

Łódź, dnia 25 kwietnia 2018 roku

Pan  
ZBIGNIEW WOJTERA  
Wójt Gminy Daszyna

WK – 602/16/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 Daszyna<sup>1</sup>. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2015-2017 oraz wybrane zagadnienia z lat wcześniejszych 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; wydatków na wynagrodzenia i pochodne; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji majątku oraz inwentaryzacji. 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 spraw organizacyjnych**

Stwierdzono zaniechanie w jednostce obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego. Rada Gminy w Daszynie uchwałą nr XXXIX/201/2017 z dnia 27 stycznia 2017 roku przyjęła budżet Gminy Daszyna na 2017 rok. Zgodnie z uchwałą budżetową kwota planowanych dochodów budżetowych (45.353.206,20 zł) powiększonych

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 11 września – 11 grudnia 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 5 marca 2018 roku.

o planowane przychody (35.000,00 zł) wyniosła 45.388.206,20 zł oraz kwota planowanych wydatków budżetowych (45.158.198,93 zł) powiększonych o planowane rozchody (230.007,27 zł) wynosiła 45.388.206,20 zł. Pomimo przekroczenia progu 40 mln zł w Gminie Daszyna nie był prowadzony, do dnia zakończenia czynności kontrolnych, audyt wewnętrzny. Zgodnie z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.) – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wartość 40.000 tys. zł.

### **W zakresie kredytów i pożyczek**

1. Stwierdzono naruszenie w 2014 roku art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym – suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W ciągu 2014 roku Gmina Daszyna z tytułu kredytów i pożyczek zaciągnęła zobowiązania:

- w dniu 15 kwietnia 2014 roku w kwocie 8.141.000,00 zł – kredyt w Banku Spółdzielczym w Poddębicach Oddział w Górze Św. Małgorzaty,
- w dniu 2 czerwca 2014 roku w kwocie 1.660.000,00 zł – kredyt w Banku Spółdzielczym w Poddębicach Oddział w Górze Św. Małgorzaty,
- w dniu 30 września 2014 roku w kwocie 477.568,00 zł – kredyt w Banku Spółdzielczym w Grabowie,
- w dniu 3 kwietnia 2014 roku w kwocie 300.010,88 zł – pożyczkę na wyprzedzające finansowanie w Banku Gospodarstwa Krajowego.

Łączna kwota zaciągniętych w 2014 roku zobowiązań wyniosła 10.578.578,88 zł, przy czym limit zobowiązań, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, wynikający z uchwały nr L/324/2014 z dnia 24 lipca 2014 roku wynosił 6.648.000,00 zł. Tym samym wykonanie w postaci zaciągniętych kredytów i pożyczek było większe od ustalonego limitu o 3.930.578,88 zł.

2. Gmina Daszyna w dniu 15 kwietnia 2014 roku zaciągnęła zobowiązanie z tytułu umowy kredytu konsolidacyjnego nr 48/06/14 na kwotę 8.141.000,00 zł. Zawarcie wskazanej umowy poprzedzone zostało w dniu 31 stycznia 2014 roku podjęciem przez Radę Gminy w Daszynie uchwały nr XLIV/292/2014 upoważniającej Wójta Gminy do zaciągnięcia kredytu konsolidacyjnego długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu czterech kredytów. Kredyt konsolidacyjny jest formą kredytu na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań dłużnych, tym samym kredyt ten mieścił się w katalogu kredytów i pożyczek wskazanych w art. 89 ustawy o finansach publicznych, w którym to art. 89 ust. 1 pkt 3, określono, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.

Przy zaciąganiu wskazanego kredytu Gmina Daszyna nie wypełniła obowiązku wynikającego z art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdzie wskazano, że w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych. Tym samym Gmina Daszyna kredyt w kwocie 8.141.000,00 zł zaciągnęła bez stosownej opinii RIO w Łodzi.

3. W dniu 30 września 2014 roku Gmina Daszyna zawarła umowę o kredyt obrotowy nr 3/KDGO/2014 w kwocie 477.568,00 zł. Kredyt zaciągnięty został w Banku Spółdzielczym w Grabowie, tj. w Banku, który prowadził bankową obsługę Gminy Daszyna. Wskazana umowa w § 1 zawierała zapisy:

*„ust. 12. Kredytobiorca zobowiązany jest do spłaty kapitału kredytu, odsetek, prowizji, opłat i kosztów na rachunek obsługi kredytu, którym jest rachunek bieżący Kredytobiorcy w Banku nr 50...0010.*

*ust. 13. Kredytobiorca zobowiązany jest zapewnić środki na rachunku obsługi kredytu przeznaczone na spłatę kapitału kredytu, odsetek, prowizji, opłat oraz kosztów w terminach i kwotach wskazanych w Umowie i harmonogramie.*

*ust. 14. W przypadku, gdy rachunkiem obsługi kredytu jest rachunek bieżący, Kredytobiorca na podstawie Umowy upoważnia Bank do obciążania/składania dyspozycji przelewu środków pieniężnych z tego rachunku kwotą wymagalnych zobowiązań wynikających z Umowy (kapitałem kredytu, odsetkami, prowizjami, opłatami i kosztami); w przypadku braku środków na rachunku obsługi kredytu, Kredytobiorca upoważnia Bank do zaspokojenia roszczeń z tytułu Umowy z pierwszych wpływów na ten rachunek niezależnie od innych dyspozycji, za wyjątkiem tytułów wykonawczych; pełnomocnictwo to nie może być odwołane lub zmienione do dnia całkowitej spłaty kredytu wraz z odsetkami oraz innymi zobowiązaniami wynikającymi z Umowy.”*

Natomiast w § 3 ust. 1 umowy zapisano *„Odsetki od wykorzystanego kredytu naliczane są w okresach miesięcznych i pobierane począwszy od 10.10.2014 z rachunku obsługi kredytu.”*

Aneksem z dnia 3 listopada 2014 roku nr 1/KDGO/2014 do umowy 3/KDGO/2014 zmieniono zapisy § 1 ust. 12, ust. 13 i ust. 14 umowy określając:

*„ust. 12. Kredytobiorca zobowiązany jest do spłaty kapitału kredytu, odsetek, prowizji, opłat i kosztów na rachunek obsługi kredytu nr 08...0030.*

*ust. 13. Kredytobiorca zobowiązany jest zapewnić środki na rachunku obsługi kredytu przeznaczone na spłatę kapitału kredytu, odsetek, prowizji, opłat oraz kosztów w terminach i kwotach wskazanych w Aneksie (...) do umowy i harmonogramie stanowiącym załącznik do aneksu.*

*ust. 14. W przypadku braku spłaty odsetek i kredytu zgodnie z Aneksem (...) do umowy i harmonogramem, Kredytobiorca upoważnia Bank do obciążania rachunku bieżącego kredytobiorcy do wysokości zaspokojenia roszczeń z tytułu umowy; pełnomocnictwo to nie może być odwołane lub zmienione do dnia*

*całkowitej spłaty kredytu wraz z odsetkami oraz innymi zobowiązaniami wynikającymi z Umowy.”*

Przyjęta przez strony konstrukcja w zakresie spłaty zobowiązań naruszała art. 264 ust 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

Zapisy zawarte w § 1 ust. 14, zarówno samej umowy, jak i następnie zawartego aneksu, wprost określały upoważnienie dla Banku do obciążania rachunku bieżącego jednostki, tj. do dysponowania rachunkiem, ponieważ kredytodawca, poprzez posiadane na mocy zawartej umowy kredytowej – upoważnienie – miał swobodny dostęp do rachunku Gminy w celu samodzielnej spłaty kapitału w razie braku spłaty kredytu i odsetek<sup>2</sup>.

Analogiczne naruszenie stwierdzono w odniesieniu do umów z dnia 5 lutego 2016 roku, 14 lipca 2016 roku oraz 31 stycznia 2017 roku, zawartych przez Gminę z Bankiem Spółdzielczym w Grabowie umowy o kredyt w rachunku bieżącym.

4. W dniu 14 lipca 2015 roku Gmina Daszyna zaciągnęła w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi umowę pożyczki nr 134/OA/P/2015 w kwocie 1.012.198,00 zł na dofinansowanie zadania pn. „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego – etap II i III”. Planowany na rok 2015 limit zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek na finansowanie planowanego deficytu wynosił 2.156.498,00 zł (w tym 1.012.198,00 + odsetki 153.400,00 zł – pożyczka z WFOŚiGW oraz 847.000,00 zł + odsetki 143.900,00 zł – pożyczka z NFOŚiGW), przy czym limit ten przyjęty został w dniu 9 grudnia 2015 roku uchwałą nr XXI/98/2015 w sprawie zmian w budżecie gminy Daszyna na 2015 rok. Zatem limit zobowiązań ustalony został już po faktycznym zaciągnięciu tej pożyczki, gdyż na dzień zaciągnięcia ww. zobowiązania ustalony był w uchwale budżetowej jedynie limit w kwocie 372.860,31 zł z przeznaczeniem na zaciągnięcie zobowiązań na wyprzedzające finansowanie zadań finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, wynikający z uchwały nr VI/26/2015 Rady Gminy w Daszynie z dnia 31 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Daszyna na rok 2015.

Przed zaciągnięciem zobowiązania w kwocie 1.012.198,00 zł Rada Gminy w Daszynie podjęła w dniu 1 czerwca 2015 roku uchwałę nr XI/51/2015 w sprawie zaciągnięcia pożyczki na cele inwestycyjne. W uchwale tej Rada Gminy m.in. ustaliła limit zobowiązań z tytułu pożyczki zaciąganej na sfinansowanie planowanego deficytu roku 2016 w kwocie 1.172.198,00 zł (pożyczka + obsługa długu). Przy czym w odniesieniu do wskazanej uchwały – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 2 lipca 2015 roku uchwałą nr 22/125/2015 stwierdziło nieważność uchwały nr XI/51/2015 Rady Gminy w Daszynie z powodu naruszenia prawa, tj. art. 89

---

<sup>2</sup>Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 15 lutego 2016 roku (BDF1.4800.162.2015) stwierdziła, że zawarcie umowy o kredyt w rachunku bieżącym, umożliwiającej bankowi zaliczenie na poczet spłat kredytu wszelkich wpływów na rachunek bankowy gminy, pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

ust. 1, art. 226 oraz art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Wójt Gminy Daszyna, mimo stwierdzenia nieważności uchwały nr XI/51/2015 Rady Gminy w Daszynie, zaciągnął w dniu 14 lipca 2015 roku zobowiązanie w kwocie 1.012.198,00 zł, zarówno bez ustalenia stosownego limitu, o którym mowa w art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, jak również bez stosownej opinii wynikającej z obowiązku zawartego w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W dniu 9 grudnia 2015 roku Rada Gminy w Daszynie, prócz uchwały nr XXI/98/2015 ustalającej limit zobowiązań z tytułu pożyczek zaciąganych na finansowanie planowanego deficytu, podjęła również kolejną uchwałę w sprawie zaciągnięcia pożyczki (nr XXI/99/2015) w wysokości 1.012.198,00 zł, w której już nie określono limitu zobowiązań, co uczynione zostało w uchwale nr XI/51/2015. Zatem na dzień podjęcia drugiej uchwały przez Radę Gminy w sprawie zaciągnięcia przedmiotowej pożyczki, umowa pożyczki z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW) była już faktycznie zawarta (14 lipca 2015 roku).

Natomiast opinię Składu Orzekającego RIO o możliwości spłaty pożyczki zaciąganej przez Gminę Daszyna w WFOŚiGW w kwocie 1.012.198,00 zł – Gmina Daszyna uzyskała dopiero w dniu 18 lutego 2016 roku, tj. po ponad 7 miesiącach od faktycznego zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania. Skład Orzekający RIO w Łodzi w uchwale V/11/2016 z dnia 18 lutego 2016 roku wydał opinię o możliwości spłaty pożyczki, wskazując jednak, iż spłata przedmiotowej pożyczki obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem wystąpienia braku faktycznych oraz prawnych możliwości spłaty zadłużenia.

