

Łódź, dnia 9 czerwca 2017 roku

Pan
Dariusz Kubus
Wójt Gminy Andrespol

WK – 602/39/2017

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Andrespolu¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2015 - 2016, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego oraz poniesionych 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 wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie wykonania budżetu

Analiza sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku wykazała, że zamiast planowanego deficytu w kwocie 1.100.000,00 zł, jednostka samorządowa w rzeczywistości wykonała nadwyżkę

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 19 grudnia – 7 lutego 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 18 kwietnia 2017 roku.

budżetu w wysokości 1.675.884,21 zł. W oparciu o kolejne pozycje sprawozdania stwierdzono, że wykonanie wydatków budżetowych (plan w wysokości 38.848.985,03 zł) wynosiło 36.213.998,48 zł, różnica - 2.634.986,55 zł. Natomiast wydatki majątkowe zaplanowano w wysokości 7.808.857,00 zł, a wykonano w kwocie 6.390.995,93 zł, różnica wyniosła 1.417.861,07 zł. Na podstawie danych o wykonaniu budżetu za 2015 rok kontrolujące określiły, w jakim stopniu Gmina Andrespol mogła finansować wydatki i rozchody dochodami budżetowymi oraz wolnymi środkami z lat poprzednich. Finansując wydatki i rozchody osiągniętymi w 2015 roku dochodami budżetu oraz wolnymi środkami z lat ubiegłych Gmina Andrespol osiągnęła dodatni wynik w wysokości 575.193,76 zł. Zaciągnięty na podstawie podpisanej w dniu 21 grudnia 2015 roku umowy z Bankiem Spółdzielczym w Andrespolu kredyt na sfinansowanie planowanego deficytu budżetu w 2015 roku w wysokości 300.000,00 zł nie został wykorzystany na pokrycie deficytu, tylko pozostał w postaci wolnych środków do wykorzystania w roku następnym. W sprawozdaniu Rb-NDS za pierwszy kwartał 2016 roku w wierszu D.16 – wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, określono wykonanie w wysokości 1.476.428,76 zł. Zaciągnięcie w 2015 roku wskazanego powyżej zobowiązania nie było zatem związane z potrzebami budżetu. Gmina dysponowała, bowiem wystarczającymi zasobami finansowymi (dochody powiększone o wolne środki z lat ubiegłych) na sfinansowanie wydatków i rozchodów budżetu. Należy zauważyć, że przy właściwym monitorowaniu wykonanych wydatków w trakcie roku budżetowego nie byłoby konieczności zaciągania zobowiązania w postaci kredytu na wskazaną kwotę. Korzystanie ze zwrotnych instrumentów finansowania w postaci kredytu, bez uzasadnienia wynikającego z faktycznych potrzeb związanych z wykonaniem budżetu, generuje dodatkowe koszty obsługi zadłużenia.

W zakresie ewidencji księgowej

1. W organie kasowe wykonanie odsetek od kredytów oraz pożyczek ujmowano na kontach Wn 902 i Ma 133. W organie zapłata winna być ewidencjonowana poprzez następujące konta księgowe: Wn 902 i Ma 223, natomiast w ewidencji księgowej jednostki nie ujmowano naliczenia odsetek, zaś ich zapłatę ujmowano nieprawidłowo na kontach Wn 751 i Ma 130, co świadczy, że jednostka nie ewidencjonowała naliczenia i zapłaty odsetek z zastosowaniem konta 240 – pozostałe rozrachunki. Należy wskazać, że ujęcie kosztów obsługi bankowej kredytów oraz pożyczek winno się odbywać z zastosowaniem konta 240, a mianowicie naliczenie odsetek należy ujmować na kontach jednostki: Wn 751, Ma 240, a ich kasowe wykonanie: Wn 240, Ma 130, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu 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 2017 r., poz. 760).

2. Wpływ zabezpieczenia należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej ujmowano na następujących kontach księgowych: Wn 140 i Ma 240. Należy zauważyć, że gwarancje ubezpieczeniowe lub bankowe nie są aktywami i zobowiązaniami w rozumieniu przepisów art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 20 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.). Tego typu gwarancje mimo, że mają określoną wartość, nie gwarantują bezwzględnego prawa do otrzymania aktywów pieniężnych i stanowią jedynie formę zabezpieczenia, ale z uwagi na ich wagę jako formy zabezpieczenia, np. należytego wykonania robót budowlanych, należy je ujmować w ewidencji księgowej pozabilansowej, przykładowo na koncie 910. Powyższe miało wpływ na sporządzony bilans jednostki, bowiem w poz. B.III. Krótkoterminowe aktywa finansowe, wykazano wartość 443.504,33 zł, którą stanowiły środki pieniężne na rachunkach bankowych (poz.B.III.2 bilansu - 39.762,59 zł), tj. saldo konta Wn 135 (rachunek Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych) i saldo konta Wn 139 (inne rachunki bankowe) oraz inne środki pieniężne (poz.B.III.4 w bilansie 403.741,74 zł), tj. saldo konta Wn 140 jako krótkoterminowe aktywa finansowe. Należy zauważyć, że kwota 403.741,74 zł stanowiąca saldo Wn konta 140 obejmowała również wadia lub zabezpieczenie należytego wykonania umowy wniesione w postaci pozagotówkowej, tj. gwarancje ubezpieczeniowe bądź bankowe, co skutkowało zniekształceniem sytuacji finansowej jednostki w tym zakresie.
3. Na koncie 011 obroty za 2015 rok dotyczące zbycia, jak i nabycia gruntów, były ujmowane kwartalnie, tj. w dniu 31 marca 2015 roku, 30 czerwca 2015 roku, 30 września 2015 roku i 31 grudnia 2015 roku, pomimo, że zdarzenia mające wpływ na ewidencję księgową konta 011 występowały przez cały rok, a nie tylko na koniec danego kwartału. Powyższe było niezgodne z art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości oraz z art. 16 d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1888 ze zm.). Przykładowo, na podstawie aktu notarialnego rep. A nr 370/2015 z dnia 22 stycznia 2015 roku dokonano sprzedaży lokalu mieszkalnego, zaś na koncie 011 ujęto operację w dniu 31 marca 2015 roku. W dniu 1 kwietnia 2015 roku Gmina zakupiła działkę położoną w m. Janówka, ul. Perłowa 14 na podstawie aktu notarialnego rep. A nr 1863/2015, w dniu 8 kwietnia 2015 roku nieodpłatnie przekazano działkę na podstawie aktu notarialnego rep. A nr 1941/2015, w dniu 16 kwietnia 2015 roku zakupiono działkę nr 22/6 położoną przy ul. Perłowej 12 w Janówce na podstawie aktu notarialnego rep. A nr 2187/2015, zaś w ewidencji księgowej na koncie 011 trzy ww. nabycia zostały ujęto w dniu 30 czerwca 2015 roku jedną kwotą.
4. Urząd Gminy w Andrespolu, jako płatnik z tytułu terminowego wpłacania pobranych na rzecz budżetu państwa podatków, nie potrącał sobie zryczałtowanego wynagrodzenia, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.). Wysokość wynagrodzenia określił Minister Finansów w przepisach rozporządzenia z dnia 10 grudnia 2015 roku w sprawie

wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 2154).

5. Skontrolowano obroty konta 231 za trzy losowo wybrane miesiące 2015 roku: marzec, kwiecień i maj i stwierdzono, że ewidencjonowano na ww. koncie między innymi: należności za pracę wykonywaną na podstawie umów o dzieło, umów zlecenia, ryczałty samochodowe na rzecz pracowników Urzędu oraz wypłatę prowizji dla sołtysów, wypłatę diet dla członków Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, co było sprzeczne 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. Wypłata prowizji sołtysów i dieta dla członków komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych powinna być ewidencjonowana na koncie 240 - Pozostałe rozrachunki (jako, że nie stanowi należności z tytułu wynagrodzeń za pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy, umowy zlecenia, czy umowy o dzieło), zaś wypłata ryczałtów (które nie są świadczeniami wynikającymi ze stosunku pracy) na koncie 234 - Pozostałe rozrachunki z pracownikami.

W zakresie sprawozdania Rb-PDP

1. Na podstawie przedłożonych przez pracownika zajmującego się podatkami zestawień i analiz w zakresie skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych za okres objęty kontrolą, stwierdzono, że są one wyliczane kwartalnie, a nie miesięcznie (podana łączna kwota skutków w zakresie obniżenia górnych stawek za każdy miesiąc I kwartału 2015 roku: styczeń, luty i marzec nie ulegała zmianie i była w takiej samej wysokości ujmowana w sprawozdaniu za I kwartał 2015 roku). Ponadto przedłożono inspektorom RIO w Łodzi informację udzieloną przez pracownika firmy INFO-SYSTEM, z której wynikało, że skutki wylicza się dla całego roku i dzieli na kwartały. W powyższym zakresie należy uwzględnić jednak, w szczególności unormowanie wynikające z art. 6 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 716), zgodnie z którym - obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, a w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, **poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu**, w którym nastąpiło zdarzenie. Obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek. Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w ciągu roku, podatek za ten roku ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek. Powyższe wskazuje, że zmiany przedmiotu opodatkowania dokonywane są

miesięcznie, a opieranie się na danych wg. stanu na ostatni dzień każdego kwartału nie oddaje rzetelnych informacji, co do rzeczywistej kwoty skutków obniżenia górnych stawek podatkowych. Natomiast zgodnie z załącznikiem nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015) - w sprawozdaniu Rb-27S, 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 osiągnąć, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy. W przypadku zastosowania przez gminę obniżenia górnej stawki, różnicę – pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy, przemnożoną przez podstawę opodatkowania – wykazuje się w kolumnie „Skutki obniżenia górnych stawek...” sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego. Unormowanie powyższe uzasadnia obliczanie skutków finansowych obniżenia górnych stawek dla każdego miesiąca, z uwzględnieniem zmian zachodzących w podstawie opodatkowania i wykazywanie tych skutków narastająco w sprawozdaniach kwartalnych Rb-PDP.

2. W zakresie obliczenia kwoty skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień przez Radę Gminy, wykazanych w sprawozdaniach budżetowych w odniesieniu do podatku od nieruchomości od osób prawnych za 2015 rok, stwierdzono, że zwolnieniami objęto 10 podmiotów, w tym m.in. Gminny Ośrodek Sportu i Rekreacji „RELAKS” w Wiśniowej Górze, Gminę Andrespol, Gminny Ludowy Klub Sportowy „ANDRESPOLIA” oraz Stowarzyszenie Ludowy Zespół Sportowy w Justynowie. Ogółem w sprawozdaniu Rb-PPD za 2015 roku z tytułu skutków udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg ustawowych) została wykazana kwota 1.400.873,89 zł. Stwierdzono (...) ², że wśród przedmiotów opodatkowania wziętych pod uwagę przy wyliczaniu kwoty zwolnienia wyszczególniono budynki pod działalność gospodarczą (...) ³ oraz grunty związane z działalnością gospodarczą (...) ⁴. Podobna sytuacja dotyczyła (...) ⁵ i w tym przypadku

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

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

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych

pomimo, że podatnik wykazał grunty i budynki związane z działalnością gospodarczą, to grunty (...)⁶ zostały objęte zwolnieniem na podstawie uchwały Rady Gminy i wykazane w skutkach udzielonych ulg i zwolnień przez Radę Gminy. Powyższe skutkowało zawyżeniem wysokości skutków udzielonych zwolnień.

W zakresie bilansu organu

W poz. I.1.1. – „Środki pieniężne budżetu” i w poz. I.1.2 – „Pozostałe środki pieniężne” wykazano odpowiednio kwotę 1.964.306,69 zł, stanowiącą środki pieniężne z konta 133 i kwotę 98.634,93 zł jako środki pieniężne z konta 135, które stanowiły niewygasające wydatki.

