

Łódź, dnia 7 sierpnia 2018 roku

Pan  
Marek Józwiak  
Wójt Gminy Głowno

WK – 602/32/2018

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Głownie<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016 – 2017, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

**I.**

#### **W zakresie ustaleń organizacyjnych**

W Gminie nie funkcjonowały instytucje kultury. W ramach struktury Urzędu zostały powołane natomiast następujące stanowiska: specjalista ds. biblioteki oraz specjalista ds. kultury. W związku z powyższym wskazać należy, że jedyną właściwą formą organizacyjno-prawną dla biblioteki publicznej jest instytucja kultury. Zgodnie z art. 18 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 27 czerwca 1997 roku o bibliotekach (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 574), biblioteka jednostki samorządu terytorialnego, jako

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 20 marca – 9 maja 2018 roku. Protokół podpisano w dniu 11 lipca 2018 roku.

biblioteka publiczna, może stanowić samodzielną instytucję kultury albo wchodzić w skład innej instytucji kultury, w tym powstałej w wyniku połączenia, o którym mowa w art. 13 ust. 7 ustawy. Natomiast zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.) - jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Sposób prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury określił Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w przepisach rozporządzenia z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury (Dz. U. z 2012 r., poz.189).

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

1. W ewidencji księgowej jednostki (Urzędu Gminy) nie ujmowano naliczenia odsetek, zaś ich zapłatę ewidencjonowano nieprawidłowo na kontach Wn 751 i Ma 130, co świadczyło, że jednostka nie ewidencjonowała naliczenia i zapłaty odsetek z zastosowaniem konta 240 - Pozostałe rozrachunki. Należy wskazać, że ujęcie kosztów obsługi bankowej kredytów oraz pożyczek winno się odbywać z zastosowaniem konta 240, a mianowicie: naliczenie odsetek należało ujmować na kontach jednostki: Wn 751, Ma 240, a ich kasowe wykonanie: Wn 240, Ma 130, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760). Od 2018 roku odsetki były już ujmowane na koncie 240.
2. Do księgi głównej za kwiecień 2017 roku wprowadzono szereg dowodów księgowych dotyczących zdarzeń gospodarczych występujących w marcu, co było sprzeczne z zasadą zawartą w art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), zgodnie z którą - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
3. Kwota dochodów wykonanych wykazana w sprawozdaniu Rb-27S - 18.874.248,43 zł nie odpowiadała danym wynikającym z konta 901 - Dochody budżetu, które wykazywało kwotę 18.917.193,92 zł. Różnica wyniosła 42.945,49 zł, która wynikała z zawyżonych obrotów konta 901, w zakresie zwrotu niewykorzystanych środków z dotacji. Powyższe naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - saldo Ma konta 901 oznacza sumę dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego za dany rok. Pod datą ostatniego dnia roku

budżetowego saldo konta 901 należało przenieść na konto 961. W zakresie dotacji na zadania zlecone operacje powinny być ujmowane w księgach rachunkowych organu na kontach: Wn 133, Ma 901 – wpływ dotacji, Wn 223, Ma 133 przekazanie środków na wydatki do jednostki realizującej zadanie, a następnie Wn 901, Ma 224 oraz Wn 133, Ma 223 - wpływ na rachunek bankowy niewykorzystanej części dotacji, następnie zapis memoriałowy na koncie 901, tj. Wn 901, Ma 901 w wartości ujemnej, Wn 224, Ma 133 - przekazanie na rachunek bankowy dysponenta, tj. Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (dla zachowania czystości zapisów na koncie 901 po obydwu stronach tego konta powinien być dokonany zapis techniczny w wartości ujemnej).

