

Łódź, dnia 19 lipca 2018 roku

Pan
MIROSŁAW WŁODARCZYK
Wójt Gminy Witonia

WK – 602/29/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Witonia¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2016-2017 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

1. Stwierdzono naruszenie dyspozycji zawartej w art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.), poprzez zaniechanie powołania Zastępcy Wójta Gminy Witonia². Dodatkowo stanowisko Zastępcy Wójta przewidziane zostało

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 15 listopada 2017 r. – 9 lutego 2018 r. Protokół podpisano w dniu 29 maja 2018 roku.

² Literalne brzmienie art. 26a ust. 1 wskazuje, że powołanie zastępcy wójta jest obligatoryjne i zarówno organ wykonawczy, jak i organ stanowiący, nie mogą w drodze regulacji statutowych ze stanowiska zastępcy wójta zrezygnować (zob. Czesław Martysz, Komentarz do art. 26a ustawy o samorządzie gminnym, Lex 2016). Zaprezentowane stanowisko potwierdził także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 listopada 2014 roku, sygn. II PK 24/14.

w obowiązującym Regulaminie organizacyjnym Urzędu Gminy w Witoni, wprowadzonym zarządzeniem nr 48/03 Wójta Gminy Witonia z dnia 22 grudnia 2003 roku (ze zm.).

2. W Statucie Gminy Witonia przyjętym uchwałą Rady Gminy nr III/19/02 z dnia 30 grudnia 2002 roku (ze zm.) wskazano, że Wójt Gminy prowadzi rejestr gminnych jednostek organizacyjnych. Analiza przedłożonego rejestru wykazała, że był on prowadzony w sposób nierzetelny.
3. W zakresie zarządzeń nr 5/2007, nr 5a/2007, nr 5b/2007, nr 11/2011 oraz nr 46/2012 brak było dokumentów potwierdzających, że pracownicy Urzędu Gminy w Witoni, w szczególności Referatu Finansowego Urzędu, zostali zapoznani przez kierownika jednostki z obowiązującymi procedurami kontroli wewnętrznej. Nadzór nad Referatem Finansowym powierzony został Skarbnikowi Gminy. Jedynie załącznik nr 4 do Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych zawierał „Wzory podpisów osób upoważnionych do zatwierdzania dowodów księgowych”, w którym wyszczególniono: Wójta Gminy, Skarbnika Gminy oraz inspektora ds. księgowości budżetowej. Przy nazwisku inspektora określono, że cyt.: „pod względem formalno-rachunkowym”. Z kolei załącznik nr 3 do Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów księgowych zawierał oświadczenie: „Niniejszym oświadczam, że przyjąłem/łam do wiadomości i ścisłego przestrzegania zasady określone w instrukcji oraz zobowiązuję się w zakresie obiegu dokumentów postępować zgodnie z zawartymi w niej ustaleniami. Jednocześnie zobowiązuję się do zapoznania z niniejszą instrukcją podległych mi pracowników.” Pod ww. oświadczeniem znajdowała się niewypełniona i niepodpisana tabela, w której wg nagłówek poszczególnych kolumn winny zostać wskazane imiona i nazwiska pracowników, stanowiska służbowe i podpisy pracowników.

Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz.Urz.Min.Fin. nr 15, poz. 84), procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna (standard C 10). Ponadto, osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań. Należy także zapewnić efektywne mechanizmy przekazywania ważnych informacji w obrębie struktury organizacyjnej jednostki oraz w obrębie działu administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego (standard D 16 i D 17).

4. Ustalono, że Urząd Gminy w Witoni prowadził obsługę innych jednostek organizacyjnych Gminy Witonia, niezgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Z dniem 1 stycznia 2016 roku na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 r., poz. 1045) dodano do ustawy o samorządzie gminnym m.in. art. 10a i 10b. Rada Gminy w Witoni nie podjęła uchwały, o której mowa w art. 10b ust. 2, co oznacza, że Rada nie wyraziła woli wyznaczenia jednostki

obsługującej, jednostek obsługiwanych oraz zakresu obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Tym samym po dniu 1 stycznia 2016 roku Urząd Gminy w Witoni nie mógł wykonywać obsługi na rzecz szkół. Dodatkowo 12-sto miesięczny okres przejściowy, o którym mowa w art. 48 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, nie znajdował zastosowania do szkół funkcjonujących na terenie Gminy Witonia, ponieważ przed przyjęciem tej regulacji, formalnie organ prowadzący szkoły nie utworzył jednostki obsługi ekonomiczno-administracyjnej szkół, ani też w inny sposób nie zorganizował wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej prowadzonych szkół.

Mając na względzie powyższe uzasadniony jest wniosek, że od dnia 1 stycznia 2016 roku Urząd Gminy w Witoni bez podstawy prawnej obsługiwał ww. podmioty (szkoły).

W odniesieniu do Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, w § 8 ust. 4 uchwały Rady Gminy Witonia nr XXXIV/178/13 z dnia 25 września 2013 roku w sprawie uchwalenia statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Witoni oraz w § 10 ust. 4 uchwały nr XXII/77/16 z dnia 9 lutego 2016 roku stwierdzono, że: „Obsługę finansowo-księgową Ośrodka prowadzi Urząd Gminy Witonia.” Konfrontując jednak powołany nieostry zapis statutów GOPS z brzmieniem art. 10a i 10b ustawy o samorządzie gminnym, uzasadnione jest twierdzenie, że nie wypełniał on wymogów regulacji, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2016 roku, w szczególności niewystarczająco określono zakres obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym w ramach wspólnej obsługi.

Uchwałą nr XLVI/181/18 z dnia 30 stycznia 2018 roku w sprawie organizacji wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, dla których organem prowadzącym jest Gmina Witonia, Rada Gminy ustaliła zasady prowadzenia wspólnej obsługi. W uchwale uznano za jednostki obsługiwane: GOPS i Szkołę Podstawową w Witoni.

Stwierdzono również, że Urząd Gminy w Witoni prowadził obsługę samorządowych instytucji kultury, tzn. Biblioteki Publicznej w Witoni oraz Gminnego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji, na podstawie:

- porozumienia z dnia 1 lipca 2016 roku między Urzędem Gminy w Witoni („jednostka obsługująca”) i Biblioteką Publiczną (jednostką obsługiwaną). Zgodnie z porozumieniem od dnia 1 lipca 2016 roku Urząd Gminy Witonia przejął obsługę finansowo-księgową dla Biblioteki Gminy Witonia;
- porozumienie z dnia 1 lipca 2016 roku między Urzędem Gminy w Witoni („jednostka obsługująca”) i GOKSiR (jednostką obsługiwaną). Zgodnie z porozumieniem, Urząd Gminy Witonia od dnia 1 lipca 2016 roku przejął obsługę finansowo-księgową dla GOKSiR w Witoni.

Wskazane porozumienia podpisane zostały jednak ponad półtora roku przed podjęciem uchwały nr XLVI/181/18, w której Rada Gminy Witonia wskazała jednostkę obsługującą, tj. Urząd Gminy w Witoni. Zatem po podjęciu ww. uchwały powinny zostać podpisane porozumienia, o których mowa w art. 10b ust.3 ustawy o samorządzie gminnym, a prowadzona do tego momentu obsługa instytucji kultury pozbawiona jest podstawy prawnej.

W zakresie zaciągania kredytów i pożyczek, planowania ich spłat

1. W odniesieniu do przetargu na udzielenie i obsługę długoterminowego kredytu bankowego w łącznej wysokości do 1.700.000,00 zł dla Gminy Witonia, na sfinansowanie deficytu budżetu w roku 2016, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - Zgodnie z punktem 4.1.1.1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), zamawiający wskazał „...termin postawienia do dyspozycji środków finansowych – w ciągu 5 dni od podpisania umowy kredytowej z możliwością wykorzystania do dnia 30 czerwca 2017 roku. Planowane terminy i kwoty wykorzystania kredytu: po 15.09.2016 r. – 659.593,00 zł, po 20.12.2016 r. – 746.143,00 zł, po 15.06.2017 r. – 294.264,00 zł. Kwota kredytu nie uruchomiona do 30 czerwca 2017 roku, nie będzie wykorzystana (...)”. Planowany termin wykorzystania kredytu po 15 czerwca 2017 roku uniemożliwił przeznaczenie kredytu na cel wskazany w opisie przedmiotu zamówienia, tj. sfinansowanie deficytu budżetu w roku 2016.
 - W pozycji 16.1. SIWZ (kryteria oceny ofert) wskazano następujący wzór oceny punktowej kryterium czasu uruchomienia kredytu: czas uruchomienia/najdłuższy czas uruchomienia x 100% x 5%. Poniżej wzoru zapisano: „zamawiający przyzna 5 punktów w przypadku uruchomienia kredytu nie później niż następnego dnia roboczego od dnia przekazania faksem lub e-mailem Wykonawcy dyspozycji i odpowiednio punkt mniej za każdy kolejny dzień. W przypadku, gdy okres uruchomienia będzie dłuższy niż 5 dni roboczych Wykonawca otrzyma w tym kryterium 0 punktów”. Przytoczona treść wskazuje, co uzasadnione, że wyżej oceniane będą oferty z krótszym terminem uruchomienia kredytu, natomiast zastosowanie powyższego wzoru spowoduje, że wyżej oceniona zostanie oferta z późniejszym czasem uruchomienia kredytu.
 - Otwarcie ofert nastąpiło w dniu 12 sierpnia 2016 roku o godzinie 10.15, co było zgodne z terminem wskazanym w SIWZ i ogłoszeniu. Protokół z przetargu nie zawierał zestawienia ofert złożonych do upływu terminu składania ofert (punkt 9). Przedstawiona kontrolującą dokumentacja wskazywała, że w wymaganym terminie złożono dwie oferty: 1) oferta Banku Spółdzielczego w Andrespolu z ceną 431.334,49 zł i terminem uruchomienia kredytu od dnia przekazania dyspozycji do banku – 1 dzień, 2) oferta Banku Spółdzielczego Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy z ceną 343.231,27 zł i terminem uruchomienia kredytu od dnia przekazania dyspozycji do banku – 5 dni. W dniu 18 sierpnia 2016 roku Wójt Gminy Witonia poinformował o wyborze najkorzystniejszej oferty wskazując jako wybraną – ofertę Banku Spółdzielczego Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy. Zgodnie z informacją *oferta spełnia warunki udziału w postępowaniu, jest zgodna z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia i w oparciu o przyjęte w specyfikacji istotnych warunków zamówienia kryterium oceny ofert (cena 100%)_uzyskała najwyższą ilość punktów 100,00 podczas dokonanej oceny*. Z powyższego wynikało, że zamawiający oceniając oferty kierował się jedynie ceną, co naruszało postanowienia SIWZ, zgodnie z którymi - kryteriami oceny ofert była cena – 95% oraz czas uruchomienia kredytu – 5%. Biorąc pod uwagę powyższe wskazana oferta winna uzyskać 96 punktów, a oferta Banku Spółdzielczego w Andrespolu – 85 punktów.

- Kontrolujący ustalili, że wykonawca, który został wybrany do realizacji zamówienia tj. Bank Spółdzielczy Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu i podlegał wykluczeniu na podstawie art. 24 ust 2 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych:

W zakresie warunku udziału w postępowaniu dotyczącego wiedzy i doświadczenia, zamawiający wymagał wykazania realizacji przynajmniej dwóch usług polegających na udzieleniu kredytu, z czego co najmniej jedna usługa miała polegać na udzieleniu kredytu bankowego w wysokości min. 500.000,00 zł. Ocena spełnienia wskazanego warunku miała nastąpić na podstawie złożonego przez wykonawcę wykazu głównych usług wykonanych lub wykonywanych w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wraz z podaniem wartości, przedmiotu, dat wykonania i podmiotów, na rzecz których usługi zostały wykonane oraz na podstawie załączonych dowodów, że usługi te zostały lub są wykonywane należycie. Bank Spółdzielczy Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy w ofercie wykazał realizację jedynie jednej usługi (kredyt o wartości 1.500.000,00 zł udzielony Gminie Łęczycy). Dodatkowo do oferty nie załączono dowodów, że wskazana usługa została wykonana należycie.

W zakresie potwierdzenia niepodleganiu wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający wymagał m.in. aktualnego odpisu z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej, jeżeli odrębne przepisy wymagają wpisu do rejestru lub ewidencji, wystawionego nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert. Bank Spółdzielczy Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy do oferty załączył odpis z rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego wg. stanu na dzień 14 lipca 2014 roku.

W celu wykazania spełnienia przez wykonawcę warunku dotyczącego posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania – należało wykazać, że wykonawca posiada zezwolenie na prowadzenie działalności bankowej na terenie Polski, a także realizacji usług objętych przedmiotem zamówienia, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Prawo bankowe. Ocena spełnienia wskazanego warunku miała nastąpić na podstawie złożonego przez wykonawcę zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego na podjęcie działalności w zakresie objętym zamówieniem, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy Prawo bankowe lub innego dokumentu, na podstawie którego prowadzona jest działalność w zakresie przedmiotu zamówienia, zgodnie z przepisami Prawa bankowego. Oferta złożona przez Bank Spółdzielczy Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy nie zawierała dokumentu potwierdzającego powyższe uprawnienia.

- w ofercie Banku Spółdzielczego Ziemi Łęczyckiej w Witoni jako przedstawiciela wykonawcy uprawnionego do kontaktów wskazano Panią Ewę Włodarczyk, która figurowała również w załączonej do oferty informacji z Krajowego Rejestru Sądowego z dnia 14 lipca 2014 roku jako pełnomocnik. (...)³. Mirosław

³ 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.

Włodarczyk jako kierownik zamawiającego w dniu 20 lipca 2016 roku złożył pisemne oświadczenie o braku okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stwierdzić należy jednak, że Wójt Gminy Witonia powinien wyłączyć się z postępowania na mocy art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), zgodnie z którym osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób.

- W dniu 15 września 2016 roku Gmina Witonia zawarła umowę nr KR-16-00561 z Bankiem Spółdzielczym Ziemi Łęczyckiej w Łęczycy, której przedmiotem było udzielenie kredytu długoterminowego w kwocie 1.700.000,00 zł. Zgodnie z umową kredyt miał zostać przeznaczony na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego Gminy Witonia w roku 2016 związanego z realizacją zadania inwestycyjnego. W myśl §1 ust. 3 umowy bank postawił kredyt w transzach do dyspozycji kredytobiorcy w dniu 15 września 2016 roku w kwocie 659.593,00 zł, w dniu 20 grudnia 2016 roku w kwocie 746.143,00 zł, w dniu 15 czerwca 2017 roku w kwocie 294.264,00 zł. Uruchomienie trzeciej transzy w roku 2017 uniemożliwiło wykorzystanie kredytu na cel, na który został on zaciągnięty. Zgodnie z §1 pkt 5 przedmiotowej umowy, kredytobiorca zobowiązywał się do spłaty kapitału kredytu w terminach i wysokościach, zgodnych z SIWZ. Spłata miała następować poprzez pobranie należności przez Bank w ciężar rachunku bieżącego. Natomiast w myśl §4 ust. 1 umowy, odsetki od wykorzystanego kredytu naliczane są w okresach miesięcznych i pobierane przez Bank w okresach miesięcznych w ciężar rachunku bieżącego. Wskazane postanowienia naruszały art. 264 ust.5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego (zob. wyrok Głównej Komisji Orzekającej z dnia 15 lutego 2016 roku BDF1.4800.162.2015).
- 2. Stwierdzono naruszenie art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 91 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. Do naruszenia wskazanego przepisu doszło przy zawarciu: 1) umowy z dnia 28 grudnia 2017 z Bankiem Spółdzielczym Ziemi Łęczyckiej nr KR-17-00501, której przedmiotem było udzielenie kredytu długoterminowego w wysokości 500.000,00 zł, z przeznaczeniem na pokrycie deficytu budżetu Gminy Witonia i spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek – opinia Składu Orzekającego RIO w Łodzi z dnia 29 grudnia 2017 roku oraz 2) umowy z dnia 24 września 2015 roku z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, której przedmiotem było udzielenie pożyczki w kwocie 849.480,00 zł na dofinansowanie realizacji

przedsięwzięcia pn. „Budowa budynku użyteczności publicznej w Witoni przy ul. Stefana Starzyńskiego” – opinia Składu Orzekającego RIO w Łodzi z dnia 14 września 2016 roku.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W odniesieniu do przyjętych przez kontrolowaną jednostkę, zarządzeniem nr 11/2011 Wójta Gminy Witonia z dnia 4 marca 2011 roku, zasad rachunkowości oraz zakładowego planu kont, stwierdzono przypadki naruszania przepisów obowiązującego w okresie objętym kontrolą (2016-2017) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz 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), poprzez nieprawidłowy opis zasad funkcjonowania kont księgi głównej Urzędu Gminy w Witoni: 130 - Rachunek bieżący jednostki, 223 – Rozliczenie wydatków budżetowych oraz konta księgi głównej budżetu 902 - Wydatki budżetu.