W ocenie RIO w Łodzi przyjmując systematykę podziału aktywów pieniężnych, sposób ich prezentowania w bilansie opiera się m.in. na regule oznaczoności podmiotowej. Licząc się z możliwością posiadania przez budżet JST środków pieniężnych, stanowiących własność innych budżetów, prawodawca dokonał wyraźnego rozdziału tych środków. Pomimo licznych zmian w układzie bilansowym, wciąż pozostawiono pozycje określające wartość środków pieniężnych budżetu (obecnie pozycja I.1.1 aktywów) oraz pozostałe środki pieniężne wyrażone w pozycji I.1.2. Zgodnie z art. 263 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.), organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasną z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do 30 czerwca następnego roku (art. 263 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Wynikająca z tego przepisu zasada nie zmienia jednak podmiotu dysponującego tymi środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia niektórych kategorii wydatków, ustawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego, zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Nie można jednak postawić twierdzenia, iż wyodrębnienie takie wiąże się z koniecznością postrzegania wydatków niewygasających jako innej, niż środki pieniężne budżetu kategorii aktywów. Bez względu na sposób wyodrębnienia środków na wydatki niewygasające (przebieganie, wyksięgowanie etc.) nadal będą wykonywane przez budżet i nadal on tymi środkami będzie dysponował.

W zakresie podatków i opłat lokalnych

dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

1. Wynagrodzenie przysługujące inkasentom za pobór inkasa nie było zaokrąglane do pełnych złotych, zgodnie z art. 63 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Stosownie do ww. przepisu - podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrąglą się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych, z zastrzeżeniem § 1a i 2.
2. W 2014 roku w trzech przypadkach oraz w 2015 i 2016 roku po jednym przypadku, deklaracje podatkowe złożone zostały z naruszeniem terminu określonego w art.6 ust.9 pkt 1 i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przykładowo w każdym z badanych lat podatnik nr 2010078 składał deklaracje po terminie – w 2014 roku w dniu 6 lutego 2014 roku, w 2015 roku – w dniu 9 lutego 2015 roku, w 2016 roku – w dniu 9 lutego 2016 roku. W świetle wskazanego przepisu deklaracje na podatek od nieruchomości powinny być złożone w terminie do dnia 31 stycznia, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku. Skorygowane deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania powinny być złożone w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia.
3. Wszystkie deklaracje na podatek złożone zostały na formularzu według ustalonego wzoru przez Radę Gminy w Andrespolu, za wyjątkiem podatnika (...) ⁷ w 2015 i 2016 roku.
4. Przedmiot opodatkowania wykazany w deklaracjach na podatek na 2014, 2015 i 2016 rok przez podatników objętych próbą kontroli porównano ze sobą i stwierdzono, że zmiany w podstawie opodatkowania nie zawsze były prawidłowo udokumentowane i wyjaśnione. Mianowicie w zakresie podatnika (...) ⁸ stwierdzono, że wykazywał on za każdym razem inną wartość budowli. Jednocześnie organ podatkowy nie wykonywał w tym zakresie czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Stwierdzono także różnicę pomiędzy danymi wykazanymi w latach objętych kontrolą przez podatnika (...) ⁹ w zakresie powierzchni gruntów ujętych w

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁸ 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.

⁹ 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.

deklaracjach podatkowych oraz w zakresie podatnika (...) ¹⁰ w zakresie powierzchni gruntów i budynków, przy jednoczesnym braku na ww. okoliczność dokumentacji. (...) ¹¹.

Z powyższego wynika, że organ podatkowy w stosownym czasie nie dokonywał czynności sprawdzających na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja Podatkowa, mających na celu sprawdzenie poprawności złożonych deklaracji podatkowych, bądź ich korekt.

5. W oparciu o decyzje wymiarowe dla kontrolowanych podatników w zakresie łącznego zobowiązania pieniężnego za lata 2014-2016 oraz wydruki z kont wymiarowych ustalono, że przypis podatku nie następował pod datą skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej. Przypisu podatku dokonywano z datą wydania decyzji wymiarowych. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa - zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 208, poz. 1375), do udokumentowania przypisów służą decyzje. Z powyższego wynika, że organ podatkowy przypisywał nieistniejące jeszcze zobowiązanie podatkowe.
6. W przypadku decyzji nr RF-P.3120.13.7.2015 z dnia 27 lipca 2015 roku w sprawie odmowy umorzenia zaległości w podatku od nieruchomości za okres 2013-2014 w wysokości 9.724 zł wraz z odsetkami w kwocie 1.220 zł, przed jej wydaniem organ podatkowy nie wyznaczył stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, czego wymagał art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
7. W wyniku kontroli terminowości podejmowania czynności windykacyjnych w odniesieniu do zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych, stwierdzono przypadki nieprawidłowości polegające 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 zmianami), zgodnie z którym - wierzyciel był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty zobowiązań pieniężnych. Jeżeli należność nie została zapłacona w terminie określonym w decyzji lub wynikającym z przepisu prawa, wierzyciel powinien wysłać do zobowiązanego upomnienie, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po

¹⁰ 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.

¹¹ 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 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.

upływie siedmiu dni od dnia doręczenia upomnienia. Po bezskutecznym upływie terminu określonego w upomnieniu wierzyciel wystawiał tytuł wykonawczy. Natomiast zgodnie z § 1, 5, 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) - wierzyciel był obowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Wierzyciel niezwłocznie doręczał zobowiązanemu upomnienie oraz wystawiał tytuł wykonawczy, w przypadku gdy łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnej przekroczyła dziesięciokrotność kosztów upomnienia albo gdy okres do upływu terminu przedawnienia należności pieniężnej był krótszy niż 6 miesięcy.

Obecnie zagadnienia czynności windykacyjnych normują przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2367). Stosownie do nich - wierzyciel jest zobowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Ponadto jeżeli zachodzi uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, wierzyciel może podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, przed przesłaniem upomnienia. Działania informacyjne są rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: formy działania informacyjnego, daty podjęcia działania informacyjnego (§ 4). Zgodnie z § 7, wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie: [1] niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, [2] nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

W zakresie dochodów z majątku

1. W przypadku sprzedaży działek nr 498/20 i nr 498/21 w dniu 20 maja 2015 roku, ich wartość była ustalana na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych w dniu 9 maja 2011 roku. Kontrolującym przedstawiono pismo z dnia 7 stycznia 2015 roku przesłane przez rzeczoznawcę majątkowego, który sporządził ww. operaty, z którego wynikało, że nie ma konieczności ponownego sporządzania operatów szacunkowych ustalających wartość przedmiotowych działek. Zgodnie z art. 156 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1774 ze zm.) - operat szacunkowy może być wykorzystywany po upływie okresu, o którym mowa w ust. 3, po potwierdzeniu jego aktualności przez rzeczoznawcę majątkowego. Potwierdzenie aktualności operatu następuje

przez umieszczenie stosownej klauzuli w operacie szacunkowym przez rzeczoznawcę, który go sporządził.

