i nast. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, co pozwoliłoby zapobiec występowaniu nieprawidłowości polegających na zapłacie odsetek karnych od nieterminowych spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek.
5. Precyzyjnie określać w polityce rachunkowości zasady: [1] wyodrębniania operacji o treści ekonomicznej pozostającej w związku z realizacją projektów i zadań finansowanych ze środków europejskich; [2] nadawania symboli i kodów oraz sposobu wyodrębnienia ewidencji księgowej dla realizowanego projektu według reguł obowiązujących w krajowym oraz europejskim systemie prawnym.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP i Rb-27S danych dotyczących skutków finansowych z tytułu decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, szczególnie dotyczących rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zgodnie z przepisami zawartymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
7. Zapewnić prawidłowe wykazywanie środków pieniężnych na wydatki niewygasające w sprawozdaniach finansowych, tj. w bilansie z wykonania

budżetu jednostki samorządu terytorialnego (jako środki pieniężne budżetu), mając na względzie uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia oraz protokoły kontroli.

8. Środki finansowe na wydatki niewygasające - ujęte w wykazie sporządzonym przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – gromadzić na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki, stosownie do postanowień wynikających z art.263 ust.6 ustawy o finansach publicznych.
9. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do wymogów określonych w art.8 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz w § 15 ust.1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad 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.
10. Zapewnić - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad 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 - prowadzenie ewidencji księgowej na kontach: 201 – „Rozrachunki z tytułu dostaw i usług”, 229 – „Pozostałe rozrachunki publicznoprawne” oraz 240 – „Pozostałe rozrachunki”.
11. Zobowiązać pracowników, którym do zakresu czynności przypisano prowadzenie dokumentacji i rozliczeń związanych z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, do przestrzegania terminów dokonywania wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z art. 49 ust.2 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Należy mieć na uwadze fakt, iż nieopłacenie w terminie przez jednostkę sektora finansów publicznych wpłat na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - albo ich opłacenie w kwocie niższej niż wynikająca z prawidłowego obliczenia spełnia przesłanki art.14 pkt 5) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 roku o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 168).
12. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji podatkowych, stosownie do art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wskazane czynności mają na celu: sprawdzenie terminowości składania deklaracji oraz wpłacania zadeklarowanych podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów; stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów, a także ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do

stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonych deklaracji, w trybie art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

13. Bieżąco i terminowo podejmować czynności w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych.
14. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zawierać wszystkie niezbędne informacje wymienione w art.35 ust.2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
15. Z przeprowadzonych przetargów sporządzać protokoły zawierające wszystkie niezbędne informacje wymienione w § 10 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
16. Sporządzać dokument potwierdzający przeprowadzenie negocjacji w sprawie ustalenia wysokości czynszu przy umowach dzierżawy oraz najmu.
17. Starannie rozpatrywać złożone wnioski w organizowanych naborach wniosków na realizację przedsięwzięć z zakresu sportu i w razie stwierdzenia uchybień formalno-prawnych wyznaczać termin i wzywać wnioskodawcę do ich usunięcia.
18. Zapewnić prowadzenie stołówki w zakresie i na zasadach wyznaczonych przez art. 67a ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., Dz. U. nr 256, poz. 2572 ze zm.).
19. Zapewnić prawidłowe określanie kryteriów oceny ofert w powiązaniu z przedmiotem zamówienia w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego.
20. Ewidencję składników majątkowych prowadzić zgodnie z obowiązującą w Urzędzie Gminy Instrukcją obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych.
21. Przestrzegać art.16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, zgodnie z którym - składniki majątku, o których mowa w art. 16a-16c, wprowadza się do ewidencji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych zgodnie z art.9 ust.1, najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.
22. Przy obliczaniu średniorocznej struktury zatrudnienia, osobistych stawek wynagrodzenia zasadniczego Sj i jednorazowych dodatków uzupełniających Dj, przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania

sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 6, poz. 35 ze zm.).

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 wykonania 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 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.

Do wiadomości:

1. Przewodniczący
Rady Gminy w Parzęczewie
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej
Rady Gminy w Parzęczewie
3. aa.