

Łódź, dnia 4 grudnia 2017 roku

Pan
JACEK ROGOZIŃSKI
Wójt Gminy Łęczyca

WK – 602/78/2017

Działając 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 Gminie Łęczyca¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016-2017 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli – wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

Zasady (polityka) rachunkowości dla budżetu Gminy Łęczyca, Urzędu Gminy w Łęczycy oraz dla jednostek obsługiwanych nie spełniały wszystkich wymogów ustalonych w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.). W zasadach (polityce) rachunkowości nie określono:

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 10 maja – 7 lipca 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 10 października 2017 roku.

- zasad ustalania wyniku finansowego, co było wymagane przez art. 10 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,
- wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych, jak również opisu systemu informatycznego, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, co było wymagane przez art. 10 ust.1 pkt 3 lit. b ww. ustawy,
- wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji, co było wymagane przez art. 10 ust.1 pkt 3 lit. c ww. ustawy.

Stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące:

- 1) określenia roku obrotowego i wchodzących w jego skład okresów sprawozdawczych;
- 2) metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego;
- 3) sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej:
 - a) zakładowego planu kont, ustalającego wykaz kont księgi głównej, przyjęte zasady klasyfikacji zdarzeń, zasady prowadzenia kont ksiąg pomocniczych oraz ich powiązania z kontami księgi głównej,
 - b) wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych,
 - c) opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.
- 4) systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, w tym dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych i innych dokumentów stanowiących podstawę dokonanych w nich zapisów.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Stwierdzono nieterminowe uregulowanie zobowiązań w odniesieniu do:
 - pierwszej raty pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, przypadającej do spłaty - zgodnie z harmonogramem -

na dzień 31 stycznia 2016 roku. Zapłata kwoty 193,00 zł nastąpiła w dniu 11 lutego 2016 roku, tj. 11 dni po wyznaczonym terminie,

- zobowiązania w kwocie 871,10 zł wobec Gminy Wartkowie i zobowiązania w kwocie 50,00 zł wynikającego z faktury nr 124/2016 z dnia 29 listopada 2016 roku. Płatności wobec kontrahentów dokonano odpowiednio 32 dni i 28 dni po wyznaczonym terminie.

Nieterminowe regulowanie zobowiązań stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077), zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

2. W odniesieniu do ewidencji księgowej prowadzonej na koncie 201, stwierdzono w przypadku konta analitycznego 201-102 założonego dla kontrahenta - Przedsiębiorstwo Robót Drogowych Sp. z o.o. w Kutnie, że występowanie na dzień 31 grudnia 2015 roku salda Ma w kwocie 6.257,42 zł, które wynikało z faktury VAT1/P/2016 na kwotę 6.257,42 zł. Weryfikacja dowodu księgowego wykazała, że ww. faktura wystawiona została przez inny podmiot - Dyрекcję Inwestycji w Kutnie Sp. z o.o. Zobowiązanie zaewidencjonowane na koncie 201-102 w wysokości 6.257,42 zł nie dotyczyło zatem firmy PRD Sp. z o.o., a saldo powinno wynosić 0,00 zł. Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości - księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco. Księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.
3. W zakresie rozrachunków publicznoprawnych w odniesieniu do ewidencji składek na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych stwierdzono, że naliczenie i przekazanie składek (składki za miesiące grudzień 2015 roku, marzec 2016 roku i grudzień 2016 roku, zapłacone w miesiącu następnym) nastąpiło na koncie 240-5 - PFRON Warszawa, w korespondencji z kontem 405 i kontem 130-2 (naliczenie Wn 405-1 Ma 240-5, przekazanie Wn 240-5 Ma 130-2). Natomiast składki za miesiące styczeń, luty i kwiecień 2016 roku ujęte zostały bezpośrednio w koszty, bez uwzględnienia konta rozrachunkowego, tj. Wn 405-1 i Ma 130-2. Ewidencja przekazywania składek na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych dotyczy rozrachunków publicznoprawnych i tym samym powinna być dokonywana z udziałem konta 229, które jest przeznaczone do ewidencji wskazanych rozrachunków, zgodnie z przepisami 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 2017 r., poz. 760).

W zakresie gospodarki kasowej

Operacja udzielenia jednorazowej zaliczki w kwocie 150,00 zł Sekretarzowi Gminy została sprawdzona pod względem merytorycznym przez pracownika, który otrzymał zaliczkę, czyli przez Sekretarza Gminy. Dokonany z pobranej zaliczki wydatek w kwocie 119,00 zł został sprawdzony pod względem merytorycznym także przez Sekretarza Gminy. Sprawdzenia powyższego wydatku dokonano w dniu 8 marca 2017 roku, czyli przed przedłożeniem rozliczenia zaliczki, które nastąpiło w dniu 16 marca 2017 roku. Weryfikacja wydatku pod względem merytorycznym winna nastąpić po złożeniu rozliczenia zaliczki, a nie przed, jak to wynikało z faktury przedłożonej do rozliczenia. Opisany stan faktyczny budzi wątpliwości w zakresie procedur, które mają zapewnić rzetelność weryfikacji merytorycznej operacji finansowych i gospodarczych. Uzasadnione jest aby kontroli merytorycznej w analogicznych sytuacjach dokonywał inny pracownik niż korzystający z zaliczki, stosownie do standardów kontroli zarządczej ogłoszonych przez Ministra Finansów w Komunikacie Nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 15, poz. 84)².

W zakresie planowania i wykonania budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej

1. Wójt Gminy Łęczycza zarządzeniem nr 149/2016 z dnia 5 stycznia 2016 roku ustalił plan finansowy dochodów budżetowych Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łęczycy oraz plany finansowe wydatków budżetowych jednostek budżetowych, na podstawie których wprowadzone zostały plany finansowe wydatków budżetowych: Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łęczycy, Zespołu Obsługi Placówek Oświatowych w Łęczycy, Gimnazjum im. Czesława Miłosza w Topoli Królewskiej, Szkoły Podstawowej w Leźnicy Małej, Szkoły Podstawowej w Topoli Królewskiej, Szkoły Podstawowej w Wilczkowicach, Szkoły Podstawowej w Siedlcu i Szkoły Podstawowej w Leźnicy Błoniu.

Stosownie do art. 249 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych - zarząd jednostki samorządu terytorialnego w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej.

Odnosząc się do stwierdzonego stanu faktycznego należy zatem wskazać, że kompetencje związane z ustaleniem planów finansowych jednostek organizacyjnych gminy, z uwzględnieniem kwot przyjętych w uchwale budżetowej na dany rok, należą do kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych, a nie do wójta gminy. Wójt Gminy Łęczycza, na podstawie art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, powinien ustalić wyłącznie plan finansowy dla Urzędu Gminy w Łęczycy, a nie plany finansowe dla poszczególnych jednostek organizacyjnych.

² Standard C14 – szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych.

2. W zakresie wieloletniej prognozy finansowej, w kształcie przyjętym uchwałą nr XXVIII/185/2016 Rady Gminy Łęczyca z dnia 19 grudnia 2016 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Łęczyca na lata 2016-2022 oraz w zakresie uchwały nr XXVIII/186/2016 z dnia 19 grudnia 2016 roku wprowadzającej Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Łęczyca na lata 2017-2022, stwierdzono nierzetelne prognozowaniu dochodów ze sprzedaży majątku, poprzez uwzględnienie w przedmiotowych prognozach finansowych dochodów ze sprzedaży trzech działek, które to działki we wrześniu 2016 roku oddane zostały w dwudziestoletnią dzierżawę.

W dniu 27 września 2016 roku Gmina Łęczyca zawarła, w formie aktu notarialnego, umowę dzierżawy z firmą VORTEX ENERGY POLSKA Sp. z o.o., przedmiotem której była dzierżawa na okres 20 lat działek gruntowych o numerach: 117/45 (powierzchnia 2,0348 ha), 117/46 (powierzchnia 0,7068 ha) i 117/48 (powierzchnia 2,2474 ha), położonych w obrębie ewidencyjnym 22, Lubień, gmina Łęczyca. Dzierżawca w ww. umowie oświadczył, że na przedmiotowej nieruchomości planuje zrealizować inwestycję polegającą na budowie mikrobiologicznego parku przemysłowo-technologicznego, obejmującego budowę i eksploatację zespołu budynków o funkcjach produkcyjnych, magazynowych, usługowych, przetwórczych i badawczych.