2. Po przeprowadzonych przetargach na zbycie nieruchomości nie były sporządzane informacje o wyniku przetargu, co było sprzeczne z § 12 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), zgodnie z którym - w przypadku niezaskarżenia w wyznaczonym terminie czynności związanych przeprowadzeniem przetargu albo w razie uznania skargi za niezasadną, właściwy organ podaje do publicznej wiadomości, wywieszając w siedzibie właściwego urzędu, na okres 7 dni, informacje o wyniku przetargu.
3. W wyniku kontroli przetargów ustnych nieograniczonych na zbycie działek nr 498/21 i nr 498/20 stwierdzono, nieprzestrzeganie art. 39 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ albo minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2. Ust. 2 mówi, że jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ albo minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu. Powołany przepis wprowadza ograniczenia czasowe odnośnie uruchomienia trybu rokowań lub kolejnych przetargów. Początek biegu powyższego terminu rozpoczyna się od dnia zamknięcia drugiego przetargu, a nie każdego kolejnego przetargu lub każdego kolejnych rokowań wyznaczonych w tym celu. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy - w przypadku zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzania wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste. W przypadku procedury sprzedaży przedmiotowych działek w latach 2011-2015 zostało zorganizowanych 16 kolejnych przetargów na ich sprzedaż, podczas gdy w świetle przytoczonych przepisów należało w tym okresie zorganizować aż pięć razy pierwszy przetarg oraz uprzednio sporządzić i podać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.
4. Ostatnia aktualizacja rocznych opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości była dokonana w roku: [1] 2010 - dla instytucji i osób fizycznych, które miały oddane grunty w użytkowanie wieczyste na cele niemieszkaniaowe, [2]

2001 - dla osób fizycznych, które miały oddane grunty w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe.

5. W wyniku kontroli terminowości podejmowania czynności windykacyjnych wobec zaległości z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości stwierdzono, że były one podejmowane nieterminowo. Wielokrotnie były wystawiane upomnienia na tę samą zaległość. Po bezskutecznym upływie terminu do uiszczenia zaległości, nie podejmowano dalszych czynności. Powyższe spowodowało przedawnienie rocznych opłat na łączną kwotę 830,48 zł. Według art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 380 ze zm.), termin przedawnienia dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi trzy lata.

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

1. Jednostka nie uchwaliła rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, którego wymóg opracowania wynikał z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1817 ze zm.).
2. W dniu 4 września 2015 roku został ogłoszony II konkurs ofert na realizację zadań publicznych z zakresu upowszechniania kultury fizycznej i sportu w 2015 roku. Została udzielona dotacja dla GLKS Andrespolia w wysokości 30.000 zł, na podstawie oferty złożonej w dniu 15 września 2015 roku. W ogłoszeniu o konkursie termin realizacji zadania został wyznaczony od dnia 3 października do dnia 20 grudnia 2015 roku. W pkt. 7 ogłoszenia znajdował się zapis *„Wszystkie dowody księgowo muszą zostać wystawione w okresie realizacji zadania, który określa umowa zawarta pomiędzy Gminą a wybranymi oferentami”*. W dniu 6 października 2015 roku została zawarta między stronami umowa nr 18/2015, w której termin realizacji zadania publicznego został ustalony od dnia 6 października do dnia 20 grudnia 2015 roku. Kontrolujące ustaliły, że w zestawieniu faktur stanowiącym część sprawozdania końcowego, znalazło się 5 delegacji wystawionych i zapłaconych przed początkową datą realizacji zadania wskazaną w umowie, czyli dniem 6 października. Były to następujące delegacje: [1] z 3 października 2015 roku na kwotę 139 zł, [2] z 3 października 2015 roku na kwotę 139 zł, [3] z 3 października 2015 roku na kwotę 176 zł, [4] z 4 października 2015 roku na kwotę 61 zł, [5] z 4 października 2015 roku na kwotę 77 zł, [6] z 5 października 2015 roku na kwotę 71 zł. Łączna kwota 663 zł. Wynika z tego, że powyższe wydatki nie powinny zostać uwzględnione w sprawozdaniu.

Na podstawie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie udzielono dotacji dla GLKS Andrespolia. W umowie nr 13/2015 z dnia 3 sierpnia 2015 roku został wskazany termin realizacji zadania publicznego od dnia 14 do 24 sierpnia 2015 roku. Natomiast w zestawieniu faktur (rachunków) stanowiącym część sprawozdania końcowego, złożonego w dniu 6 listopada 2015 roku znajdowało się 5 faktur z datą wystawienia oraz zapłaty wykraczający poza termin realizacji zadania publicznego określony w umowie. Były to następujące faktury: [1] FV IC013948034 z dnia 25 sierpnia na kwotę 1.287,65 zł, [2] FV IC013948035 z dnia 25 sierpnia na kwotę 175,20 zł, [3] FV IC13948032 z dnia 13 sierpnia na kwotę 1.287,65 zł, [4] FV IC13948033 z dnia 13 sierpnia 2015 roku na kwotę 175,20 zł, [5] FV 603/15/RO z dnia 13 sierpnia 2015 roku na kwotę 67,51 zł (10,09 zł ze środków pochodzących z dotacji).

W zakresie wydatków osobowych

1. W przypadku dwóch odpraw z tytułu przejścia na emeryturę stwierdzono ich błędne obliczenie. Zgodnie z art. 38 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.) - wysokość odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi, którego stosunek pracy ustaje w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy, stanowi dwumiesięczne, trzymiesięczne lub sześciomiesięczne wynagrodzenie (w zależności od stażu pracy). Natomiast zgodnie z art. 38 ust. 4 ww. ustawy, wynagrodzenie o którym mowa w ust. 3 oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r., nr 2, poz. 14 ze zm.), ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy ustala się stosując zasady obowiązujące przy obliczaniu wynagrodzenia urlopowego, ze zmianami określonymi w § 15-19.