Analogiczne ustalenia zostały poczynione w ramach poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2013 roku. W wystąpieniu pokontrolnym RIO w Łodzi skierowała wniosek pokontrolny, wskazujący na konieczność dokonania zmian w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, z uwzględnieniem wszystkich wymogów określonych w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

2. Stwierdzono niezgodność ewidencji analitycznej (tj. kont ksiąg pomocniczych) z ewidencją syntetyczną kont księgowych Urzędu Gminy w Witoni w zakresie kont: 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, 222 – Rozliczenie dochodów budżetowych, 225 – Rozrachunki z budżetami. Powyższe naruszało art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1993 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), zgodnie z którym – konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. Sporządzając bilans Urzędu Gminy w Witoni wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku jednostka przyjmowała wartości wynikające z ewidencji analitycznej, co oznaczało, brak zgodności bilansu z zestawieniem obrotów i sald kont syntetycznych księgi głównej Urzędu Gminy w Witoni.
3. W bilansie Urzędu Gminy w Witoni, sporządzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku, nie uwzględniono sald końcowych następujących kont bilansowych księgi głównej Urzędu Gminy: saldo Wn konta 240-2 w wysokości 522.631,70 zł, saldo Ma konta 225-2 w wysokości 236.952,78 zł, saldo Ma konta 225-4 w wysokości 180.083,66 zł, saldo Ma konta 225-5 w wysokości 105.595,26 zł. Na wskazanych kontach prowadzona była ewidencja funduszu alimentacyjnego. Z wyjaśnień Skarbnika Gminy wynikało, że sprawy dotyczące wypłat z funduszu alimentacyjnego prowadzi Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Witoni, który dokonuje również ewidencji analitycznej operacji

księgowych związanych z obsługą funduszu. Jednocześnie w Urzędzie Gminy w Witoni prowadzona była księgowość syntetyczna wskazanych operacji. W myśl art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy o rachunkowości, rachunkowość jednostki obejmuje prowadzenie, na podstawie dowodów księgowych, ksiąg rachunkowych, ujmujących zapisy zdarzeń w porządku chronologicznym i systematycznym. Przez jednostkę, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 wskazanej ustawy, rozumie się podmioty i osoby określone w art. 2 ust. 1 tj. między innymi gminy, powiaty, województwa i ich związki, a także a) państwowe, gminne, powiatowe i wojewódzkie jednostki budżetowe, b) gminne, powiatowe i wojewódzkie zakłady budżetowe (art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o rachunkowości). Zatem Urząd Gminy i GOPS jako odrębne jednostki budżetowe powinny posiadać oddzielne księgi rachunkowe. Wskazany wymóg został spełniony. W myśl art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald które tworzą: 1) dziennik, 2) księga główna, 3) księgi pomocnicze, 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych, 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Nie ma zatem możliwości, aby ewidencja analityczna (księga pomocnicza) związana z funduszem alimentacyjnym była prowadzona w ewidencji księgowej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej a ewidencja syntetyczna w ewidencji księgowej Urzędu Gminy. Zgodnie z § 6 ust. 3 pkt 4, § 6 ust. 4 pkt 3 Statutu Ośrodka Pomocy Społecznej w Witoni, wprowadzonego uchwałą nr XXII/77/16 Rady Gminy Witonia z dnia 9 lutego 2016 roku - zadaniem Ośrodka jest m.in. prowadzenie postępowań wobec osób uprawnionych do alimentów na podstawie tytułu wykonawczego w przypadku bezskuteczności egzekucji, ustalenie prawa, przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych w przypadku bezskuteczności egzekucji alimentów oraz podejmowanie działań wobec dłużników alimentacyjnych. Zatem ewidencja księgowa funduszu alimentacyjnego powinna być w całości prowadzona w księgach Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Witoni.

W zakresie terminowości regulowania zobowiązań wobec odbiorców i dostawców

Stwierdzono nieterminową płatność 5 faktur, których termin płatności przypadają w roku 2016 a zapłata nastąpiła w roku 2017. Powyższe naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Kwota wynikające z faktur w łącznej wysokości 913,16 zł, stanowiąca zobowiązania wymagalne Gminy Witonia na dzień 31 grudnia 2016 roku nie została wykazana w wierszu E.4 wymagalne zobowiązania w sprawozdaniu Rb-Z – kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, wg stanu na koniec IV kwartału 2016 roku. Powyższe naruszało przepisy 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 ze zm.).

W zakresie gospodarki kasowej

Od dnia 15 listopada 2017 roku obowiązki w zakresie wykonywania czynności na stanowisku ds. obsługi kasy pełniła pracownica zatrudniona od dnia 13 listopada 2017 roku do dnia 31 stycznia 2018 roku na stanowisku pomocy administracyjnej (zatrudnienie przy robotach publicznych w związku z umową nr UmRP/17/0108

w sprawie organizowania i finansowania robót publicznych z dnia 9 listopada 2017 roku zawartą między Gminą Witonia a Powiatowym Urzędem Pracy w Łęczycy) oraz od dnia 1 lutego 2018 roku do dnia 28 lutego 2018 roku na stanowisku pomocy administracyjnej. Powyższe naruszało przepisy obowiązującego w powyższym okresie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.), zgodnie z którymi - stanowisko kasjera należy do stanowisk urzędniczych (tabela F załącznika nr 3 przedmiotowego rozporządzenia). W myśl art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.) - nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Skutkiem powierzenia wykonywania czynności urzędniczych pracownikowi pomocy administracyjnej było m.in. pominięcie procedury naboru. Dodatkowo osób nie będących urzędnikami nie dotyczą przepisy art. 6 ust. 3 powyższej ustawy, zgodnie z którym - pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która spełnia wymagania określone w ust. 1 (jest obywatelem polskim, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3, ma pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzysta z pełni praw publicznych) oraz dodatkowo: 1) posiada co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe, 2) nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, 3) cieszy się nieposzlakowaną opinią.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Kontrola decyzji organu podatkowego wydanych w 2016 roku, dotyczących umorzeń zaległości podatkowych wykazała nieprawidłowości w zakresie kwot ujętych, jako skutki finansowe tego rodzaju decyzji, w odpowiednich pozycjach sprawozdania Rb-27S i sprawozdania Rb-PDP, sporządzonych na koniec 2016 roku. Różnice w stosunku do kwot wykazanych w sprawozdaniu Rb-PDP i Rb-27S wynikały z następujących przyczyn:
 - w kilku przypadkach stwierdzono wadliwość decyzji organu podatkowego, które zawierały nieprawidłowe rozstrzygnięcie, wskazując np., że całość umorzenia dotyczy podatku rolnego, a faktycznie umarzana kwota dotyczyła łącznego zobowiązania finansowego. Powyższe naruszało art. 210 § 1 ust. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.), zgodnie z którym decyzja zawiera m.in. rozstrzygnięcie.

W decyzjach dotyczących umorzenia zaległości podatkowych organ podatkowy nie wskazywał kwot umorzonych odsetek, dodając tylko formułę: „Zgodnie z treścią art. 67a § 2 Ordynacji podatkowej umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa”. Powyższe nie wypełniało dyspozycji art. 210 § 1 pkt 5 ww. ustawy, w zakresie rozstrzygnięcia decyzji. Rozstrzygnięcie powinno być co najmniej prawidłowe i możliwie najbardziej jasne i precyzyjne (podatnik nie powinien sam obliczać kwoty umorzonych odsetek). Najważniejsza natomiast część rozstrzygnięć zapadających w zakresie ulg podatkowych co do istoty sprowadza się do określenia kwoty danej ulgi odnoszącej się także do kwoty odsetek. Wskazywanie kwot odsetek ma również istotne znaczenie chociażby z punktu widzenia wykazania ich

w sprawozdaniach budżetowych, lub w określeniu wysokości udzielanej pomocy publicznej. Nawiązując do powyższego, stwierdzono również niewykazywanie w sprawozdaniu Rb-27S, w § 0910, kwot umorzonych odsetek.

- Skutki finansowe za 2016 rok w zakresie umorzenia zaległości podatkowych zawyżono o kwotę 2.979,00 zł wynikającą z decyzji znak: FNP.3121.4.38.2016 z dnia 30 grudnia 2016 roku w sprawie umorzenia zaległości w podatku rolnym (1.916,00 zł), której skuteczne doręczenie nastąpiło w dniu 5 stycznia 2017 roku i decyzji znak FNP.3121.4.39.2016 z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie umorzenia zaległości w podatku od środków transportowych (1.063,00 zł), której skuteczne doręczenie nastąpiło w dniu 5 stycznia 2016 roku. Wobec doręczenia ww. decyzji w 2017 roku, co oznaczało ich wejście do obrotu prawnego, skutki finansowe powinny zostać uwzględnione w sprawozdaniach za 2017 roku.

Wykazanie nieprawidłowych danych w zakresie skutków finansowych naruszało § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawartej w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.)⁴.

2. Ustalono, że na terenie Gminy Witonia obowiązywały zwolnienia w podatku od nieruchomości (wprowadzone uchwałą Rady Gminy Witonia nr XVIII/98/04 z 30 listopada 2004 roku) i zwolnienia w podatku od środków transportowych (wprowadzone uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/203/13). Mając na względzie treść ww. uchwał, stwierdzono, że wykazana w sprawozdaniach kwota skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku rolnym na kwotę 276,30 zł (cała kwota w podatku rolnym od osób prawnych) nie znajdowała uzasadnienia w treści obowiązujących uchwał. Skarbnik Gminy Witonia wyjaśniła, że przedmiotowa kwota dotyczy zwolnienia z podatku gruntów rolnych OSP w Witoni.

(...)⁵. Tym samym podatnik naruszał art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1892 ze zm.). Z kolei organ podatkowy zaniechał realizacji kompetencji wynikającej z art. 274a §1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku. Tym samym organ podatkowy uchybił zapisom art. 272 pkt 1 lit. a ww. ustawy, stosownie do którego - organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu sprawdzenie terminowości składania deklaracji.

⁴ W dniu 13 stycznia 2018 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. 2018 r., poz. 109), które prezentuje odmienne podejście do wykazywania skutków decyzji wydanych przed końcem roku kalendarzowego i doręczonych w roku następnym.

⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 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.

Stwierdzone nieprawidłowości powodowały zaniżanie podatku rolnego przez (...) ⁶. Dodatkowo zaniżane kwoty był nieprawidłowo wykazywane w sprawozdaniach w pozycji skutki udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) w podatku rolnym.

3. W zakresie uchwały Rady Gminy nr XIII/64/04 z dnia 4 marca 2004 roku w sprawie poboru podatków i opłat lokalnych w drodze inkasa kontrolujący ustalili, że:
 - Rada Gminy Witonia nieprawidłowo określiła wynagrodzenie za inkaso, ponieważ ograniczyła się wyłącznie do wskazania wskaźnika procentowego „7%”, nie precyzując od jakiej wielkości bazowej ma być obliczane wynagrodzenie (tj. czy ma być to np. 7% minimalnego wynagrodzenia, 7% średniego wynagrodzenia, 7% pobranej kwoty należnego podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego, czy też może 7% od pobranej kwoty „bieżących i zaległych należności z tytułu podatku rolnego, leśnego oraz podatku od nieruchomości i posiadania psów”⁷. Postanowienia uchwały nie wypełniały dyspozycji art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1785 ze zm.), a także odpowiednio art. 6b ustawy o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1821 ze zm.).
 - Postanowienia uchwały nr XIII/64/04 uchybiały również brzmieniu art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym, poprzez zarządzenie poboru „zaległych należności” podatkowych. Zarówno ww. przepisy, jak i art. 47 § 4a i art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa stanowią o poborze podatków przez inkasentów. Zgodnie z art. 9 ustawy Ordynacja podatkowa - inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. W świetle brzmienia art. 6 ww. ustawy - podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Według art. 3 pkt 3 lit. a i b ww. ustawy, jako podatek rozumie się również: a) zaliczki na podatki, b) raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach, c) opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. Na podstawie przywołanych zapisów uzasadniony jest wniosek, że inkasenci nie mogą być wyznaczeni do poboru zaległości podatkowych. Potencjalnie organ podatkowy miał wiedzę, iż inkasenci nie powinni zbierać zaległości podatkowych, ponieważ w 2017 roku w przypadku raty II i IV inkasent sołectwa Gledzianów otrzymał 7% - owe wynagrodzenie, jednak wyliczone od kwot zmniejszonych o pobrane zaległości. Tym samym wypłata nastąpiła zgodnie z przepisami ustaw, jednak niezgodnie z zapisami uchwały nr XIII/64/04.

⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 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.

⁷ W trakcie kontroli ustalono, że w praktyce prowizja była wypłacana inkasentom w wysokości 7% od kwoty wpłaconej do kasy Urzędu (co nie wynikało wprost z uchwały nr XIII/64/04).

4. W dniu 8 grudnia 2016 roku podatnik (...) ⁸ złożył korekty deklaracji na podatek od nieruchomości za 2015 i 2016 rok, wskazując, że błędnie ujęto w nich budowle, które nie powinny podlegać opodatkowaniu w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

(...) ⁹.

W odniesieniu do powołanego stanu faktycznego należy wskazać, że organ podatkowy nieprawidłowo ustalił zobowiązanie podatkowe, podczas gdy zgodnie z art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa, powinien wydać decyzję w sprawie określenia wysokości zobowiązania podatkowego. Zgodnie z ww. przepisem – jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

Ustalono również, że organ podatkowy zaniechał przeprowadzenia postępowania, w drodze którego wyjaśniłby stan faktyczny, w szczególności wskazując elementy sieci gazowej, która miała być opodatkowana (co szeroko uzasadniono w decyzji SKO nr 3722, stwierdzając, że decyzja ustalająca naruszała art. 165 ustawy Ordynacja podatkowa).

5. Jak wskazano powyżej SKO uchyliło dwie decyzje Wójta Gminy, przekazując sprawy do ponownego rozpoznania.

Organ podatkowy nie rozpatrzył ponownie sprawy w zakresie decyzji nr 3656 z dnia 3 października 2017 roku, sygn. SKO.4140.268.2017 i decyzji nr 3722 z dnia 3 października 2017 roku, sygn. SKO.4140.278.2017. Akta podatkowe do końca 2017 roku kończyły się ww. decyzjami SKO z dnia 3 października 2017 roku i pismem Wójta Gminy Witonia z dnia 29 grudnia 2017 roku, który wystąpił do (...) ¹⁰ o złożenie korekty deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2017, uwzględniającej faktyczny stan przedmiotów opodatkowania. Kontrolowana dokumentacja nie tylko nie zawierała dokumentów świadczących o ponownym rozpatrywaniu sprawy, ale dodatkowo nie zawierała postanowień o niezalutwieniu sprawy we właściwym terminie. Organ podatkowy nie przeprowadził kontroli podatkowej, ani nie powołał biegłego posiadającego wiadomości specjalne. W sytuacji skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia, organ pierwszej instancji jest zobligowany zasadami

⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

¹⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

procesowania na zasadach ogólnych Ordynacji podatkowej, tzn. prowadzi postępowanie w analogiczny sposób jak przy rozpatrywaniu sprawy po raz pierwszy (np. postanowienie o przedłużeniu terminu zakończenia postępowania). Biorąc pod uwagę powyższe zaniechania, należy podnieść, że organ podatkowy naruszył szereg przepisów proceduralnych, w szczególności art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. W rezultacie organ podatkowy naruszył zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którą - w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

6. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi w wyniku doraźnej kontroli gospodarki finansowej przeprowadzonej w 2013 roku w Gminie Witonia stwierdziła liczne nieprawidłowości w zakresie opodatkowania (...) ¹¹ osób fizycznych, wobec których funkcję organu podatkowego pełnił Wójt Gminy Witonia (postanowienia SKO w Łodzi) ¹².

Ujawnione nieprawidłowości wskazywały, że Wójt Gminy Witonia (organ podatkowy) nie ustalił stanu faktycznego dotyczącego podatników, co w sposób oczywisty uniemożliwiało wydawanie prawidłowych decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego. W udostępnionych aktach podatkowych nie było żadnego wypisu z ewidencji gruntów i budynków, żadnego podglądu z tej ewidencji, żadnej informacji podatkowej, a przede wszystkim żadnej koncesji na wydobycie kruszyw naturalnych.