5. Również w 2016 roku Gmina Daszyna zaciągnęła zobowiązanie z naruszeniem wymogów określonych w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W dniu 17 lutego 2016 roku Gmina Daszyna zaciągnęła zobowiązanie w wysokości 847.000,00 zł (umowa nr 27/2016//Wn-05/OA-ew-ku/P) w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. W dniu 27 listopada 2015 roku Rada Gminy w Daszynie podjęła uchwałę nr XX/91/2015 w sprawie zaciągnięcia pożyczki w latach 2015-2030 w NFOŚiGW w ramach programu LEMUR – Energetyczne Budynki Użyteczności Publicznej, na zadanie pn. „Budowa sali sportowej w Daszynie”. Umowa ze strony Gminy Daszyna podpisana została przez Wójta Gminy Daszyna – Zbigniewa Wojterę przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy – Danuty Kaczmarek. Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 22 grudnia 2015 roku wydał negatywną opinię w sprawie możliwości spłaty ww. pożyczki (V/143/2015)<sup>3</sup>. Następnie w dniu 18 lutego 2016 roku Skład Orzekający RIO w Łodzi uchwałą na V/12/2016 zaopiniował możliwość spłaty przedmiotowej pożyczki, wskazując jednak, że z uwagi na zakres realizowanych oraz prognozowanych przez Gminę przedsięwzięć majątkowych, przy niestabilnych źródłach ich finansowania, jak również skali posiadanych przez Gminę zobowiązań, spłata przedmiotowej pożyczki obarczona jest bardzo wysokim ryzykiem wystąpienia braku faktycznych oraz prawnych możliwości spłaty zadłużenia. Zatem Wójt Gminy Daszyna – Zbigniew Wojtera w dniu 17 lutego 2016 roku zaciągnął

---

<sup>3</sup> Przesłanką wydania negatywnej opinii były, w szczególności względy formalne, w tym brak przedłożenia przez Gminę projektu budżetu na 2016 rok.

zobowiązanie w kwocie 847.000,00 zł bez uzyskania opinii RIO o możliwości spłaty pożyczki, czym naruszony został art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Wskazane zobowiązanie mogło zostać zaciągnięte po uzyskaniu przedmiotowej opinii, tj. po 18 lutego 2016 roku, a nie przed dniem uzyskania opinii, o której mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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

1. Gmina Daszyna w dniu 16 listopada 2017 roku dokonała wydatku w kwocie 39.000,00 zł z tytułu wynagrodzenia za obsługę emisji obligacji komunalnych Gminy Daszyna, który to wydatek poniesiony został ze środków ujętych w klasyfikacji budżetowej w dziale 757, rozdziale 75702, § 8010 – Rozliczenia z bankami związane z obsługą długu publicznego, zamiast w § 8090 – Koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje.

Zaklasyfikowanie kwoty 39.000,00 zł do nieprawidłowej podziałki klasyfikacji wydatków spowodowało naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

2. Wprowadzone zarządzeniem nr 57/2006 Wójta Gminy Daszyna z dnia 29 grudnia 2006 roku zasady rachunkowości dla Urzędu Gminy i jednostek budżetowych Gminy Daszyna oraz zakładowy plan kont dla budżetu Gminy Daszyna i zakładowy plan kont dla jednostek budżetowych i funduszy celowych – wraz z wprowadzonymi do dnia 30 czerwca 2017 roku zmianami – nie spełniały wszystkich wymogów wynikających z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2342 ze zm.). Wskazane zasady nie zawierały:

- określenia okresów sprawozdawczych, co jest wymagane przez art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy,
- opisu sposobu ustalania wyniku finansowego, co jest wymagane przez art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy,
- wersji używanego oprogramowania i dat rozpoczęcia eksploatacji poszczególnego oprogramowania, o czym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy o rachunkowości,
- systemu służącego ochronie danych i ich zbiorów, co jest wymagane przez art. 10 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Brak w określonych zasadach rachunkowości powyższych elementów spowodował naruszenie art. 10 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 4 oraz art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi to przepisami - 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.
3. Wprowadzone w dniu 29 grudnia 2006 roku zasady rachunkowości ustalały prowadzenie przez Urząd Gminy w Daszynie oprócz ksiąg rachunkowych budżetu Gminy i Urzędu Gminy, ksiąg rachunkowych: Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Gminnej Biblioteki Publicznej, Publicznej Szkoły Podstawowej w Daszynie, Publicznej Szkoły Podstawowej w Mazewie, Gimnazjum w Daszynie, która to wspólna obsługa prowadzona była w ramach jednego rachunku bankowego dochodów i wydatków: budżetu Gminy, Urzędu Gminy, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Gminnej Biblioteki Publicznej oraz szkół podstawowych i Gimnazjum w Daszynie.

W wyniku powyższego, jednostki organizacyjne, tj. GOPS, Gminna Biblioteka, oraz placówki oświatowe nie posiadały odrębnej dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości. Ewidencja zdarzeń dotyczących ww. jednostek organizacyjnych odbywała się w oparciu o politykę rachunkowości wprowadzoną dla Urzędu Gminy w Daszynie z adnotacją, iż również dotyczy ona jednostek budżetowych Gminy Daszyna. Zapisy zakładowego planu kont i przyjęte zasady prowadzenia ksiąg rachunkowych nie zapewniały ujęcia operacji w sposób rzetelny i bezbłędny, tak aby właściwie był przedstawiony stan majątkowy i stan finansowy jednostek. Brak wyodrębnienia regulacji w zakresie zasad rachunkowości dla każdej z jednostek naruszał postanowienia art. 4 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który obowiązuje kierowników jednostek do wdrożenia i aktualizacji zasad rachunkowości. Natomiast brak wyodrębnienia ksiąg rachunkowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych naruszał podstawowe zasady rachunkowości określone w ustawie o rachunkowości. Zgodnie z zapisami art. 4 ust. 1-3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy – dla każdej jednostki organizacyjnej należało prowadzić odrębne księgi rachunkowe w celu zapewnienia ujmowania w tych księgach wyłącznie zdarzeń związanych z poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi, a w konsekwencji rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej, a także wyniku finansowego każdej

z jednostek oraz w celu umożliwienia sporządzenia obowiązujących te jednostki sprawozdań finansowych.

Analiza ksiąg rachunkowych prowadzonych w Urzędzie Gminy w Daszynie wykazała, że Urząd Gminy w Daszynie prowadził księgi rachunkowe wspólnie dla: budżetu Gminy Daszyna, Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Daszynie, Gminnej Biblioteki Publicznej w Daszynie, Szkoły Podstawowej w Mazewie, Szkoły Podstawowej w Daszynie, Gimnazjum w Daszynie, oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Daszynie z Filią w Mazewie, bez wyodrębnienia dzienników dla obsługiwanych jednostek. Zapisy w księgach wskazywały, że ewidencjonowano w nich operacje finansowe, które dotyczyły kilku jednostek organizacyjnych Gminy Daszyna – bez możliwości wyodrębnienia danych dotyczących poszczególnych jednostek. Stosowana praktyka była niezgodna z przepisami art. 4 ust. 1, 2 i 3 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, jak i z art. 4 ust. 5 ww. ustawy określającym jednoznaczny rozkład odpowiedzialności za prowadzone księgi rachunkowe każdej jednostki, zgodnie z którym to przepisem - kierownik jednostki ponosi odpowiedzialność za wykonanie obowiązków w zakresie rachunkowości.

Natomiast w odniesieniu do dowodów źródłowych stwierdzono, iż operacje związane z dysponowaniem środkami wykonywane były przez Wójta Gminy. Kierownicy poszczególnych jednostek dokonywali weryfikacji wydatków pod względem merytorycznym, natomiast zatwierdzenie do zapłaty następowało w Urzędzie Gminy przez Wójta Gminy lub Sekretarza Gminy. Tymczasem, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – odpowiedzialność za gospodarkę finansową ponosi kierownik każdej jednostki sektora finansów publicznych.

Brak wyodrębnienia ksiąg rachunkowych dla poszczególnych jednostek organizacyjnych i tym samym ewidencjonowania zdarzeń gospodarczych odrębnie dla każdej jednostki, jak również brak prowadzenia, zarówno w organie jak i w jednostce, kont 222 i 223 – spowodował, że poszczególne jednostki organizacyjne Gminy Daszyna, w tym również Urząd Gminy w Daszynie, w okresie objętym kontrolą nie sporządzały jednostkowych sprawozdań budżetowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-Z, Rb-N. Powyższe wynikało ze wskazanego powyżej faktu prowadzenia wspólnej ewidencji księgowej Urzędu i jednostek, bez wydzielenia poszczególnych kont poprzez analitykę, co nie pozwalało na ustalenie wysokości wydatków i dochodów poszczególnych jednostek (jak również danych dotyczących innych operacji finansowych) i tym samym sporządzenia jednostkowych sprawozdań budżetowych.

Sprawozdania budżetowe Rb-27S i Rb-28S sporządzane były od razu jako sprawozdania zbiorcze z wykonania dochodów i wydatków jednostki samorządu terytorialnego.

Sporządzanie jednostkowych sprawozdań budżetowych było wymagane przez unormowania:

- § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 109), gdzie wskazano, że sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, kierowników



jednostek obsługujących i naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej,

- § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773), zgodnie z którym - w ramach sprawozdań Rb-Z, Rb-UZ, Rb-N i Rb-UN wprowadza się m.in. sprawozdania jednostkowe sporządzane przez kierownika jednostki sporządzającej takie sprawozdanie na podstawie ksiąg rachunkowych lub ewidencji księgowej danej jednostki oraz innych dokumentów dotyczących tej jednostki.

Ponadto stwierdzono, że w związku z faktem, iż jednostka posiadała jeden wspólny rachunek bankowy, służący zarówno do obsługi organu, Urzędu Gminy oraz do obsługi jednostek organizacyjnych (GOPS w Daszynie, Szkoły Podstawowej w Mazewie, Szkoły Podstawowej w Daszynie, Gminnej Biblioteki Publicznej w Daszynie) oraz faktem, iż jednostka prowadziła obsługę księgową wszystkich jednostek organizacyjnych bez wyodrębnienia ksiąg rachunkowych obsługiwanych jednostek – nie były również sporządzane sprawozdania finansowe dla jednostek organizacyjnych, tj. Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Daszynie, Szkoły Podstawowej w Mazewie, Szkoły Podstawowej w Daszynie, oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Daszynie. Sporządzony w dniu 31 marca 2017 roku bilans Urzędu Gminy – jako jednostki, obejmował swym zakresem całość ksiąg rachunkowych.

Biorąc pod uwagę ustalony stan faktyczny, należy również podnieść, że od dnia 1 stycznia 2016 roku wprowadzone zostały do ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1875 ze zm.), poprzez dodanie art. 10a – 10d, normy prawne dotyczące prowadzenia wspólnej obsługi organizacyjnej, administracyjnej lub finansowej jednostek organizacyjnych gminy. Zgodnie z ww. przepisami - wspólną obsługę mogą prowadzić urząd gminy, inna jednostka organizacyjna gminy, jednostka organizacyjna związku międzygminnego albo jednostka organizacyjna związku powiatowo-gminnego. Rada gminy w odniesieniu do jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1, określa, w drodze uchwały, w szczególności:

- 1) jednostki obsługujące;
- 2) jednostki obsługiwane;
- 3) zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Prowadzenie wspólnej rachunkowości jednostek organizacyjnych przez Urząd Gminy w Daszynie potwierdził w wyjaśnieniu z dnia 16 listopada 2017 roku Wójt Gminy Daszyna – Zbigniew Wojtera, wskazując m.in., iż „Rada Gminy w Daszynie nie podejmowała uchwały dotyczącej obsługi placówek oświatowych przed 01.01.2016 r. Rada Gminy w Daszynie, nie podejmowała uchwały dotyczącej obsługi stosownie do przepisów obowiązujących od 01.01.2016 r. Urząd Gminy prowadzi obsługę finansową wszystkich jednostek w tym GOPS i GBP. (...)”

4. Jak wskazano powyżej Urząd Gminy w Daszynie prowadził wspólne księgi rachunkowe Urzędu i jednostek organizacyjnych, w tym rachunkowość Gminnej

Biblioteki Publicznej w Daszynie. Należy zatem zauważyć, że zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.), instytucja kultury z chwilą wpisu do rejestru uzyskuje odrębną od samorządu osobowość prawną i prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową, co wskazane zostało w art. 27, zgodnie z którym - instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Samodzielność instytucji kultury, jako osoby prawnej, oznacza m.in., że organizator nie może w sposób dowolny samodzielnie modyfikować zakresu działalności instytucji kultury, nie może decydować, według jakich zasad taka instytucja będzie działała oraz według jakich reguł instytucja kultury będzie prowadziła swoją gospodarkę finansową. Instytucja kultury, jako osoba prawna jest odrębnym w stosunku do gminy podmiotem prawa, z własnym majątkiem, środkami trwałymi, przychodami oraz kosztami, samodzielnie gospodarującym w ramach posiadanych środków (art. 27 ust. 1 i art. 28 ust. 1 wskazanej ustawy).