W uchwale XXVIII/185/2016 z dnia 19 grudnia 2016 roku wprowadzającej zmiany w WPF na lata 2016-2022 wskazano dla roku 2016 dochody majątkowe w wysokości 90.932,52 zł, w tym dochody ze sprzedaży majątku 26.716,52 zł, przy czym na rok 2017 zaplanowano dochody ze sprzedaży majątku w kwocie 1.500.000,00 zł, wskazując w opisie do WPF, iż zwiększenie planu dochodów związane jest ze sprzedażą działek inwestycyjnych w miejscowości Lubień. W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2022 (uchwała nr XXVIII/186/2016) zaplanowano na rok 2017 dochody majątkowe w wysokości 1.868.371,62 zł, w tym 1.522.710,50 zł jako dochody ze sprzedaży majątku. W objaśnieniach do WPF na lata 2017-2022 w zakresie dochodów majątkowych wskazano na sprzedaż nieruchomości zabudowanych położonych w obrębie Lubień gm. Łęczyca oznaczonych: nr 117/45 o powierzchni 2,0348 ha, nr 117/46 o powierzchni 0,7068 ha, nr 117/48 o powierzchni 2,2474 ha.

Gmina Łęczyca pomimo oddania w dzierżawę trzech działek gruntowych na okres 20 lat, na cele inwestycyjne, zaplanowała uzyskanie w 2017 roku dochodów majątkowych w wysokości 1.500.000,00 zł ze sprzedaży tych działek. Jednocześnie nie podjęła żadnych czynności, przewidzianych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), w celu wykonania tych dochodów, czyli sprzedaży nieruchomości.

Wieloletnia prognoza finansowa, stosownie do wymogów art. 226 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wartości dochodów majątkowych, jak również

wydatków majątkowych, powinny być oparte o rzetelne i konkretne założenia, bez zaniżania, jak i bez zawyżania prognozowanych wartości. W zakresie dochodów ze sprzedaży majątku należy uwzględniać, m.in., posiadany majątek, jego obciążenia, operaty szacunkowe, przygotowywane postępowania przetargowe. W odniesieniu do ustalonego stanu faktycznego wymóg realistyczności wieloletniej prognozy finansowej w zakresie dochodów majątkowych pochodzących ze sprzedaży działek inwestycyjnych nie został spełniony.

Na brak zamiaru sprzedaży majątku wskazywały, m.in., następujące okoliczności: zawarcie umowy dzierżawy, postanowienia tej umowy (§ 15 umowy dzierżawy), jak również zaniechanie podjęcia przez gminę wymaganych prawem czynności w ramach procedur zbycia nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego.

3. Stwierdzono przypadki dokonywania wydatków na pokrycie kosztów oświetlenia poza zakresem wyznaczonym przez art. 18 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 220), zgodnie z którym - do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe należy finansowanie oświetlenia znajdujących się na terenie gminy a) ulic, b) placów, c) dróg gminnych, dróg powiatowych i dróg wojewódzkich, d) dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, przebiegających w granicach terenu zabudowy, e) części dróg krajowych, innych niż autostrady i drogi ekspresowe w rozumieniu ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, wymagających odrębnego oświetlenia: przeznaczonych do ruchu pieszych lub rowerów, stanowiących dodatkowe jezdnie obsługujące ruch z terenów przyległych do pasa drogowego drogi krajowej.

Poprzez finansowanie oświetlenia ustawa Prawo energetyczne rozumie finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania (art. 4 pkt 22 ww. ustawy). Przepisom ustawy Prawo energetyczne odpowiada art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), zgodnie z którym - do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb wspólnoty, w tym m.in. zaopatrzenie w energię elektryczną.

Z powyższego wynika, że gmina ma obowiązek zapewnienia oświetlenia, ale wyłącznie ulic, placów i dróg publicznych, znajdujących się na terenie gminy.

W rezultacie kontroli ustalono, że Gmina pokrywała koszty oświetlenia w zakresie lamp (punktów świetlnych), które były usytuowane nie tylko w zakresie wskazanym w ww. przepisie, ale także na posesjach prywatnych, co zostało potwierdzone w ramach przeprowadzonej w dniu 28 czerwca 2017 roku wizji lokalnej, w obecności inspektora Urzędu Gminy w Łęczycy Moniki Bartosik. Przykładowo, stwierdzono, że w miejscowości Topola Katowa na gruntach stanowiących własność prywatną, pomiędzy numerami posesji 50 a 56, zostały zamontowane na istniejących słupach energetycznych, nowe punkty świetlne w ilości czterech sztuk (na co drugim słupie). W tej samej miejscowości także

na terenie prywatnym ogrodzonym - nr działki 4, stwierdzono założenie jednego punktu świetlnego, na istniejącym słupie energetycznym. Następnie w miejscowości Wilczkowice Średnie zamontowano pięć punktów świetlnych na działkach prywatnych (pomiędzy nr 20 a nr 27), na stojącym co drugim słupie. W miejscowości Leszcze na trzech wydzielonych drogach wewnętrznych, stanowiących własność prywatną (przy działkach nr 80-110) zamontowano siedem sztuk opraw świetlnych.

Odnosząc się do złożonych przez Wójta Gminy wyjaśnień należy zauważyć, że zawarcie przez Gminę umowy użyczenia części nieruchomości, na której sytuowany jest punkt świetlny, nie oznacza automatycznie, że Gmina finansuje oświetlenie placu, ulicy lub drogi publicznej. Zgodnie z treścią zawartych umów, użyczający oddawał w bezpłatne używanie na rzecz Gminy łączycza przedmiot użyczenia, stanowiący grunt o wskazanej w umowie powierzchni (np. 4,2765 m² - umowa nr 68/3), z przeznaczeniem na posadowienie opraw świetlnych na istniejących słupach energetycznych. Strony zastrzegały w umowie możliwość dokonania podziału działki będącej przedmiotem użyczenia i przeznaczenia jej do wykupu. W przypadku rozwiązania umowy Gmina zobligowana była do usunięcia opraw świetlnych umieszczonych na słupach energetycznych. Umowy zawierane były na czas nieoznaczony.

Treść umów wskazuje zatem, że ich zawarcie związane było z posadowieniem na słupach energetycznych nowych opraw świetlnych, a nie z realizacją zadań publicznych związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (art. 7 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym). Granice finansowania zadań wyznacza w tym zakresie wzmiankowany już powyżej art. 18 ust.1 pkt 3 ustawy Prawo energetyczne.

Zauważyć też należy, że poza zakresem art. 18 ww. ustawy pozostaje sytuacja, w której jednostka samorządu terytorialnego finansuje oświetlenie obiektów (np. budynki, parkingi), do których ma tytuł prawny (np. własność, dzierżawa, najem, użyczenie), i które to obiekty służą realizacji zadań publicznych. Jednak treść umów (w szczególności powierzchnia użyczanych gruntów i wskazane przeznaczenie), jak również stwierdzone w rezultacie czynności kontrolnych stany faktyczne (zob. dokumentacja wizji lokalnych w terenie), uzasadnia wniosek, że zaistniała druga podstawa ponoszenia wydatków na finansowanie oświetlenia.

W zakresie dochodów z podatków lokalnych

1. Wynagrodzenie przysługujące inkasentom nie było zaokrąglane do pełnych złotych, co naruszało art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.), zgodnie z którym – 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.

2. W przypadku zapłaty podatku rolnego od osób prawnych po terminie jednostka naliczała odsetki w prawidłowej wysokości, za wyjątkiem podatnika nr (...) ³ w zakresie I raty podatku za 2016 rok w kwocie 285,00 zł, zapłaconej w dniu 20 lutego 2017 roku, wobec którego naliczono odsetki w wysokości 22,00 zł, a winno być 21,00 zł. Ponadto, w przypadku ww. podatnika stwierdzono nieterminowe prowadzenie czynności windykacyjnych.
3. Gmina Łęczyca, pomimo otrzymywania ze Starostwa Powiatowego w Łęczycy, informacji o nabyciu lub zbyciu pojazdu, nie zawsze terminowo podejmowała czynności sprawdzające wobec podatników podatku od środków transportowych, na podstawie art. 272 i art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Powyższe przepisy przewidują w szczególności możliwość żądania przez organ podatkowy złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwania do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.