4. W bilansie organu, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2017 roku, po stronie Aktywów, w poz. I.1.1. – „Środki pieniężne budżetu” ujęto kwotę 939.148,11 zł, stanowiącą środki pieniężne objęte saldem konta 133, zaś w poz. I.1.2. – „Pozostałe środki pieniężne” wykazano 0,00 zł. Jednocześnie po stronie Pasywów w poz. I.2. „Zobowiązania wobec budżetów” ujęto kwotę 5,46 zł, jako kwotę niewykorzystanych dotacji – kwota do zwrotu. Na niniejszą kwotę składały się dwie pozycje: kwota 0,01 zł dotycząca zwrotu dotacji i winna ona zostać wykazana w poz. I.1.2 „Pozostałe środki pieniężne”, gdyż nie stanowiła ona środków pieniężnych budżetu i była przeznaczona do zwrotu w styczniu roku następnego oraz kwota 5,45 zł dotycząca salda konta 223 - Rozliczenie wydatków budżetowych. Została ona ujęta po stronie Aktywów, w poz. II.3 jako „Pozostałe należności i rozliczenia”, z uwagi na to, że na koniec 2017 roku nie wpłynęła ona na rachunek organu, stając się tym samym należnością dla budżetu.
5. W zakresie obrotów konta 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, za okres od dnia 1 kwietnia 2017 roku do dnia 31 maja 2017 roku oraz od dnia 1 czerwca 2017 roku do dnia 30 czerwca 2017 roku stwierdzono, że ewidencjonowano na ww. koncie między innymi ryczałty za korzystanie z samochodów (konto 231-1), które nie są świadczeniami wynikającymi ze stosunku pacy i winny być ujmowane na koncie 234 - Pozostałe rozrachunki z pracownikami. Ponadto delegacje służbowe pracowników Urzędu Gminy nie były ewidencjonowane na żadnym koncie rozrachunkowym z zespołu „2”, ale jak wynika z przykładowego wydruku obrotów za styczeń 2017 rok, były ujmowane na kontach Wn 409-1 i Ma 101-1, a więc bezpośrednio w kosztach. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, delegacje służbowe pracowników winny być ujmowane na koncie 234.

#### **W zakresie dochodów podatkowych**

1. W odniesieniu do opodatkowania osoby fizycznej - dzierżawcy gruntów rolnych wraz z zabudowaniami, stanowiących własność Gminy Głowno (umowa dzierżawy z dnia 1 grudnia 2014 roku) stwierdzono, że decyzje na 2016 i 2017

rok, zmieniające wysokość łącznego zobowiązania pieniężnego na 2016 i 2017 rok, zostały wydane dopiero w dniu 31 stycznia 2018 roku. Podatnik dokonał zapłaty podatku w wysokości 105,00 zł za 2016 rok (w tym podatek rolny 71,00 zł i podatek od nieruchomości 34,00 zł) i 104,00 zł za 2017 rok (w tym podatek rolny w kwocie 70,00 zł i podatek od nieruchomości 34,00 zł). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1445), podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych, lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości.

2. W dniu 21 grudnia 2017 roku podatnik złożył wniosek o rozłożenie na raty zaległości podatkowych w wysokości 4.422,90 zł. W dniu 27 grudnia 2017 roku została wydana decyzja nr FP.3123.2.8.2017, na mocy której rozłożono na raty: [1] odsetki od zaległości podatkowych za lata 2005-2016 z tytułu podatku rolnego w kwocie 1.609,00 zł, [2] zaległości podatkowe za lata 2005-2016 z tytułu podatku rolnego w kwocie 3.654,90 zł. W sprawozdaniu Rb-PDP za 2017 rok, w kolumnie 6, w wierszu A4 – skutki decyzji rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnienia z obowiązku pobrania, ograniczenia poboru w podatku rolnym, wykazano kwotę 4.422,90 zł. Z ustnych wyjaśnień inspektora ds. windykacji należności wynikało, że omyłkowo w decyzji została wpisana kwota 3.654,90 zł, zamiast 4.422,90 zł. W dniu 4 maja 2018 roku zostało wydane postanowienie na podstawie art. 215 § 1 oraz art. 217 § 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 800 ze zm.), prostujące oczywistą omyłkę rachunkową.
3. Stwierdzono, że podatnicy składając stosowne korekty deklaracji podatkowych, nie zawsze załączali dowody potwierdzające zakup danego środka transportu, tj. przykładowo umowę zakupu, fakturę, rachunek, w celu potwierdzenia momentu zakupu. Zaś organ podatkowy nie przeprowadzał czynności sprawdzających w celu ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami, nie korzystając z możliwości przewidzianych w art. 272 i art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
4. Stwierdzono przypadki nieterminowego prowadzenia czynności windykacyjnych wobec podatników podatku od nieruchomości oraz podatników podatku od środków transportowych, z naruszeniem przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2367 ze zm.), zgodnie z którymi - wierzyciel jest zobowiązany do systematycznej kontroli terminowości zapłaty należności pieniężnych. Wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie: [1] niezwłocznie, w szczególności jeżeli z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany, [2] nie

później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany.