Biorąc powyższe pod uwagę Urząd Gminy w Daszynie nie może prowadzić obsługi finansowo-księgowej instytucji kultury, którą jest Gminna Biblioteka Publiczna w Daszynie – bez stosownej uchwały, o której mowa w art. 10b ustawy o samorządzie gminnym.

5. Analiza ksiąg rachunkowych wykazała, iż zarówno w zakresie budżetu, jak też również Urzędu Gminy jako jednostki budżetowej, nie były prowadzone konta: 222 – Rozliczenie dochodów budżetowych i 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych, które to konta - 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 ze zm.) – służyły do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych oraz dokonanych przez te jednostki wydatków budżetowych. Wskazane konta wprowadzone zostały przez Wójta Gminy Daszyna do obowiązującej polityki rachunkowości zarządzeniem nr 48A/2012 z dnia 1 sierpnia 2012 roku – w zakresie planu kont dla budżetu. Zatem, mimo że jednostka kontrolowana wprowadziła wskazane konta do polityki rachunkowości – konta te w praktyce nie były stosowane. Analogiczna sytuacja stwierdzona została w zakresie kont 222 i 223 dla Urzędu Gminy, które wprowadzone zostały do planu kont – wykazu kont Urzędu i jednostek budżetowych – stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 48A/2012 – przy czym faktycznie konta te nie były w ramach ksiąg rachunkowych Urzędu stosowane.

Wpływ dochodów realizowanych przez Urząd Gminy księgowany był bezpośrednio w organie, na kontach Wn 133-1 oraz Ma 901-1 – Dochody budżetu. Powyższe naruszało przepisy ww. rozporządzenia Ministra Finansów, zgodnie z którymi - na koncie Ma 901 należało ujmować dochody budżetu: [1] na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych,

w korespondencji z kontem 222, [2] na podstawie sprawozdań innych organów w zakresie dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, w korespondencji z kontem 224, [3] z tytułu rozrachunków z innymi budżetami za dany rok budżetowy, w korespondencji z kontem 224, [4] z innych tytułów, w szczególności subwencje i dotacje, w korespondencji z kontem 133, [5] pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, w korespondencji z kontem 133, [6] pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, w korespondencji z kontem 133. Z opisu zasad funkcjonowania konta 901 wynikało, które dochody są dochodami bezpośrednio organu (w tym: udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, wpływy z podatku od spadków i darowizn, wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych, wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych opłaconego w formie ryczałtu, wpływy z tytułu opłaty skarbowej, subwencje i dotacje, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, wpływy nadwyżek środków obrotowych z zakładów budżetowych, inne dochody na podstawie ustaw, przepisów wykonawczych wydanych w oparciu o ustawy oraz umów i porozumień, z których wynika obowiązek przekazywania środków bezpośrednio na podstawowy rachunek budżetu). Pozostałe dochody są dochodami jednostek budżetowych gminy i winny być księgowane na koncie 901 na podstawie sprawozdań Rb-27S tych jednostek, w korespondencji z kontem 222. Analiza zapisów dokonanych na koncie 901 wykazała, iż wpływ dochodów księgowany był poprzez konta Wn 133 Ma 901 w sposób syntetyczny, tj. kwotą zbiorczą wynikającą z danego wyciągu bankowego, bez uwzględnienia klasyfikacji budżetowej.

Ewidencja wydatków na koncie 902 prowadzona była w sposób analogiczny jak ewidencja dochodów na koncie 901, tj. wszystkie wydatki ewidencjonowane były na kontach: Wn 902 Ma 133-2. Zgodnie z opisem do konta 902 zawartym w przepisach ww. rozporządzenia, na stronie Wn konta 902 należało ujmować w szczególności wydatki: [1] jednostek budżetowych na podstawie ich sprawozdań budżetowych, w korespondencji z kontem 223, [2] realizowane z kredytu uruchomionego w formie realizacji zleceń płatniczych, w korespondencji z kontem 134. Jednocześnie wskazano, że ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 902 powinna umożliwiać ustalenie stanu poszczególnych wydatków budżetu według podziałek klasyfikacji. Przy czym wszystkie wydatki ewidencjonowane były syntetycznie na podstawie wyciągu bankowego, z krótkim opisem „wydatki”, „zwrot wydatków”, „dochody”. Tym samym wydatki na koncie 902 ewidencjonowane były z pominięciem klasyfikacji budżetowej wymaganej wskazanym rozporządzeniem. Natomiast „zwroty wydatków” księgowane były ze znakiem ujemnym Wn 902 Ma 133-2.

W odniesieniu do konta 901 i 902 ustalono, iż opis tych kont zawarty w załączniku nr 1 do zarządzenia Wójta Gminy nr 48A/2012, określał m.in. że na stronie Ma konta 901 i stronie Wn konta 902 ujmuje się odpowiednio: dochody budżetu na podstawie finansowych sprawozdań jednostek budżetowych w korespondencji z kontem 222, natomiast wydatki jednostek budżetowych na podstawie ich sprawozdań budżetowych w korespondencji z kontem 223. Zatem polityka rachunkowości, również przy opisie kont 901 i 902, zakładała prowadzenie kont 222 i 223, jak również sporządzanie przez jednostki sprawozdań budżetowych, przy czym praktyka stosowana w Urzędzie

Gminy była całkowicie odmienna i niezgodna z przyjętą polityką rachunkowości, jak również przepisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów.

6. Na dzień 31 grudnia 2016 roku konto 130 wykazywało saldo końcowe Wn w kwocie 13.551,94 zł, które wynikało z sald częściowych Wn 130-3 – Dochody VAT, oraz Wn 130-66-3 – Dystrybucja gazu VAT. Zasady funkcjonowania konta księgowego 130 – Rachunek bieżący jednostki, zostały określone w załączniku nr 3 do 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. Stosownie do ww. przepisów, konto 130 służyło do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bieżącym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Zapisy na koncie 130 powinny być dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić pełna zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Na koncie 130 obowiązuje zachowanie zasady czystości obrotów, co oznacza, że do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny. Konto 130 mogło służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W takim przypadku saldo konta 130 w zakresie zrealizowanych wydatków podlegało okresowemu przeksięgowaniu na podstawie sprawozdań budżetowych na stronę Ma konta 800, a w zakresie dochodów – na stronę Wn konta 800. Ewidencja szczegółowa do konta 130 powinna być prowadzona w szczególności planu finansowego dochodów i wydatków budżetowych. Konto 130 mogło wykazywać saldo Wn, które oznaczało stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 wynikało z sald ewidencji szczegółowej prowadzonej dla:

[1] wydatków budżetowych; konto 130 w zakresie wydatków budżetowych mogło wykazywać saldo Wn, które oznaczało stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku;

[2] dochodów budżetowych; konto 130 w zakresie dochodów budżetowych mogło wykazywać saldo Wn, które oznaczało stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu.

Saldo konta 130 powinno zostać zlikwidowane. Zatem wskazane konto na dzień 31 grudnia 2016 roku winno zostać wyzerowane, co również wynikało z zapisu zawartego w opisie konta 130 (załącznik nr 2 do zarządzenia nr 48A/2012), gdzie wskazano, że saldo konta 130 w zakresie zrealizowanych wydatków podlega przeksięgowaniu na koniec roku budżetowego na stronę Ma konta 800 a w zakresie dochodów na stronę Wn konta 800.

7. Stwierdzono nieprawidłowe wykazanie w bilansie jednostki, wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku, aktywów rzeczowych. W pozycji A.II.1.5 – Inne środki trwałe, wykazano wartość 0,00 zł, przy czym wg zapisów księgi inwentarzowej (grupy 0-VIII środków trwałych oraz WNiP) wartość początkowa grupy VIII wynosiła 960.997,97 zł, zaś naliczone umorzenie 430.531,04 zł. Wobec

powyższego, wartość netto grupy VIII stanowiła kwota 530.466,93 zł, która to wartość wykazana była w pozycji A.II.1.3 – Urządzenia techniczne i maszyny, w łącznej kwocie 4.941.719,23 zł, czyli w pozycji gdzie winny być wykazane tylko środki trwałe zaewidencjonowane w grupach III-VI. Tym samym w pozycji A.II.1.3 winna zostać wykazana wartość netto środków trwałych z grup III, IV, V i VI w kwocie łącznej 4.411.252,30 zł, zaś w pozycji A.II.1.5 kwota 530.466,93 zł stanowiąca wartość netto środków trwałych ujętych w grupie VIII.

### **W zakresie rozrachunków i roszczeń**

1. Nie wszystkie zobowiązania regulowane były terminowo, co stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześnie zaciągniętych zobowiązań.
2. Stwierdzono nieterminowy zwrot zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr 20/2014 z dnia 26 lutego 2015 roku, zawartej z Zakładem Usług Wodociągowo-Hydraulicznych Ewa Cłapa, 97-310 Moszczenica, Gazomia Nowa 18A, na wykonanie zadania pn. „Uporządkowanie gospodarki wodno-ściekowej na terenie Gminy Daszyna poprzez budowę systemu kanalizacji zagrodowej – przydomowe oczyszczalnie ścieków – etap II”. Kwota ogółem zabezpieczenia wynosiła 115.133,00 zł, z tego 70% - zgodnie z zapisami zawartej umowy - należało zwrócić w ciągu 30 dni od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego robót, a 30% - w terminie 15 dni po upływie okresu rękojmi. Protokół odbioru robót sporządzono w dniu 31 lipca 2014 roku. Jednostka zwróciła wykonawcy kwotę 80.593,10 zł tytułem 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy w dniu 10 lutego 2015 roku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1570 ze zm.), zgodnie z którym - zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.

### **W zakresie wykonania budżetu**

1. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan finansowy, co wskazane zostało w art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, określającego, że podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków jednostki budżetowej. Stwierdzono, że plany finansowe jednostek budżetowych, w tym Urzędu Gminy w Daszynie, w latach 2015 - 2017 ustalane były przez Wójta Gminy Daszyna.

Wójt Gminy Daszyna zarządzeniami: nr 4/2015 z dnia 31 stycznia 2015 roku, nr 6/2016 z dnia 27 stycznia 2016 roku, nr 8/2017 z dnia 30 stycznia 2017 roku ustalił układy wykonawcze wydatków budżetu gminy obejmujące plany finansowe poszczególnych jednostek: Zespołu Szkół w Daszynie, Publicznej Szkoły Podstawowej w Mazewie, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Daszynie, Urzędu Gminy w Daszynie.

Stosownie do art. 249 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych - zarząd 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. Natomiast stosownie do zapisu art. 249 ust. 2 powyższej ustawy - jednostki organizacyjne jednostki samorządu terytorialnego dostosowują projekty planów do uchwały budżetowej. Zatem biorąc powyższe pod uwagę, kompetencje związane z ustaleniem ostatecznych planów finansowych jednostek organizacyjnych gminy, stosownie do kwot przyjętych w uchwale budżetowej na dany rok, należą do kierowników poszczególnych jednostek organizacyjnych a nie do wójta gminy. Wójt Gminy Daszyna, na podstawie art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, winien ustalić jedynie plan finansowy dla Urzędu Gminy w Daszynie.

2. Gmina Daszyna w uchwale budżetowej na rok 2017 ujęła w klasyfikacji budżetowej dział 750 – Administracja publiczna, rozdział 75095 – Pozostała działalność, § 6290 – Środki na dofinansowanie własnych inwestycji gmin, powiatów (związków gmin, związków powiatowo-gminnych, związków powiatów) samorządów województw, pozyskane z innych źródeł, środki w wysokości 2.462.000,00 zł, które pochodzić miały od dwóch podmiotów:

[1] SNS FOODS Sp. z o.o. - w kwocie 1.162.000,00 zł,

[2] ROYAL CHICKEN Sp. z o.o. - w kwocie 1.300.000,00 zł.

W dniu 17 listopada 2016 roku Gmina Daszyna zawarła umowę darowizny z firmą ROYAL CHICKEN Sp. z o.o. z siedzibą w Kutnie, na podstawie której wskazany podmiot oświadczył, że daruje Gminie kwotę pieniężną w wysokości 1.300.000,00 zł netto, zaś Gmina oświadczyła, że darowiznę tę przyjmuje. Gmina zobowiązała się do przeznaczenia przedmiotu darowizny na realizację działalności inwestycyjnej w ramach zadań własnych Gminy Daszyna. Darowizna miała zostać przekazana w dwóch częściach: 300.000,00 zł netto do dnia 15 grudnia 2016 roku; 1.000.000,00 zł netto do dnia 31 kwietnia 2017 roku. Darczyńca oświadczył, że jest to pierwsza darowizna, którą czyni na rzecz Gminy, jak również że zobowiązuje się do pokrycia wszystkich ewentualnych kosztów związanych z darowizną. Umowa podpisana została ze strony Gminy Daszyna przez Wójta Gminy – Zbigniewa Wojterę.