W zakresie wydatków osobowych

W wyniku kontroli dotyczącej prawidłowości wypłaty w 2016 roku ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, stwierdzono, że do wyliczenia 2 z 3 ekwiwalentów zastosowano niewłaściwy współczynnik, w wysokości 20,67, zamiast prawidłowo – 21. Powyższe spowodowało wypłacenie pracownikom ekwiwalentów w zawyżonej wysokości o 7,47 zł, z naruszeniem § 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. nr 2, poz. 14 ze zm.).

W zakresie wydatków majątkowych i zamówień publicznych

Zadanie inwestycyjne „Przebudowa drogi gminnej nr 312343 w miejscowości Topola Katowa - Wilczkowice o długości 1,946 km”

1. W dniu 16 marca 2015 roku Wójt Gminy Łęczyca dokonał zgłoszenia Starostwu Powiatowemu w Łęczycy zamiaru przystąpienia do inwestycji „Przebudowa drogi gminnej nr 312343 w m. Topola Katowa - Wilczkowice o dł. 1,946 km” oraz wykonania robót budowlanych zgodnie z załączoną dokumentacją projektową. Przed przebudową przedmiotowej drogi gminnej mieszkańcy zapoznali się zarówno z koncepcją, jak i z projektem przebudowy drogi. W celu poszerzenia działki drogowej został wykonany podział działek sąsiadujących z drogą. W dokumentacji znajdowało się pismo podpisane przez Radę Sołecką

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

wsii Topola Katowa i jej mieszkańców z dnia 20 marca 2011 roku skierowane do Urzędu Gminy w Łęczycy, z którego wynikało, że mieszkańcy wsi Topola Katowa prosili o wybudowanie drogi asfaltowej, co miało skrócić dojazd dzieci do szkoły w Wilczkowicach. Przedłożono również oświadczenia mieszkańców, w których jako właściciele działek, po zapoznaniu się z zamiarem budowy drogi, wyrazili zgodę na przekazanie części działki za cenę 1,00 zł za 1m² w zakresie niezbędnym do wytyczenia pasa drogowego i budowy infrastruktury drogowej.

Ze sporządzonej przez Dyрекcję Inwestycji w Kutnie koncepcji przebudowy drogi gminnej nr 312343, jak i z dokumentacji projektowej, wynikało, że roboty budowlane związane z przebudową drogi obejmowały wykonanie podbudowy i ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych asfaltowych, wykonanie poboczy, jak również wykonanie rowów przydrożnych odwadniających oraz przebudowę przepustów. Przykładowo, w „Opisie technicznym” na stronie 3 w pkt 2 – Przedmiot i zakres opracowania, wymieniono w zakresie robót w ppkt 6 wykonanie rowów odprowadzająco-odwadniających, w ppkt 7 przebudowę przepustów, a na stronie 6 podano sposób odwodnienia. Ponadto w specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, w punkcie 14 zostały również wymienione przepusty pod koroną drogi, a na stronach 94 – 108 szczegółowo określono wymagania dotyczące materiałów przy wykonywaniu przepustów, zasady wykonania robót, itp.

Pomimo opisanego powyżej zakresu robót Gmina Łęczycza dokonała wyłącznie zgłoszenia do Starostwa Powiatowego w Łęczycy przebudowy drogi gminnej i nie występowała do ww. organu z wnioskiem o wydanie jakichkolwiek pozwoleń wodnoprawnych (ew. pozwoleń budowlanych) w zakresie wykonania rowów odwadniających i budowy przepustów drogowych (art. 122 ust.1 pkt 3 w zw. z art. 9 ust.1 pkt 19 lit. a. ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne – tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1121 ze zm.).

Po przeprowadzonym postępowaniu przetargowym, w dniu 24 sierpnia 2015 roku została zawarta umowa nr GPI-D.272.26.2015 między Gminą Łęczycza a firmą Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o. z Kutna na wykonanie robót budowlanych w ramach zadania pn. „Przebudowa drogi gminnej nr 312343 w m. Topola Katowa i Wilczkowice Górne o dł. 1,946 km”. Ustalono termin zakończenia robót na dzień 20 września 2015 roku i odbioru końcowego oraz rozliczenia zadania do dnia 5 października 2015 roku. Wykonawcy przysługiwało za wykonanie przedmiotu umowy wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 545.546,11 zł netto, czyli 671.021,72 zł brutto. Zakres robót wymieniony w umowie nr GPI-D.272.26.2015 z dnia 24 sierpnia 2015 roku obejmował: wykonanie podbudowy z kruszywa łamanego pochodzenia magmowego o łącznej gr. 20 cm, ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych asfaltowych o gr. 5 cm, ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych asfaltowych o gr. 3 cm, wykonanie poboczy z kruszyw łamanych pochodzenia magmowego gr. 28 cm, wykonanie rowów odwadniających, oznakowanie pasa drogowego, obsługę geodezyjną i inwentaryzację.

Ze spisanego w dniu 5 października 2015 roku protokołu odbioru robót wynikało, że jakość wykonanych prac została określona jako dobra.

2. W dniu 25 września 2015 roku została zawarta umowa na roboty uzupełniające nr GPI-D.272.26.1.2015 , za wynagrodzeniem w kwocie 6.688,74 zł brutto, w której wymieniono zakres robót – wykonanie przepustów drogowych pod zjazdami z rur PEHD śred. 40 cm. Roboty miały być wykonane w oparciu o dostarczoną przez zamawiającego dokumentację projektową, specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót. Ustalono termin zakończenia prac do dnia 15 października 2015 roku i termin odbioru końcowego oraz rozliczenia zadania do dnia 26 października 2015 roku. Ze sporządzonego protokołu odbioru robót uzupełniających z dnia 12 października 2015 roku wynikało, że jakość wykonanych robót była dobra.

Z przedłożonej dokumentacji oraz udzielonych przez Wójta Gminy Łęczyca i inspektora zajmującego się w Urzędzie Gminy wykonaniem przedmiotowej inwestycji wynikało, że po okresie zimy i wiosny 2015/2016 oś niwelety spadku rowu została zdegradowana, a na wysokości działki nr 98/2 powstało zagłębienie dochodzące do 1,80 m głębokości. Tak niebezpieczne zagłębienie rowu przydrożnego stwarzało zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi, spowodowało też odkrycie infrastruktury technicznej (znajdujący się w tym miejscu hydrant musiał zostać zdemontowany). Powstałe zagłębienie rowu przydrożnego bezpośrednio wpływało na wodociąg gminny oraz kabel telekomunikacyjny. Jak wyjaśniono, w zaistniałej sytuacji, rozpatrywano wiele rozwiązań, w tym ułożenie rurociągu krytego.

W dniu 20 czerwca 2017 roku inspektorzy RIO w Łodzi wystąpili z pytaniem do Wójta Gminy, dlaczego zamawiający, w sytuacji uszkodzenia rowu (obsypania ziemi, powstania ubytków, itp.), nie wystąpił do wykonawcy i nie skorzystał z uprawnień wynikających z rękojmi? Ponadto, sformułowano pytania, czy Gmina poinformowała Przedsiębiorstwo Robót Drogowych sp. z o.o. z Kutna o wystąpieniu po zimie ww. nieprawidłowości ? Czy były prowadzone rozmowy z wykonawcą, z inspektorem nadzoru budowlanego w tym zakresie, czy Gmina wystąpiła do niezależnego rzeczoznawcy, który stwierdziłby jednoznacznie, że ww. problemy nie wynikają z błędów leżących po stronie wykonawcy ?