### **W zakresie dochodów z majątku**

1. W zakresie procedury sprzedaży działki nr 81, położonej w obrębie Dąbrowa stwierdzono nieprzestrzeganie art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.). Zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy, jeżeli pierwszy przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, przeprowadza się drugi przetarg, w którym właściwy organ albo minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, może obniżyć cenę wywoławczą nieruchomości ustaloną przy ogłoszeniu pierwszego przetargu, stosownie do art. 67 ust. 2 pkt 2. Ust. 2 stanowi z kolei, że jeżeli drugi przetarg zakończył się wynikiem negatywnym, właściwy organ albo minister właściwy do spraw Skarbu Państwa, w odniesieniu do nieruchomości, o których mowa w art. 57 ust. 1, oraz do nieruchomości ujętych w ewidencji, o której mowa w art. 60a ust. 2 pkt 1, w okresie nie krótszym niż 30 dni, ale nie dłuższym niż 6 miesięcy, licząc od dnia jego zamknięcia, może zbyć nieruchomość w drodze rokowań albo organizować kolejne przetargi. Przy ustalaniu warunków kolejnych przetargów stosuje się zasady obowiązujące przy organizowaniu drugiego przetargu. Powołany przepis wprowadza ograniczenia czasowe odnośnie uruchomienia trybu rokowań lub kolejnych przetargów. Początek biegu powyższego terminu rozpoczyna się od dnia zamknięcia drugiego przetargu, a nie każdego kolejnego przetargu lub każdego kolejnych rokowań wyznaczonych w tym celu. Zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy - w przypadku zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 i 2, właściwy organ nie ma obowiązku ponownego sporządzenia wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste. W przypadku procedury sprzedaży przedmiotowej działki sześciomiesięczny termin liczony od zakończenia drugiego przetargu upłynął w dniu 2 października 2015 roku. Zatem - w świetle art. 39 ust.2 ustawy - po dniu 2 października 2015 roku należało zorganizować ponownie pierwszy przetarg na zbycie ww. nieruchomości, w którym cena wywoławcza ustalona zostałaby w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości (art. 67 ust.2 pkt 1 ustawy). Ponadto - ogłoszenie o przetargu powinno zostać poprzedzone sporządzeniem i podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (art. 35 ust. 1 w zw. z art. 39 ust.3 ustawy). Zamiast tego w dniu 20 stycznia 2016 roku ogłoszone zostały III rokowania (termin 25 luty 2016 roku) - bez wcześniejszego podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości oraz z ceną wywoławczą ustaloną z naruszeniem art. 67 ust. 2 pkt 1 ustawy, to jest w wysokości niższej niż wartość nieruchomości o 9.900 zł (wartość w rokowaniach - 20.100,00 zł, wartość z operatu szacunkowego - 30.000,00 zł).

2. W przypadku nieruchomości gruntowej oznaczonej nr 270, położonej w Boczkach Domaradzkich, ostatnia aktualizacja opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste miała miejsce w dniu 6 grudnia 2011 roku. Natomiast do dnia przeprowadzenia kontroli nie dokonano aktualizacji opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste działki nr 38/6 w Lubiankowie ustanowionego w dniu 22 grudnia 2005 roku. Podjęcie działań mających na celu aktualizację rocznej opłaty, określonych przepisami art. 77 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami należy uznać za zasadne z uwagi na odległy czas ustalenia opłaty w dotychczasowej wysokości.
3. W zarządzeniu nr 46/2014 Wójta Gminy Głowno z dnia 10 września 2014 roku w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność Gminy Głowno, został zawarty zapis niezgody z obowiązującymi przepisami prawa. Zgodnie z § 4 - stawki czynszu ustalone w § 1, 2, 3 podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Zgodnie z § 1 ust. 1 ustala się roczną stawkę czynszu dzierżawnego gruntu przeznaczonego do użytkowania rolniczego o powierzchni do 1 ha w wysokości 150,00 zł za 1 ha. Natomiast zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 roku w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień (Dz. U. z 2015 r., poz. 736 ze zm.), zwalnia się od podatku dzierżawę gruntów przeznaczonych na cele rolnicze. W dniu 8 maja 2018 roku zostało wydane zarządzenie nr 35/2018 Wójta Gminy Głowno w sprawie ustalenia wysokości stawek czynszu za dzierżawę gruntów stanowiących własność Gminy Głowno, w którym został usunięty niezgody z przepisami prawa zapis, o którym mowa wyżej.