Aneksem nr 1 z dnia 14 grudnia 2016 roku strony zmieniły wysokość wpłaty darowizny na łączną sumę 1.569.000,00 zł brutto, w tym: 369.000,00 zł brutto do przekazania do dnia 15 marca 2017 roku i 1.230.000,00 brutto do dnia 30 kwietnia 2017 roku. Aneksem nr 2 z dnia 14 marca 2017 roku dokonano kolejnej zmiany terminów przekazania darowizny: 369.000,00 zł brutto do dnia 15 maja 2017 roku i 1.230.000,00 zł brutto do dnia 30 sierpnia 2017 roku.

W związku z zawieraniem umowami należy zauważyć, iż przedmiotowa umowa darowizny sporządzona została w formie pisemnej, nie zaś w formie aktu notarialnego (w zakresie oświadczenia darczyńcy). Zgodnie z art. 890 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.), oświadczenie darczyńcy powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Jednakże umowa darowizny zawarta bez zachowania tej formy staje się ważna, jeżeli przyrzeczone świadczenie zostało spełnione.

W ustnym wyjaśnieniu Skarbnik Gminy Daszyna poinformowała kontrolujących, że środki, o których mowa w powyższej umowie nie wpłynęły.

Biorąc powyższe pod uwagę i stan faktyczny dotyczący umowy darowizny zawartej z ROYAL CHICKEN z dnia 17 listopada 2016 roku, należy stwierdzić, iż przyjmując w dniu 27 stycznia 2017 roku budżet na 2017 rok – Gmina Daszyna nie miała podstaw planowania dochodów w wysokości 1.300.000,00 zł związanych z ww. umową, gdyż oświadczenie darczyńcy nie zostało złożone w formie aktu notarialnego, zaś zawarta umowa ze względu na brak wpłaty przyrzeczonych środków, była umową nieważną.

3. W wieloletniej prognozie finansowej przyjętej na lata 2016-2030 (wersja pierwotna i wersja po zmianach na dzień 29 grudnia 2016 roku) wartości rozchodów ujęte w prognozie w zakresie lat: 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2023, 2024, 2025 i 2030 – nie odpowiadały sumie wartości wynikających z poszczególnych harmonogramów spłat zaciągniętych zobowiązań.

WPF	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2030
rozchody wg harmonogramów spłat	230 007,27	181 176,77	371 563,67	821 563,67	344 563,67	971 489,27	1 702 293,99	1 413 990,68	1 050 485,97	1 457 000
2016-2030 pierw.	611 007,27	212 176,77	563 563,67	621 563,67	527 563,67	1 178 489,27	1 264 293,99	1 351 990,68	990 485,97	1 317 000
2016-2030 ostat.	580 007,27	181 176,77	530 563,07	621 563,67	527 563,67	1 178 489,27	1 264 293,99	1 351 990,68	990 485,97	1 317 000
2017-2030 pierw.	230 007,27	181 176,77	370 563,67	821 563,67	344 563,67	971 489,27	1 702 293,99	1 413 990,68	1 050 485,97	1 414 650
2017-2030 ostat.	230 007,27	181 176,77	370 563,67	821 563,67	2 744 563,67	3 371 489,27	1 702 293,99	1 413 990,68	1 050 485,97	1 457 000
Różnica między harmonogramami a WPF 2017-2030 ostat.	0	0	1 000,00	0	2 400 000,00	2 400 000,00	0	0	0	0

Wartości przyjęte na podstawie harmonogramów spłat wynikały m.in. z uwzględnienia pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, która zawarta została w dniu 17 lutego 2016 roku z odroczonym terminem spłaty do 30 czerwca 2017 roku, w kwocie 847.000,00 zł. Na dzień 27 stycznia 2016 roku, tj. dzień uchwalania WPF na lata 2016-2030, pożyczka nie była zaciągnięta i tym samym Gmina nie znając harmonogramu spłat zakładała wyższe bądź niższe środki na spłatę planowanego zobowiązania, jednak na dzień wprowadzania ostatniej zmiany do WPF na lata 2016-2030 Gmina posiadała już harmonogram spłat wskazanej pożyczki i mogła rozchody na wskazane lata wykazać w prawidłowej wysokości. Przyjęte do WPF na lata 2016-2030 wartości rozchodów podlegających spłacie w latach: 2026, 2027, 2028 i 2029 wykazane zostały w prawidłowych wartościach w obu wersjach WPF.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2017-2030 przyjętej w dniu 27 stycznia 2017 roku stwierdzono rozbieżności w odniesieniu do wartości wynikających z harmonogramów w dwóch przypadkach: dla roku 2019 o 1.000,00 zł, która może wynikać z błędu rachunkowego oraz dla roku 2030, gdzie rozchody zostały zaniżone o kwotę 41.350,00 zł. Natomiast w zakresie rozchodów ujętych w wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2030, po zmianie dokonanej uchwałą z dnia 1 września 2017 roku stwierdzono, że zostały ujęte wartości rozchodów w wysokościach zgodnych z harmonogramami spłat. Do rozchodów zaplanowanych na rok 2021 i 2022 uwzględniono rozchody związane z wykupem obligacji, który to wykup zaplanowany został w każdym roku w kwotach 2.400.000,00 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę, w szczególności w odniesieniu do roku 2016, należy zauważyć, iż zgodnie z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych - wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i tym samym dane

zawarte w prognozie w zakresie rozchodów powinny wynikać z harmonogramów spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji.

4. W dniu 17 maja 2017 roku Gmina Daszyna dokonała zwrotu środków w kwocie 107.681,24 zł (WB nr 095/2017), które uzyskała wcześniej z budżetu UE na realizację projektu „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego”. Zwrot środków dotacji na rachunek Instytucji Zarządzającej nastąpił w związku z wydaną przez IZ decyzją administracyjną nr 27/2015/PR z dnia 28 października 2015 roku, na którą to decyzję następnie Gmina Daszyna złożyła skargę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2016 roku (sygn. akt III SA/Łd 1289/15) oddalił skargę Gminy Daszyna na decyzję Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 29 października 2015 roku w przedmiocie określenia kwoty przypadającej do zwrotu. Następnie Naczelny Sąd Administracyjny na posiedzeniu w dniu 2 lutego 2017 roku oddalił skargę kasacyjną złożoną przez Gminę Daszyna na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2016 roku. Wydatek związany ze zwrotem kwoty 107.681,24 zł ujęty został w klasyfikacji budżetowej dział 400 rozdział 40004 § 6660, przy czym zabezpieczenie środków nastąpiło dopiero uchwałą nr XLIV/230/2017 z dnia 14 czerwca 2017 roku, na mocy której Rada Gmina zwiększyła plan wydatków rozdziału 40004 – Dostarczanie paliw gazowych o kwotę 152.625,24 zł, w tym: 44.944,00 zł jako wydatki bieżące z przeznaczeniem na zapłatę odsetek z tytułu zwrotu środków oraz kwotę 107.681,24 zł jako wydatki majątkowe. Zatem wydatek w kwocie 107.681,24 zł nastąpił bez wcześniejszego zabezpieczenia środków w budżecie, co spowodowało naruszenie art. 254 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym – w toku wykonywania budżetu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.
5. Rada Gminy w Daszynie środki na wydatki w klasyfikacji budżetowej dział 700 rozdział 70005 § 4300 zabezpieczyła uchwałą nr XXXIX/201/2017 z dnia 27 stycznia 2017 roku, w kwocie 150.000,00 zł, co uszczegółowione zostało zarządzeniem Wójta Gminy Daszyna nr 8/2017 z dnia 30 stycznia 2017 roku, ustalającym układ wykonawczy wydatków budżetu gminy obejmujący plan finansowy Urzędu Gminy w Daszynie. Plan wydatków zwiększony został zarządzeniami Wójta Gminy Daszyna:
  - nr 55/2017 z dnia 25 sierpnia 2017 roku o 7.500,00 zł – plan po zmianach 157.500,00 zł,
  - nr 65/2017 z dnia 29 września 2017 roku o 12.200,00 zł – plan po zmianach 169.000,00 zł,
  - nr 68/2017 z dnia 16 października 2017 roku o 40.000,00 zł – plan po zmianach 209.700,00 zł.

Analiza wydruku wydatków poniesionych ze środków ww. klasyfikacji budżetowej wykazała, że na dzień 18 sierpnia 2017 roku dokonano już wydatków na łączną kwotę 151.377,79 zł i tym samym plan wydatków przekroczony został o kwotę 1.377,79 zł. Wskazane przekroczenie pozostało bez zmian do dnia zwiększenia środków o 7.500,00 zł, które to zwiększenie



nastąpiło w dniu 25 sierpnia 2017 roku. Po dokonanych zwiększeniach środków stan wolnych środków wynosił 6.122,21 zł. W okresie od dnia 30 sierpnia do dnia 6 września 2017 roku poniesione zostały wydatki na kwotę 3.517,00 zł, tym samym stan wolnych środków na dzień 6 września 2017 roku wynosił 2.605,21 zł.

W dniu 12 września 2017 roku Wójt Gminy Daszyna zawarł umowę o wykonanie robót remontowych nr 93/2017 z P.P.H.U. „Godleś”, za wynagrodzeniem kosztorysowym w wysokości 18.898,00 zł netto, tj. 23.244,54 zł brutto. Przedmiotem umowy było wykonanie robót remontowych w kotłowni w Daszynie po pożarze wg załączonego do umowy kosztorysu. Umowa zawierała kontrasygnatę Skarbnika Gminy Daszyna. Do dnia 6 września 2017 roku poniesione zostały wydatki w powyższej klasyfikacji w łącznej kwocie 154.894,79 zł, tym samym stan wolnych środków na dzień zaciągnięcia przedmiotowego zobowiązania wynosił 2.605,21 zł. Wobec powyższego zaciągnięcie przez Wójta Gminy w dniu 12 września 2017 roku zobowiązania w kwocie 23.244,54 zł nastąpiło bez wcześniejszego zabezpieczenia środków w budżecie, co stanowiło naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym – wójtowi przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

6. W dniu 27 stycznia 2017 roku Gmina Daszyna dokonała zwrotu środków w kwocie 201.597,47 zł uzyskanych z budżetu UE na realizację projektu „Budowa społeczeństwa informacyjnego w Gminie Daszyna”. Wskazany zwrot środków dotacji na rachunek Instytucji Zarządzającej nastąpił w wyniku wydania przez IZ decyzji administracyjnej nr 10/RP/2015 z dnia 23 czerwca 2015 roku. Wydatek związany ze zwrotem kwoty 201.597,47 zł ujęty został w klasyfikacji budżetowej w dziale 750, rozdziale 75023, § 6660, przy czym zabezpieczenie środków nastąpiło dopiero uchwałą nr XLI/209/2017 z dnia 24 marca 2017 roku, na mocy której Rada Gminy zwiększyła plan wydatków w rozdziale 75023 o kwotę 282.401,12 zł, w tym 201.597,47 zł jako wydatki majątkowe oraz 80.803,65 zł jako wydatki bieżące z przeznaczeniem na zapłatę odsetek od zwracanej kwoty. Zatem wydatek w kwocie 201.597,47 zł nastąpił bez wcześniejszego zabezpieczenia środków w budżecie, co naruszało art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
7. Analiza zawartych przez Gminę Daszyna umów z wykonawcami w ramach zadań inwestycyjnych pn.: „Rewitalizacja zabytkowego parku w Daszynie” oraz „Centrum Sportowo-Rehabilitacyjne w Daszynie wraz z halą sportową w Daszynie” wykazała, że umowy: nr 10/2016 z dnia 18 stycznia 2016 roku, nr 41/2016 z dnia 17 lutego 2016 roku, nr 45/2016 z dnia 25 lutego 2016 roku, nr 89/2016 z dnia 2 czerwca 2016 roku, nr 90/2016 z dnia 2 czerwca 2016 roku, nr 94/2016 z dnia 2 czerwca 2016 roku, nr 158/2016 z dnia 12 grudnia 2016 roku, nr 163/2016 z dnia 20 grudnia 2016 roku, nr 100/2016 i 101/2016 z dnia 30 maja 2016 roku, nr 92/2016 z dnia 2 czerwca 2016 roku, nr 93/2016 z dnia 2 czerwca 2016 roku – podpisane zostały ze strony Gminy Daszyna przez Wójta Gminy – Zbigniewa Wojterę, przy czym umowy te nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Gminy. Należy podnieść, iż przy zawieraniu umów skutkujących zaciągnięciem przez gminę zobowiązań pieniężnego wymagana jest każdorazowo zgoda skarbnika gminy bądź osoby upoważnionej,

która udzielana jest w formie kontrasygnaty. Brak kontrasygnaty Skarbnika Gminy Daszyna w zakresie powyższych umów był niezgodny z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym określającym, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

### **W zakresie podatków lokalnych**

1. Postanowieniami Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi nr S.K.O.4100.19.2017 z dnia 3 lutego 2017 roku oraz nr S.K.O.4100.75.2017 z dnia 23 lutego 2017 roku wyznaczono Wójta Gminy Daszyna jako organ właściwy do załatwiania spraw dotyczących zobowiązań podatkowych i innych spraw normowanych przepisami prawa podatkowego na rok 2017 m.in. Wójta Gminy Witonia oraz Zastępcy Wójta Gminy Grabów. W dokumentacji przedłożonej inspektorom kontroli znajdowały się wnioski Wójta Gminy Witonia oraz Wójta Gminy Grabów o naliczenie należnych podatków na 2017 rok, karty jednostek opodatkowania (zestawienie obejmujące przedmiot opodatkowania w podatkach od nieruchomości, rolnym i leśnym) oraz decyzje wymiarowe wydane przez Wójta Gminy Daszyna.

Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2101 ze zm.), podstawę m.in. wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Wójt Gminy Daszyna, jako organ podatkowy właściwy dla osób wskazanych powyżej, by wypełnić dyspozycję tego przepisu przy wymiarze podatków powinien dysponować co najmniej aktualnymi wypisami z ewidencji gruntów i budynków. Ponadto powinien dysponować informacjami na podatek od nieruchomości, rolnej i leśnej (chyba że te dokumenty zostały mu przekazane w latach ubiegłych w związku z wymiarem podatków w latach ubiegłych), uchwałami w sprawie stawek w podatku od nieruchomości, obniżenia średniej ceny skupu towarów przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnej i leśnej.

2. W decyzjach wymiarowych dotyczących podatków lokalnych nie określano precyzyjnie przedmiotu opodatkowania, tj. m.in. nie wskazywano numerów działek, których dotyczy przedmiotowa decyzja.
3. Przypisu podatku na kontach podatników dokonywano pod datą wydania decyzji. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 21 §1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.), zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.
4. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych, stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powołanym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji (Wójt Gminy Daszyna) dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art. 274a powołanej

ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Inspektorzy RIO w Łodzi przeprowadzili kontrolę w oparciu o: [1] dokumenty składane przez podatników; [2] dane z ewidencji gruntów oraz kartoteki budynków, do których organ podatkowy ma dostęp; [3] dane z Systemu Informacji Przestrzennej Urzędu Gminy Daszyna (<http://daszyna.e-mapa.net> wraz z dostępnymi tam narzędziami, takimi jak możliwość mierzenia powierzchni i odległości, ortofotomapa. Uwagi dotyczą nw. podmiotów:

- (...) <sup>4</sup>. Wątpliwości kontrolujących w zakresie prawidłowości opodatkowania dotyczą: [1] różnic w zakresie powierzchni użytkowej budynku wynikającej z deklaracji podatnika a powierzchni użytkowej wynikającej z zawiadomienia ze Starostwa; [2] wartości budowli deklarowanych przez podatnika – podatnik wskazał tylko wybudowanie parkingu, natomiast decyzja o pozwoleniu na budowę obejmowała także inne obiekty budowlane;

- (...) <sup>5</sup>.

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1892), opodatkowaniu tym podatkiem podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. W przedmiotowym stanie faktycznym, grunty niewykorzystywane przez podatników na prowadzenie działalności gospodarczej winny zostać opodatkowane podatkiem rolnym, a nie podatkiem od nieruchomości w stawce jak dla gruntów pozostałych (...) <sup>6</sup>. Jeśli ww. grunty są zajęte na wykonywanie działalności gospodarczej, należy je wówczas opodatkować podatkiem od nieruchomości wg stawek maksymalnych;

- (...) <sup>7</sup>. Obowiązkiem organu podatkowego będzie ustalenie w jakim zakresie przedmiotowa działka jest wykorzystywana na działalność gospodarczą i podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, a w jakim zakresie

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

podatkiem rolnym; [2] z ewidencji gruntów wynika, że właścicielem działki (...) <sup>8</sup> jest małżeństwo (wspólność), natomiast właścicielem działki (...) <sup>9</sup> – małżeństwo (udział 1/2) oraz jeden z małżonków (udział 1/2). Wymiar podatku dla ww. działek następował w drodze jednej decyzji wystawionej na małżonka posiadającego większy w niej udział. Prawidłowo, każdy z małżonków jest stroną postępowania podatkowego i winien być adresatem decyzji wymiarowej;

- (...) <sup>10</sup>;

- (...) <sup>11</sup>.

5. Stwierdzono nieprawidłowości w opodatkowaniu nieruchomości objętych koncesjami na wydobycie kopalin: (...) <sup>12</sup>

Mając na uwadze powyższe ustalenia nie można określić, czy tereny wykorzystywane na działalność w zakresie wydobycia kruszywa zostały prawidłowo opodatkowane podatkiem od nieruchomości.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, wyrażonym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 20 marca 2013 roku (I SA/Łd 1394/12) <sup>13</sup>, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości wg stawek jak dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, podlega cały obszar objęty koncesją.

6. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zwolnienia z podatku rolnego na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, co dotyczyło nw. decyzji:

- Fn.W.3121/1-15/2016 z dnia 9 września 2016 roku, na mocy której zwolniono całkowicie z podatku rolnego grunty o powierzchni 13,0449 ha za okres od 1 lipca 2016 roku do 30 kwietnia 2021 roku oraz zastosowano ulgę w podatku rolnym w zakresie ww. gruntów: [1] 75% w okresie 1 maja 2021 –

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5B8ACDFA4E>; wyrokiem z dnia 29 września 2015 roku (II FSK 2089/13) Naczelny Sąd Administracyjny oddalił skargę kasacyjną na powoływany wyrok WSA w Łodzi.

30 kwietnia 2022 roku; [2] 50% w okresie 1 maja 2022 – 30 kwietnia 2023 roku (akt notarialny Rep. A nr 2547/2016 z dnia 29 kwietnia 2016 roku; decyzja wydana na rzecz (...)<sup>14</sup> Wójta Gminy Daszyna).

Zgodnie z art. 132 §1 ustawy Ordynacja podatkowa, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, ich zastępcy oraz skarbnik jednostki samorządu terytorialnego podlegają wyłączeniu od załatwiania spraw dotyczących ich zobowiązań podatkowych lub innych spraw normowanych przepisami prawa podatkowego. Przepis §1 stosuje się również do spraw dotyczących m.in. małżonka osób wymienionych powyżej (art. 132 § 2 pkt 1 ustawy). W przypadku wyłączenia organu, samorządowe kolegium odwoławcze<sup>15</sup> wyznacza, w drodze postanowienia, organ właściwy do załatwienia sprawy.

Zauważyć należy, że stosownie do brzmienia art. 247 §1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa, organ podatkowy stwierdza nieważność decyzji ostatecznej, która została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. Kwota przyznanej ulgi na mocy powoływanej decyzji: [rok 2016] 607 zł, [rok 2017] 1.213 zł;

- Fn.W.3111/1-21/2014 z dnia 23 października 2014 roku, na mocy której zwolniono całkowicie z podatku rolnego grunty o pow. 28,2809 ha za okres od 1 października 2014 roku do 30 września 2019 roku oraz zastosowano ulgę w podatku rolnym dotyczące ww. gruntów: [1] 75% w okresie 1 października 2019 – 30 września 2020 roku; [2] 50% w okresie 1 października 2020 – 30 września 2021 roku (Grupa Producentów KASZTELAN sp. z o.o.).

(...)<sup>16</sup>

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a ww. ustawy, zwalnia się od podatku rolnego grunty przeznaczone na utworzenie nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenie już istniejącego do powierzchni nieprzekraczającej 100 ha, będące przedmiotem prawa własności lub prawa użytkowania wieczystego, nabyte w drodze umowy sprzedaży. W wyniku kontroli stwierdzono, że zwolnienie przyznano m.in. na działki (...)<sup>17</sup>, objętych warunkową umową sprzedaży działek z dnia 17 października 2013 roku (Rep. A nr 5699/2013). Przeniesienie własności działek nastąpiło dopiero w dniu 11 kwietnia 2016 roku,

---

<sup>14</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>15</sup> Organ podatkowy był w posiadaniu postanowienia Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi z dnia 5 lutego 2016 roku (S.K.O.4100.14.2016), na mocy którego wyznaczono Wójta Gminy Witonia do załatwienia spraw dotyczących zobowiązań podatkowych w 2016 roku: [1] Wójta Gminy Daszyna, [2] brata Wójta Gminy Daszyna; [3] bratowej Wójta Gminy Daszyna; [4] Skarbnika Gminy Daszyna.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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.

na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 1812/2016. W związku z powyższym w latach 2015-17 zaniżono opodatkowanie o kwotę 1.572 zł (do wyliczeń przyjęto klasyfikację gruntów z aktualnego wypisu z ewidencji gruntów).

Stosownie do art. 12 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, okres zwolnienia, wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów lub prawa wieczystego użytkowania, ustanowiono prawo wieczystego użytkowania gruntów lub objęto grunty w trwałe zagospodarowanie w drodze umowy. Zwolnienie gruntów z opodatkowania nabytych na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 5529/2013 z dnia 10 października 2013 roku winno się zakończyć z dniem 31 października 2018 roku, a w przypadku pozostałych gruntów z dniem 31 grudnia 2018 roku. Ulgi, o których mowa w art. 12 ust. 6 należy obliczyć mając na uwadze ww. okresy zwolnienia z podatku.

7. Stwierdzono przypadki braku odnotowywania daty wpływu deklaracji na podatek od środków transportowych do siedziby organu podatkowego, co stanowiło naruszenie Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. Nr 14, poz. 67). Stosownie do §40 ust. 1-3 powołanej Instrukcji, punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające oraz wydaje na żądanie składającego przesyłkę potwierdzenie jej otrzymania. Rejestrowanie przesyłek wpływających w systemie tradycyjnym polega na umieszczeniu w dowolnej kolejności w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej: [1] liczby porządkowej; [2] daty wpływu przesyłki do podmiotu; [3] tytułu, czyli zwięzłego odniesienia się do treści przesyłki; [4] nazwy podmiotu, od którego pochodzi przesyłka, z określeniem, czy jest to instytucja, czy osoba fizyczna; [5] daty widniejącej na przesyłce; [6] znaku występującego na przesyłce; [7] wskazania, komu przydzielono przesyłkę; w szczególności mogą to być osoba, komórka organizacyjna lub, w przypadku określonym w §43, dostawca usług pocztowych lub właściwy adresat; [8] liczby załączników, jeżeli zostały dołączone do przesyłki; [9] dodatkowych informacji, jeżeli są potrzebne. Stosownie do treści §42 ust. 1-2 Instrukcji, przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie: [1] danych zawartych w treści pisma – w przypadku gdy istnieje możliwość otwarcia koperty i zapoznania się z treścią pisma; [2] danych na kopercie, w której są zamknięte pisma – w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty. Po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Pieczęć wpływu - odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, zawierający co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczanie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników (§7 pkt 6 Instrukcji).
8. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających

osobowości prawnej oraz osób fizycznych, stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Przykładowo: (...) <sup>18</sup>.