Mając na względzie powyższe, RIO w Łodzi przeprowadzając kontrolę kompleksową Gminy Witonia w 2017 roku podjęło czynności mające na celu ustalenie, czy i w jaki sposób Wójt Gminy Witonia, który w następnych latach również pełnił obowiązki organu podatkowego wobec ww. osób, ustalił stan faktyczny wobec ww. podatników, a także w oparciu o jaką dokumentację źródłową zweryfikował wcześniejsze wadliwe decyzje za okres do 2013 roku, a następnie wydawał decyzje w kolejnych latach.

W dniu 23 lipca 2014 roku, dwóch podatników złożyło informacje podatkowe na lata: 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013. Organ podatkowy (Wójt Gminy Witonia) wydał decyzje w sprawie zmiany zobowiązania podatkowego za lata 2010-2013, jako podstawę prawną decyzji powołując art. 21 § 1 pkt 1 w związku z art. 207 ustawy Ordynacja podatkowa, art. 1, art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 6a ust. 1 i 6 ustawy o podatku rolnym, art. 1c, art. 2, art. 3, art. 4, art. 6 ust. 1 i 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 3 ustawy o podatku leśnym.

Decyzje zostały wydane niezgodnie ze złożonymi informacjami podatkowymi. Żadna ze złożonych informacji podatkowych nie wskazywała w poszczególnych

¹¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹² Inspektorzy RIO w Łodzi obliczyli kwotę potencjalnego zaniżenia zobowiązań podatkowych podatników, dla obszaru górniczego – 325.101,91 zł, dla terenu górniczego 421.011,58 zł. Wskazane potencjalne zaniżenie obejmujące lata 2010-2013 (w zależności od okresu obowiązywania koncesji i okresów wydobycia), dotyczyło również innych osób fizycznych wymienionych w koncesjach i winno zostać pomniejszone o niewielki wymiar podatku rolnego.

latach, że przez kilka miesięcy roku ma być opodatkowana jedna powierzchnia gruntów, w następnej części roku odmienna, a jeszcze inna w pozostałej części danego roku (w informacji wskazywano konkretne dane na cały rok). Tymczasem decyzje zmieniające wydawane przez Wójta Gminy Witonia takie rozróżnienia zawierały i pod tym względem były niezgodne z informacjami. Dodatkowo powierzchnie gruntów opodatkowane w drodze decyzji zmieniających, omówionych szczegółowo w protokole, różniły się w poszczególnych okresach od powierzchni wskazanych w złożonych informacjach podatkowych. Ponadto, niektóre decyzje zmieniające wskazywały ulgę w podatku rolnym, co do której organ podatkowy nie posiadał jakiegokolwiek dokumentacji, a więc nie miał podstaw do ujmowania jej w wydanych decyzjach. Wójt Gminy Witonia mógł ewentualnie podważyć zadeklarowane przez podatników dane jedynie w toku postępowania podatkowego, którego jednak nie przeprowadził, o czym świadczy udostępniona dokumentacja. Przeprowadzenie postępowania podatkowego z uwzględnieniem ustaleń RIO w Łodzi wynikających z kontroli 2013 roku, niewątpliwie prowadziłyby co najmniej do: 1) pozyskania wszystkich występujących w obrocie prawnym koncesji na wydobycie kruszyw (nie tylko kopii decyzji z dnia 22 grudnia 2011 roku ROS.6522.12.2011.ZP), 2) pozyskania informacji o wydobyciu w ramach koncesji, 3) pozyskania pełnego wypisu z ewidencji gruntów i budynków dotyczącego podatników, 4) przeprowadzenia kontroli podatkowej, która była niezbędna ze względu zapisy koncesji i na złożenie informacji podatkowych zawierających nieprawdziwe informacje w zakresie gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Ponadto należy wskazać, że wzruszenie decyzji ostatecznych wydanych w latach 2009 – 2013 wymagało zastosowania nadzwyczajnego trybu wznowienia postępowania uregulowanego w art. 240 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa. Podstawa prawna wskazana w decyzjach zmieniających, uzasadnienia tych decyzji, brak postanowień o wznowieniu postępowania oraz brak wykonania określonych czynności i zebrania materiału dowodowego, przesądza, że organ podatkowy zaniechał wypełnienia kompetencji wynikających z art. 240 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa.

Mając na względzie ustalenia wynikające z kontroli doraźnej przeprowadzonej w 2013 roku w Gminie Witonia, RIO w Łodzi ustaliła, że Wójt Gminy Witonia (organ podatkowy) na początku 2018 roku nadal nie wyjaśnił i nie ustalił stanu faktycznego mającego wpływ na prawidłowe opodatkowanie podatników. Jedyna realna zmiana jaka nastąpiła w czynnościach organu podatkowego w stosunku do 2013 roku dotyczyła podpisywania i doręczania decyzji drogą pocztową za potwierdzeniem odbioru. W zakresie pozostałych kluczowych kwestii, w szczególności dotyczących opodatkowania gruntów zajętych na wydobywanie kopalni, Wójt Gminy Witonia nie przeprowadził postępowań podatkowych, które zidentyfikowałyby stan faktyczny związany z ww. podatnikami. Wójt Gminy Witonia ograniczył swoje czynności do trzykrotnego wezwania dwóch podatników do złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości, rolnego, leśnego na 2009, 2010, 2011, 2012 i 2013 rok. W przypadku podatnika – (...)¹³, organ podatkowy nawet nie wezwał podatnika do złożenia takich informacji.

¹³ 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

Podatnicy dopiero po trzecim wezwaniu złożyli informacje podatkowe, w których wykazali marginalne powierzchnie gruntów wykorzystywane pod działalność gospodarczą, które oscylowały w przypadku w okolicach 1.000 m²¹⁴. Powierzchnie zadeklarowane miały wielkość nieproporcjonalnie małą w kontekście treści koncesji na wydobycie kopalin, uzyskanych przez RIO w Łodzi w 2013 roku i występujących w obrocie prawnym¹⁵(koncesje scharakteryzowano w protokole kontroli).

Sumując, udostępniony materiał źródłowy wskazywał, że Wójt Gminy Witonia jedynie akceptował projekty decyzji przygotowane w Urzędzie Gminy w Daszynie. Zaniechał przeprowadzania postępowań podatkowych w celu pozyskania niezbędnej dokumentacji do ustalenia stanu faktycznego (punktem wyjścia do prawidłowego zbadania spraw, było pozyskanie koncesji na wydobycie). W trybie art. 165 § 5 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa możliwe jest wydanie wyłącznie decyzji ustalających wymiar podatku na dany rok. Natomiast każdorazowe wydanie decyzji zmieniającej wysokość podatku lub objęcie podstawą opodatkowania innych wielkości w decyzji wymiarowej za dany rok w stosunku do roku poprzedniego, w związku ze zmianą stanu faktycznego musi zostać poprzedzone wszczęciem postępowania bądź na wniosek podatnika lub z urzędu w trybie art. 165 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa, a także wezwaniem podatnika do zapoznania się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie na podstawie art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Występowanie w obrocie decyzji ostatecznych wydawanych do 2013 roku na rzecz osób będących podatnikami ze względu na przedmiot opodatkowania położony na terenie gminy Daszyna, przy jednoczesnym zidentyfikowaniu przez RIO w Łodzi w 2013 roku istotnych dla sprawy okoliczności faktycznych i dowodów istniejących w dniu wydania decyzji (koncesje¹⁶), obligowało organ podatkowy do zastosowania nadzwyczajnego trybu wznowienia postępowania uregulowanego w art. 240 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa. Wójt Gminy Witonia nie przeprowadził postępowań w ww. trybie.

Powyższe oznacza, że organ podatkowy wydał nieprawidłowe decyzje zmieniające zobowiązania podatkowe (w przypadku Wójta Gminy w ogóle zaniechał wydania takich decyzji), z naruszeniem art. 187 § 1 w związku z art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa. Postępowanie Wójta Gminy Witonia naruszało również art. 121 § 1 ww. ustawy - postępowanie podatkowe powinno być prowadzone w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych.

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

¹⁴ W przedmiocie opodatkowania podatkiem od nieruchomości wg najwyższych stawek gruntów rolnych objętych koncesjami na wydobycie kruszyw wypowiedział się m.in. WSA w Łodzi w wyroku z 20 czerwca 2013 roku, I SA/Łd 295/13.

¹⁵ Istotne w zakresie danych wskazanych w prawomocnych koncesjach jest fakt, że są one wydawane na żądanie strony i w oparciu o dane deklarowane przez wnioskodawcę/stronę.

¹⁶ Organ podatkowy dysponował kopią decyzji z dnia 22 grudnia 2011 roku ROS.6522.12.2011.ZP w sprawie przeniesienia koncesji Starosty Łęczyckiego na wydobycie kruszywa naturalnego ze złoża (piasku i piasku ze żwirem) „JACKÓW I”.

7. W latach 2015-2017 Wójt Gminy Witonia nadal pełnił funkcję organu podatkowego wobec (...)¹⁷. Udostępniona dokumentacja z ww. okresu także ujawniła szereg nieprawidłowości wynikających z niestosowania przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, m.in.:

- W 2015 roku Wójt Gminy Witonia wobec ww. osób wydał decyzje, które ustalały zobowiązania podatkowe na podstawie zmienionego przedmiotu opodatkowania w stosunku do decyzji zmieniających wydanych na rok 2013 (organ podatkowy nie dysponował decyzjami na 2014 rok). Kontrolowana dokumentacja nie zawierała: informacji podatkowych złożonych przez podatników, aktualnego wypisu z ewidencji gruntów i budynków (brak również podglądu ewidencji), zawiadomień o zmianie ze Starostwa Powiatowego datowanych na 2014 rok. Organ podatkowy zaniechał przeprowadzenia postępowań podatkowych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego dotyczącego podatników. Każdorazowe wydanie decyzji zmieniającej wysokość podatku lub objęcie podstawą opodatkowania innych wielkości w decyzji wymiarowej za dany rok w stosunku do roku poprzedniego, w związku ze zmianą stanu faktycznego winno zostać poprzedzone wszczęciem postępowania bądź na wniosek podatnika lub z urzędu w trybie art. 165 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Powyższe oznaczało, że decyzje ustalające zobowiązania podatkowe na 2015 rok zostały wydane z naruszeniem art. 187 § 1 w zw. z art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa.

W większości decyzji ustalających wydanych w 2015 roku stwierdzono zamieszczanie informacji niezgodnych z udostępnionym materiałem źródłowym.

- W zakresie 2016 roku ustalono, że decyzje ustalające zobowiązanie podatkowe zostały wydane bez przeprowadzenia postępowań podatkowych, które wyjaśniłyby stan faktyczny i przedmiot opodatkowania podatników (trzy osoby fizyczne). Opodatkowanie nieco ponad 30.000 m² jako gruntów związanych z wydobywaniem kruszyw nie miało powiązania z powierzchniami obszarów górniczych wskazanych w koncesjach na wydobywanie. Powyższe oznaczało, że decyzje ustalające zobowiązania podatkowe w 2016 roku zostały wydane z naruszeniem art. 187 § 1 w zw. z art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa.

(...)¹⁸.

- W 2016 roku organ podatkowy wydał także decyzje zmieniające zobowiązania podatkowe, w zakresie których stwierdzono m.in.:
 - Dokumentacja źródłowa nie zawierała uzasadnienia dla zwiększenia wymiaru zobowiązania podatkowego za miesiące X-XII w przypadku podatnika – (...) ¹⁹, wynikającego ze zwiększenia powierzchni gruntów

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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

związanych z wydobyciem kruszyw (...) ²⁰. Organ podatkowy nie przeprowadził postępowania podatkowego i nie uzyskał obowiązujących koncesji na wydobycie oraz informacji o wydobyciu, nie dysponował również wypisem z ewidencji gruntów i budynków na 2016 rok i wreszcie informacją podatkową w zakresie zwiększenia ww. powierzchni. Nawet żadna z licznych kopii zawiadomień o zmianie ze Starostwa Powiatowego nie ujawniła powierzchni (...) ²¹, jako gruntów sklasyfikowanych jako użytki kopalne o symbolu K. Nieruchomości wymienione w decyzji zmieniającej nr 3123.1295.2016 odpowiadały jedynie niepodpisanej karcie jednostki opodatkowania, datowanej na dzień 30 grudnia 2016 roku, a więc kilkanaście dni później niż ww. decyzja zmieniająca.

- Żaden z podatników, dla których organem właściwym w sprawach podatkowych był Wójt Gminy Witonia i w zakresie których wystąpiły zmiany dotyczące przedmiotu opodatkowania nie wypełnił obowiązku wynikającego z art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 6a ust. 5 ustawy o podatku rolnym, a więc nie złożył informacji o zaistniałych zdarzeniach mających wpływ na wysokość opodatkowania (brak takich informacji w ogóle, nawet w formie kopii). Wobec braku informacji podatkowych informujących o zmianie przedmiotu opodatkowania i posiadania kopii zawiadomień o zmianach ze Starostwa Powiatowego w łączycy, organ podatkowy był zobligowany do skorzystania z kompetencji przewidzianej w art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którą - organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku. Organ podatkowy nie wezwał podatników, których dotyczyły zmiany.

Nieco odmienna sytuacja wystąpiła w przypadku konta (...) ²², w zakresie którego materiał źródłowy zawierał niepotwierdzoną za zgodność z oryginałem kopię informacji na podatek od nieruchomości i podatek rolny, złożoną przez osobę fizyczną (informacje datowane na dzień 16 grudnia 2016 roku, brak daty wpływu do Urzędu Gminy Witonia) (...) ²³. Gminy

sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ 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.

Witonia wydał wobec ww. podatnika decyzje bezprawnie, bowiem nie był umocowany postanowieniem SKO w Łodzi do wydawania decyzji podatkowych wobec podatnika, dla którego organem właściwym był Wójt Gminy Daszyna. Organ podatkowy ustalił również podatnikowi ŁZP na 2017 rok.

- Organ podatkowy zaniechał przeprowadzenia postępowań podatkowych zmierzających do ustalenia stanu faktycznego dotyczącego podatników, czego dowodem jest brak postanowień o wszczęciu postępowań. Każdorazowe wydanie decyzji zmieniającej wysokość podatku lub objęcie podstawą opodatkowania innych wielkości w decyzji wymiarowej za dany rok, w związku ze zmianą stanu faktycznego winno zostać poprzedzone wszczęciem postępowania z urzędu w trybie art. 165 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa (ponieważ podatnicy nie złożyli informacji podatkowych). Dodatkowym dowodem na brak przeprowadzenia postępowań podatkowych jest utrzymująca się od lat sytuacja braku wyjaśnienia stanu faktycznego w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów objętych koncesjami na wydobywanie kopalin. Powyższe oznacza, że decyzje zmieniające zobowiązania podatkowe w 2016 roku zostały wydane, z naruszeniem art. 187 § 1 w zw. z art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa.
- W 2017 roku Wójt Gminy Witonia wydał decyzje, w zakresie których dodatkowo ustalono:
 - W przypadku konta (...) ²⁴ nastąpiło zmniejszenie powierzchni gruntów opodatkowanych w decyzji ustalającej na 2017 rok w stosunku do decyzji ustalającej na 2016 roku. Powyższe nie wynikało z informacji podatnika i z przedłożonych akt sprawy.
 - Organ podatkowy nie wydał decyzji ustalających w zakresie konta (...) ²⁵. Ponieważ wymiar w zakresie powyższych kont szczegółowych nastąpił w 2016 roku, a akta sprawy nie zawierały informacji podatkowych o zaistnieniu zdarzeń mających wpływ na wysokość zobowiązania, istnieje potencjalna możliwość zaniechania wymiaru, a tym samym niepowstania zobowiązania podatkowego w roku 2017.

W zakresie dochodów z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości

Stwierdzono nieprawidłowości przy naliczeniu wysokości pierwszej opłaty z tytułu prawa użytkowania wieczystego działki nr 94/1 w Romartowie. Oddanie wskazanej nieruchomości w użytkowanie wieczyste Spółdzielni Usługowo-Handlowej „WIT-ROL” w Witoni nastąpiło w dniu 28 stycznia 2015 roku na podstawie art. 204 ustawy z dnia

²⁴ 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.

²⁵ 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.