W przypadku jednej z odpraw w wysokości błędne jej ustalenie zostało spowodowane przyjęciem do jej wyliczenia nagrody otrzymanej przez pracownika w wysokości 1.000 zł. Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia, wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego ustala się z uwzględnieniem wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniem m.in.: nagród z zakładowego funduszu nagród.

Natomiast w drugim przypadku w wyliczeniu został uwzględniony dodatek specjalny, którego pracownik nie otrzymywał w miesiącu przejścia na emeryturę. Zgodnie z § 15 ww. rozporządzenia, składniki wynagrodzenia określone w stawce miesięcznej w stałej wysokości uwzględnia się przy ustalaniu ekwiwalentu w wysokości należnej w miesiącu nabycia prawa do tego ekwiwalentu.

2. Kwota ostatecznego odpisu za 2015 rok jaki powinien zostać przekazany na konto zakładowego funduszu świadczeń socjalnych wyniosła 81.384,73 zł, natomiast faktycznie została przekazana kwota 80.436,67 zł. Niedopłata wyniosła 948,06 zł.

W zakresie zamówień publicznych i realizacji inwestycji

Dostawa paliw płynnych do pojazdów służbowych Urzędu Gminy w Andrespolu oraz samochodów pożarniczych ochotniczych straży pożarnych z terenu Gminy Andrespol.

Umowa w sprawie dostaw paliw zawierała ogólne zapisy dotyczące wynagrodzenia wykonawcy, bowiem ani nie określono szacunkowej ilości nabywanego paliwa, ani maksymalnej wysokości wynagrodzenia dla wykonawcy za cały rok, również nie została podana wysokość stawki za 1 litr paliwa (ON i Pb 95) oraz nie przewidziano możliwości jej zmiany, a także nie podano okoliczności, na podstawie których stawka mogła ulec zmianie (czy to jeśli chodzi o jej zwiększenie, czy też zmniejszenie). Natomiast z przedłożonych kontrolującym faktur wystawionych przez firmę MAL-MAR wynikało, że stawka za 1 litr paliwa (ON i Pb 95) w ciągu całego roku ulegała zmianie i wahała się w przypadku oleju napędowego ON od 3,99 zł do 4,67 zł za 1 litr, a w przypadku benzyny Pb 95 od 4,09 zł do 4,82 zł za 1 litr.

Budowa kanalizacji sanitarnej w miejscowościach Andrespol, Justynów, Wiśniowa Góra.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące wprowadzenia inwestycji na stan środków trwałych. Inwestycję przyjęto na stan ewidencji na podstawie dowodu OT nr 7 na kwotę 1.197.850,07 zł, sporządzonego z datą 31 lipca 2015 roku. Tego samego dnia na podstawie PT nr 4a dokonano przekazania ww. środka trwałego do Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wiśniowej Górze. Wśród kwot ujętych w ww. OT znajdowały się kwoty nie dotyczące ww. zadania, ale kolejnego zadania także w zakresie kanalizacji (która na terenie Gminy Andrespol prowadzona jest etapowo od kilku lat), z tym, że wykonanego w późniejszym terminie, tj. w 2016 roku. Koszty zadania inwestycyjnego, wg OT nr 7 wynosiły ogółem **1.197.850,07 zł** i obejmowały: roboty budowlane wykonane zgodnie z umową z lipca 2015 roku zawartą z firmą „JONTEX” w wysokości 1.143.396,11 zł, nadzór inwestorski na kwotę 9.500,00 zł, faktury za mapy i ich scany, koszty przyłączenia do sieci energetycznej, za drukowanie rysunków i powielanie dokumentacji projektowej w łącznej kwocie 1.242,72 zł, wydatki poniesione w związku z ww. inwestycją z lat wcześniejszych (Bo) w wysokości 2.745,00 zł (jak wyjaśniono dotyczą pozwoleń na budowę, projektów itp.), a także wydatki poniesione w związku z zawartą umową nr RIT.272.24.02.46.2015 o prace projektowe z dnia 20 kwietnia 2015 roku z Pracownią Projektów Branżowych OPTIMA R. Szawłowski z Piotrkowa Tryb. na wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych w zakresie budowy sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej w obejściu bocznym u. Krzywej w Andrespolu o długości

około 100 metrów i ul. Stawowej w Andrespolu o długości około 270 metrów w ramach zadania Budowa kanalizacji sanitarnej na terenie Gminy Andrespol z terminem realizacji do dnia 20 sierpnia 2015 roku za wynagrodzeniem **8.610,00 zł**. Jak poinformowano inspektorów RIO inwestycja objęta ww. dokumentacją projektową w ul. Krzywej i ul. Stawowej została zrealizowana, ale dopiero w 2016 roku. Ponadto wśród kwot ujętych na koncie 080 w zakresie sprawdzanej inwestycji i OT nr 7 znalazła się kwota **32.356,24 zł** wynikająca z umowy nr RIT.272.41.05.89.2015 z dnia 1 lipca 2015 roku zawartej z firmą „JONTEX” z Dłutowa na wykonanie - zgodnie z dokumentacją projektową, kosztorysem ofertowym - przedmiotu zamówienia, tj. „Rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej Ø 200 w ul. Słonecznej w Justynowie wraz z przyłączami kanalizacji sanitarnej Ø160” w ramach zadania „Budowa kanalizacji sanitarnej w m. Andrespol, Justynów, Wiśniowa Góra” w terminie od dnia 1 lipca 2015 roku do dnia 15 sierpnia 2015 roku za wynagrodzeniem brutto 32.356,24 zł. Za wykonane roboty firma wystawiła fakturę VAT nr 008/09/201 z dnia 28 września 2015 roku. Stwierdzono, że i w tym przypadku kwota 32.356,24 zł została wyksięgowana z konta 080 i wprowadzona na konto 011, a także ujęta w OT i PT wystawionym w dniu 31 lipca 2015 roku, chociaż prace zgodnie z zawartą umową były prowadzone od dnia 1 lipca 2015 roku do dnia 15 sierpnia 2015 roku, a wykonawca – firma „JONTEX” wystawiła fakturę dopiero w dniu 28 września 2015 roku. Z powyższego wynika, że na koncie środków trwałych oraz w OT i PT ujęto kwoty za wykonanie zadania, których termin realizacji jeszcze nie upłynął i Gmina nie posiadała faktury za wykonanie dokumentacji.