### **W zakresie realizacji udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji**

Przebudowa dróg gminnych w Gminie Głowno: drogi gminnej nr 120086E w Dąbrowie, drogi gminnej nr 105006E w Woli Zbrożkowej, drogi gminnej nr 120091E w Mąkolicach, drogi gminnej nr G5E w Mąkolicach

1. Stwierdzono naruszenie art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), zgodnie z którym - podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Zamawiający ustalając wartość szacunkową zamówienia dokonał przeliczenia jego wartości na euro, biorąc pod uwagę wartość brutto 1.285.496,94 zł, a nie zgodnie z art. 32 ust. 1 wartość netto, tj. bez podatku VAT. Według Zamawiającego wartość szacunkowa zamówienia wyniosła w przeliczeniu na euro 307.910,83 euro, zaś prawidłowo wartość zamówienia powinna wynosić 250.334,02 euro, biorąc pod uwagę średni kurs złotego w stosunku do euro, który wynosił 4,1749 zł.
2. Wadium zostało ustalone w wysokości niezgodnej z art. 45 ust. 4 Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający określa kwotę wadium w wysokości nie większej niż 3% wartości zamówienia. Prawidłowa kwota wadium nie mogła przekroczyć 31.353,58 zł, zaś wysokość wadium ustalona przez Zamawiającego wynosiła 35.000,00 zł. Powyższa nieprawidłowość była

związana z nieprawidłowo ustaloną wartością szacunkową zamówienia, bowiem przy określeniu kwoty wadium została wzięta pod uwagę szacunkowa wartość zamówienia brutto. Natomiast kwotę wadium zamawiający winien wyznaczyć do 3% wartości zamówienia wyliczonej zgodnie z art. 32–34, czyli bez podatku od towarów i usług.

3. Zamawiający naruszył art. 90 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - jeżeli cena oferty wydaje się rażąco niska w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzi wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów, w szczególności jest niższa o 30% od wartości zamówienia lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny, w szczególności w zakresie: 1) oszczędności metody wykonania zamówienia, wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo sprzyjających warunków wykonywania zamówienia dostępnych dla wykonawcy, oryginalności projektu wykonawcy, kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie art. 2 ust. 3-5 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. Nr 200, poz. 1679, ze zm.); 2) pomocy publicznej udzielonej na podstawie odrębnych przepisów. Kontrolujące dokonały zbadania cen ofertowych w stosunku do wartości zamówienia brutto, która w przetargu wyniosła 1.285.496,94 zł brutto  $\times$  30% = 385.649,08 zł, czyli 1.285.496,94 zł – 385.649,08 zł = 899.847,86 zł i tym samym stwierdzono, że ceny pięciu ofert: nr 2 – STRABAG sp. z o.o. – cena oferty brutto 712.587,57 zł; nr 3 – PBD ERBEDIM – cena oferty brutto 659.863,39 zł; nr 4 – PRD Kutno – cena oferty brutto 692.985,44 zł; nr 5 – WŁODAN – cena oferty brutto 712.320,06 zł i nr 6 - UNIDRO S.A. – cena oferty brutto 762.302,98 zł, były niższe o 30% od wartości zamówienia. Pomimo istniejącego obowiązku zamawiający nie zwrócił się do ww. oferentów o udzielenie stosownych wyjaśnień.
4. Stwierdzono nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy. W umowie nr 10/D/2016 zawartej z wybranym wykonawcą w dniu 22 czerwca 2016 roku strony określiły termin realizacji zadania do dnia 9 września 2016 roku. W § 5 pkt 3 umowy zapisano, że przez wykonanie przedmiotu umowy rozumie się dokonanie odbioru końcowego i przekazanie zamawiającemu wszystkich znajdujących się w posiadaniu wykonawcy dokumentów, określonych co do rodzaju w § 6 pkt 3 pkt 2) umowy, który wskazywał, że do obowiązków wykonawcy należało skompletowanie i przedstawienie zamawiającemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru, w szczególności pełnej dokumentacji powykonawczej. Również zapisy w SIWZ przewidywały jako zakres rzeczowy inwestycji, wykonanie przez wykonawcę geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. W dniu 2 września 2016 roku spisany został protokół odbioru końcowego robót, z którego wynikało m.in., że prace zostały zakończone w dniu 26 sierpnia 2016 roku, zaś wykonawca zobowiązał się do dostarczenia do dnia 30 września 2016 roku pełnej dokumentacji zawierającej inwentaryzację powykonawczą wykonanych