21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.). W dniu 27 maja 2015 roku Spółdzielnia Usługowo-Handlowa „WIT-ROL” w Witoniu zbyła przedmiotowe prawo użytkowania wieczystego aktem notarialnym Repertorium A Nr 2130/2015. Użytkowanie wieczyste zbyto za kwotę 55.000,00 zł netto (67.650,00 zł brutto). Pismem nr OMG.6841.1.2015 z dnia 29 maja 2015 roku Wójt Gminy Witonia poinformował spółdzielnię o obowiązku uiszczenia pierwszej opłaty rocznej na rzecz Gminy Witonia (art. 204 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wysokość opłaty ustalono na 11.000,00 zł netto (13.530,00 zł brutto). Zgodnie z pismem stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosiła 20% ceny. Wskazana opłata została ustalona od ceny za jaką zbyto użytkowanie wieczyste. Art. 204 ust. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymaga, aby w przypadku sprzedaży prawa użytkowania wieczystego przed upływem 10 lat od jego ustanowienia, spółdzielnia, związek spółdzielczy oraz inne osoby prawne uiściły pierwszą opłatę w wysokości określonej w dniu sprzedaży, według przepisów rozdziału 8 działu 2. Zastosowanie znajduje zatem art. 72 ust. 1 tej ustawy, zgodnie z którym - opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art.67. W myśl art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy w wyniku przeprowadzenia jej wyceny (art. 149-159 ustawy). Zatem opłata roczna winna być wyliczona od wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego wg stanu na dzień sprzedaży prawa użytkowania wieczystego, a nie od ceny wynikającej z aktu notarialnego zawartego pomiędzy spółdzielnią a nabywcą.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia

W aktach osobowych pracowników brak było dokumentów potwierdzających przyznanie nagród, co naruszało § 6 ust. 2 pkt 2 lit. g rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 894), zgodnie z którym - akta osobowe składają się z 3 części i obejmują w części B - dokumenty dotyczące nawiązania stosunku pracy oraz przebiegu zatrudnienia pracownika, w tym dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody lub wyróżnienia oraz wymierzeniem kary porządkowej.

W zakresie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych

1. Wypłata środków z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych odbywała się z naruszeniem Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, wprowadzonego zarządzeniem nr 1/12 Wójta Gminy Witonia z dnia 24 stycznia 2012 roku. Zgodnie z §7 powyższego Regulaminu, w danym roku kalendarzowym pracownik może otrzymać dopłatę do wybranej formy wypoczynku dzieci i młodzieży spośród wskazanych w § 4 pkt 1. Dopłata następuje po złożeniu przez osobę uprawnioną wniosku, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do regulaminu wraz z dokumentem potwierdzającym poniesiony wydatek. Wysokość maksymalnej dopłaty do ww. formy wypoczynku, do wykorzystania w ciągu roku, określała tabela dopłat, stanowiąca załącznik nr 5 do Regulaminu. Natomiast w myśl § 8 przedmiotowego Regulaminu, w danym

roku kalendarzowym pracownik może otrzymać dopłatę do jednej, wybranej formy wypoczynku spośród określonych w §4 pkt 1-3. Skorzystanie z dopłaty określonej w §4 pkt 3 przyznawane jest pod warunkiem wykorzystania co najmniej 7 dni kalendarzowych wypoczynku. Podstawę przyznania dopłaty do wybranej formy wypoczynku stanowi wniosek, którego wzór stanowi załącznik nr 2 do Regulaminu wraz z dołączonym dokumentem potwierdzającym poniesiony wydatek z wyłączeniem §4 pkt 3 (wczasy pod gruszą). Wysokość dopłaty określała tabela dopłat stanowiąca załącznik nr 5 do regulaminu. Tabela nr 5, o której mowa w powyżej przytoczonych § 7 i § 8 przedstawiała się następująco:

Średni dochód miesięczny na jednego członka rodziny	Wypoczynek dzieci i młodzieży	Wypoczynek pracowników w pkt 2-3	Zapomogi (zdarzenia losowe, klęska żywiołowa, śmierć w rodzinie, długotrwała choroba)	Zapomogi zwrotne	Świadczenia rzeczowe i finansowe (w tym zapomogi zwykle bezzwrotne)
Do 3.000,00 zł	100%	100%	100%	100%	100%
3.500-4.000,00 zł	90%	90%	90%	90%	90%
Powyżej 4.000,00 zł	70%	70%	70%	70%	70%

Powyższy załącznik nie wskazywał konkretnych kwot dofinansowania, przedstawiał jedynie procenty w poszczególnych przedziałach dochodów – na podstawie załącznika nie można było zweryfikować do jakich kwot należało stosować wskaźniki procentowe. Dodatkowo załącznik nie przewidywał dopłat dla średniego dochodu miesięcznego na jednego członka rodziny mieszczącego się w przedziale 3.000,01 zł – 3.499,99 zł. W myśl §3 ust. 16 Regulaminu, poszczególne kwoty dofinansowań z ZFŚS corocznie ustala Komisja Socjalna w oparciu o plan rzeczowo – finansowy na dany rok kalendarzowy. Zatem wskazane w tabeli wskaźniki winny być liczone od kwot dofinansowań ustalonych na dany rok budżetowy. Stwierdzono jednak, że powyższy plan nie został sporządzony w roku 2016.

Skarbnik Gminy Witonia złożyła wyjaśnienie, że Komisja socjalna co roku ustalała wysokość dofinansowania dla wszystkich pracowników, po uzyskaniu oświadczeń od pracowników mówiących o wysokości dochodu przypadającego w danym roku w gospodarstwie domowym na jednego członka rodziny. Analiza wskazanych oświadczeń za rok 2016 wykazała, że przewidywały one następujące przedziały dochodów przypadających na jednego członka gospodarstwa domowego: do 2.500,00 zł, od 2.500,00 zł do 3.000,00 zł, powyżej 3.000,00 zł. Zatem przedziały te były inne niż określone w załączniku nr 5 do Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.

2. (...) ²⁶.

²⁶ 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.

3. Stwierdzono wypłatę dofinansowania z tytułu „wczasów pod gruszą” dla pracownika przebywającego na urlopie wychowawczym, co naruszało § 5 pkt 3 Regulaminu gospodarowania środkami Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w Urzędzie Gminy w Witoni, zgodnie z którym - ze świadczeń finansowych z funduszu mogli korzystać pracownicy przebywający na urlopiach wychowawczych, z wyjątkiem świadczeń określonych w §4 pkt 2 i 3. Przedmiotowy § 4 Regulaminu stanowił, że środki funduszu przeznaczone są na dofinansowanie do kosztów uczestnictwa osób uprawnionych w różnych rodzajach i formach działalności socjalnej, a w szczególności na: krajowe wczasy profilaktyczno-lecznicze zakupione przez osobę uprawnioną, a także pobyt w sanatorium, potwierdzony dokumentem stwierdzającym poniesiony wydatek, wypoczynek zorganizowany przez pracownika we własnym zakresie tzw. „wczasy pod gruszą”.

W zakresie wydatków inwestycyjnych

1. W Urzędzie Gminy w Witoni nie uregulowano zasad i procedur udzielania zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 tys. euro.
2. W dniu 20 stycznia 2016 roku wszczęto drugie postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. *„Budowa budynku użyteczności publicznej w Witoni przy ul. Stefana Starzyńskiego”*, sygn. BD.272.2.2016.

W dniu 26 stycznia 2016 roku wykonawca HYDROPOL sp. z o.o. w zestawie pytań opublikowanym na stronie BIP w dniu 28 stycznia 2016 roku zadał pytanie: *„Czy pytania i odpowiedzi zadawane przez oferentów w unieważnionym w dniu 19.01.2016 przetargu dotyczącym tego zadania należy uwzględnić w składanych ofertach i nanieść w kosztorysach ofertowych ?”* Ponadto ten sam wykonawca w pytaniu nr 6 dodał: *„Prosimy o przeniesienie pytań i odpowiedzi z poprzedniego – unieważnionego przetargu – ponieważ zadawanie tych samych pytań i odpowiedzi jest niezasadne”*. Mimo, że zamawiający odpowiedział twierdząco na ww. pytania, nie opublikował w ramach drugiego postępowania wszystkich odpowiedzi jaki udzielił w pierwszym postępowaniu. Dodatkowo, dopiero w dniu 29 lutego 2016 roku, a więc znacznie po terminie składania ofert (4 lutego 2016 roku), zamawiający opublikował zestaw pytań zadanych w dniu 28 stycznia 2016 roku. Tym samym zamawiający zaniechał udzielenia odpowiedzi na pytania w ramach postępowania, z naruszeniem art. 38 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż we wskazanych w przepisie terminach - pod warunkiem że wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. W omawianym postępowaniu wszczętym w dniu 20 stycznia 2016 roku, termin składania ofert wyznaczono na dzień 4 lutego 2016 roku, czyli na 15-ty dzień od wszczęcia, co oznacza, że połowa wyznaczonego terminu przypadała w ósmym dniu, tj. 28 stycznia, czyli w dniu, w którym zamawiający otrzymał zestaw pytań.

3. Stwierdzono przypadki, w których poprzez przypisywanie plikom pdf (z odpowiedziami w trybie art. 38 ustawy Prawo zamówień publicznych) nazw

wykonawców i publikację ich na stronie BIP, zamawiający ujawniał nazwy wykonawców, którzy zadawali pytania, co naruszało art. 38 ust. 2 ww. ustawy.

4. W zakresie treści ogłoszeń o zamówieniu oraz SIWZ wraz z udzielanymi wyjaśnieniami w trybie art. 38 ustawy stwierdzono brak nadzoru nad dokumentacją postępowania i prowadzenie postępowania w sposób niestaranny i nierzetelny:

- 1) Specyfikacja zawierała informację o przewidywanych zamówieniach uzupełniających: „*Zamawiający przewiduje możliwość skorzystania z prawa do udzielania z wolnej ręki zamówienia uzupełniającego do wysokości 50% wartości zamówienia podstawowego, zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt.6 ustawy [...]*” (rozdział 2 pkt 6 SIWZ). Przywołany zapis specyfikacji naruszał art. 36 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, ponieważ był informacją nieprawidłową. W ogłoszeniach o zamówieniu nie przewidziano możliwości udzielania zamówień uzupełniających (przeciwnie zamawiający wskazał, że nie przewiduje takich zamówień), a także nie uwzględniono wartości zamówień uzupełniających w ramach wartości całego zamówienia.

W art. 10 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych została wyrażona zasada prymatu trybów przetargowych. Ustęp drugi przedmiotowej regulacji specyfikuje tryby postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które w mniejszym lub większym stopniu ograniczają dostęp wykonawców do zamówienia. Z tego też względu ich zastosowanie ma charakter wyjątkowy i jako odstępstwo od reguły musi zostać poprzedzone zaistnieniem ściśle określonych przesłanek przewidzianych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Szczególnym trybem udzielania zamówień publicznych jest tryb z wolnej ręki. Z punktu widzenia konkurencyjności zamówienie z wolnej ręki stanowi najdalej posunięte odstępstwo od trybów podstawowych. Jest to bowiem jedyny tryb wynikający z ustawy Prawo zamówień publicznych, w którym zamawiający udziela zamówienia po negocjacjach tylko z jednym wykonawcą. W związku z powyższym zastosowanie normy *lex specialis* dotyczącej trybu z wolnej ręki wymaga uprzedniego precyzyjnego spełnienia rygorów ustawowych. W świetle ówczesnego brzmienia art. 67 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, zamawiający mógł udzielić zamówień uzupełniających, w szczególności gdy zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego. Sumując wskazanie w ogłoszeniach o zamówieniu, że zamawiający nie przewiduje zamówień uzupełniających, przesądzało, iż legalnie tego typu zamówień nie można było udzielić (niezależnie od treści SIWZ).

- 2) Stwierdzono przypadki, w których postanowienia SIWZ nie były dostosowane do przepisów obowiązujących w dniu wszczęcia postępowania, np. w rozdziale 11 ust. 5 SIWZ wśród dokumentów, jakie miał dostarczyć wykonawca w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz wykazania braku podstaw do wykluczenia przewidziano: informację z banku, w którym wykonawca posiada rachunek, potwierdzającą wysokość posiadanych środków finansowych lub zdolność kredytową wykonawcy w wysokości nie mniejszej niż milion złotych, wystawioną nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem terminu składania ofert. Zamawiający ograniczył więc możliwość wykazania zdolności finansowej i ekonomicznej do informacji z banku (nie przewidziano informacji z kasy oszczędnościowo-kredytowej), a ponadto informacja ta mogła pochodzić tylko z banku, w którym wykonawca posiada rachunek (ograniczenie wykazania

zdolności kredytowej tylko do banku, który prowadzi rachunek było bezpodstawne). Zamawiający ograniczył więc formy wykazania spełnienia warunku dotyczącego sytuacji ekonomicznej i finansowej dopuszczone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia (Dz. U. z 2013 r., poz. 231), naruszając § 1 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia. Prawodawca postawił bowiem na równi informację z banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo kredytowej, dlatego też zamawiający nie powinien preferować jedynie informacji z banku i to w dodatku banku, w którym wykonawca posiada rachunek. W odniesieniu do podmiotów trzecich zamawiający stwierdził natomiast, że: „Wykonawca powołujący się przy wykazywaniu spełnienia warunków udziału w postępowaniu na zdolność finansową innych podmiotów, przedkłada informację banku lub spółdzielczej kasy oszczędnościowo – kredytowej, dotyczącą podmiotu, z którego zdolności finansowej korzysta na podstawie art. 26 ust. 2 b ustawy[...]”

3) Stwierdzono różnice pomiędzy treścią SIWZ i ogłoszeń o zamówieniu dotyczące wymaganych oświadczeń i dokumentów, w szczególności:

- W rozdziale 11 ust. 9-12, wymagano złożenia dokumentów służących wykazaniu braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia. Były to dokumenty przewidziane w ww. rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów, w § 3 ust. 1 pkt 1-6, tj.: oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia, aktualny odpis z właściwego rejestru lub z centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej (zamawiający nieprawidłowo wskazał ten dokument), aktualne zaświadczenie właściwego naczelnika urzędu skarbowego, aktualne zaświadczenie właściwego oddziału ZUS lub KRUS, aktualna informacja z KRK w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 4-8 ustawy Prawo zamówień publicznych i w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 tej ustawy. Analogiczny katalog dokumentów zamieszczono w sekcji III.4.2) ogłoszeń o zamówieniu.

W rozdziale 8 SIWZ zamawiający wymagał złożenia odpowiednich dokumentów od wykonawców mających siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium RP.

Tymczasem w sekcji III.4.3.2) ogłoszeń o zamówieniu zwiększono katalog żądanych dokumentów wymaganych od podmiotów zagranicznych w porównaniu z dokumentami składanymi przez tzw. podmioty krajowe. Z powyższego wynikało, że na gruncie ogłoszeń o zamówieniu (w SIWZ taka sytuacja nie wystąpiła) zamawiający żądał mniej dokumentów od wykonawców, którzy posiadają siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce niż od tzw. wykonawców zagranicznych. W żadnym bowiem miejscu ogłoszeń o zamówieniu zamawiający nie wymagał od wykonawców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium RP, złożenia aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 10 i 11 ustawy, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert.

- Z postanowień SIWZ wynikało, że zamawiający wymagał złożenia kosztorysów ofertowych, których fragmenty miały stanowić treść oferty – zamawiający wymagał bowiem, aby w kosztorysie ofertowym wskazać typ i producenta oferowanych: paneli fotowoltaicznych, central wentylacyjnych oraz okien i drzwi

zewnątrznych. Zamawiający zastrzegł jednocześnie w rozdziale 17 ust. 2 SIWZ, że kosztorysy, których złożenia wymaga wraz z ofertą mają jedynie charakter poglądowy jednak ich złożenie jest obowiązkowe. Brak złożenia kosztorysów skutkuje odrzuceniem oferty wykonawcy. Dodatkowo opisując parametry istotne dla zamawiającego i decydujące o zachowaniu równoważności paneli fotowoltaicznych, central wentylacyjnych oraz okien i drzwi zewnętrznych, zamawiający w celu potwierdzenia tych parametrów zażądał złożenia dokumentów: oświadczeń producenta – w przypadku okien i drzwi zewnętrznych, kart katalogowych lub innych oficjalnych dokumentów wystawionych przez producenta - w przypadku paneli fotowoltaicznych i central wentylacyjnych.

Zamawiający nie zamieścił w ogłoszeniach o zamówieniu wymogu złożenia kosztorysów ofertowych, w których miały być wskazane typy i producenci określonych produktów, a także wymogu złożenia dokumentów w postaci oświadczeń producentów potwierdzających parametry okien i drzwi zewnętrznych. Jedynie w sekcji III.6) ogłoszeń o zamówieniu wskazano inne dokumenty: „*karty katalogowe oferowanych produktów - certyfikaty oferowanych produktów -atesty oferowanych produktów*”.

Mając na względzie fakt, że art. 41 ustawy Prawo zamówień publicznych zawiera minimalny katalog elementów ogłoszeń, należy wskazać, że zamawiający może podjąć decyzję o zamieszczeniu wymaganych dokumentów w treści ogłoszeń (taka sytuacja miała miejsce). Wskazując w ogłoszeniu o zamówieniu wymagane dokumenty winien jednak zapewnić tożsamość katalogu dokumentów z dokumentami wymaganymi w SIWZ. Tylko wówczas zamawiający będzie realizował zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz dyspozycję art. 25 ust. 1 zdanie drugie ustawy, stosownie do którego - oświadczenia lub dokumenty potwierdzające spełnianie: 1) warunków udziału w postępowaniu, 2) przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego - zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert.