### **W zakresie dochodów z majątku**

1. Wójt Gminy Daszyna nie sporządził planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co było wymagane zgodnie z dyspozycją art. 25 ust. 1-2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.).
2. Stwierdzono, że Gmina Daszyna w 2015 roku osiągnęła dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości na poziomie nieprzekraczającym 4 % planu, natomiast w 2016 roku na poziomie nie przekraczającym 13 % planu. Wobec czego wątpliwość RIO w Łodzi budzi rzetelność prognozowanych dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości. Ponadto w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że Gmina Daszyna zaplanowała na 2017 rok tożsamo nierealnie wysokie dochody ze sprzedaży nieruchomości w kwocie 2 589.000,00 zł. Zgodnie z oświadczeniem złożonym przez Wójta oraz Skarbnika Gminy Daszyna w dniu 13 listopada 2017 roku (tj. w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych przez inspektorów RIO w Łodzi) - **wykonanie zaplanowanych dochodów w kwocie 2 589.000,00 zł na dzień 13 listopada 2017 roku wyniosło 0,00 zł.** Należy zauważyć, że wielkość planowanych dochodów w danym roku budżetowym stanowi jeden z parametrów do obliczenia wskaźnika dopuszczalnych spłat zobowiązań w roku następnym i latach kolejnych, o którym mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zawyżenie planu dochodów w stosunku do jego faktycznego wykonania z ww. tytułu może skutkować błędną oceną możliwości spłaty zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego w roku następnym i latach kolejnych.
3. W przypadku ogłoszenia o przetargu na zbycie nieruchomości gruntowej oznaczonej nr działki 151/2, o powierzchni 0,1573 ha, położonej w obrębie Daszyna oraz na sprzedaż lokalu mieszkalnego w Daszynie w budynku wielorodzinnym nr 28 - cena wywoławcza nieruchomości została ustalona jako cena netto (w ogłoszeniu o przetargu na sprzedaż nieruchomości poinformowano, że do wylicytowanej ceny zostanie doliczony podatek VAT). Należy wskazać, iż od dnia 25 lipca 2014 roku obowiązuje ustawa z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1830). Stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. W cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym (art. 3 ust. 2). Mając na uwadze definicję

---

<sup>18</sup> 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.

ustawową ceny, ceną wywoławczą jest cena uwzględniająca ewentualny podatek od towarów i usług.

4. W przypadku oddania w dzierżawę nieruchomości położonej w miejscowości Daszyna (działka nr 44/32), w wykazie nieruchomości przeznaczonej do oddania w dzierżawę na okres 3 lat nie określono zasad waloryzacji stawki czynszu, co było niezgodne z art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
5. Wójt Gminy Daszyna nie sporządził i nie podał do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonej do oddania w najem w zakresie lokalu użytkowego, o powierzchni 42,37 m<sup>2</sup>, położonego w miejscowości Daszyna, co stanowiło naruszenie przepisu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu.

#### **W zakresie wydatków na realizację zadań powierzonych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych**

W wyniku kontroli dotyczącej otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego finansowanego ze środków budżetowych Gminy Daszyna przeznaczonych na pozyskiwanie, magazynowanie i dystrybucję żywności dla najuboższych mieszkańców Gminy Daszyna w ramach Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym – stwierdzono, że jednostka nie zamieściła informacji o wynikach otwartego konkursu ofert w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu Gminy oraz w siedzibie organu. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 15 ust. 2j 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.).

#### **W zakresie wydatków osobowych**

1. Wysokość miesięcznej diety Przewodniczącego Rady Gminy Daszyna przekroczyła półtorakrotność kwoty bazowej, określonej w ustawie budżetowej na 2016 rok dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z uwzględnieniem maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach do 15 tys. mieszkańców (50%). Dieta przysługująca przewodniczącemu Rady Gminy Daszyna wypłacana była w kwocie 1.350,00 zł miesięcznie (45 krotność x 30,00 zł). Natomiast w myśl art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym - przy uwzględnieniu maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach do 15 tys. mieszkańców (50%), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz. U. nr 61, poz. 710) – wysokość diety dla Przewodniczącego Rady Gminy nie powinna była przekroczyć kwoty 1.324,85 zł (1,5 x 1.766,46 zł = 2.649,69 zł – z czego 50% stanowi kwotę 1.324,85 zł). Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że wypłata miesięcznych diet dla Przewodniczącego Rady Gminy Daszyna w kwocie przekraczającej półtorakrotność kwoty bazowej, określonej w ustawie budżetowej dla osób



zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z uwzględnieniem maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach do 15 tys. mieszkańców (50%) – miała miejsce od marca 2013 roku.

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą wysokości miesięcznych diet Przewodniczącego Rady Gminy Daszyna, kontrolę w przedmiotowym zakresie rozszerzono o okres od marca 2013 roku do października 2017 roku. Ustalono, że w powyższym okresie Przewodniczącemu Rady Gminy Daszyna wypłacano diety miesięczne w kwocie 1.350,00 zł (45x30,00 zł). Biorąc pod uwagę, że w okresie od marca 2013 roku do grudnia 2016 roku, zgodnie odpowiednio z art. 13 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy budżetowej na 2013 rok, art. 9 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy budżetowej na 2014 rok, art. 9 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy budżetowej na 2015 rok oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy budżetowej na 2016 rok - kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosiła 1.766,46 zł – to wysokość diety dla Przewodniczącego Rady Gminy nie powinna była przekroczyć kwoty 1.324,85 zł ( $1,5 \times 1.766,46 \text{ zł} = 2.649,69 \text{ zł}$  – z czego 50% stanowi kwotę 1.324,85 zł). Skutkiem finansowym nadpłaconych Przewodniczącemu Rady Gminy diet w kwocie 25,15 zł miesięcznie w okresie od marca 2013 roku do grudnia 2016 roku (za wyjątkiem miesiąca listopada 2014 roku) - była kwota 1.131,75 zł ( $45 \text{ m-cy} \times 25,15 \text{ zł} = 1.131,75 \text{ zł}$ ) oraz kwota 17,60 zł tytułem nadpłaconej diety za listopad 2014 roku. Natomiast zważywszy, że w okresie od stycznia do października 2017 roku, zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 2 lit a) ustawy budżetowej na 2017 rok – kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe wynosiła 1.789,42 zł - to wysokość diety dla Przewodniczącego Rady Gminy nie powinna była przekroczyć kwoty 1.342,07 zł ( $1,5 \times 1.789,42 \text{ zł} = 2.684,13 \text{ zł}$  – z czego 50% stanowi kwotę 1.342,07 zł). Skutkiem finansowym nadpłaconych Przewodniczącemu Rady Gminy diet w kwocie 7,93 zł miesięcznie w okresie od stycznia do października 2017 roku – była kwota 79,30 zł ( $10 \text{ m-cy} \times 7,93 \text{ zł} = 79,30 \text{ zł}$ ).

Łącznie kwota nadpłaconych diet Przewodniczącemu Rady Gminy Daszyna wyniosła w okresie od marca 2013 roku do października 2017 roku – 1.228,65 zł.

2. Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały wydatki poniesione przez Gminę Daszyna z tytułu umów o dzieło zawartych z (...) <sup>19</sup>:
- wydatek poniesiony na podstawie umowy o dzieło nr 10/2015 zawartej w dniu 21 stycznia 2015 roku z wykonawcą dzieła (...) <sup>20</sup> – na kwotę 48.800,00 zł.

---

<sup>19</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>20</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W dniu 21 stycznia 2015 roku zawarto umowę nr 10/2015 pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>21</sup> – na „Opracowanie wieloletniej strategii i programu rozwoju „marki” – OZE DASZYNA”. Zamawiający zobowiązał się udostępnić wszelkie dokumenty i informacje dotyczące przedmiotu umowy, w tym dokumentację historyczną i plany rozwoju Gminy Daszyna. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 48.800,00 zł.

Wskazać należy, że zrealizowane dzieło zawierało 49 stron materiału opracowanego w sposób lakoniczny, w głównej mierze w oparciu o dane udostępnione przez Urząd Gminy Daszyna. Opracowanie zawierało m.in. charakterystykę Gminy Daszyna, obszar oddziaływania projektu, historię wdrażania działań z zakresu OZE w Gminie Daszyna oraz opisane działania promujące OZE Daszyna;

- wydatek poniesiony na podstawie umowy o dzieło nr 59/2016 zawartej w dniu 11 marca 2016 roku z wykonawcą dzieła (...) <sup>22</sup> – na kwotę **9.500,00 zł**

W dniu 11 marca 2016 roku zawarto umowę nr 59/2016 pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>23</sup> – na opracowanie wniosku o dofinansowanie w formie dotacji dla zadania pn. „Przebudowa lokalnych dróg gminnych nr 3 obręb Mazew, Łubno; nr 4 obręb Mazew; nr 20 obręb Kolonia Mazew, Zieleniew, w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020”. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 9.500,00 zł.

Należy wskazać, że opracowany za kwotę 9.500,00 zł wniosek zawierał 6 stron dokumentu, w którym podane zostały podstawowe dane dla podmiotu ubiegającego się o dofinansowanie, tj. miejsce realizacji operacji, planowane koszty operacji, wnioskowana kwota pomocy oraz informacja o załącznikach;

- wydatek poniesiony na podstawie umowy o dzieło nr 96/2016 zawartej w dniu 23 czerwca 2016 roku z wykonawcą dzieła (...) <sup>24</sup> – na kwotę **10.000,00 zł**

---

<sup>21</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>22</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>23</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>24</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

W dniu 23 czerwca 2016 roku zawarto umowę nr 96/2016 pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>25</sup> – na opracowanie wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Podnoszenie kompetencji uczniów szkół Gminy Daszyna w zakresie posługiwania się językami obcymi i technologią komunikacyjno-informacyjną” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020”. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 10.000,00 zł.

W odniesieniu do ww. umów jednostka, mając na uwadze wymogi wynikające z art. 44 ust.3 ustawy o finansach publicznych w zakresie zasad wydatkowania środków publicznych oraz trudną sytuację finansową w jakiej się znajduje, powinna dokonać rzetelnej i wnikliwej analizy możliwości wykonania określonych prac w ramach struktur organizacyjnych Urzędu Gminy, w szczególności w zakresie prac objętych umowami wskazanymi dwóch ostatnich tiretach. Sporządzenie standardowego wniosku aplikacyjnego, w którym należało jedynie wpisać dane będące w posiadaniu jednostki ubiegającej się o przyznanie pomocy, nie powinno stanowić trudności dla pracowników Urzędu Gminy biorąc pod uwagę, że w Urzędzie zatrudniona jest osoba na stanowisku do spraw pozyskiwania i monitoringu środków zewnętrznych.

3. Stwierdzono liczne umowy o dzieło, które nie posiadały kontrasygnaty Skarbnika Gminy, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Powyższa sytuacja dotyczyła następujących umów o dzieło:
  - umowy nr 74/2015 zawartej w dniu 16 czerwca 2015 roku pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>26</sup>, na „Opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Daszyna”, w ramach zadania budżetowego „Budowa lokalnej infrastruktury dystrybucji gazu ziemnego – za kwotę 25.000,00 zł;
  - umowy nr 85/2015 zawartej w dniu 9 września 2015 roku pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>27</sup>, na opracowanie części ekologiczno-formalnej wniosku o dofinansowanie ze środków Federalnego Ministerstwa Środowiska, Ochrony Przyrody i Bezpieczeństwa Nuklearnego Republiki Federalnej Niemiec w ramach

---

<sup>25</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>26</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>27</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

finansowania transgranicznych pilotażowych projektów ochrony środowiska i projektów ochrony klimatu „Budowy pilotażowej lokalnej elektrociepłowni na biomasę w centralnej Polsce” – za kwotę 3.300,00 zł;

- umowy nr 58/2016 zawartej w dniu 11 marca 2016 roku pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>28</sup> – na aktualizację „Planu Rozwoju Lokalnego Gminy Daszyna na lata 2016-2021” – za kwotę 14.760,00 zł;
- umowy nr 59/2016 zawartej w dniu 11 marca 2016 roku pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>29</sup>, na opracowanie wniosku o dofinansowanie w formie dotacji dla zadania pn. „Przebudowa lokalnych dróg gminnych nr 3 obręb Mazew, Łubno; nr 4 obręb Mazew; nr 20 obręb Kolonia Mazew, Zieleniew w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020” – za kwotę 9.500,00 zł;
- umowy nr 96/2016 zawartej w dniu 23 czerwca 2016 roku pomiędzy Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a (...) <sup>30</sup>, na opracowanie wniosku o dofinansowanie projektu pn. „Podnoszenie kompetencji uczniów szkół Gminy Daszyna w zakresie posługiwania się językami obcymi i technologią komunikacyjno-informacyjną” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 – za kwotę 10.000,00 zł.