Przebudowa ciągu komunikacyjnego północnej części Andrespola

W dowodzie OT nr 11 z dnia 30 listopada 2015 roku na kwotę 2.255.306,29 zł nie uwzględniono kwoty 2.000,00 zł, która stanowiła wynagrodzenie dla wykonawcy przedmiotu umowy nr RIT.272.04.02.158.2014 z dnia 24 września 2014 roku – Ziemowita Goździka prowadzącego działalność gospodarczą „Ziemowit Goździk ZET Biuro Techniczno-Handlowe” za wykonanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej budowy oświetlenia ulic: Turystycznej i Ceramicznej, położonych w miejscowości Andrespol. Kwota ta została ujęta omyłkowo w OT nr 12 z dnia 31 grudnia 2015 roku na kwotę 37.042,58 zł – rozbudowa sieci oświetleniowej.

Usługa zastępstwa procesowego i doradztwa w tym zakresie

W wyniku kontroli zamówienia na usługi polegające na zastępstwie procesowym oraz doradztwie w zakresie zastępstwa procesowego w postępowaniu o zwrot podatku VAT, udzielonego w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 5 ust. 1b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), ustalono że w dniu 15 marca 2013 roku Gmina podpisała umowę z wybranym wykonawcą, tj. BT&A Legal, Ciszewski, Sawiński i Wspólnicy Kancelaria Prawnicza, spółka komandytowa z Poznania.

W świetle ww. art. 5 ust. 1b ustawy Prawo zamówień publicznych¹² - w przypadku zamówień, których przedmiotem były usługi prawnicze, polegające na wykonywaniu zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi lub doradztwie prawnym w zakresie zastępstwa procesowego, lub jeżeli wymagała tego ochrona ważnych praw lub interesów Skarbu Państwa, nie stosowało się przepisów ustawy dotyczących przesłanek wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia oraz przesłanek wyboru trybu zamówienia z wolnej ręki. Powołany przepis stanowił odstępstwo od zasad udzielania zamówień publicznych na usługi niepriorytetowe wyrażonych w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym (ówczesne brzmienie) - do postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem były usługi o charakterze niepriorytetowym określone w przepisach wydanych na podstawie art. 2a, nie stosowało się przepisów ustawy dotyczących terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert, obowiązku żądania wadium, obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy oraz przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej. Jak wynikało z powołanej regulacji art. 5 ust. 1 ustawy, zasadą było udzielanie zamówień publicznych, których przedmiotem były usługi niepriorytetowe w trybach konkurencyjnych (choć z licznymi wyłączeniami).

W ocenie RIO w Łodzi - norma przewidziana w art. 5 ust. 1b ustawy Prawo zamówień publicznych mogła znaleźć zastosowanie jedynie wówczas, gdy okolicznością pewną (albo wysoce prawdopodobną) było zaistnienie zastępstwa procesowego przed sądami, trybunałami lub innymi organami orzekającymi, rozumianego jako postępowanie. Jeżeli bowiem przedmiotem zamówienia miało być zastępstwo procesowe lub doradztwo prawne w zakresie zastępstwa procesowego, to taki właśnie przedmiot zamówienia powinien być przez zamawiającego opisany, z zachowaniem rygorów wynikających z art. 29 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stosownie do tego przepisu, przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Inaczej mówiąc zamawiający mógł skorzystać z regulacji art. 5 ust. 1b ww. ustawy w sytuacji, gdy:

- zamawiający już prowadzi postępowanie i potrzebuje reprezentacji/zastępstwa oraz doradztwa w jego zakresie, a więc postępowanie trwa w momencie udzielenia zamówienia,
- zachodzi uzasadnione prawdopodobieństwo, że postępowanie wystąpi, a zamawiający zleca skonkretyzowane zastępstwo i doradztwo w jego zakresie.

W stanie faktycznym zaistniałym w Gminie Andrespol mogła zaistnieć jedynie druga z ww. okoliczności. Udostępniona dokumentacja nie pozwala jednak przesądzić o dopuszczalności zastosowania art. 5 ust. 1b ustawy Prawo zamówień publicznych,

¹² Przepis obecnie nieobowiązujący.

co uzasadniają następujące przesłanki:

- a) umowa z dnia 15 marca 2013 roku dotyczyła usług prawniczych i obejmowała tzw. zastępstwo procesowe w zakresie postępowań przed organami administracji skarbowej i ewentualnych postępowań sądowo-administracyjnych wraz z niezbędnym doradztwem prawnym dotyczącym zastępstwa w tych postępowaniach. Tym samym przedmiotem zamówienia były zdarzenia przyszłe niepewne, ponieważ np. w związku ze złożeniem wniosku o interpretację indywidualną nie musi nastąpić złożenie skargi do sądu poprzedzone wezwaniem do usunięcia błędnej interpretacji (jeżeli interpretacja okaże się korzystna dla podatnika) lub w związku ze złożeniem korekty deklaracji VAT-7 nie musi nastąpić kontrola podatkowa, zaś samo składanie korekt nie musi zostać poprzedzone postępowaniem o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej itp. W ocenie Izby prowadzenie analiz prawnych i innych czynności prawniczych dotyczących rozliczeń podatku VAT, które nie będą związane, lub których efektem nie będzie postępowanie podatkowe, w ramach którego wystąpi zastępstwo procesowe oznacza, że mamy do czynienia ze „zwykłymi” usługami prawniczymi (doradztwo podatkowe), nie zaś z doradztwem w zakresie zastępstwa i takie usługi podlegały rygorom art. 5 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (tryby konkurencyjne - zasady ogólne z wyłączeniami);
- b) zgodnie z art. 165 ustawy Ordynacja podatkowa - postępowanie podatkowe wszczynają się na żądanie strony lub z urzędu (§ 1), wszczęcie postępowania z urzędu następuje w formie postanowienia (§ 2), datą wszczęcia postępowania na żądanie strony jest dzień doręczenia żądania organowi podatkowemu, z zastrzeżeniem art. 165a (§ 3). Mając na względzie powyższe, jedyne postępowania podatkowe, jakie wystąpiły w ramach umowy dotyczącej zastępstwa procesowego to postępowania dotyczące zaskarżenia interpretacji indywidualnej wydanej przez Ministra Finansów.