- 4) Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące warunków udziału w postępowaniu oraz opisu sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków:
- W rozdziale 10 pkt 2.1. SIWZ zamawiający wskazał, że uzna za spełnione warunki o jakich mowa w ust. 1 pkt. 2) (chodziło o warunek posiadania wiedzy i doświadczenia oraz dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia), jeśli wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich 5 lat przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie: - wykonał przynajmniej 2 budynki użyteczności publicznej i/lub mieszkalne i/lub zamieszkania zbiorowego o powierzchni użytkowej minimum 400 m² każdy.

Zamawiający zamieścił nieprawidłowy opis sposobu dokonywania oceny spełniania ww. warunku w zakresie terminu, co naruszało art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych. Prawidłowo zamawiający mógł oczekiwać wykazania doświadczenia z okresu ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert. Jednocześnie w tej samej specyfikacji, w rozdziale 11 pkt 2 zamawiający wymagał złożenia wykazu robót budowlanych wykonanych w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert.

Identyczny, nieprawidłowy opis sposobu dokonywania oceny spełniania warunku doświadczenia zamieszczono w sekcji III.3.2) ogłoszeń o zamówieniu, co naruszało art. 41 pkt 7 i art. 22 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi to przepisami - opis sposobu dokonania oceny spełniania warunków, o których mowa w ust. 1, zamieszcza się w ogłoszeniu o zamówieniu lub w przypadku trybów, które nie wymagają publikacji ogłoszenia o zamówieniu, w zaproszeniu do negocjacji²⁷.

- W rozdziale 10 pkt 2.1. 2) SIWZ wskazano, że zamawiający uzna za spełnione warunki o jakich mowa w ust. 1 pkt. 2) (chodziło o warunek posiadania wiedzy i doświadczenia oraz dysponowania potencjałem technicznym i osobami zdolnymi do wykonania zamówienia) jeśli wykonawca wykaże, że dysponuje określonym potencjałem technicznym i osobowym. Zamawiający wymienił wymagania stawiane wobec trzech ekspertów oraz wskazał: „Zamawiający dopuszcza jednoczesne pełnienie wszystkich trzech funkcji przez jedną osobę jak również przez dwie osoby w dowolnej konfiguracji. [...]” Powołanego fragmentu nie zamieszczono jednak w ogłoszeniach o zamówieniu, co było niezgodne z art. 41 pkt 7 i art. 22 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych²⁸.
- 5) W omawianym postępowaniu przyjęto wynagrodzenie ryczałtowe. Dodatkowo jednak zamawiający wymagał złożenia kosztorysów ofertowych wskazując m.in. w rozdziale 17 ust. 2 SIWZ: „Kosztorysy, których złożenia wymaga zamawiający wraz z ofertą mają jedynie charakter poglądowy jednakże ich złożenie jest obowiązkowe. Brak złożenia kosztorysów skutkuje odrzuceniem oferty wykonawcy.”

Jednocześnie analiza SIWZ wskazywała, że kosztorysy fragmentarycznie stanowiły treść oferty (w zakresie paneli fotowoltaicznych, drzwi i okien zewnętrznych oraz centrali wentylacyjnych). Mianowicie, zamawiający w rozdziale 2 SIWZ dotyczącym opisu przedmiotu zamówienia wskazał w pkt 3: „[...]Szczegółowy zakres robót wynika z załączonych do SIWZ: Projektów budowlanych (załącznik nr 2), specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót (załącznik nr 1), kosztorysów nakładczych (załącznik nr 3). Prace objęte przedmiotem zamówienia muszą być realizowane zgodnie z projektem[...]. Powyższy zapis określał status kosztorysów nakładczych (które były niekompletne), jako elementu opisu przedmiotu zamówienia.

W dalszej części pkt 3 wskazano: „[...]Zamawiający wymaga, aby w kosztorysie ofertowym wskazać typ i producenta następujących zastosowanych materiałów i urządzeń: panele fotowoltaiczne, centrale wentylacyjne, okna i drzwi zewnętrzne [...]”.

²⁷ W aktualnym brzmieniu art. 22 prawodawca nie posługuje się zwrotem opisu sposobu spełnienia warunków udziału w postępowaniu - o udzielenie zamówienia mogą ubiegać się wykonawcy, którzy: 1) nie podlegają wykluczeniu; 2) spełniają warunki udziału w postępowaniu, o ile zostały one określone przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu lub w zaproszeniu do potwierdzenia zainteresowania. Jakkolwiek w art. 26 ust. 2c czytamy: Jeżeli z uzasadnionej przyczyny wykonawca nie może złożyć dokumentów dotyczących sytuacji finansowej lub ekonomicznej wymaganych przez zamawiającego, może złożyć inny dokument, który w wystarczający sposób potwierdza spełnianie opisanego przez zamawiającego warunku udziału w postępowaniu lub kryterium selekcji.

²⁸ Zbliżony stan faktyczny opisano w informacji z kontroli Prezesa UZP z dnia 26 listopada 2015 roku, sygn. UZP/DKUE/KD/20/2015. Uchwałą o sygn. KIO/KD 71/15, KIO odrzuciło zastrzeżenia zamawiającego w powyższym zakresie.

W pkt 4 b) zamawiający stwierdził ponadto: „Zamawiający wskazuje, że kosztorys ofertowy wobec zastosowanej w postępowaniu i wymaganej ceny ryczałtowej stanowi materiał poglądowy dla zamawiającego, jednak z uwagi na dofinansowanie ze środków zewnętrznych, zamawiający wymaga złożenia wypełnionego kosztorysu ofertowego, którego treść jednoznacznie odpowiada będzie treści kosztorysu nakładczego załączonego do siwz. Ponadto kosztorys ofertowy może stanowić podstawę do rozliczenia się z wykonawcą w przypadku rozwiązania umowy przed wykonaniem zamówienia z przyczyn wskazanych w umowie, jak również może służyć jako pomoc w rozliczeniu inwestycji.”

Status kosztorysów w postępowaniu budził również wątpliwości wykonawców, którzy kierowali do zamawiającego zapytania w trybie art. 38 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Sumując, zamawiający zażądał całych kosztorysów, z których tylko fragmenty dotyczące okien i drzwi zewnętrznych, paneli fotowoltaicznych oraz centrali wentylacyjnych miały stanowić treść oferty, w której wykonawca wskazywał skonkretyzowany oferowany produkt (typ i producenta)²⁹. W opinii RIO w Łodzi optymalnym rozwiązaniem, pozwalającym uniknąć wątpliwości, co do charakteru kosztorysów, byłoby wprowadzenie do formularza ofertowego miejsc przeznaczonych do wskazania typu i producenta oferowanych produktów.

- 6) Przedmiot zamówienia nie został opisany w sposób wyczerpujący i jednoznaczny, co naruszało art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Dodatkowo opis przedmiotu zamówienia został dokonany z naruszeniem art. 29 ust. 2 ww. ustawy – wskazującym, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. W szczególności, w rozdziale 2 SIWZ przewidziano m.in. „[...] roboty rozbiórkowe istniejącego obiektu [...]” „[...]Zamawiający zaleca, aby Wykonawca dokonał wizji lokalnej w miejscach realizacji zamówienia w celu ujęcia w kosztorysie ofertowym niezbędnego do wykonania zakresu prac [...]”. W dalszej części pkt 3 rozdziału 2, zamawiający wskazał: „Zamawiający w ramach zamówienia przewiduje rozbiórkę istniejącego budynku; koszty z tym związane oferent uwzględnią w dopisanej przez siebie pozycji na końcu kosztorysów dotyczących robót budowlanych parteru pod nazwą „roboty dodatkowe – rozbiórkowe””. W pkt 2.1. projektu budowlanego wykonawczego załączonego do SIWZ stwierdzono, że: działka o nr 147/3 jest zabudowana jednokondygnacyjnym budynkiem dla potrzeb OSP przeznaczonym do rozbiórki oraz działka nr 147/4 jest zabudowana jednokondygnacyjnym budynkiem obecnej biblioteki i USC przeznaczonym do rozbiórki. W dokumentacji projektowej brak było szczegółowej, ani nawet ogólnej, charakterystyki dwóch budynków przeznaczonych do rozbiórki. Dodatkowo zamawiający nie załączył do SIWZ kosztorysu nakładczego dotyczącego rozbiórki istniejących budynków, na miejscu których miała zostać zrealizowana inwestycja. Zamawiający „zalecał” wizję lokalną, jednak faktycznie wykonawca musiał jej dokonać, aby uzyskać

²⁹ Analogicznie KIO w wyroku z dnia 31 sierpnia 2011 roku Sygn. akt: KIO 1770/11.

jakąkolwiek wiedzę dla ustalenia ceny (nie było innego sposobu, aby ustalić jaką konstrukcję i wielkość mają budynki podlegające rozbiórce). Dodatkowo wykonawcy zgłaszali zamawiającemu uzasadnione zastrzeżenia dotyczące braku dokumentacji oraz kosztorysu dotyczącego robót rozbiórkowych, już na etapie pierwszego unieważnionego postępowania.

Faktyczne żądanie przez zamawiającego dokonania wizji lokalnej w zestawieniu z minimalnym terminem składania ofert było niedopuszczalne, gdyż zmuszało wykonawców posiadających siedzibę w znacznej odległości od lokalizacji inwestycji do poniesienia większych wydatków niż wykonawców, których siedziba/przedstawicielstwo zlokalizowana była w niedalekiej odległości. W konsekwencji zamawiający naruszył zasadę równego traktowania wykonawców, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych³⁰.

Istotne w tym konkretnym postępowaniu było przyjęcie wynagrodzenia ryczałtowego, które co do zasady przenosiło ryzyko prawidłowej wyceny na wykonawców. Wobec powyższego wykonawcy mieli prawo oczekiwać od zamawiającego jednoznacznie i wyczerpująco opisanego przedmiotu zamówienia. Tymczasem w zakresie rozbiórki dwóch budynków zamawiający *de facto* usiłował częściowo przerzucić na wykonawców obowiązek określenia elementu opisu przedmiotu zamówienia. Niejednoznaczny opis przedmiotu zamówienia w połączeniu z ceną ryczałtową często skutkuje istotnym zwiększeniem cen ofertowych i większymi wydatkami po stronie zamawiającego.

- 7) W zakresie dokumentacji projektowej zamieszczonej na stronie internetowej zamawiającego i stanowiącej integralny element SIWZ zawierający szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, stwierdzono liczne przypadki opisywania elementów przedmiotu zamówienia poprzez nieuzasadnione wskazywanie konkretnych producentów (ewentualnie nazw rodzajowych związanych z konkretnym producentem). Stwierdzone przypadki użycia do opisu przedmiotu zamówienia konkretnych nazw producentów nie znajdowały uzasadnienia w specyfice przedmiotu zamówienia, co dotyczy elementów przedmiotu zamówienia, które zamawiający mógł opisać za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń w sposób jednoznaczny i wyczerpujący bez konieczności wskazania nazw rodzajowych. Zamawiający naruszył tym samym art. 29 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Postawionego zarzutu nie zmienia fakt dopuszczenia przez zamawiającego w SIWZ i w odpowiedziach na pytania produktów równoważnych.
5. W kontrolowanej dokumentacji znajdował się oryginał gwarancji wadialnej nr 908210228397/WA/3/GP/44/2016 dotyczącej oferty nr 1, ważnej od dnia 4 lutego 2016 roku do dnia 4 marca 2016 roku. Zamawiający nie zwrócił wykonawcy AM-FOR Arkadiusz Fortuna wniesionego wadium niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej (oferty nr 4), a tym samym nie wypełnił dyspozycji art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Identyczna sytuacja miała miejsce w przypadku gwarancji wadialnych złożonych do ofert nr 2, 3 i 6.

³⁰ Do podobnych wniosków doszła KIO w wyroku z dnia 6 września 2010r. KIO/UZP 1804/10, por. wyrok z dnia 16 listopada 2015 roku sygn. akt: KIO 2353/15.

6. Zamawiający uznał za najkorzystniejszą ofertę nr 4, złożoną przez wykonawcę ZRB Józef Melka, cena brutto oferty 2.921.434,93 zł. Cytowane w protokole kontroli pozycje kosztorysów wskazują, że wykonawca oferował okna i drzwi spełniające współczynnik przenikania ciepła U dla okien zewnętrznych równy $0,6 \text{ W/m}^2\text{xK}$, dla nasłonecznienia zewnętrznych równy $1,3 \text{ W/m}^2\text{xK}$, dla drzwi zewnętrznych równy $1 \text{ W/m}^2\text{xK}$.

Wykonawca wskazał producentów okien i drzwi, jednak nigdzie nie określił wymaganych typów (modeli) oferowanych okien i drzwi. Powyższe przy uwzględnieniu rygorów SIWZ stosowanych przez zamawiającego w postępowaniu wobec innych wykonawców oznaczało, że oferta ta powinna zostać odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych³¹. Tylko łączne określenie producenta i typu (modelu) okien i drzwi umożliwiło zamawiającemu weryfikację, czy oferowane produkty faktycznie spełniają oczekiwania projektu - wymagane parametry. Dodatkowo tylko jednoznaczne i łączne określenie producenta i typu oferowanych okien i drzwi oraz konkretnych wymiarów (O1, O2 itp.) spełniałoby zapisy SIWZ i pozwoliłoby zamawiającemu na ewentualne skorzystanie z trybu przewidzianego w art. 87 ww. ustawy w zestawieniu z oświadczeniami producenta dotyczącymi danego typu okien i drzwi.

W zakresie drzwi zewnętrznych oznaczonych na rzucie parteru jako d9 (1 sztuka o wymiarach: 100/230), d10 (dwie sztuki o wymiarach: 120/230), d11 (1 sztuka o wymiarach: 100/210), Z1 (1 sztuka o wymiarach: 130/234), Z2 (1 sztuka o wymiarach: 234/130), kosztorysy ofertowe nie tylko nie wskazywały typu drzwi, ale dodatkowo wskazywały nieprawidłowy obmiar³². Nieprawidłowy obmiar wystąpił również w zakresie okien zewnętrznych wskazanych w kosztorysach ofertowych.

W zakresie okien zewnętrznych oznaczonych na rzucie parteru jako: a) O1, wykonawca winien zaoferować 8 sztuk okien o wymiarach 140/234 i jedno okno o wymiarach 140/205, łączny obmiar 29,078 b) O3 wykonawca winien zaoferować 2 okna o wymiarach 275/160, łączny obmiar 8,80. Tymczasem wykonawca w ofercie w ramach zaoferowanej stolarki okiennej i drzwiowej parteru w poz. 64 zaoferował okna O1 i O2 (okna o tym symbolu nie były projektowane na parterze), o łącznym obmiarze 32,760 m². Z kolei okna o symbolu O3 wykonawca wycenił raz w robotach pozostałych - obmiar 5,740 m² (wg rzutu parteru i piętra obmiar łączny winien wynieść 17,60).

W zakresie okien zewnętrznych oznaczonych na rzucie piętra jako: a) O2, wykonawca winien zaoferować 19 sztuk okien o wymiarach 140/205, łączny obmiar 54,53 m² b) O3 wykonawca winien zaoferować 2 okna o wymiarach 275/160, łączny obmiar 8,80 m². Tymczasem wykonawca w ofercie w ramach zaoferowanej stolarki okiennej i drzwiowej piętra w poz. 61 zaoferował okna O1 (okna o tym symbolu nie były projektowane na piętrze) i O2 o łącznym obmiarze 58,968 m².

Dodatkowo ustalono, że wykonawca w zakresie dokumentów załączonych do oferty nie złożył:

³¹ Zob. wyrok KIO z dnia 31 sierpnia 2011 roku Sygn. akt: KIO 1770/11

³² Wyjątek dotyczył drzwi Z1 i Z2, gdzie obmiar kosztorysu ofertowego odpowiadał wymiarom wskazanym w rzucie parteru (nie określono typu/modelu).

- 1) Oświadczenia producenta DRUTEX, że oferowane okna o wymiarach O1 (140/234 wg rzutu parteru), O2 (140/205 wg rzutu piętra), O3 (275/160 wg rzutu parteru), O4 (80/50 wg zestawienia stolarki), mają współczynnik U dla całego okna = 0,6 w/m²K (wg kosztorysów).
- 2) Oświadczenia producenta UNIMATECH, że oferowane świetliki (naświetla) i klapy dymowe o wymiarach wynikających z dokumentacji projektowej mają współczynnik U = 1,3 W/m²K (wskazany jednoznacznie w kosztorysach ofertowych).