W dniu 29 czerwca 2017 roku Wójt Gminy przedłożył wyjaśnienia stosownie do których „...po przeprowadzeniu wizji lokalnej z Markiem Szulcem zostało jednoznacznie stwierdzone, iż uszkodzenie skarpy rowu powstało w wyniku niesprzyjających warunków atmosferycznych. Wskutek gwałtownych opadów deszczu, nawałnicy została uszkodzona skarpa rowu przydrożnego. Uszkodzenie skarpy powstało przez wody spływające z okolicznych pól i posesji, nie zaś przez wody spływające z korony drogi. Projekt budowlany nie przewidywał wykonania rowu melioracyjnego, który stricte służy do odwaniania pól i posesji, tylko zawierał wykonanie rowu przydrożnego. Podczas kontroli Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 4 stycznia 2017 roku również zwrócono uwagę, iż „rowy przydrożne nie są przeznaczone do odprowadzania nadmiaru wód opadowych z pól przyległych do drogi. Odprowadzanie wód z posesji na teren pasa drogowego jest zabronione”. Dodatkowo właściciele gruntów przyległych do przedmiotowego rowu uszkodzili

skarpe rowu przydrożnego przy wykonywaniu prac agrotechnicznych w okresie jesienno-zimowym ciężkim sprzętem rolniczym. Mając na uwadze powyższe zwrócenie się Gminy Łęczyca do wykonawcy w zakresie prawa rękojmi, szybko zweryfikowano jako niezgodne z zawartą umową. Zakres robót bowiem nie przewidywał odwodnienia okolicznych pól i posesji, ale odwodnienie korony drogi. W omawianym zakresie napływ wody był bardzo gwałtowny, z którym nie poradził sobie system melioracji urządzeń wodnych, w wyniku czego doszło do uszkodzenia skarpy rowu. Dodatkowo nastąpiły uszkodzenia mechaniczne wyrządzone przez rolników. Z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych wynika, że do właściwości zarządcy drogi, którym jest odpowiedni organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego (art. 19 ust. 2, 3 i 5 ww. ustawy), należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Zatem zarządca drogi zobligowany jest do koordynowania robót prowadzonych w pasie drogowym oraz do bieżącej konserwacji (utrzymania) urządzeń, które znajdują się w pasie drogowym i służą bezpośrednio drodze i potrzebom zarządzania drogą. Po uzyskaniu opinii Starostwa Powiatowego, iż planowane prace należą do zakresu bieżącej konserwacji podjęto decyzję o ich przeprowadzeniu.”

Z powyższych wyjaśnień wynikało, że zamawiający nie skorzystał z prawa rękojmi, przewidzianego w umowie zawartej z wykonawcą. Ponadto, Gmina nie zasięgnęła opinii niezależnego biegłego, rzeczoznawcy, który oceniły przyczyny degradacji rowu. Gmina nie wystąpiła także do głównego wykonawcy - PRD sp. z o.o. z Kutna, jak również do inspektora nadzoru budowlanego o wypowiedzenie się w powyższej sprawie.

Gmina Łęczyca uznała, wyłącznie na podstawie wizji lokalnej przeprowadzonej z udziałem projektanta, że uszkodzenie skarpy rowu przydrożnego powstało w wyniku niesprzyjających warunków atmosferycznych oraz działalności ciężkiego sprzętu rolniczego przez okolicznych rolników, wykluczając inne przyczyny (wadliwy projekt, nieprawidłowe wykonanie).

W ocenie RIO w Łodzi w stanie faktycznym, który wymagał poniesienia przez Gminę wydatków publicznych przeznaczonych na usunięcie powstałych usterek, Gmina powinna w sposób należyty wyjaśnić przyczyny degradacji rowu, w celu rozstrzygnięcia kwestii ewentualnego dochodzenia roszczeń z tytułu nienależytego wykonania zobowiązań przez kontrahentów Gminy.

3. W dniu 6 kwietnia 2016 roku, na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, Gmina Łęczyca zawarła umowę o dzieło z Markiem Szulcem, reprezentującym firmę Projektowanie i Nadzór Sieci i Instalacji Sanitarnych z Krośniewic, której przedmiotem było opracowanie dokumentacji projektowej wraz ze Specyfikacją Techniczną Wykonania Robót, operatem wodno-prawnym, przedmiarami robót, kosztorysami inwestorskimi i uzyskaniem decyzji środowiskowej wraz z przygotowaniem wniosku do Starostwa Powiatowego w Łęczycy o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, na budowę krytego rowu przydrożnego przy drodze gminnej nr 312343E w m. Topola Katowa. W dniu 18 maja 2016 roku projektant wystawił fakturę VAT nr 3/2016 na kwotę 7.500,00 zł, zapłaconą

w dniu 23 maja 2016 roku. Jak wynikało z kosztorysu inwestorskiego, koszt budowy krytego rowu przydrożnego wynosił 146.214,74 zł brutto.

W przedłożonej kontrolującym dokumentacji znajdował się również operat wodno-prawny dotyczący przebudowy odcinka rowu przydrożnego przy drodze gminnej nr 312343 na rurociąg kryty sącząco-przepływowy z wlotem i wylotem, sporządzony w maju 2016 roku, z którego treści wynikało, że operat stanowił podstawę do uzyskania wymaganego przepisami ustawy Prawo wodne pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzeń wodnych (art.122 ust. 1 pkt 3 ustawy), przez które rozumie się również przebudowę tego urządzenia (art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy).

W dniu 9 maja 2016 roku Wójt Gminy wystąpił z wnioskiem do Starostwa Powiatowego w Łęczycy o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na przebudowę odcinka urządzenia wodnego - rowu przydrożnego biegnącego wzdłuż lewej strony drogi gminnej nr 312343E, w następującym zakresie: wykonanie budowli wlotowej, zabudowa odcinka koryta otwartego rowu przydrożnego gminnego rurociągiem krytym, sączącym, z umocnieniem skarp rowu i dna oraz wykonanie studni rewizyjnych, a także wykonanie budowli wylotowej - zgodnie z załączonym operatem wodnoprawnym. W dniu 7 czerwca 2016 roku Starosta Łęczycki wydał decyzję nr ROS.6341.1.13.2016.PS i udzielił Gminie Łęczycy stosownego pozwolenia wodnoprawnego.

W dniu 8 sierpnia 2016 roku Wójt Gminy wystąpił z kolejnym wnioskiem o pozwolenie na budowę krytego rowu przydrożnego przy drodze gminnej nr 312343, a decyzją nr 274/2016 z dnia 17 sierpnia 2016 roku (nr AB.6740.279.2016.RM) Starosta Łęczycki zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę przydrożnego rowu krytego przy drodze gminnej nr 312343E w m. Topola Katowa.

Ostatecznie Gmina Łęczycza zrezygnowała z budowy krytego rowu przydrożnego i w dniu 13 października 2016 roku sporządziła zapytanie ofertowe dotyczące zasypania rowu przydrożnego przy drodze gminnej nr 312343E w m. Topola Katowa. Przedmiot zamówienia obejmował: zasypanie wykopów, niwelację rowu, humusowanie i obsypanie skarp rowu oraz montaż przepustów. Kosztorys został sporządzony przez Marka Szulca z datą 11 października 2016 roku, w zakresie zmiany rzędnych rowu przydrożnego przy drodze gminnej nr 312343E Topola Katowa, na podstawie umowy z kwietnia 2016 roku, bez dodatkowego wynagrodzenia. Określona wartość robót wynosiła 29.996,13 zł netto.

Na wykonawcę robót wybrano firmę Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe KRÓLAK z Łęczycy. W dniu 27 października 2016 roku została zawarta umowa nr GPI-D.272.27.2016. Przedmiotem umowy była zmiana rzędnych rowu przydrożnego przy drodze gminnej nr 312343E, zgodnie z zakresem określonym w przedmiarze robót i kosztorysie ofertowym, tj. zasypanie wykopów w postaci rowów, zagęszczenie oraz ręczne formowanie nasypów – skarpy rowów, zgodnie z granicami działek, nadanie nowej niwelety dna rowu, montaż przepustów, hydrantu naziemnego oraz uporządkowanie placu budowy. Termin realizacji zadania wyznaczono do dnia 21 listopada 2016 roku, za wynagrodzeniem 23.373,47 zł netto, tj. 28.749,37 zł brutto.

Jednocześnie Gmina Łęczycza wystąpiła w dniu 12 października 2016 roku pismem nr GPI-D.7013.4.2016 do Starostwa Powiatowego w Łęczycy o wyjaśnienie, czy prace polegające na niwelacji spadku w rowie już istniejącym są robotami budowlanymi i czy wymagane jest zgłoszenie do właściwego organu zamiaru ich wykonania. W dniu 19 października 2016 roku wpłynęło do Gminy wyjaśnienie ze Starostwa Powiatowego, z którego wynikało, że na podstawie treści ww. zapytania nie można udzielić jednoznacznej odpowiedzi. Mając na uwadze uregulowania prawne oraz szczegółowy zakres robót inwestor winien sam ocenić, czy zamierzenie to wymaga zgłoszenia, czy też nie.