#### **W zakresie wydatków inwestycyjnych**

1. Stwierdzono, że niektóre umowy zawierane przez Gminę Daszyna związane z przygotowaniem procesu inwestycyjnego lub jego realizacją, nie zostały kontrasygnowane przez Skarbnika Gminy. Powyższe stanowiło naruszenie powoływanego we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym. Umowy, które nie zostały kontrasygnowane zostały wskazane w protokole kontroli.
2. W dniu 18 kwietnia 2017 roku Gmina Daszyna wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. Termomodernizacja czterech budynków komunalnych w miejscowościach: Daszyna 52 i 53, Karkoszki 25 i Nowa Żelazna 34. W dniu 25 maja 2017 roku poinformowano podmioty biorące udział w postępowaniu o wyborze najkorzystniejszej oferty – PPHU SOCHBUD s.c. Grzeszczak, Nowicki, z ceną ofertową 1.487.299,10 zł. Umowa na realizację zamówienia została zawarta w dniu 6 czerwca 2017 roku.

---

<sup>28</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>29</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>30</sup> Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

Zgodnie z §2 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2016 r., poz. 1126), w celu potwierdzenia spełniania przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji dotyczących sytuacji ekonomicznej lub finansowej zamawiający może żądać informacji banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej potwierdzającej wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy, w okresie nie wcześniejszym niż 1 miesiąc przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W przedmiotowym postępowaniu w SIWZ wskazano okres 3 miesiące. W ofercie, która została uznana za najkorzystniejszą przedłożono opinię bankową z dnia 16 marca 2017 roku (termin składania ofert – 5 maja 2017 roku).

Warunkiem udziału w postępowaniu w zakresie posiadanego doświadczenia zawodowego było „w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie – wykonanie co najmniej 1 roboty budowlanej, polegającej na kompleksowej termomodernizacji 1 budynku mieszkalnego wielorodzinnego o powierzchni użytkowej minimum 400 m<sup>2</sup>; przez kompleksową termomodernizację budynku Zamawiający rozumie wykonanie robót budowlanych w zakresie minimum: docieplenia ścian zewnętrznych, wymiany okien, wymiany wewnętrznej instalacji c.o. i wymiany źródła energii cieplnej, przy czym wskazana robota budowlana musi być zakończona, tj. dla której podpisano protokół odbioru robót lub dokument równoważny, świadczący o zakończeniu realizacji zamówienia, z załączeniem dowodów określających, czy te roboty budowlane zostały wykonane należycie, w szczególności informacje o tym, czy roboty zostały wykonane zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończone, przy czym dowodami, o których mowa są referencje bądź inne dokumenty wystawione przez podmiot, na rzecz którego roboty budowlane były wykonywane, a jeżeli z uzasadnionej przyczyny o obiektywnym charakterze wykonawca nie jest w stanie uzyskać tych dokumentów inne dokumenty”. Z referencji wystawionej w dniu 18 grudnia 2014 roku przez Wspólnotę Mieszkaniową Młynarska 3 w Sochaczewie dla wybranego wykonawcy wynikało, że zakres prac obejmował modernizację instalacji c.o. oraz instalacji kanalizacji, a nie wymianę wewnętrznej instalacji c.o., jak oczekiwał zamawiający.

Warunkiem udziału w postępowaniu w zakresie posiadania osób zdolnych do wykonania zamówienia było m.in. wykazanie dysponowaniem kierownikiem budowy robót sanitarnych, który posiada „co najmniej 10 letnie doświadczenie na stanowisku kierownika budowy”. W wykazie osób, w wybranej ofercie, wskazano m.in.: imię i nazwisko tej osoby, wykształcenie (mgr inż.), staż (16 lat), nr uprawnień (AG.II.4/ZO/7131/387/01). Wskazać należy w związku z powyższym, że fakt posiadania uprawnień do kierowania robotami w specjalności instalacyjnej nie jest równoważny z posiadaniem doświadczenia na stanowisku kierownika budowy.

3. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w jednostce inwestycja była jeszcze w trakcie realizacji. Z dziennika budowy nr 177/2017 z dnia 18 lipca 2017 roku (roboty objęte pozwoleniem na budowę nr 35/2016 z dnia 19 lutego

2016 roku) wynikało, że prace rozpoczęły się w dniu 29 sierpnia 2017 roku. Ostatni wpis był datowany na dzień 5 grudnia 2017 roku. Z dziennika budowy nr 181/2017 z dnia 18 lipca 2017 roku (roboty objęte pozwoleniem na budowę nr 39/2016 z dnia 19 lutego 2016 roku) wynikało, że prace trwały w okresie 4 września – 28 października 2017 roku. Z dziennika budowy nr 182/2017 z dnia 18 lipca 2017 roku (roboty objęte pozwoleniem na budowę nr 40/2016 z dnia 19 lutego 2016 roku) wynikało, że prace trwały w okresie 4 września – 28 października 2017 roku.

Gmina Daszyna w związku z realizacją ww. inwestycji zawarła następujące umowy na nadzór inwestorski: [1] nr 70/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku z Marcinem Kacperskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą MATEX Marcin Kacperski, za wynagrodzeniem w kwocie 48.954,00 zł – branża sanitarna i elektryczna; [2] nr 78/2017 z dnia 6 czerwca 2017 roku z Arturem Goleniowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą ARGO Artur Goleniowski, za wynagrodzeniem w kwocie 8.364,00 zł – branża budowlana. Obie umowy przewidywały comiesięczną wypłatę części wynagrodzenia – szczegóły płatności wskazano w protokole kontroli. W związku z taką, a nie inną konstrukcją umów na nadzór inwestorski, inspektorom nadzoru wypłacono łącznie kwotę 31.488,00 zł (54,94% wynagrodzenia) przed rozpoczęciem realizacji inwestycji.

4. Wskazani wyżej inspektorzy zostali wybrani spośród podmiotów, które złożyły oferty w odpowiedzi na zapytanie ofertowe. Zapytanie zostało przekazane trzem podmiotom (w każdym postępowaniu), a ponadto treść zapytania została zamieszczona na stronie internetowej BIP Gminy Daszyna. Treść zapytania ofertowego obejmowała: [I] nazwę Zamawiającego; [II] przedmiot zamówienia, który wskazano we wcześniejszym akapicie, oraz termin realizacji zamówienia – 15 listopada 2017 roku; [III] opis warunków udziału w postępowaniu; [IV] opis sposobu przygotowania oferty; [V] termin składania ofert – 4 maja 2017 roku, godz. 9.00; [VI] sposób wyboru najkorzystniejszej oferty – kryterium najniższej ceny; [VII] informacje nt. zakresu wykluczenia. Załączniki do zapytania ofertowego: [1] formularz ofertowy; [2] oświadczenie o braku powiązań kapitałowych lub osobowych.

Poza wymienionymi dokumentami, na stronie internetowej nie zamieszczono dokumentacji pozwalającej na ocenę wielkości zamierzenia inwestycyjnego, stąd wykonawcy, którym nie przekazano osobiście zapytania ofertowego mieli utrudniony dostęp do zamówienia. Ponadto fakt, że niektórzy z wykonawców świadczyli usługę wykonania dokumentacji lub inżyniera kontraktu dla tej inwestycji, stawiał ich w uprzywilejowanej pozycji względem innych podmiotów.

#### **W zakresie wydatków na usługi**

1. Przeprowadzone czynności kontrolne wykazały, że Gmina Daszyna w latach 2015-2017 poniosła wydatki z tytułu umów zawartych z firmą P.U.H. „PROTART” Radosław Wejdner na realizację zadań w ramach projektu: „Inteligentne Sieci Ciepłownicze na terenie Gminy Daszyna”, co dotyczyło:
  - wydatków poniesionych na podstawie umowy nr 129/2014 zawartej w dniu 2 grudnia 2014 roku z wykonawcą P.U.H. „PROTART” Radosław Wejdner – na kwotę 27.060,00 zł.

W dniu 2 grudnia 2014 roku została zawarta umowa nr 129/2014 między Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a firmą P.U.H. „PROTART”, na przeprowadzenie konsultacji i doradztwa przy opracowaniu dokumentacji przetargowej oraz przeprowadzenie procedury przetargowej na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych w systemie „Zaprojektuj i wybuduj”, w ramach projektu „Budowa pilotażowej lokalnej elektrociepłowni na biomase w centralnej Polsce”, w tym: opracowanie propozycji zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia; opracowanie propozycji zapisów projektu umowy z wykonawcą; konsultacje i doradztwo przy udzielaniu odpowiedzi na pytania oferentów w trakcie trwania procedury przetargowej; konsultacje i doradztwo po otwarciu ofert przez dającego zlecenie – zamawiającego; konsultacje i doradztwo przy udzielaniu odpowiedzi przez zamawiającego na pytania instytucji współfinansujących i/lub kontrolujących inwestycję. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 27.060,00 zł.

W odniesieniu do ww. umowy jednostka, mając na uwadze wymogi wynikające z art. 44 ust.3 ustawy o finansach publicznych w zakresie zasad wydatkowania środków publicznych oraz trudną sytuację finansową w jakiej się znajduje, powinna dokonać rzetelnej i wnikliwej analizy możliwości wykonania określonych prac w ramach struktur organizacyjnych Urzędu Gminy. Zlecone czynności mogły być realizowane przez pracowników Urzędu Gminy, na podstawie postanowień § 19 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy w Daszynie z dnia 2 grudnia 2014 roku, zgodnie z którym: „Do zadań Referatu Gospodarki Przestrzennej i Inwestycji należy w szczególności: (...) organizowanie zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej, organizowanie zamówień publicznych na wykonawstwo robót budowlanych zleconych przez Urząd Gminy (...)”.

- wydatków poniesionych na podstawie umowy nr 97/2016 zawartej w dniu 11 lipca 2016 roku z wykonawcą P.U.H. „PROTART” Radosław Wejdner – na kwotę 43.050,00 zł.

W dniu 11 lipca 2016 roku została zawarta umowa nr 97/2016 między Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a firmą P.U.H. „PROTART” – na wykonanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego – część opisowa i studium wykonalności dla projektu „Rozbudowa sieci ciepłowniczych wraz z budową węzłów cieplnych c.o. zasilanych z tych sieci oraz budowa węzłów ciepłej wody użytkowej umożliwiających zasilanie obiektów z istniejącej i projektowanej sieci na terenie miejscowości Daszyna”, w ramach ubiegania się o dofinansowanie ze środków RPO WŁ na lata 2014-2020 w ramach zadania pn. „Inteligentne Sieci Energetyczne na terenie Gminy Daszyna”. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 43.050,00 zł.

Jednostka zlecając wykonanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego – część opisowa i studium wykonalności dla projektu „Rozbudowa sieci ciepłowniczych wraz z budową węzłów cieplnych c.o. zasilanych z tych sieci oraz budowa węzłów ciepłej wody użytkowej umożliwiających zasilanie obiektów z istniejącej i projektowanej sieci na terenie miejscowości Daszyna” - nie przeprowadziła uprzedniego rozeznania rynku w zakresie cen oferowanych przez inne podmioty za sporządzenie przedmiotowego dokumentu. Powyższe prowadzi do wniosku, że jednostka zlecając wykonanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego firmie

„PROTART” nie miała pewności, czy cena zaoferowana za wykonanie usługi w wysokości 43.050,00 zł brutto była uzasadnioną ekonomicznie i oszczędną w rozumieniu zasady wyrażonej w art. 44 ust 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

- wydatków poniesionych na podstawie umowy nr 44/2017 zawartej w dniu 24 marca 2017 roku z wykonawcą P.U.H. „PROTART” Radosław Wejdner – na kwotę 20.000,00 zł.

W dniu 24 marca 2017 roku została zawarta umowa nr 44/2017 między Gminą Daszyna, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zbigniewa Wojterę a firmą P.U.H. „PROTART” – na przygotowanie aktualizacji i uszczegółowienia analizy finansowo-ekonomicznej, w tym przygotowanie modelu finansowego dla projektu „Budowa elektrociepłowni opalanej słomą Daszyna” – stanowiącej załącznik do uzupełnienia wniosku do NFOŚiGW, w ramach ubiegania się o środki POIiŚ na lata 2014-2020. Za wykonanie przedmiotu umowy strony ustaliły wynagrodzenie w wysokości 20.000,00 zł.