Powyższe wskazuje, że zamawiający nie wypełnił dyspozycji wynikającej z art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych i nie wezwał wykonawcy do uzupełnienia oświadczeń producenta potwierdzających współczynnik U dla okien (ww. pkt 1 i 2) oferowanych, o wymiarach wynikających z dokumentacji projektowej (jedyne oświadczenie dotyczyło wymiaru 1230/1480)³³.

- 3) Oświadczenia producenta PLASTIMET, że oferowane drzwi zewnętrzne oznaczone na rzucie parteru jako d9 (1 sztuka o wymiarach: 100/230), d10 (dwie sztuki o wymiarach: 120/230), d11 (1 sztuka o wymiarach: 100/210), Z1 (jedna sztuka o wymiarach: 234/130), Z2 (jedna sztuka o wymiarach: 234/130) mają współczynnik U = 1,0 W/m²K (wskazany jednoznacznie w kosztorysach ofertowych). Wykonawca załączył do oferty na stronach: 43-44 oświadczenia producenta, jednak trudno na ich podstawie przesądzić, że typy drzwi w nich wskazanych dotyczą typów drzwi oferowanych w kosztorysach ofertowych, ponieważ: a) w kosztorysach wykonawca nie określił typów drzwi, b) oświadczenia wskazywały współczynnik przenikania ciepła konstrukcji U = 0,9 W/m²K (wykonawca oferował drzwi o współczynniku U = 1 W/m²K), c) oświadczenia producenta dotyczyły drzwi o innych wymiarach niż d9, d10, d11, Z1 i Z2.

Udostępniona dokumentacja wskazuje, że zamawiający nie wypełnił dyspozycji wynikającej z art. 26 ust. 3 ww. ustawy i nie wezwał wykonawcy do uzupełnienia oświadczeń producenta potwierdzających współczynnik U dla drzwi oferowanych o wymiarach wynikających z dokumentacji projektowej.

7. W dniu 17 lutego 2016 roku zamawiający sporządził ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty. Z kolei w dniu 23 lutego 2016 roku sporządzono dokument pn. „Sprostowanie zawiadomienia o wyborze najkorzystniejszej oferty”. W tym zawiadomieniu wskazano cenę oferty uznanej za najkorzystniejszą wynoszącą 2.921.434,93 zł brutto (zgodna z ceną oferty wybranej).

Wymienione dokumenty nie zawierały wszystkich informacji wymaganych na podstawie art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dodatkowo analiza strony BIP zamawiającego, tj. zakładki „historia zmian” i „starsze wersje artykułu” w ramach postępowania sygn. BD.272.2.2016, wykazała, że zamawiający nie wypełnił dyspozycji wynikającej z art. 92 ust. 2 ww. ustawy. Informacje wymienione w art. 92 ust. 1 pkt 1 nie zostały niezwłocznie zamieszczone na stronie internetowej, lecz dopiero w dniu 7 marca 2018 roku.

³³ Kontrolowana dokumentacja zawierała natomiast wezwanie wykonawców: **1)** EKO-BUD Piotr Haraszkiewicz, **2)** HYDROPOL sp. z o.o.

8. W dniu 1 marca 2016 roku Gmina Witonia zawarła umowę nr 9/2016 z wykonawcą Zakład Remontowo Budowlany Józef Melka.

Zgodnie z postanowieniami SIWZ, zamawiający wymagał wniesienia przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 5% ceny podanej w ofercie. W §7 ust. 6 wzoru umowy (§ 7 ust. 5 umowy nr 9/2016) zamawiający przewidział wprost, że zabezpieczenie może zostać wykorzystane na: a) zastępcze wykonanie umowy w przypadkach, w których umowa dopuszcza takie wykonanie; b) pokrycie należności z tytułu kar umownych i odszkodowań; c) pokrycie innych szkód wyrządzonych zamawiającemu przez wykonawcę bądź osoby za które wykonawca ponosi odpowiedzialność; d) należności z tytułu rękojmi. Z kolei w §7 ust. 9 wzoru umowy (§ 7 ust. 8 umowy podpisanej nr 9/2016) stwierdzono, że brak odpowiedniego zabezpieczenia stanowi podstawę do odstąpienia od umowy z winy wykonawcy.

Wykonawca złożył, a zamawiający zaakceptował, gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu nr 998A 568519 z dnia 26 lutego 2016 roku. Złożone zabezpieczenie należytego wykonania umowy nie zabezpieczało w należytych stopniu interesów zamawiającego. Forma gwarancji miała bowiem charakter warunkowy, ściśle wiązała wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazywała, iż zabezpieczenie miało zastępować kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej w sposób bezsporny ponad kwotę ewentualnych kar z tytułu innych potencjalnych roszczeń np.: na pokrycie ceny wykonania zastępczego, na pokrycie szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu i innych roszczeń, w szczególności wymienionych w §7 ust. 5 podpisanej umowy nr 9/2016. Potencjalnie zamawiający mógł nie uzyskać jakiegokolwiek kwoty z powołanej gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu, jeżeli wykonawca zakwestionowałby prawidłowość ewentualnych kar umownych. Kara umowna jest bowiem świadczeniem spornym i wykonawca może wykazać, że do zwłoki w realizacji przedmiotu umowy przyczyniły się działania, lub zaniechania zamawiającego (co podważa wymagalność kar).

Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 określa cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji - gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zapisy SIWZ oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu nr 998A 568519 z dnia 26 lutego 2016 roku, ponieważ ograniczała się ona wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych.

Sumując, zamawiający winien przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia. Stosownie do art. 94 ust. 3 ustawy Prawo zamówień - jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający

może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny, chyba że zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania, o których mowa w art. 93 ust. 1. Z kolei art. 46 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy obliguje zamawiającego do zatrzymania wadium wraz z odsetkami, jeżeli wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

9. W dniu 20 maja 2016 roku strony spisały Aneks 1/2016 do umowy nr 9/2016, w drodze którego skrócono termin uzyskania pozwolenia na użytkowanie z 15 czerwca 2017 roku na 30 maja 2017 roku (zmiana w zakresie § 2 ust. 2 lit. d umowy).

W dniu 29 sierpnia 2016 roku strony spisały Aneks nr 2 do umowy nr 9/2016, w drodze którego zmianie uległ załącznik nr 2 do umowy – harmonogram finansowo-rzeczowy. Zmieniony harmonogram wprowadzał nowe terminy realizacji robót oraz cztery, a nie jak dotychczas trzy terminy fakturowania.

Zestawienie opisu przedmiotu zamówienia omawianej inwestycji z postanowieniami §2 umowy nr 9/2016 zawierającego terminy wykonania zamówienia, wskazywało, że w istocie niemal cały przedmiot inwestycji – roboty budowlane (rozbiórka starych budynków i budowa nowego budynku) miał zostać wykonany do dnia 5 grudnia 2016 roku (termin wprowadzony Aneksem nr 2 w harmonogramie finansowo-rzeczowym), natomiast zakończenie robót budowlanych wg §2 umowy nr 9/2016 miało nastąpić do dnia 20 grudnia 2016 roku (zakończenie robót zrównano z podpisaniem protokołu odbioru końcowego bez zastrzeżeń). Pozostałe dwa etapy inwestycji, tj.: okres rozruchowy od dnia 20 grudnia 2016 roku do dnia 30 kwietnia 2017 roku oraz „pozwolenie na użytkowanie – 30 maja 2017 roku”.

Analiza dwóch tomów dziennika budowy nr 27/2016 wydanego dnia 3 marca 2016 roku potwierdziła, że roboty budowlane nie zostały zrealizowane do dnia 5 grudnia 2016 roku (termin wprowadzony Aneksem nr 2 w harmonogramie finansowo-rzeczowym), a także nie nastąpiło podpisanie protokołu odbioru końcowego bez zastrzeżeń ze strony zamawiającego do dnia 20 grudnia 2016 roku, o którym mowa w §2 ust. 3 umowy nr 9/2016.

Mając na względzie realizację robót budowlanych po 20 grudnia 2016 roku, zamawiający był zobligowany na podstawie §8 ust. 1 lit. a umowy nr 9/2016 naliczyć i egzekwować kary umowne w wysokości 1,5% wynagrodzenia brutto, określonego w §5 ust. 1 (tj. 2.921.434,93 zł) za każdy dzień zwłoki licząc od dnia 21 grudnia 2016 roku (jeden dzień zwłoki oznaczał 43.821,52 zł kary). Tym samym w omawianym stanie faktycznym zamawiający miał obowiązek naliczyć kary umowne w wysokości 1.752.860,96 zł, czyli 60% wynagrodzenia brutto (na podstawie §8 ust. 3 umowy nr 9/2016). Opierając się na zapisach dziennika budowy i wysokości przyjętych kar za każdy dzień opóźnienia, nieprzekraczalna wysokość kar umownych wynikająca z §8 ust. 3 umowy nr 9/2016 została przekroczona w 41 dniu opóźnienia, tj. w dniu 30 stycznia 2017 roku (9 marca dopiero kierownik budowy i inspektor nadzoru wystąpili o wyznaczenie terminu odbioru końcowego).

Inspektorzy RIO w Łodzi wystąpili w dniu 25 stycznia 2018 roku do Wójta Gminy Witonia o wyjaśnienie następujących kwestii: „1. Czy wykonawca oprócz dokonania wpisu w dzienniku budowy w dniu 9 marca 2017 roku, zgłosił zamawiającemu gotowość do odbioru końcowego, pisemnie w siedzibie

zamawiającego (stosownie do zapisów §6 ust. 3 pkt 1 umowy nr 9/2016)? 2. Dlaczego zamawiający nie naliczył i nie pobrał kar umownych ze względu na przekroczenie terminu zakończenia robót budowlanych, który zgodnie z § 2 umowy 9/2016 określono na dzień 20 grudnia 2016 roku?”

W odpowiedzi Wójt Gminy Witonia – Mirosław Włodarczyk stwierdził: „[...] termin 20 grudnia 2016 roku jest dniem zakończenia robót budowlanych zgodnie z umową nr 9/2016 oraz zgodnie z protokołem odbioru końcowego. Zgodnie z protokołem odbioru robót budowlanych budowa budynku użyteczności publicznej w Witoni przy ul. Stefana Starzyńskiego została ukończona w dniu 20 grudnia 2016 roku. Wszelkie prace prowadzone po 20.12.2016r. ww. inwestycji to prace rozruchowe i prace związane z usuwaniem usterek, które nie są pracami budowlanymi.” Wójt Gminy Witonia załączył do ww. wyjaśnienia dwie kopie protokołów odbioru, które wcześniej nie zostały udostępnione inspektorom RIO w Łodzi w ramach „kompletnej” dokumentacji źródłowej:

- „Protokół odbioru spisany w dniu 20.12.2016r. w sprawie odbioru robót budowlanych zadania pn.: „Budowa budynku użyteczności [...]”. W pkt 4 protokołu wymieniono instalacje znajdujące się w budynku, stwierdzając na zakończenie: „Roboty budowlane zostały wykonane przez [...], wg umowy nr 9/2016 [...]” (oświadczenie, że prace wykonano wg umowy zaprzecza dalszej treści protokołu, wg której komisja wskazała na usterki, umowa nie przewidywała realizacji przedmiotu z usterkami). W dalszej części protokołu czytamy:

pkt 5: „Komisja stwierdza, że wykonane roboty budowlane odpowiadają przeznaczeniu i rozruch budynku wraz z instalacjami nastąpi zgodnie z zawartą umową”,

pkt 6: „Uwagi komisji – wszystkie prace prowadzone po 20.12.2016 na ww. inwestycji są to prace rozruchowe i prace związane z usuwaniem usterek.” (nie wymieniono żadnej usterki).

- „Protokół odbioru spisany w dniu 28.04.2017 r. w sprawie odbioru końcowego zadania pn.: „Budowa budynku użyteczności [...]” W protokole wskazano m.in.: Pkt 4: „Data wpływu zgłoszenia gotowości do odbioru przez oddającego 25.04.2017”; Pkt 5: „Data gotowości do odbioru ustalona przez inwestora: 26.04.2017r.”; Pkt 6: „Data rozpoczęcia czynności odbiorowych 28.04.2017r.”; Pkt 7: „Data zakończenia odbioru 28.04.2017r.”; Pkt 8: „Przedmiot odbioru został wykonany w czasie od 30.03.2016 r. do 9.03.2017 r. zgodnie z zapisami w dzienniku budowy.”; Pkt 9: „Komisja stwierdziła, że wykonane roboty odpowiadają przeznaczeniu i nadają się do eksploatacji i postanawia przekazać je inwestorowi.”; Pkt 11. „Odbierający otrzymuje od oddającego następujące dokumenty: Dziennik budowy nr 27/2016; Inwentaryzację geodezyjną; - Projekty budowlane powykonawcze branży: budowlanej, elektrycznej, instalacyjnej; Oświadczenia, aprobaty techniczne, certyfikaty, deklaracje zgodności, atesty higieniczne, protokoły badań/wg załącznika; Decyzję pozwolenia na użytkowanie PINB.7353/57/615/2017; Protokoły ze szkolenia przedstawicieli Inwestora dotyczące eksploatacji budynku (1 szt.) – protokół rozruchu i szkolenia obsługi instalacji wentylacji budynku.”

Biorąc powyższe pod uwagę, trudno uznać udostępniony „Protokół odbioru spisany w dniu 20.12.2016r. w sprawie odbioru robót budowlanych zadania pn.:

„Budowa budynku użyteczności [...]”, za protokół, o którym mowa w §2 ust. 3 umowy 9/2016, tj. protokół odbioru końcowego przedmiotu zamówienia bez zastrzeżeń zamawiającego.

W protokole spisany w dniu 20 grudnia 2016 roku nie wskazano, że był on protokołem końcowym. Każdy z wymienionych w protokole kontroli 6-ciu protokołów odbioru do poszczególnych faktur był protokołem odbioru robót wykonanych w skonkretyzowanym okresie, w tym „protokół odbioru wykonanych robót (budowlano - remontowych)” w okresie 5.12.2016r. – 28.04.2017r., sporządzony w dniu 28.04.2017 r., który wprost wskazywał okres w jakim wykonano roboty.

Dodatkowo „Protokół odbioru spisany w dniu 20.12.2016r. w sprawie odbioru robót budowlanych zadania pn.: „Budowa budynku użyteczności [...]”, nie mógł świadczyć o zakończeniu robót budowlanych, ponieważ zaprzeczają temu zapisy najważniejszego dokumentu wskazującego na rzeczowe jej wykonanie, a więc dziennika budowy³⁴, w którym m.in.³⁵:

- w dniu 7 grudnia 2016 roku³⁶ wskazano: „Trwają roboty wykończeniowe w budynku głównym. Roboty posadzki i tynki s.t.g. na szachtach/szalunkach instalacyjnych. Trwają roboty murowe wieży z pustaka Polbruk 25 R+W”;
- w dniu 27 stycznia 2017 roku wskazano: „Zakończono roboty murowe i żelbetowe wieży. Słup żelbetowy wieży zgodnie z [...] z betonu B25 [...]” Trwają prace wykończeniowe, malarskie w budynku administracji;
- w dniu 10 lutego 2017 roku wskazano: „Trwają prace wykończeniowe w budynku administracyjnym i wieży. Trwają prace z kostki betonowej wokół budynku”;
- dopiero w dacie 9 marca 2017 roku wskazano: „Zakończono prace budowlane w budynku administracyjnym i wieży. Wszystkie wbudowane materiały posiadają stosowne certyfikaty i aprobaty. Teren budowy został uporządkowany. Budynek nadaje się do użytkowania. Proszę o wyznaczenie terminu odbioru końcowego.”

Roboty budowlane wymienione w dzienniku budowy, które były prowadzone po dniu 20 grudnia 2016 roku, wskazują na bezprzedmiotowość twierdzenia Wójta Gminy Witonia jakoby po tym terminie wykonywano „prace rozruchowe i prace związane z usuwaniem usterek”. Zapisy dziennika budowy poddają także w wątpliwość rzetelność dokumentu „Oświadczenie do dziennika budowy 27/2016 budynku użyteczności publicznej w Witoni”. Oświadczenie złożone zostało przez kierownika budowy oraz inspektora nadzoru w formie odrębnej notatki, którą włożono do dziennika budowy (nieprzymocowana kartka) i miało następująca treść: „Wszystkie prace budowlane przy budowie budynku użyteczności publicznej w Witoni były wykonane do dnia 20.12.2016. Z uwagi

³⁴ Dziennik budowy jest przeznaczony do chronologicznej rejestracji przebiegu robót budowlanych oraz wszystkich zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku ich wykonywania i mających znaczenie przy ocenie prawidłowości wykonywania budowy.