Gmina Łęczycza w dniu 20 października 2016 roku wystąpiła z kolejnym pismem (nr GPI-D.7013.4.2016) do Starostwa Powiatowego w Łęczycy, z prośbą o wyjaśnienie, czy prace polegające na niwelacji spadku w rowie przydrożnym nie będącym rowem melioracyjnym, przy drodze gminnej nr 312343 w m. Topola Katowa, podlegają zgłoszeniu do właściwego organu. Na zakończenie poinformowano, że indywidualna ocena inwestora może nie być obiektywna i może zostać odczytana jako uchylenie się od obowiązków. W dniu 26 października 2016 roku Gmina Łęczycza otrzymała od Starostwa Powiatowego odpowiedź, że jeżeli prace polegające na poprawieniu niwelacji spadku w rowie przydrożnym, nie będącym rowem melioracyjnym, będą miały charakter utrzymaniowy rowu i nie będą związane z jego przebudową, to w myśli prawa budowlanego i prawa wodnego nie ma potrzeby zgłaszania tych prac. Ale w przypadku przebudowy rowu konieczne jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego i zgłoszenie przebudowy we właściwym organie. W korespondencji wskazano także, że Starostwo Powiatowe w Łęczycy nie może zająć jednoznacznego stanowiska, czy przedmiotowe prace wymagają pozwolenia na budowę, czy też zgłoszenia, z uwagi na zbyt ogólnie określony zakres robót przewidzianych do wykonania.

Gmina Łęczycza nie wystąpiła do Starostwa Powiatowego z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego (ew. pozwolenia na budowę) w zakresie zmiany rzędnych rowu, kontrolującym nie przedłożono także żadnej dodatkowej dokumentacji (np. operatu wodnoprawnego, który mógłby stwierdzić, czy ww. prace nie spowodują zmiany w stosunkach wodnych na terenach przyległych), pomimo, że Starostwo Powiatowe w Łęczycy nie udzieliło Gminie w tej sprawie jednoznacznej odpowiedzi.

Z ewidencji księgowej w zakresie robót dotyczących przydrożnego rowu wzdłuż drogi gminnej w m. Topola Katowa za 2016 rok wynikało, że wydatki jakie poniosła Gmina Łęczycza z tego tytułu wyniosły łącznie 38.705,47 zł, z tego: 2.400,00 zł - wykonanie mapy do celów projektowych, 50,00 zł - wypis z rejestru gruntów, 7.500,00 zł - wykonanie dokumentacji projektowej, 6,10 zł - opłata za wydanie dziennika budowy, 28.749,37 zł - wykonanie przez firmę KRÓLAK zmiany rzędnych rowu, czyli zasypanie wykopów w postaci rowów, wykonanie skarpy, hydrantu i uporządkowanie terenu.

Odnosząc się do opisanego stanu faktycznego w zakresie dotyczącym obowiązku uzyskania pozwolenia wodnoprawnego należy wskazać, że ocena, czy dany rów stanowi urządzenie wodne zawsze powinna prowadzić do ustalenia, czy wpływa on na kształtowanie zasobów wodnych bądź służy

korzystaniu z wód. Realizacja jakichkolwiek robót budowlanych ze względu na obowiązujący system prawny, musi być poprzedzona zespołem czynności przygotowawczych, w tym również uzyskaniem niezbędnych decyzji administracyjnych. W zależności od charakteru projektowanego obiektu różne są rodzaje zezwoleń, które musi otrzymać inwestor, aby przeprowadzić cały proces zgodnie z wymaganiami obowiązującego prawa. Należy również do nich pozwoleń wodnoprawne na wykonanie urządzenia wodnego, wydawane na podstawie ustawy Prawo wodne. Definicja zawarta w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy Prawo wodne wskazuje, że zakwalifikowanie danego obiektu jako urządzenia wodnego jest uzależnione od funkcji jaką pełni on w kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z wód. Powyższy przepis art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a wymienia wśród urządzeń wodnych – rowy, którymi w myśl art. 9 ust. 1 pkt 13 ww. ustawy, są sztuczne koryta prowadzące wodę w sposób ciągły lub okresowy o szerokości dna mniejszej niż 1,5 m przy ich ujściu. Należy zauważyć, że urządzenie wodne ma kształtować zasoby wodne lub służyć korzystaniu z nich – do katalogu tego będą zaliczać się wyłącznie rowy trawiaste, które umożliwiają infiltrację wód. Urządzenia takie mają za zadanie powodować obniżenie poziomu wód gruntowych na terenach przyległych (rów suchy) bądź też podniesienie poziomu tych wód lub nawet ich stagnację (rów wypełniony wodą). Do katalogu urządzeń wodnych nie będą zaliczane natomiast rowy szczelne, stanowiące otwarte systemy kanalizacyjne. Wszystkie rowy nieuszczelnione kwalifikowane są do urządzeń wodnych, przy czym w zależności od pełnionych funkcji należą do różnych grup urządzeń. Rowy odwadniające drogi, położone w pasie drogowym, są urządzeniami technicznymi tych dróg⁴. Przepisy Prawa wodnego nakładają obowiązek wystąpienia o udzielenie pozwolenia wodnoprawnego w przypadku wykonywania urządzeń wodnych, zaś wyjątki od tej zasady zostały wymienione w art. 123a i art. 124 ustawy, przy czym ustawodawca nie uwzględnił tu możliwości zwolnienia z konieczności uzyskania takiego pozwolenia w przypadku rowów drogowych (przydrożnych). Przebudowa (odbudowa, rozbudowa, rozbiórka, likwidacja) rowu, może wymagać właściwej decyzji w związku z zapisem art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy. Ocena, czy dany obiekt stanowi urządzenie wodne, zawsze powinna być dokonywana w kontekście definicji zawartej w art. 9 ust. 1 pkt 19 ustawy, a zatem powinna prowadzić do ustalenia, czy wpływa on na kształtowanie zasobów wodnych bądź służy korzystaniu z wód. Konieczność uzyskania pozwolenia na budowę takiego rowu drogowego jest uzależniona od charakteru projektowanego urządzenia oraz inwestycji, w ramach której będzie on wykonywany. Bowiem rowy przydrożne nie służą wyłącznie do odwodnienia drogi jako obiektu budowlanego, ale odwadniają również tereny przyległe do rowów. I nawet przebudowa rowu, tj. wykonanie przepustu na rowie w związku z budową zjazdu z drogi na prywatną posesję, może zmienić parametry istniejącego koryta rowu, co może spowodować zaburzenia w funkcjonowaniu dotychczasowego systemu odwadniającego, prowadząc do szkodliwego oddziaływania na grunty sąsiednie.

⁴ www.inzynierbudownictwa.pl z dnia 25 maja 2017 roku „Rowy drogowe jako urządzenia wodne”

Biorąc pod uwagę wykonany zakres robót, a także problemy związane z zalewaniem terenów przyległych stanowiących własność prywatną oraz cytowane wyżej przepisy Prawa wodnego, uzasadniony jest wniosek, że w kontrolowanym przypadku mamy do czynienia z rowem przydrożnym, odwadniającym koronę drogi, wpływającym na stan stosunków wodnych na terenach przyległych, a zatem kształtującym zasoby wodne i tym samym wymagającym uzyskania pozwolenia wodnoprawnego.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo wodne, przepisy Prawa wodnego dotyczące wykonania urządzeń wodnych stosuje się odpowiednio do odbudowy, rozbudowy, przebudowy, rozbiórki i likwidacji tych urządzeń, z wyłączeniem robót związanych z utrzymywaniem urządzeń wodnych w celu zachowania ich funkcji. Oznacza to, że w przypadku planowanych robót związanych np. z przebudową urządzenia wodnego każdorazowo konieczna jest ocena, czy i w jaki sposób w danej sytuacji będą miały zastosowanie określone przepisy ustawy Prawo wodne. Klasycznym przykładem przebudowy rowu drogowego jest wykonanie zjazdu z drogi na posesję, wymagające zabudowy rowu przepustem (co miało miejsce w kontrolowanym przypadku). W sytuacji, gdy przepust posiada niezbędny przekrój, zapewniający przepływ wód bez powodowania ujemnych skutków na terenach przyległych (a zatem nie powodujący negatywnego kształtowania zasobów wodnych), nie ma podstaw do stosowania art. 9 ust. 2 pkt 2 ustawy, a w związku z tym inwestor nie musi ubiegać się o uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, a ocena w zakresie konieczności wystąpienia o stosowne pozwolenie należy przede wszystkim do inwestora, a dopiero później na ten temat wypowiada się właściwy organ administracji publicznej.