Zawierając umowę z firmą BT&A Legal, Gmina nie miała pewności czy będą istniały obszary działalności Gminy, co do których będzie możliwe przeprowadzanie tzw. „optymalizacji rozliczeń VAT”, a co za tym idzie czy będzie możliwa realizacja umowy w zakresie zastępstwa procesowego.

Pierwsza faza realizacji umowy (faza diagnostyczna) polegała na zidentyfikowaniu obszarów możliwej optymalizacji rozliczeń podatku VAT i możliwości osiągnięcia oszczędności podatkowych z tego tytułu. Faza ta miała zostać zakończona przedstawieniem zamawiającemu pisemnego raportu, który miał zawierać rekomendacje, które umożliwić miały gminie podjęcie decyzji o wdrożeniu rozwiązań zaproponowanych przez firmę BT&A Legal.

Należy zauważyć, że na tym etapie również Gmina nie mogła wiedzieć czy wskazane w raporcie działania skutkować będą zastępstwem procesowym. Gmina mogła bowiem uznać, że żadna z przedstawionych w raporcie rekomendacji nie będzie w sferze jej zainteresowania i w związku z tym nie będzie podejmować prób optymalizacji rozliczeń podatku VAT lub, że zarekomendowane działania nie spełniają jej oczekiwań i nie będzie przystępować do dalszej współpracy (np. poniesione koszty będą niewspółmierne do korzyści, które Gmina mogłaby uzyskać), jak też raport mógłby wskazywać, że Gmina ma tak zoptymalizowane rozliczenia w

zakresie podatku VAT, że Kancelaria nie ma innych propozycji w tym zakresie. Również w sytuacji kiedy gmina podejmuje współpracę z Kancelarią i uzyskuje korzystne interpretacje indywidualne, a następnie składa korekty deklaracji VAT za okresy objęte umową, natomiast organy podatkowe tych korekt nie kwestionują, zastępstwo procesowe nie będzie miało miejsca. W przedstawionej sytuacji Kancelaria mogłaby świadczyć usługi prawnicze dotyczące przede wszystkim (co jest głównym przedmiotem umowy) analizy zasadności podniesienia przez zamawiającego możliwych roszczeń ukierunkowanych na odzyskanie VAT.

Podpisując powyższą umowę Gmina nie miała wiedzy czy zastępstwo procesowe będzie w ogóle możliwe. Zatem nie można przychylić się do twierdzenia, że w przypadku umowy zawartej z Kancelarią jej głównym przedmiotem były usługi zastępstwa procesowego, a wręcz przeciwnie wystąpienie usługi zastępstwa procesowego było potencjalne i zależne od wielu czynników, o których w chwili podpisania umowy zamawiający i Kancelaria nie miała wiedzy, jak też od przyszłych decyzji podejmowanych przez Gminę (których uwarunkowań Gmina w dacie udzielenia zamówienia nie знаła).

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

1. W odniesieniu do ewidencji wybranych dowodów księgowych na koncie 011 stwierdzono, że w zakresie dowodu OT nr 1 z dnia 25 maja 2015 roku dotyczącego budowy czterech placów zabaw – kwota 11.335,06 zł (protokół odbioru końcowego robót z dnia **1 października 2014** roku) oraz OT nr 1a z dnia 25 maja 2015 roku dotyczącego budowy nowego placu zabaw w Bedoniu Przykościelnym – kwota 23.876,28 zł (protokół odbioru końcowego z dnia **22 stycznia 2015** roku), dokonano ewidencji na koncie 011 dopiero w dniu **25 maja 2015** roku, dwiema kwotami 43,80 zł i 35.167,54 zł z jednoczesnym przekazaniem do Zakładu Gospodarki Komunalnej w Wiśniowej Górze na podstawie PT nr 1 i 2 z dnia 25 maja 2015 roku. Powyższe świadczyło o naruszeniu art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz przepisu art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który stanowi, że 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.
2. W odniesieniu do ewidencji na koncie 013 stwierdzono przypadki wprowadzania pozostałych środków trwałych do ewidencji księgowej po upływie kilku miesięcy od dnia ich zakupu, co naruszało art. 16d ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który stanowi, iż 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.

3. Ze sprawozdań z przebiegu spisu z natury przeprowadzonego przez wybrany w drodze zarządzenia Wójta Gminy nr 114/2015 zespół spisowy, w dniach 22 – 31 grudnia 2015 roku, w zakresie środków trwałych, środków wartościowych i środków niskocennych wynikało, że czynności spisu z natury były prowadzone m. in. w Ośrodku Pomocy Społecznej, Gminnym Ośrodku Kultury, Gminnym Ludowym Klubie Sportowym Andrespolia, Komisariacie Policji Andrespol, wszystkich OSP z terenu Gminy, placówkach oświatowych z terenu Gminy Andrespol, w Gminnej Bibliotece Publicznej Andrespol i jej filii w Justynowie. Sprawozdania zostały podpisane przez zespół spisowy i osoby materialnie odpowiedzialne (tj. przykładowo przez dyrektorów placówek oświatowych, kierownika Posterunku Policji, Wiceprezesa GLKS Andrespolia, Dyrektora GOK, itp.). W dokumentacji znajdowały się arkusze spisowe z przeprowadzonego spisu z natury w ww. jednostkach przez zespół spisowy powołany przez Wójta Gminy Andrespol w zarządzeniu nr 114/2015, składający się z pracowników Urzędu i obejmowały mienie przekazane tym podmiotom do używania. Z powyższego wynika, że w ww. podmiotach przeprowadzona została inwentaryzacja przez pracowników Urzędu, co było sprzeczne z art. 4 ust. 5 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości, w szczególności odpowiedzialność za przeprowadzenie inwentaryzacji w formie spisu z natury, której to odpowiedzialności nie może powierzyć innej osobie. W związku z powyższym, zarządzenie i przeprowadzenie inwentaryzacji w tych jednostkach było obowiązkiem ich kierowników, a nie Wójta Gminy Andrespol. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z § 10 zarządzenia Wójta Gminy nr 114/2015 z dnia 18 listopada 2015 roku w sprawie inwentaryzacji rocznej, kierownicy jednostek organizacyjnych Gminy Andrespol zostali zobowiązani do powołania własnych zespołów spisowych i przeprowadzenia inwentaryzacji składników majątkowych będących w ich dyspozycji.
4. Zgodnie z punktem 3 Instrukcji Inwentaryzacyjnej do obowiązków zespołów spisowych należało m.in. terminowe przekazanie przewodniczącemu komisji inwentaryzacyjnej poprawnie wypełnionych arkuszy spisowych wraz ze sprawozdaniem zawierającym rozliczenie się z pobranych arkuszy spisowych. Stwierdzono jednak brak sprawozdania w sprawie rozliczenia się z pobranych arkuszy.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań w celu ich wyeliminowania oraz zapobieżenia występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi przekazuje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach - w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia. W sytuacji zaplanowania deficytu budżetu i faktycznego wykonywania budżetu