³⁵ W przytoczonych treściach mogą wystąpić omyłki związane z odczytem pisma odrębnego, dlatego w protokole wklejono skany dwóch stron z dziennika budowy.

³⁶ Termin realizacji wynikający z harmonogramu (Aneks nr 2) to 5 grudnia 2016 roku, zakończenie robót budowlanych z odbiorem – 20 grudnia 2016 roku.

na bardzo złe warunki atmosferyczne w miesiącu październiku 2016 roku (ciągłe opady deszczu) budowę wieży dokończono w miesiącu grudniu 2016 roku. Było też dużo usterek przy budowie wieży, które rozciągnęły się w czasie z ich usuwaniem. Wszystkie prace wykończeniowe w budynku administracyjnym i wieży po 20 grudnia 2016 roku były pracami poprawkowymi i związanymi z usuwaniem awarii”.

Powołane oświadczenie kierownika budowy i inspektora nadzoru w formie odrębnej notatki (nie zaś wpisu w dzienniku budowy), które de facto zaprzeczało ostatnim wpisom w dzienniku budowy, było spisane dopiero w dniu 9 marca 2017 roku.

Dodatkowo, usterki podniesione w złożonych wyjaśnieniach oraz w protokole odbioru spisany w dniu 20 grudnia 2016 roku w sprawie odbiór robót budowlanych świadczyły o zastrzeżeniach zamawiającego, których zaistnienie uniemożliwiało odbiór końcowy na gruncie § 2 ust. 3 umowy nr 9/2016.

Zgodnie z zapisami § 6 ust. 3 i 4 umowy 9/2016 odbiór końcowy mógł nastąpić: 1) po zgłoszeniu przez wykonawcę gotowości do odbioru w formie pisemnej. (zamawiający nie dysponował takim zgłoszeniem); 2) po faktycznym wykonaniu robót potwierdzonych wpisem dokonany w dzienniku budowy przez kierownika budowy (robót) i inspektora nadzoru (wpis nastąpił dopiero w dniu 9 marca 2017 roku, a więc roboty budowlane trwały po dniu 20 grudnia 2016 roku); 3) po przekazaniu zamawiającemu stosownej dokumentacji. Zgłaszając gotowość do odbioru końcowego wykonawca miał przekazać dokumenty wymienione w § 6 ust. 4 umowy 9/2016 – do dnia 20 grudnia 2016 roku wykonawca nie przekazał co najmniej: a) dziennika budowy, ponieważ po tym terminie nadal dokonywano w nim wpisów, b) oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania robót z dokumentacją projektową, STWOR, obowiązującymi przepisami i normami). Zamawiający przedłożył oświadczenie kierownika budowy znajdujące się w dzienniku budowy, które było datowane dopiero na dzień 9 marca 2017 roku, a także oświadczenie kierownika budowy złożone w dniu 11 kwietnia 2017 roku (jak wynika z ustnych informacji Skarbnika Gminy złożone do Starostwa Powiatowego w Łęczycy). Ponadto, w pkt 11 protokołu odbioru z dnia 28 kwietnia 2018 roku wymieniono dokumenty, które wówczas przekazał wykonawca.

O tym, że uzupełniony „*Protokół odbioru spisany w dniu 20.12.2016r. w sprawie odbioru robót budowlanych zadania* nie mógł być protokołem przesądającym o zakończeniu robót budowlanych, świadczy także treść drugiego z protokołów („*Protokół odbioru spisany w dniu 28.04.2017 r. w sprawie odbioru końcowego zadania pn.: „Budowa budynku użyteczności [...]”*). W pkt 8 protokołu datowanego na dzień 28 kwietnia 2017 roku jednoznacznie określono, że przedmiot odbioru został wykonany w okresie od 30 marca 2016 roku do 9 marca 2017 roku, zgodnie z zapisami dziennika budowy.

Należy również zaznaczyć, że dopiero w dniu 15 grudnia 2016 roku Starosta łęczycki wydał decyzję nr 412/2016 w zakresie dotyczącym charakterystycznych parametrów technicznych projektowanego obiektu, tj. kubatury z uwagi na zmianę wysokości wieży obserwacyjno – widokowej, zgodnie z załączonym projektem zamiennym. Rozpoczęcie robót budowlanych w zakresie decyzji zmieniającej nr 412/2016 było możliwe dopiero po tym jak stała się ona ostateczna, co wynika z art. 130 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U.

z 2017 r., poz. 1257 ze zm.). Od decyzji przysługiwał 14 – dniowy termin na wniesienie odwołania od daty jej doręczenia. Tym samym decyzja nr 412/2016 mogła być ostateczna (wykonalna) dopiero od dnia 30 grudnia 2016 roku, przy założeniu, że została doręczona w dniu wydania (udostępniony egzemplarz decyzji nie został opatrzony pieczęcią wskazującą datę kiedy stała się ostateczna, ani kiedy została odebrana).

Sumując, na znaczne przekroczenie terminu zakończenia robót budowlanych wskazuje przeważająca część materiału źródłowego. Tym samym uwzględnienie składanych wyjaśnień/zapewnień oznaczałoby podważenie rzetelności zapisów dziennika budowy, nieuznanie lub niewykonanie występującej w obrocie prawnym decyzji nr 412/2016, która dotyczyła zmiany części przedmiotu zamówienia (parametry wieży) itp. Mając na uwadze powyższe, zasadne jest podtrzymanie wniosku o nienaliczeniu i nieegzekwowaniu kar umownych w wysokości 1.752.860,96 zł, a także poddanie w wątpliwość rzetelności złożonych wyjaśnień Wójta Gminy Witonia oraz dokumentu pn. „Oświadczenie do dziennika budowy 27/2016 budynku użyteczności publicznej w Witoni”, sporządzonego w formie odrębnej notatki datowanej na 9 marca 2017 roku, którą włożono do dziennika budowy.

10. W dniu 1 grudnia 2017 roku Gmina Witonia podpisała z wykonawcą ZRB Józef Melka ANEKS (bez numeru) do umowy nr 9/2016. Strony jako „przedmiot zamówienia powtarzalnego” wskazały wykonanie robót budowlanych związanych z projektem pn. „Utworzenie domu dziennego pobytu wraz z salą rehabilitacyjną w budynku użyteczności publicznej w Gminie Witonia”, w ramach RPO WŁ na lata 2014-2020. Załączono „kosztorys na roboty dodatkowe” o wartości netto 144.715,07 zł, jednak nie określono daty jego opracowania. ANEKS z dnia 1 grudnia 2017 roku do umowy nr 9/2016 przewidywał wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości 177.999,54 zł (144.715,07 zł netto), rozpoczęcie robót budowlanych – z dniem zawarcia aneksu, zakończenie robót budowlanych – maksymalnie do dnia 20 grudnia 2017 roku.

ANEKS z dnia 1 grudnia 2017 roku do umowy nr 9/2016 został podpisany z naruszeniem art. 19 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 22 czerwca 2016 roku o zmianie ustawy Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw, ponieważ w ogłoszeniach o zamówieniu nie przewidziano zamówień uzupełniających - nie zawarto informacji o przewidywanych zamówieniach uzupełniających. Zamawiający mógł podpisać umowę kontynuującą roboty budowlane w budynku użyteczności publicznej na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. ANEKS z dnia 1 grudnia 2017 roku do umowy nr 9/2016, na łączną kwotę 177.999,54 zł brutto podpisano natomiast z naruszeniem art. 10 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony, a także art. 7 ust. 3 ww. ustawy, stosownie do którego - zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy.

11. W dniu 28 maja 2014 roku Gmina Witonia zawarła umowę nr 20/2014 z wykonawcą P.U.H. PROTART w przedmiocie: 1) wykonania kompletnego projektu budowlanego wraz z kosztorysami i wymaganymi uzgodnieniami budowy nowego budynku użyteczności publicznej o pow. ok. 700 m² w Witoni ul. Stefana Starzyńskiego; 2) sporządzenia wniosków o dofinansowanie

inwestycji wraz z kompletacją wymaganych załączników. Cena brutto 85.000,00 zł.

Gmina Witonia nie przedłożyła dokumentacji świadczącej o rozeznaniu cenowym poprzedzającym podpisanie umowy nr 20/2014. Powyższe prowadzi do wniosku, że jednostka zlecając wykonanie usług wykonawcy P.U.H. „PROTART” nie miała pewności, czy cena w wysokości 85.000,00 zł brutto była uzasadnioną ekonomicznie i oszczędną w rozumieniu zasady wyrażonej w art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Analogiczna sytuacja wystąpiła w przypadku umowy nr 10/2016 w zakresie inżyniera kontraktu - cena w wysokości 49.200,00 zł brutto oraz umowy nr 9/2016 na nadzór inwestorski - cena 40.000,00 zł brutto (umowy omówione w protokole kontroli). Wójt Gminy Witonia stwierdził w złożonych wyjaśnieniach³⁷: „[...] iż takie pisemne rozeznania cenowe przed podpisaniem ww. umów były przeprowadzone. Dokumenty te winny się znajdować na stanowisku pracownika ds. budownictwa, drogownictwa i gospodarki komunalnej. Pracownik ten w dniu 10.11.2017 roku został przez pracodawcę zwolniony bez okresu wypowiedzenia w trybie art. 52 kodeksu pracy [...]. Wyjaśniam, także że w ramach umowy nr 20/2014 wypełniane były zapisy umowy - protokolarne odbieranie wniosków. Z powyżej wskazanych powodów fizycznie brak tej dokumentacji”.

Należy zauważyć, że zamawiający, który podnosi okoliczność przeprowadzenia rozeznania cenowego w formie pisemnej, mógłby w łatwy sposób wykazać taki fakt, poprzez okazanie stosownych wpisów w rejestrze pism przychodzących i wychodzących z Urzędu. Zamawiający nie wykazał jednak wpisów potwierdzających tego rodzaju korespondencję pisemną. Nie przedłożył także ewentualnej korespondencji przesyłanej drogą elektroniczną.

12. Stwierdzono nienależyty nadzór merytoryczny nad realizacją umów dotyczących usług zleczanych przez Gminę Witonia. Nieprawidłowy nadzór przejawiał się w szczególności poprzez: brak protokołów przekazania wykonanej dokumentacji (umowa nr 20/2014), brak dat wpływu do Urzędu Gminy ofert wykonawców, brak dokumentacji określającej treść zapytań ofertowych, w tym: opisanie przedmiotu usługi, wyznaczenia terminu składania ofert itp., brak dokumentów potwierdzających, że wszyscy wykonawcy otrzymali zapytanie określające taki sam przedmiot, brak dowodów świadczących o tym, że zapytania ofertowe zostały wysłane do konkretnych wykonawców oraz kiedy ewentualnie zostały wysłane.
13. W dniu 1 marca 2016 roku Gmina Witonia zawarła z wykonawcą P.U.H. PROTART umowę zlecenie nr 10/2016. Umowa nie została kontrasygnowana przez Skarbnika Gminy Witonia, co naruszało art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.

Przedmiotem umowy było pełnienie funkcji inżyniera kontraktu dla projektu „Budowa Budynku użyteczności publicznej w Witoni przy ul. Stefana Starzyńskiego”, m.in. poprzez: 1) przygotowanie oraz w razie potrzeby wprowadzenie zmian w harmonogramie finansowo rzeczowym do umowy z wykonawcą robót budowlanych w ramach projektu, 2) koordynację procesu inwestycyjnego w zakresie formalno-prawnym i finansowym, 3) współpracę z wykonawcą robót budowlanych, inspektorami nadzoru inwestorskiego

³⁷ Zachowano pisownię oryginalną.

i dającym zlecenie w ramach realizacji projektu, w tym uczestnictwo w naradach koordynujących. Termin obowiązywania: od dnia zawarcia umowy do dnia 31 lipca 2017 roku. Wynagrodzenie: 40.000,00 zł netto (VAT = 9.200,00 zł).

Mając na względzie realizację robót budowlanych znacznie po dniu 20 grudnia 2016 roku, w wyniku której, zamawiający był zobligowany na podstawie § 8 ust. 1 lit. a umowy nr 9/2016 naliczyć i egzekwować kary umowne w wysokości 1.752.860,96 zł, uzasadniony jest wniosek, że wykonawca pełniący funkcję inżyniera kontraktu nienależycie wywiązywał się z realizacji przedmiotu umowy nr 10/2016. Oprócz istotnego przekroczenia terminu realizacji robót budowlanych, należy zauważyć, że inspektorem RIO w Łodzi nie przedłożono dokumentacji świadczącej o tym, że inżynier kontraktu w ramach koordynacji procesu inwestycyjnego zgłaszał zamawiającemu problemy związane z terminową realizacją robót budowlanych. Powyższe wskazuje również na nieuzasadnione potwierdzanie przez pracownika Urzędu Gminy, na fakturach, realizacji usługi przez inżyniera kontraktu.

Dodatkowo wątpliwości budzi okoliczność podpisania w dniu 14 marca 2017 roku pomiędzy Gminą Witonia a wykonawcą P.U.H. „PROTART” umowy nr 10/2017 w przedmiocie świadczenia przez inżyniera kontraktu usługi polegającej na obsłudze projektu „Budowa budynku użyteczności publicznej w Witoni przy ul. Stefana Starzyńskiego”, w zakresie dotyczącym umowy na współfinansowanie projektu ze środków RPO Wł. Termin obowiązywania umowy nr 10/2016 i nr 10/2017 pokrywał się w okresie od marca do lipca 2017 roku.

Wójt Gminy Witonia złożył co do powyższych zastrzeżeń wyjaśnienia zapewniając o prawidłowości realizacji procesu inwestycyjnego (powołane w protokole kontroli), które pozwoliły wyprowadzić następujące wnioski: a) zamawiający podpisał umowę nr 10/2017, ponieważ uważał, że wykonawca P.U.H PROTART należycie realizuje swoje obowiązki wynikające z umowy nr 9/2016, b) zamawiający nie był informowany przez inżyniera kontraktu o jakichkolwiek nieprawidłowościach i zagrożeniach w realizacji projektu (brak przedłożenia takich informacji), c) zamawiający nie zgłaszał do wykonawcy P.U.H. PROTART zastrzeżeń dotyczących realizacji robót budowlanych zgodnie z harmonogramem załączonym do umowy nr 9/2016, a także nie skierował roszczeń odszkodowawczych wobec P.U.H. PROTART.

Odnosząc się natomiast do zapewnień/wyjaśnień, że roboty budowlane zakończono do 20 grudnia 2017 roku, należy podkreślić, że o zakończeniu robót budowlanych w ww. terminie świadczą de facto wyłącznie wyjaśnienia/notatki zamawiającego oraz uczestników procesu budowlanego datowane (wytworzone) znacznie po terminie 20 grudnia 2016 roku. We wpisach dziennika budowy zamieszczanych od grudnia 2016 roku trudno odnaleźć informacje o usterkach, które wydają się inną kategorią niż roboty wykończeniowe będące elementem przedmiotu zamówienia (zamawiający nie zlecał wykonania inwestycji niewykończonej). Treść wyjaśnień stoi w opozycji do większości dokumentacji wytworzonej w trakcie procesu budowlanego.

Sam fakt zaistnienia omawianych rozbieżności w dokumentacji zadania inwestycyjnego poddaje w wątpliwość prawidłowość koordynacji procesu inwestycyjnego w zakresie formalno-prawnym i finansowym przez inżyniera kontraktu.

14. Inspektorzy RIO w Łodzi nie otrzymali dowodu OT, gdyż budynek użyteczności publicznej położony w Witoni na działkach 147/3 i 147/4 nie został jeszcze ujęty jako środek trwały. Dopiero w pierwszych dniach marca 2018 roku Skarbnik Gminy Witonia przesłała OT nr FNOS/1/2017 datowany na dzień 31 grudnia 2017 roku, wg którego w dniu 31 grudnia 2017 roku pod nr UG 105/17 przyjęto środek trwały o wartości 3.263.549,77 zł, tj. Budynek przy ul. Stefana Starzyńskiego w Witoni. Powyższe oznaczało naruszenie zasady bieżącego ujmowania zdarzeń w ewidencji księgowej, wyrażonej w art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.
15. Budżet Gminy i wieloletnia prognoza finansowa na rok 2017 były do dnia 18 maja 2017 roku nierealistyczne w zakresie zaplanowanych wydatków majątkowych na zadanie pn. *Budowa budynku użyteczności publicznej*.