Droga stanowi obiekt budowlany w myśl przepisów ustawy Prawo budowlane, jednak odprowadzanie z niej wód opadowych i roztopowych nie jest kwalifikowane jako czynność odwodnienia, ale jako szczególne korzystanie z wód zdefiniowane w art. 37 ustawy Prawo wodne. W związku z tym, bez względu na zasięg oddziaływania takiego korzystania z wód do wykonania urządzeń służących do realizacji przedmiotowego odwadniania (w tym także rowów drogowych) nie będzie miał zastosowania art. 124 pkt 6 Prawa wodnego.

Sumując, biorąc pod uwagę całość przedłożonej dokumentacji, materiał fotograficzny z przeprowadzonej wizji lokalnej, a także korespondencję, jaką Gmina Łęczycza prowadziła ze Starostwem Powiatowym w Łęczycy w tym zakresie, stwierdzono, że Gmina Łęczycza realizując inwestycję „Przebudowa drogi gminnej nr 312343 w m. Topola Katowa - Wilczkowice o dł. 1,946 km” (w tym wykonanie rowu, przepustów), a następnie realizując roboty uzupełniające oraz roboty polegające na zmianie rzędnych rowu, nie dokonała należytej oceny stanu faktycznego (czy dane prace obejmujące swoim zakresem rowy przydrożne i dotyczące przepustów wpływają na kształtowanie zasobów wodnych bądź służą korzystaniu z wód, a co za tym idzie wymagają wszczęcia określonej procedury, sporządzenia wyznaczonej przepisami dokumentacji technicznej, wykonania operatu wodnoprawnego, uzyskania pozwolenia wodnoprawnego) i nie podjęła w określonym czasie odpowiednich działań w tym zakresie, co ostatecznie doprowadziło do powstania

nieprawidłowości w zakresie wykonania ww. robót, a zwłaszcza rowu przydrożnego, który nie spełniał swoich funkcji.

Powyższe ustalenia będą przedmiotem sygnalizacji, którą RIO w Łodzi skieruje do właściwego organu nadzoru budowlanego.

Po zakończeniu kontroli przez RIO w Łodzi, w dniu 29 sierpnia 2017 roku Wójt Gminy przedłożył dodatkowe informacje (załączając korespondencję jaka była prowadzona pomiędzy Gminą Łęczycą a Starostwem Powiatowym w Łęczycy oraz protokół ze spotkania z mieszkańcami wsi Topola Katowa), z których wynika m.in., że Starostwo Powiatowe zostało poinformowane, iż w trakcie prowadzenia remontu drogi gminnej nr 312343, we wrześniu 2015 roku, wykonane zostały przepusty poprzeczne pod drogą, jak również został przebudowany rów przydrożny, a Gmina Łęczycą nie posiada pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie przedmiotowych przepustów. Ponadto, na spotkaniu mieszkańcy poprosili, aby Gmina Łęczycą dokonała legalizacji przedmiotowych przepustów. Ustalono również, iż odprowadzenie wody z ww. przepustów będzie wykonane do rowu przydrożnego oraz do nowo utworzonego rowu na gruntach prywatnych z wylotem do rowu melioracyjnego. Mieszkańcy na potrzebę odprowadzenia wody z przedmiotowych przepustów zdecydowali się na oddanie części swych gruntów pod budowę rowu melioracyjnego. W związku z powyższym Gmina podpisała już z mieszkańcami stosowne umowy użyczenia na potrzeby realizacji ww. zadania. W związku z tym, po sporządzeniu odpowiedniej dokumentacji technicznej Gmina wystąpi do Starostwa Powiatowego w Łęczycy, Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska z wnioskiem o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na przebudowę odcinka urządzenia wodnego – rowu przydrożnego biegnącego wzdłuż lewej strony drogi gminnej nr 312343, uwzględniając przedmiotowe przepusty poprzeczne.

Przebudowa drogi wewnętrznej w m. Gawrony Stare (zadanie nr 1) oraz drogi gminnej w m. Topola Szlachecka Gmina Łęczycą (zadanie nr 2) w 2015 roku

Zgodnie z dokumentacją projektową, sporządzoną przez firmę Dyrekcja Inwestycji z Kutna, początek przebudowywanej drogi w miejscowości Gawrony Stare stanowiła granica pasa drogowego drogi krajowej nr 60 o nawierzchni bitumicznej (bez ingerencji w pas drogowy). Projekt został wykonany z uwzględnieniem postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wprowadzonego uchwałą Rady Gminy w Łęczycy nr XVI/83/2004 z dnia 2 marca 2004 roku, gdzie na załączonej mapie, droga objęta przebudową nie łączyła się z drogą krajowa DK nr 60 relacji Łęczycą-Kutno.

W dniu 18 sierpnia 2015 roku została zawarta umowa z firmą MARKBUD sp. z o.o. z Poddębic nr GPI-D.272.27.2015, w której określono zakres robót dotyczący zadania nr 1 „Przebudowa drogi wewnętrznej w Gawronach Starych”, tj. wykonanie podbudowy z kruszywa łamanego pochodzenia magmowego o łącznej gr. 20 cm, ułożenie nawierzchni z mieszanek mineralno-bitumicznych asfaltowych o gr. 5 cm

i 3 cm, wykonanie poboczy z kruszyw łamanych pochodzenia magmowego gr. 25 cm, wykonanie rowów odwadniających, oznakowanie pasa drogowego, obsługa geodezyjna i inwentaryzacja.

W dniu 18 września 2015 roku sporządzony został protokół, z którego wynikała konieczność wykonania robót związanych z przebudową zjazdu na drogę krajową nr 60 w miejscowości Gawrony Stare, tj. wymiany istniejącego pozarywanego rurociągu na odcinku zjazdu z rury PE, jak również utwardzenia zjazdów na drogi wewnętrzne mieszanką bitumiczną. Zakres robót dodatkowych wynikał z konieczności odprowadzenia wody deszczowej rowem otwartym wzdłuż drogi krajowej. Pozarywane i uszkodzone kręgi na odcinku przejazdu blokowały spływ wody i podlegały wymianie. Utwardzenie zjazdów mieszanką bitumiczną wynikało z kolei z konieczności wzmocnienia konstrukcji zjazdu obłożonego naciskiem transportu ciężkiego. W dniu 21 września 2015 roku została podpisana umowa na roboty uzupełniające nr GPI-D.272.27.1.2015 między Gminą Łęczyca a spółką MARKBUD z Poddębic, której przedmiotem było wykonanie robót uzupełniających obejmujących **przebudowę przepustu przy drodze krajowej nr 60**, wykonanie przepustów drogowych pod zjazdami z rur PEHD o średnicy 40 cm i 30 cm, oczyszczanie rowów z namułu, zmiana konstrukcji zjazdów z zastosowaniem kruszywa łamanego oraz warstwy bitumicznej, za wynagrodzeniem 23.395,54 zł netto, czyli 28.776,51 zł brutto.

W dniu 2 października 2015 roku podpisany został protokół odbioru robót uzupełniających, które przyjęto bez uwag, a jakość określono jako dobrą.

W odniesieniu do zaprezentowanego stanu faktycznego należy wskazać, że droga nr 60 relacji Łęczyca – Kutno posiada kategorię drogi krajowej, zaś zarządcą drogi krajowej - zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.) jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie z art. 20 ustawy o drogach publicznych, do zarządcy drogi należy w szczególności pełnienie funkcji inwestora, utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2, koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających.

Z powyższego wynika, że Gmina Łęczyca bez podstawy prawnej w ramach robót uzupełniających przeprowadziła prace budowlane polegające na wymianie przepustu drogowego znajdującego się w pasie drogi krajowej nr 60, której nie była zarządcą. Kontrolującym nie przedłożono protokołów, notatek z rozmowy telefonicznej odbytej z właściwym zarządcą drogi w przedmiotowej sprawie, ewentualnie zgody, porozumienia dotyczących wykonania ww. prac.