z nadwyżką, dokonywać wnikliwej analizy potrzeby zaciągania zobowiązań dłużnych na sfinansowanie zaplanowanego deficytu.

2. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie ewidencji odsetek z tytułu kredytów i pożyczek.
3. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w formie gwarancji ubezpieczeniowej lub bankowej ujmować w ewidencji księgowej na koncie pozabilansowym, przykładowo 910 „Poręczenia i gwarancje”.
4. Zapewnić przestrzeganie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 16d ust. 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych, który stanowi, że 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.
5. Dokonywać potrąceń zryczałtowanego wynagrodzenia należnego płatnikowi z tytułu terminowego odprowadzania pobranych na rzecz budżetu państwa podatków, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP i Rb-27S danych dotyczących skutków finansowych z tytułu obniżenia górnych stawek podatkowych, a także skutków udzielonych ulg i zwolnień przez Radę Gminy w Andrespolu, 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. Sporządzając bilans organu z wykonania budżetu w zakresie pozycji – Aktywa bilansu, ujmować środki na wydatki niewygasające w rubryce I.1.1. jako środki pieniężne budżetu.
8. Dokonywać zaokrągleń do pełnych złotych wynagrodzenia przysługującego inkasentom za pobór inkasa, zgodnie z regułami wskazanymi w art. 63 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
9. Egzekwować od podatników składanie deklaracji podatkowych na formularzu ustalonym według wzoru przez Radę Gminy w Andrespolu, zgodnie z art. 6 ust. 9 i 13 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych.

10. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających mających na celu sprawdzenie poprawności złożonych deklaracji podatkowych, bądź ich korekt, na podstawie art. 272 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa.
11. Przypisu łącznego zobowiązania pieniężnego dokonywać na podstawie skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej.
12. Wyznaczać stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego, przed wydaniem negatywnej decyzji w sprawie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 200 ustawy Ordynacja podatkowa.
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 2016 r., poz. 599 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
14. Potwierdzać aktualność operatu szacunkowego poprzez umieszczenie w nim stosownej klauzuli przez rzeczoznawcę, który go sporządził, zgodnie z art. 156 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
15. Po przeprowadzonym przetargu na zbycie nieruchomości sporządzać informacje o wyniku przetargu, zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
16. Przy organizowaniu kolejnych przetargów na sprzedaż nieruchomości przestrzegać terminów ich przeprowadzania wynikających z art. 39 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
17. Rozważyć podjęcie działań mających na celu aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, na podstawie art. 77 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami.
18. Prowadzić systematyczne, przewidziane prawem czynności windykacyjne w stosunku do należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, mając w szczególności na uwadze upływ terminów przedawnienia określonych w art. 118 ustawy Kodeks cywilny oraz wskazane w art. 123 czynności, które przerywają bieg przedawnienia.
19. Zapewnić uchwalanie rocznego programu współpracy Gminy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
20. Zapewnić należytą kontrolę w zakresie sprawozdań z wykonania zadań publicznych i wykorzystania otrzymanej dotacji składanych przez organizacje pozarządowe.
21. Przy wyliczaniu odprawy z tytułu przejścia na emeryturę stosować zasady zawarte w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu

wypoczynkowego, ustalania i wypłacania za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

22. Dokonywać odpisu na konto ZFŚS w wysokości wynikającej z poprawnego wyliczenia.
23. Rozważyć wprowadzanie w umowach dotyczących dostaw paliwa postanowień, które uszczegółowiłyby sposób wynagradzania dostawcy i jednocześnie zabezpieczyłyby interes Gminy Andrespol.
24. Zapewnić prawidłowe ustalania wartości inwestycji przyjmowanych na stan ewidencji konta 011, w szczególności ujmując w tej wartości wyłącznie wydatki związane z daną, konkretną inwestycją.
25. Zamówień na usługi prawnicze udzielać przestrzegając przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w szczególności art. 4 pkt 3 lit ea i art. 138g i nast. ustawy Prawo zamówień publicznych.
26. Nie obejmować czynnościami inwentaryzacyjnymi mienia przekazanego przez Gminę Andrespol innym jednostkom, w których inwentaryzację zarządza i przeprowadza kierownik tych jednostek. W przypadku, gdy jednostki objęte ustawowym obowiązkiem przeprowadzania inwentaryzacji obcych środków trwałych, będących w jej posiadaniu, nie powiadomią o wynikach spisu, ich właściciela, zastosować art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, iż powierzone kontrahentom własne składniki aktywów powinny zostać zinwentaryzowane drogą uzyskania od kontrahentów potwierżeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki, stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic.
27. Sporządzać zgodnie z wymogami Instrukcji Inwentaryzacyjnej sprawozdanie dotyczące rozliczenia pobranych arkuszy spisowych.

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 nie 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 zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Andrespol

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Andrespol

aa.