W uchwale budżetowej na 2017 rok nr XXXIII/126/16 z dnia 28 grudnia 2016 roku na zadanie inwestycyjne, w dziale 750, rozdziale 75095, § 6050 zaplanowano środki w wysokości 586.770,00 zł. Podobnie w uchwale nr XXXIII/127/16 z dnia 28 grudnia 2016 roku w sprawie uchwalenia WPF na lata 2017-2030, w wykazie przedsięwzięć, na budowę budynku użyteczności publicznej w Witoni określono limit na 2017 rok w wysokości 586.770,00 zł.

Tymczasem tylko z umowy nr 9/2016 na rzecz głównego wykonawcy robót budowlanych pozostało do zapłaty w 2017 roku 434.634,35 zł z tytułu faktury nr 2/XII/2016 i 503.570,29 zł z tytułu faktury nr 4/IV/2017. Plan na ww. zadanie w wysokości 586.770,00 zł zwiększono dopiero uchwałą nr XXXVI/144/17 z dnia 18 maja 2017 roku (brak zwiększenia planu i limitu w uchwałach: nr XXXIV/128/17 i nr XXXIV/129/17 z dnia 24 stycznia 2017 roku, nr XXXV/136/17 i nr XXXV/137/17 z dnia 21 marca 2017 roku). Zwiększenie planu w ww. uchwale na zadanie pn. Budowa budynku użyteczności publicznej w Witoni nastąpiło w rozbiciu na § 6050, § 6057 i § 6059.

Analiza faktur, a także ewidencji księgowej wykazała przypadki przekroczenia upoważnienia do dokonywania wydatków, co naruszało art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych:

- Suma wydatków poniesionych od początku 2017 roku do dnia 13 czerwca 2017 roku w dziale 750, rozdziale 75095 § 6050 wyniosła 581.133,49 zł. W okresie od dnia 18 maja 2017 roku do dnia 27 czerwca 2017 roku w dziale 750, rozdziale 75095, § 6050 zabezpieczono środki w wysokości 603.000,00 zł (uchwała Rady Gminy nr XXXVI/144/17 z dnia 18 maja 2017 roku). W dniu 14 czerwca 2017 roku Gmina zapłaciła w ramach ww. § 6050:
 - 1.845,00 zł – faktura nr 70/2017,
 - 3.690,00 zł - faktura nr 68/2017,
 - 32.854,53 zł – faktura nr 608/2017.

Tym samym do dnia 14 czerwca 2017 roku przekroczono plan wydatków o 16.523,02 zł. Od dnia 16 czerwca 2017 roku przekroczenie zaplanowanych wydatków w dziale 750, rozdziale 75095, § 6050 wynosiło 17.523,02 zł. Z kolei od dnia 21 czerwca do dnia 27 czerwca 2017 roku przekroczenie zaplanowanych wydatków w dziale 750, rozdziale 75095, §6050 wynosiło 18.850,96 zł. W dniu 28 czerwca 2017 roku uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/149/17 zwiększono

zabezpieczone środki w dziale 750, rozdziale 75095, § 6050 do kwoty 677.355,00 zł.

- Zgodnie z wydrukiem ewidencji księgowej, suma wydatków poniesionych od początku 2017 roku do dnia 25 maja 2017 roku w dziale 750, rozdziale 75095, § 6059 wyniosła 359.233,40 zł (kwota wynikała z jednej faktury nr 4/IV/2017 i została zapłacona w dniu 25 maja 2017 roku). W okresie od dnia 18 maja 2017 roku do dnia 27 czerwca 2017 roku w dziale 750, rozdziale 75095, § 6059 zabezpieczono środki jedynie w wysokości 308.375,46 zł (uchwała Rady Gminy nr XXXVI/144/17 z dnia 18 maja 2017 roku), a więc przekroczono plan wydatków o 50.857,94 zł. Dopiero w dniu 28 czerwca 2017 roku uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/149/17 zwiększono zabezpieczone środki w dziale 750, rozdziale 75095, § 6059 do kwoty 359.233,46 zł (zwiększenie o 50.858,46 zł).

W zakresie ewidencji środków trwałych

1. W obowiązującej w okresie objętym kontrolą Instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie, przyjętej zarządzeniem nr 5/2007 Wójta Gminy Witonia z dnia 17 stycznia 2007 roku ustalono, że pozostałe środki trwałe w użytkowaniu (wyposażenie, przedmioty) wycenia się według cen zakupu brutto (z podatkiem VAT). Ustawa o rachunkowości nie przewiduje wyceny środków trwałych według cen zakupu. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy, środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości.
2. W 2016 roku kontrolowana jednostka dokonała wyceny i wprowadziła do ewidencji środków trwałych grunty pod drogami (oraz drogi jako budowle) nabyte przez Gminę Witonia na mocy ustawy z dnia 10 maja 1990 roku Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. nr 32, poz. 191 ze zm.). W sytuacji wprowadzania do ksiąg rachunkowych gruntu pod drogą, która znajdowała się już w ewidencji środków trwałych, dokonywano jej ponownej wyceny. Jeżeli wartość ewidencyjna drogi przekraczała wartość z wyceny, jednostka nie dokonywała zmian. Natomiast wówczas, gdy wartość ewidencyjna była niższa od wartości wynikającej z wyceny (16 przypadków) – zwiększano wartość księgową drogi. Powyższe naruszało przepisy ustawy o rachunkowości. Zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy, środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy według cen nabycia lub kosztów wytworzenia, lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Natomiast w myśl art. 31 ust. 3 ww. ustawy - wartość początkowa i dotychczas dokonane od środków trwałych odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe mogą, na podstawie odrębnych przepisów, ulegać aktualizacji wyceny. Ustalona w wyniku aktualizacji wyceny wartość księgowa netto środka trwałego nie powinna być wyższa od jego wartości godziwej, której odpisanie w przewidywanym okresie jego dalszego użytkowania jest ekonomicznie uzasadnione. Zagadnienia aktualizacji wyceny zostały również unormowane w obowiązującym w dniu dokonywania wyceny rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości

oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z § 6 ust. 5 rozporządzenia - wartość początkowa środków trwałych i dotychczas dokonane odpisy umorzeniowe podlegały aktualizacji zgodnie z zasadami określonymi w odrębnych przepisach, a wyniki aktualizacji są odnoszone powinny być na fundusz. Przepisy do których odwoływało się powyższe rozporządzenie oraz ustawa o rachunkowości, to art. 15 ust. 5 i 5b ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zgodnie z którymi - minister właściwy do spraw finansów publicznych określa w rozporządzeniu tryb i terminy aktualizacji wyceny środków trwałych, jeżeli wskaźnik wzrostu cen nakładów inwestycyjnych w okresie trzech kwartałów w roku poprzedzającym rok podatkowy w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego przekroczy 10%. Wskaźnik ten jest ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w odstępach kwartalnych. Ostatnia aktualizacja w Polsce nastąpiła w 1995 roku. Wobec braku aktualnych rozporządzeń w sprawie aktualizacji środków trwałych, jednostka nie mogła zaktualizować wartości środków trwałych. Powyższe oznaczało, że zawyżono wartość księgową 16 dróg będących własnością Gminy Witonia na łączną kwotę 2.824.618,27 zł.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia nauczycieli

1. Kontrolowana jednostka przekazała RIO w Łodzi sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Witonia z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 30a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta nauczyciela (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 967 ze zm.). Wskazany przepis stanowi, że organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego przedkłada sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w terminie 7 dni od jego sporządzenia, regionalnej izbie obrachunkowej, a także organowi stanowiącemu tej jednostki samorządu terytorialnego, dyrektorom szkół prowadzonych przez tę jednostkę oraz związkom zawodowym zrzeszającym nauczycieli. Przedmiotowe sprawozdanie zostało sporządzone w dniu 19 stycznia 2017 roku i przekazane Izbie w dniu 17 lutego 2017 roku. Mając na uwadze termin określony w wyżej przytoczonym art. 30 a ust. 5 ustawy Karta nauczyciela, sprawozdanie winno zostać przekazane RIO do dnia 26 stycznia 2017 roku.
2. Stwierdzono nieprawidłowości przy wyliczaniu średniorocznej struktury zatrudnienia trzech nauczycieli mianowanych, co doprowadziło do zawyżenia średniorocznej struktury zatrudnienia nauczycieli mianowanych za okres od stycznia do sierpnia 2016 roku – struktura ta wynosiła wg kontrolowanej jednostki 8,59 etatu, podczas gdy winna wynosić 8,44 etatu. Konsekwencją wskazanych nieprawidłowości było wypłacenie jednorazowego dodatku uzupełniającego nauczycielom mianowanym w wysokości 30.338,73 zł, podczas gdy dodatek ten winien wynosić 25.642,73 zł.

II.

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

1. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji zawartej w art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą – wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.
2. Zapewnić rzetelne prowadzenie rejestru gminnych jednostek organizacyjnych, do czego zobowiązuje § 5 ust. 2 Statutu Gminy Witonia, przyjętego uchwałą Rady Gminy Witonia nr III/19/02 z dnia 30 grudnia 2002 roku.
3. Zapewnić zapoznawanie pracowników Urzędu Gminy w Witoni z procedurami kontroli wewnętrznej (zarządczej), zgodnie ze standardami kontroli zarządczej określonymi w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.
4. Zapewniając wspólną obsługę, w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną gminnym instytucjom kultury, przestrzegać zasad określonych w art. 10b ustawy o samorządzie gminnym.
5. Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.
6. Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 91 ust 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 91 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.
7. W zakładowym planie kont prawidłowo opisać zasady funkcjonowania kont 130 i 223 dla księgi głównej prowadzonej dla Urzędu Gminy w Witoni i konta 902 dla księgi głównej budżetu Gminy Witonia, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 r., poz. 1911).
8. Księgi rachunkowe prowadzić zgodnie z regułami określonymi w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 194 roku o rachunkowości.
9. Dokonać odpowiednich zmian w sposobie ewidencji operacji funduszu alimentacyjnego, z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

10. Zaciągnięte zobowiązania realizować w wysokościach i terminach wynikających z zawartych umów, zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
11. Wykazywać zobowiązania wymagalne w sprawozdaniu Rb-Z – kwartalnym sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji, zgodnie z instrukcją sporządzania tego sprawozdania zawartą w załączniku nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
12. Obowiązki kasjera powierzyć osobie zatrudnionej na stanowisku urzędniczym.
13. Przestrzegać art. 210 § 1 ust. 1 pkt 5 ustawy Ordynacja podatkowa, poprzez zamieszczanie w decyzjach prawidłowych i wyczerpujących rozstrzygnięć, z uwzględnieniem uwag wynikających z pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
14. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP i Rb-27S danych dotyczących skutków finansowych z tytułu decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa (szczególnie dotyczących umorzenia zaległości podatkowych oraz odsetek od zaległości podatkowych³⁸), zgodnie z przepisami zawartymi w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109).
15. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, stosując art. 272 i art. 274a ustawy Ordynacja podatkowa.
16. Zgodnie z art. 3 pkt 3 lit. a i b, art. 6, art. 9, art. 47 § 4a oraz art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, a także art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym, zarządzać pobór wyłącznie podatków, nie zaś zaległości podatkowych, jak to miało miejsce w uchwale nr XIII/64/04.
17. Prawidłowo stosować regulacje wynikające z art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.
18. Zapewnić przestrzeganie zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którą - w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym (w związku z art. 187 § 1 ww. ustawy).

³⁸ Odsetki ujmowane są wyłącznie w sprawozdaniu Rb-27S.

19. Przestrzegać terminów załatwienia sprawy wynikających z art. 139 ustawy Ordynacja podatkowa. O każdym przypadku niezakończono sprawy we właściwym terminie zawiadamiać stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.
20. Podjąć, w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego oraz prawnego i wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatników, opisanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
21. W przypadku konieczności wzruszenia ostatecznych decyzji podatkowych, stosować w szczególności nadzwyczajny tryb jakim jest wznowienie postępowania, uregulowany w art. 240 i nast. ustawy Ordynacja podatkowa.
22. Postępowanie podatkowe prowadzić w sposób budzący zaufanie do organów podatkowych, tj. zgodnie z art. 121 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
23. Ustalając kwotę pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego przestrzegać art. 72 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
24. Akta osobowe pracowników prowadzić zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 roku w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika.
25. Zweryfikować postanowienia Regulaminu Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
26. Przestrzegać przepisów wewnętrznych obowiązujących w Urzędzie Gminy w zakresie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych.
27. Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego określać zgodnie z art. 91 ust. 2d ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, tj. w sposób jednoznaczny i zrozumiały, umożliwiający sprawdzenie informacji przedstawionych przez wykonawców.
28. Oceniając oferty złożone w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przestrzegać kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
29. Dołożyć należytej staranności przy ocenie spełnienia przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.
30. Zapewnić wyłączenie osób występujących w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w imieniu zamawiającego z postępowania, w sytuacji zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 17 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
31. Przestrzegać art. 38 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż: 1) na 6 dni przed upływem terminu składania ofert, 2) na 4 dni przed upływem terminu składania ofert - w przetargu ograniczonym oraz negocjacjach z ogłoszeniem, jeżeli zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia, 3) na 2 dni przed upływem

terminu składania ofert - jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 - pod warunkiem że wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert.

32. Przestrzegać art. 38 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym - treść zapytań wraz z wyjaśnieniami zamawiający przekazuje wykonawcom, którym przekazał specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ), bez ujawniania źródła zapytania, a jeżeli specyfikacja jest udostępniana na stronie internetowej, zamieszcza na tej stronie.
33. Zapewnić należyty nadzór nad postępowaniami prowadzonymi w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.
34. Zapewnić przestrzeganie art. 25 ust. 1 zd. pierwsze ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania.
35. Przestrzegać art. 29 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.
36. Przestrzegać art. 29 ust. 2 ww. ustawy, zgodnie z którym - przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.
37. Zapewnić przestrzeganie art. 7 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.
38. Zapewnić przestrzeganie art. 46 ust. 1 ww. ustawy, stosownie do którego - zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a.
39. Zapewnić przestrzeganie art. 89 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, zgodnie z którym - zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3.
40. Przestrzegać art. 92 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - zamawiający informuje niezwłocznie wszystkich wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty, podając nazwę albo imię i nazwisko, siedzibę albo miejsce zamieszkania i adres, jeżeli jest miejscem wykonywania działalności wykonawcy, którego ofertę wybrano, oraz nazwy albo imiona i nazwiska, siedziby albo miejsca zamieszkania i adresy, jeżeli są miejscami wykonywania działalności wykonawców, którzy złożyli oferty, a także punktację przyznaną ofertom w każdym kryterium oceny ofert i łączną punktację - podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Stosownie do art. 92 ust. 2 i 3 ustawy, zamawiający udostępnia informacje, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 5-7, na stronie internetowej. Zamawiający może nie ujawniać informacji, o których mowa

w ust. 1, jeżeli ich ujawnienie byłoby sprzeczne z ważnym interesem publicznym.

41. Naliczać i dochodzić kar umownych wynikających z umów o zamówienie publiczne, które stanowią należności Gminy, w sytuacji spełnienia umownie określonych przesłanek. Podjąć czynności w celu wyegzekwowania kary umownej należnej Gminie z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu zamówienia na podstawie umowy nr 9/2016 zawartej z wykonawcą Zakład Remontowo Budowlany Józef Melka.
42. Zamówień publicznych udzielać wyłącznie wykonawcom wybranym zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych – zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy.
43. Przestrzegać zasady wynikającej z art. 10 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którą - podstawowymi trybami udzielania zamówienia są przetarg nieograniczony oraz przetarg ograniczony.
44. Mając na uwadze zasady dokonywania wydatków publicznych wynikające z art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, każdorazowo dokonywać wnikliwej analizy ekonomicznej rynku, w zakresie wykonawców świadczących usługi, którymi zainteresowany jest zamawiający.
45. 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.
46. Zapewnić należyty nadzór nad realizacją zlecanych usług.
47. Zapewnić bieżące wprowadzanie do ewidencji składników majątku, zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.
48. 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.
49. Zweryfikować zapisy Instrukcji gospodarki majątkiem trwałym, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie, w zakresie postanowień dotyczących wyceny pozostałych środków trwałych.
50. Zapewnić przestrzeganie art. 28 ustawy o rachunkowości przy wycenie środków trwałych.
51. Dokonać odpowiedniej korekty wartości dróg (jako budowli), z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
52. Przekazując regionalnej izbie obrachunkowej sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Witonia przestrzegać terminu o którym mowa w art. 30 a ust. 5 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela.
53. Sporządzając sprawozdanie z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Witonia stosować przepisy rozporządzenia Ministra Edukacji

Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

54. Zapewnić realizację wniosków pokontrolnych formułowanych przez RIO w Łodzi, zgodnie z udzielaną odpowiedzią na wystąpienie pokontrolne.

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

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

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

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

Do wiadomości

Przewodniczący Rady Gminy

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy

aa