W zakresie gospodarowania majątkiem, ewidencji majątku oraz jego inwentaryzacji

1. Zawarcie umowy z Przedsiębiorstwem Komunikacji Samochodowej Łęczyca sp. z o.o. na wdzierżawienie autobusów stanowiących własność Gminy w celu

dowozu dzieci do placówek oświatowych w roku szkolnym 2016, nastąpiło po upływie 3 dni od daty rozstrzygnięcia postępowania, a mianowicie w dniu 29 lutego 2016 roku, tj. niezgodnie z zasadami ustalonymi przez Gminę Łęczycza w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania (umowa miała zostać zawarta w terminie 3 dni). Natomiast rozstrzygnięcie postępowania nastąpiło w dniu 17 lutego 2016 roku.

2. Brak było na ofercie złożonej przez PKS Łęczycza sp. z o.o. na wydzierżawienie autobusów szkolnych daty jej wpływu do Urzędu Gminy. Jednostka nie posiadała także koperty, bądź pisma zawierającego adnotację o dacie jej złożenia. Ponadto, brak było stosownego zapisu w dzienniku korespondencji przychodzącej. Powyższe naruszało § 40 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. nr 14, poz. 67 ze zm.).
3. W zakresie dokonanych w 2016 roku zwiększeń na koncie 011 dla grupy 0 – grunty, stwierdzono, że grunty nabywane przez Gminę nieodpłatnie: [1] na podstawie decyzji Wojewody oraz [2] na podstawie decyzji Wójta o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości, były przyjmowane do ewidencji księgowej często z dużym, kilkumiesięcznym a nawet kilkuletnim opóźnieniem, co stanowiło naruszenie art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), w myśl którego - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
4. Inwentaryzacją przeprowadzoną na dzień 31 grudnia 2016 roku, drogą spisu z natury, objęto m.in. środki trwałe będące w posiadaniu innych jednostek, tj.:
 - [1] ochotniczych straży pożarnych (m.in. arkusze nr: 1/16, 2/16, 3/16, 4/16, 150/16, 5/16, 6/16, 7/16, 8/16/, 9/16, 11/16, 12/16, 13/16, 14/16, 16/16, 18/16, 15/16, 27/16, 49/16, 148/16, 19/16, 23/16, 24/16, 22/16, 35/16, 25/16, 26/16, 36/16, 37/16, 38/16, 39/16, 28/16, 29/16, 30/16, 32/16, 32/16, 33/16, 34/16, 149/16, 31/16),
 - [2] Schroniska dla Zwierząt w Łęczycy (arkusz spisu z natury 135/16),
 - [3] Towarzystwa Miłośników Ziemi Łęczyckiej (arkusz spisu z natury nr 138/16),
 - [4] Stowarzyszenia „Orkiestra Dęta Gminy Łęczycza” (arkusz spisu z natury 50/16),
 - [5] Ośrodka Zdrowia Leźnica Mała (arkusz spisu z natury nr 47/16).

Powyższe było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach

rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic (art. 26 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy).

Zatem inwentaryzacja składników majątkowych, które powierzone zostały innym jednostkom winna zostać przeprowadzona poprzez wysłanie do jednostek stosownych potwierdzeń zawierających wyspecyfikowane składniki majątkowe będące w ich posiadaniu.

5. W odniesieniu do przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2016 roku inwentaryzacji, metodą weryfikacji, stwierdzono, że inwentaryzacją objęto m.in. aktywa i pasywa w następującym zakresie:

- konto 260-2 wskazujące saldo Ma 9.360,00 zł – zobowiązanie z tytułu pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. Inwentaryzacji dokonano na protokole weryfikacji z dnia 27 lutego 2017 roku, przy czym inwentaryzacja w zakresie wskazanego konta powinna nastąpić metodą potwierdzenia salda skierowanego do Funduszu. Podobnie w drodze weryfikacji dokonano inwentaryzacji salda konta 130-1 Gminnej Biblioteki Publicznej w Siedlcu, wskazującego wartość 137,25 zł, przy czym inwentaryzacja wskazanego konta powinna zostać przeprowadzona poprzez potwierdzenie salda, a nie poprzez weryfikację tego salda.

Powyższe naruszało art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic,

- grunty o łącznej wartości 4.363.526,96 zł – inwentaryzacja została udokumentowana „protokołami z weryfikacji dokumentów źródłowych”, w których wskazano jako sposób przeprowadzenia inwentaryzacji metodę weryfikacji sald – porównanie danych z ewidencją księgową i gminnym zasobem nieruchomości.

Protokoły z weryfikacji dokumentów źródłowych, na których dokonano weryfikacji gruntów, sporządzone zostały wg wzoru zawartego w załączniku nr 3 do Instrukcji inwentaryzacyjnej, który był podobny do druków spisu z natury i tym samym protokoły te zawierały: numer inwentarzowy, nazwę przedmiotu spisowego, jednostkę miary, stwierdzoną ilość, cenę jednostkową, wartość i uwagi. „Protokoły z weryfikacji dokumentów źródłowych”, mimo iż zawierały adnotację „metoda weryfikacji sald – porównanie danych z ewidencją księgową i gminnym zasobem nieruchomości” w żaden sposób nie wskazywały co zostało porównane i z jakimi dokumentami. Wskazane protokoły nie odnosiły się do dowodów źródłowych potwierdzających własność poszczególnych działek. W pojedynczych przypadkach, w nagłówkach protokołów z weryfikacji dokumentów, bądź przy poszczególnych działkach, dopisane zostały sygnatury

ksiąg wieczystych, przy czym przy żadnej z działek nie wskazano dokumentu potwierdzającego nabycie danej działki, jak również jej wartości przyjętej do ewidencji księgowej,

- środki trwałe trudno dostępne oglądowi, o łącznej wartości 28.636.550,02 zł – inwentaryzacja została udokumentowana także „protokołami z weryfikacji dokumentów źródłowych”, oznaczonych numerami od 1/2016 do 3/2016. Weryfikacją objęto wodociągi, przyłącza, kanalizacje, rurociągi, przydomowe oczyszczalnie ścieków, osadniki, studnie głębinowe i pompy głębinowe. We wszystkich protokołach z weryfikacji ww. środków trwałych wskazano: numer inwentarzowy środka trwałego, nazwę środka trwałego, jednostkę miary (km, mb, szt.), stwierdzoną ilość i wartość. Do protokołów załączono wydruki z ewidencji KŚT dla poszczególnych grup oraz wydruki z ewidencji syntetycznej konta 011. Protokoły te, podobnie jak w przypadku gruntów, nie odnosiły się w ogóle do dokumentów źródłowych, na podstawie których dokonano weryfikacji i na podstawie ujęto w księgach rachunkowych środki trwałe (faktury, rachunki, dowody OT, protokoły zdawczo-odbiorcze, umowy),
- wartości niematerialne i prawne, na łączną kwotę 213.266,52 zł – weryfikację, podobnie jak w przypadku gruntów, udokumentowano „protokołami z weryfikacji dokumentów źródłowych”. Protokoły zawierały: numer inwentarzowy, nazwę przedmiotu spisowego, jednostkę miary, stwierdzoną ilość, cenę jednostkową, wartość i uwagi. Protokoły oznaczone zostały numerami: od 42/2016 do 50/2016. Protokół weryfikacji oznaczony numerem 50/2016 dotyczył dwóch licencji będących w posiadaniu Urzędu Gminy w Łęczycy o wartości 1.126,00 zł, które użyczone zostały przez jednostkę Ochotniczej Straży Pożarnej w Lubieniu. Protokoły nie odnosiły się do dowodów źródłowych potwierdzających posiadanie poszczególnych licencji oprogramowania. Przy czym do protokołów załączono: [1] zestawienie programów i licencji użyczonych od MSWiA wraz z dokumentami potwierdzającymi użyczenie, [2] zestawienie oprogramowania i licencji będących na stanie Urzędu Gminy ze wskazaniem nazwy oprogramowania, nr pokoju, w którym zostały zainstalowane oraz numerem inwentarzowym. Zestawienie to nie odnosiło się jednak do dowodów źródłowych, stanowiących podstawę ich ujęcia w księgach rachunkowych (faktury, rachunki, dowody OT, protokoły przekazania, umowy), jak również do wartości aktywów. Do zestawienia załączono wydruki z kont 020 i 021, sporządzone w dniu 4 stycznia 2017 roku oraz wydruki z księgi inwentarzowej WNiP dla konta 020 na łączną wartość 119.004,52 zł i do konta 021 na wartość 94.262,00 zł – sporządzone w dniu 30 grudnia 2016 roku.