W odniesieniu do ww. umowy jednostka, mając na uwadze wymogi wynikające z art. 44 ust.3 ustawy o finansach publicznych w zakresie zasad wydatkowania środków publicznych oraz trudną sytuację finansową w jakiej się znajduje, powinna dokonać rzetelnej i wnikliwej analizy możliwości wykonania określonych prac w ramach struktur organizacyjnych Urzędu Gminy. Uzupełnienie wniosku o dofinansowanie zadania w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko nie powinno stanowić trudności dla pracowników Urzędu Gminy, biorąc pod uwagę, że w Urzędzie zatrudniona jest osoba na stanowisku do spraw pozyskiwania i monitoringu środków zewnętrznych (w przypadku nieobecności pracownika czynności przewidziane dla tego stanowiska wykonuje pracownik ds. zamówień publicznych oraz planowania przestrzennego i rozwoju lokalnego).

2. Stwierdzono, liczne umowy - zawarte z firmą P.U.H. „PROTART” Radosław Wejdner na realizację zadań w ramach projektu: „Inteligentne Sieci Ciepłownicze na terenie Gminy Daszyna” - nie posiadające kontrasygnaty Skarbnika Gminy, co stanowiło naruszenie art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej. Powyższa sytuacja dotyczyła m.in. ww. umów nr 129/14, 97/2016 i 44/2107.

#### **W zakresie ewidencji majątku**

1. W wyniku kontroli prawidłowości ewidencjonowania składników majątkowych (zmniejszenia i zwiększenia w 2016 roku), stwierdzono naruszenie 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. Szczegóły zostały opisane w protokole kontroli.
2. Przeprowadzoną na dzień 31 grudnia 2016 roku inwentaryzacją drogą spisu z natury objęto m.in.:



- a) wyposażenie znajdujące się w ochotniczych strażach pożarnych na terenie Gminy Daszyna, oraz w Orkiestrze OSP w Mazewie (arkusze spisu z natury nr 1181-1182 i 1173),
- b) wyposażenie znajdujące się w Uczniowskim Klubie Sportowym „Maraton” w Mazewie (arkusz spisu z natury nr 1172),
- c) drogi i chodniki (arkusz spisu z natury nr 1189 oraz 1213),
- d) oczyszczalnie przydomowe (arkusz spisu z natury nr 1211 w pozycjach od 1 do 30),
- e) oświetlenie uliczne (arkusz spisu z natury nr 1214 poz. 7), oświetlenie terenu (arkusz spisu z natury nr 1220 poz. 6),
- f) studnie głębinowe (arkusz spisu z natury nr 1215),
- g) pompy głębinowe (arkusz spisu z natury nr 1207),
- h) wartości niematerialne i prawne znajdujące się w Urzędzie Gminy w Daszynie (arkusz spisu z natury nr 1177 oraz arkusz nr 1180).

Ujęte w pkt a) i b) własne środki trwałe znajdujące się na stanie innych podmiotów – stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości – winny zostać zinwentaryzowane drogą otrzymania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu przedmiotowych aktywów. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości - 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).

Natomiast wartości niematerialne i prawne winny zostać zinwentaryzowane w drodze weryfikacji sald, a nie poprzez ich spis z natury. Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe - drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

3. Analiza przeprowadzonej na dzień 31 grudnia 2016 roku inwentaryzacji metodą weryfikacji wykazała, że inwentaryzacją objęto m.in. aktywa i pasywa w następującym zakresie:
  - grunty – w odręcznie sporządzonym protokole wskazano, iż wartość gruntów o powierzchni 61,6756 ha wynosiła wg ewidencji księgowej 1.122.016,43 zł

i była zgodna z załączonym zestawieniem analitycznym gruntów. W protokole zapisano, iż „Komisja potwierdza, Gmina Daszyna posiada prawa własności do wszystkich gruntów (dowody to wyciągi z ksiąg wieczystych, akty notarialne, decyzje komunalizacyjne)”. Stwierdzono brak przy protokole załączonego zestawienia analitycznego gruntów, na które powołano się w przedmiotowym protokole. Na powyższą okoliczność kontrolującym okazano ręcznie prowadzoną księgę inwentarzową środków trwałych obejmującą grunty, gdzie część dotyczącą gruntów oznaczono jako „Ewidencja analityczna gruntów”. Z zapisów zawartych w podsumowaniu gruntów wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku wynikała łączna powierzchnia gruntów 61,3758 ha, zaś wartość 1.122.016,43 zł.

Powyższe wskazuje, że w protokole z weryfikacji – obejmującym grunty – odniesiono się jedynie do łącznej powierzchni gruntów i łącznej wartości gruntów na dzień 31 grudnia 2016 roku. Protokół wskazał ogółem powierzchnię gruntów i wartość, bez uszczegółowienia do poszczególnych działek, odsyłając jednocześnie do zestawienia analitycznego gruntów, którym była ewidencja analityczna prowadzona w księdze inwentarzowej. Zatem protokół z weryfikacji odsyłał do ewidencji księgowej, co jest nieprawidłowym mechanizmem, gdyż zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości – inwentaryzacja gruntów polega na porównaniu danych zawartych w księgach rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Tym samym protokół z weryfikacji gruntów powinien odnosić się do każdej działki gruntowej ze wskazaniem stosownego dokumentu potwierdzającego własność gruntu, a nie dosyłać do ewidencji księgowej, gdyż inwentaryzacja drogą weryfikacji polega właśnie na zweryfikowaniu poprawności zawartych w księgach rachunkowych zapisów.

Zgodnie z przyjętym orzecnictwem<sup>31</sup> *„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: Wójt Gminy Daszyna, Skarbnik Gminy Daszyna, pracownicy Urzędu Gminy – w zakresie wskazanym szczegółowo w protokole kontroli.*

---

<sup>31</sup> 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 przestrzeganie art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczy wysokość 40.000 tys. zł.
2. Kredyty i pożyczki, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art.90 ustawy o finansach publicznych, zaciągać wyłącznie do wysokości limitu wynikającego z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
3. Zaciągnięcie zobowiązań dłużnych, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, poprzedzać uzyskaniem opinii RIO, o której mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.
4. Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym – w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.
5. Podjąć czynności w celu dokonania zmiany umowy nr 3/KDGO/2014 zawartej w dniu 30 września 2014 roku z Bankiem Spółdzielczym w Grabowie, w zakresie zapisów umożliwiających bankowi samodzielłą spłatę kapitału oraz odsetek od kredytu z rachunku Gminy Daszyna bez odrębnej dyspozycji Gminy.
6. Dochody i wydatki budżetowe ujmować we właściwych podziałkach klasyfikacji budżetowej, określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
7. Dostosować wprowadzone w Urzędzie Gminy w Daszynie zasady rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz zapewnić regularne aktualizowanie przyjętych zasad rachunkowości, stosownie do wymogów określonych w art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
8. Podjąć działania w celu zapewnienia prowadzenia wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych w sposób zgodny z wymogami określonymi w przepisach art. 10a – 10d ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Niezależnie od przyjętego rozwiązania należy zapewnić odrębne prowadzenie ewidencji zdarzeń gospodarczych (finansowych) dla budżetu Gminy, Urzędu Gminy, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Daszynie, Gminnej Biblioteki Publicznej w Daszynie oraz jednostek oświaty, w celu rzetelnego i jasnego przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego każdej z tych jednostek, jak również umożliwienia sporządzenia obowiązujących poszczególne jednostki sprawozdań finansowych.

9. Zapewnić sporządzanie sprawozdań jednostkowych Rb-27S, Rb-28S, Rb-N i Rb-Z dla Urzędu Gminy w Daszynie, jak również dla jednostek obsługiwanych przez Urząd Gminy w Daszynie.
10. Ewidencjonować poszczególne operacje gospodarcze zgodnie z zasadami określonymi w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej – szczególnie w odniesieniu do prowadzenia kont 222 i 223 zarówno w organie, jak i w Urzędzie, jak również dokonywania prawidłowych zapisów na kontach organu 901 i 902, oraz kontach jednostki – w tym kontach 130 i 221.
11. Sporządzając sprawozdania finansowe przestrzegać art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
12. 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 o finansach publicznych.
13. Przestrzegać przepisów art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający zwraca zabezpieczenie należytego wykonania umowy w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.
14. Zapewnić ustalanie planu finansowego dla Urzędu Gminy - jako planu urzędu jednostki samorządu terytorialnego, stosownie do wymogów określonych w art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
15. 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.
16. Zapewnić rzetelne prognozowanie w wieloletniej prognozie finansowej przychodów i rozchodów Gminy Daszyna, uwzględniając wszystkie uwarunkowania faktyczne i prawne, w tym aktualnie obowiązujące umowy, aneksy oraz harmonogramy z uwzględnieniem art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
17. Zapewnić przestrzeganie art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym – w toku wykonywania budżetu dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

18. Zobowiązania zaciągać do wysokości kwot wydatków ustalonych w uchwale budżetowej, zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym (w zakresie zobowiązań podlegających zapłacie w danym roku budżetowym).
19. Zobowiązania zaciągać wyłącznie po uprzednim udzieleniu przez Skarbnika, bądź osobę przez niego upoważnioną, stosownej kontrasygnaty - wymaganej przez art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.
20. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji podatkowych, uwzględniając również dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne.
21. W decyzjach wymiarowych precyzyjnie wskazywać przedmiot opodatkowania.
22. Przypisu zobowiązania podatkowego na kontach podatników dokonywać pod datą doręczenia decyzji.
23. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników podatków lokalnych, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego (z wyłączeniem podatników w przypadku których zachodzą przesłanki wyłączenia organu podatkowego). Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do każdego z ww. podatników, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników.
24. Stosować przepis art. 132 §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa, ich zastępcy oraz skarbnik jednostki samorządu terytorialnego podlegają wyłączeniu od załatwiania spraw dotyczących ich zobowiązań podatkowych lub innych spraw normowanych przepisami prawa podatkowego, a także spraw dotyczących ich najbliższej rodziny.
25. Przestrzegać przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, w zakresie zwolnień podatników z ww. podatku w związku z nabyciem gruntów.
26. Odnotowywać datę wpływu deklaracji do siedziby organu podatkowego, zgodnie z postanowieniami Instrukcji kancelaryjnej, o której mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
27. Przestrzegać przepisów art. 25 ust. 1-2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym - wójt, burmistrz albo prezydent, który gospodaruje gminnym zasobem nieruchomości opracowuje plan wykorzystania zasobu na okres 3 lat. Opracować wskazany plan dla zasobu Gminy Daszyna.
28. Rzetelnie i realistycznie planować dochody z tytułu sprzedaży nieruchomości mając na uwadze, że wielkość planowanych dochodów w danym roku budżetowym stanowi jeden z parametrów do obliczenia wskaźnika dopuszczalnych spłat zobowiązań w roku następnym i latach kolejnych, o których mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych.
29. Przestrzegać art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług, zgodnie z którym - ceną jest wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. W cenie uwzględnia się podatek od towarów

i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym (art. 3 ust. 2).

30. Sporządzać i podawać do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, w odniesieniu do lokali użytkowych przeznaczonych do oddania w najem, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
31. Przestrzegać wymogu zamieszczania informacji o wynikach otwartego konkursu ofert na powierzenie realizacji zadania publicznego finansowanego ze środków budżetowych Gminy, w myśl przepisu art. 15 ust. 2j ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
32. Diety przysługujące radnym wypłacać zgodnie z art. 25 ust. 6 ustawy o samorządzie gminnym, przy uwzględnieniu maksymalnej wysokości diety dla radnych w gminach do 15 tys. mieszkańców (50%), zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy.
33. W zakresie warunków specyfikacji istotnych warunków zamówienia zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia.
34. Stosować art. 26 ust. 3 i 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w celu uzupełniania oświadczeń i dokumentów złożonych przez wykonawców oraz wyjaśnienia ich treści.
35. Postępowania, do których nie ma zastosowania ustawa Prawo zamówień publicznych, prowadzić w sposób transparentny, z zachowaniem zasady uczciwej konkurencji.
36. Zapewnić wprowadzanie składników majątku do ewidencji środków trwałych w terminie określonym w art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.
37. Zaniechać inwentaryzowania składników majątkowych drogą spisu z natury w innych jednostkach organizacyjnych, w tym m.in. w: OSP, klubach sportowych, stowarzyszeniach.
38. 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 składników majątkowych przekazanych innym podmiotom, gruntów oraz wartości niematerialnych i prawnych.
39. Mając na uwadze sytuację finansową Gminy oraz zasady dokonywania wydatków publicznych wynikające z art. 44 ust.3 ustawy o finansach publicznych dokonywać każdorazowo rzetelnej i wnikliwej analizy planowanych zleceń usług pod kątem możliwości wykonania określonych prac w ramach struktur Urzędu Gminy.

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

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

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

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

Do wiadomości:

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