Dokonanie inwentaryzacji gruntów, środków trwałych trudno dostępnych oglądowi oraz wartości niematerialnych i prawnych w powyższy sposób było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na ustaleniu faktycznego stanu składników majątkowych jednostki oraz zweryfikowaniu rzetelności danych ujętych w ewidencji księgowej. Wobec powyższego, inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na porównaniu danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Dokumentami takimi powinny być w szczególności decyzje

komunalizacyjne, akty notarialne, protokoły odbioru oraz faktury i rachunki. Dane wynikające z tych dokumentów należało porównać z zapisami w ewidencji księgowej. Celem wskazanej inwentaryzacji powinno być stwierdzenie, czy posiadane przez jednostkę dokumenty potwierdzają istnienie poszczególnych składników aktywów, ich wiarygodność i poprawność wyceny.

Skarbnik Gminy Łęczycyca w dniu 6 października 2017 roku złożyła uzupełniające wyjaśnienie w zakresie inwentaryzacji, wskazując, m.in. że „(...) Weryfikacji gruntów, oprogramowań członkowie zespołów spisowych dokonywali nie tylko na podstawie wydruków z ewidencji z urzędzeń księgowych, lecz w oparciu przede wszystkim o dowody OT. A to właśnie pod dowodami OT podpisane są akty notarialne, decyzje Wojewody, faktury, umowy. Ustawa o rachunkowości (art. 26 i przede wszystkim 27) nie wskazuje jakie dokumenty należy dołączyć jako odpowiednie udokumentowanie przeprowadzenia inwentaryzacji. Nie podaje wzorów arkuszy spisu z natury czy protokołu weryfikacji, więc Urząd sam opracował wzór protokołu weryfikacji (...). Każde pole spisowe sporządza jedno sprawozdanie i odnosi się ono zarówno do spisu z natury, jak i do protokołów weryfikacji. Na sprawozdaniach wpisane są zarówno numery arkuszy spisowych jak i protokołów z weryfikacji.”

Odnosząc się do powyższego wyjaśnienia podnoszącego, że członkowie zespołów spisowych dokonywali weryfikacji w oparciu przede wszystkim o dowody OT, pod które podpisane są akty notarialne, decyzje Wojewody, faktury, umowy itd. – a których nie podłączono pod protokoły weryfikacji z uwagi na ogromną ich ilość, należy wskazać, że zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Przepis ten nie wymaga załączania dokumentów do dokumentacji inwentaryzacyjnej, wynika jednak z niego obowiązek wskazania dokumentów będących podstawą wniosków dotyczących wyników inwentaryzacji.

W orzecznictwie⁵ wskazuje, że: „Celem inwentaryzacji przeprowadzanej w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji realnej wartości tych składników – jest ustalenie faktycznego istnienia określonych składników majątku i źródeł ich pochodzenia, stwierdzenie ich realnej wartości oraz sprawdzenie kompletności ich ujęcia. Oczywistym jest, że odpowiednie dokumenty o jakich mowa w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, potwierdzające istnienie gruntów i źródło pochodzenia to dokumenty potwierdzające tytuł prawny do tych gruntów, czyli takie jak umowy notarialne, wyciągi z ksiąg wieczystych, nie zaś dokumenty sporządzane przez pracowników urzędu.”

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w Łęczycy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

⁵ Przykładowo, orzeczenie Regionalnej Komisji Orzekającej z dnia 6 lipca 2007 r., KO.0022-134-1-30/07.

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. Zapewnić dostosowanie ustalonych w Urzędzie Gminy w Łęczycy zasad rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
2. Terminowo regulować zobowiązania wynikające z zawartych umów i wystawionych przez kontrahentów faktur/rachunków, stosownie do wymogu określonego w art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Zapewnić rzetelne ewidencjonowanie operacji gospodarczych i finansowych na kontach rozrachunkowych, stosownie do wymogów określonych w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
4. Zobowiązania wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ewidencjonować z udziałem konta 229 – Pozostałe rozrachunki publicznoprawne, zgodnie z przepisami 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 Polskiej⁶.
5. W przypadku wypłaty pracownikom zaliczek gotówkowych zapewnić rzetelną kontrolę wewnętrzną, w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości.
6. Zapewnić przestrzeganie art. 249 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi to przepisami, w terminie 21 dni od dnia podjęcia uchwały budżetowej zarząd jednostki samorządu terytorialnego przekazuje podległym jednostkom informacje o ostatecznych kwotach dochodów i wydatków tych jednostek oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej.

⁶ Z dniem 1 stycznia 2018 roku wejdzie w życie w powyższym zakresie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911).

7. Zapewnić przestrzeganie art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych, w zakresie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.
8. Wynagrodzenie przysługujące inkasentom zaokrąślać do pełnych złotych, zgodnie z art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
9. Odsetki od nieterminowych płatności należności podatkowych naliczać w prawidłowej wysokości oraz 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 2017 r., poz. 1201) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367 ze zm.).
10. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, wobec składanych przez podatników podatku od środków transportowych deklaracji podatkowych, z wykorzystaniem informacji dotyczących nabycia lub zbycia pojazdów przekazywanych przez Starostwo Powiatowe w Łęczycy.
11. Do obliczenia ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy przyjmować prawidłowy, obowiązujący w danym roku współczynnik, ustalony zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
12. Podjąć czynności w celu ustalenia procedur kontroli zarządczej zapewniających wszechstronną analizę stanów faktycznych i prawnych, w szczególności związanych z realizacją umów o wykonanie robót budowlanych, w celu rozstrzygnięcia kwestii istnienia (lub nie) przesłanek dochodzenia przez Gminę roszczeń o charakterze cywilnoprawnym (np. z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania). W ramach wskazanych procedur ustalić sposób dokumentowania dokonywanych czynności.
13. Przestrzegać art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych, zgodnie z którym - do zarządcy drogi należy w szczególności m.in. pełnienie funkcji inwestora, utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2, koordynacja robót w pasie drogowym, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych, wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających. Stosownie do art. 19 ust.4 ww. ustawy, zarządzanie drogami publicznymi może być przekazywane między zarządcami w trybie porozumienia, regulującego w szczególności wzajemne rozliczenia finansowe.
14. Przed przystąpieniem do realizacji procesu inwestycyjnego zapewnić dokonywanie analizy projektowanych prac także w kontekście wymaganych

przez obowiązujące przepisy pozwoleń, w tym pozwolenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 122 ustawy z dnia 18 lipca 2001 roku Prawo wodne⁷.

15. Zapewnić ponoszenie wydatków na finansowanie oświetlenia w zakresie wyznaczonym przez art. 18 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 roku Prawo energetyczne.
16. Umieszczać daty wpływu na korespondencji wpływającej do Urzędu Gminy, zgodnie z § 40 ust. 1 i ust. 3 pkt 2 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych.
17. Wprowadzać bieżąco składniki majątku do ewidencji środków trwałych, zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.
18. Zaniechać inwentaryzowania składników majątkowych drogą spisu z natury w innych jednostkach organizacyjnych, w tym m.in. OSP, stowarzyszeniach, ośrodku zdrowia.
19. Zobowiązać członków komisji inwentaryzacyjnej i członków zespołów spisowych do przeprowadzania inwentaryzacji zgodnie z wymogami określonymi w art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości, ze szczególnym uwzględnieniem inwentaryzacji aktywów pozostających na rachunkach bankowych oraz inwentaryzacji gruntów, środków trwałych trudno dostępnych oglądowi i wartości niematerialnych i prawnych. Zapewnić przestrzeganie, wynikającego z art. 27 ust.1 ustawy o rachunkowości, wymogu dokumentowania przeprowadzenia i wyników inwentaryzacji.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Wójta o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

⁷ Z dniem 1 stycznia 2018 roku nastąpi zmiana stanu prawnego, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 20 lipca 2017 roku Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1566 ze zm.).

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy w Łęczycy,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Łęczycy,
3. aa.