robót. Niniejsza dokumentacja powykonawcza została przedłożona zamawiającemu po dniu 27 września 2016 roku, czyli po terminie wskazanym w umowie (z tego dnia pochodzą na dokumentacji adnotacje Starostwa Powiatowego w Zgierzu, natomiast brak jest pieczętki z datą wpływu do Urzędu Gminy w Głownie). Nie przedłożono aneksu do umowy zmieniającego ww. termin. Jednocześnie należy zaznaczyć, że płatności za realizację przedmiotu zamówienia nastąpiły w dniu 3 października 2016 roku, przy czym faktury wykonawca złożył do Urzędu Gminy już w dniu 5 września 2016 roku.

Remont polegający na wykonaniu: nowej nakładki asfaltowej na drodze gminnej Mąkolice-Wola Mąkolska, nowej nakładki asfaltowej na drodze gminnej 120059E w Kadzielinie, nowej nakładki asfaltowej na drodze gminnej 120071E w Antoniewie”

Zwrot 70% kwoty zabezpieczenia należytego wykonania umowy nastąpił po terminie wynikającym z zapisów umownych. Zgodnie z § 8 pkt 3 umowy, zwrot 70% wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy (83.249,03 zł) miał nastąpić w ciągu 15 dni od daty dokonania końcowego odbioru. Końcowy odbiór robót miał miejsce w dniu 29 września 2018 roku, natomiast zwrot wniesionego zabezpieczenia należytego wykonania umowy w formie pieniężnej w kwocie 118.927,19 zł wraz z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego (437,00 zł, łącznie 119.364,19 zł), na którym było ono przechowywane, został dokonany w dniu 9 listopada 2017 roku.

### **W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji**

1. Środek trwały – zestaw komputerowy Dell Vostro, przyjęto do ewidencji księgowej w dniu 24 maja 2017 roku, czyli przed wystawieniem dowodu OT - 31 maja 2017 roku, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami, według których księgowanie środków trwałych w księdze głównej na poszczególne grupy następuje każdorazowo po otrzymaniu dokumentu OT.
2. W zakresie inwentaryzacji stwierdzono, że niektóre salda kont, tj. 130 (rachunek jednostki), 133 (organ), 134 (kredyty), 135 (ZFŚS), 139 (depozyty), 260 (pożyczki), zostały zinwentaryzowane, jak wynikało z błędnych zapisów zamieszczonych na ww. protokołach w drodze weryfikacji. Poprawna metoda ich inwentaryzacji to potwierdzenia sald, które zostały załączone do ww. protokołów.

### **W zakresie wynagrodzeń nauczycieli**

W wyniku kontroli sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez Gminę Głowno za 2017 rok, stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące Zespołu Szkół w Lubiankowie:

- błędne wyliczenie struktury zatrudnienia w okresie I-VIII dla jednego nauczyciela zatrudnionego w Szkole Podstawowej. Był on zatrudniony na 6/18 etatu od stycznia do dnia 6 sierpnia 2017 roku. Struktura zatrudnienia



wyliczona i ujęta w sprawozdaniu to 0,33 (obliczona za cały sierpień), natomiast prawidłowo obliczona wynosiła 0,30,

- błędne wyliczenie struktury zatrudnienia w okresie I-VIII dla jednego nauczyciela zatrudnionego w Gimnazjum. Był on zatrudniony na 2/18 etatu od stycznia do dnia 6 sierpnia 2017 roku. Struktura zatrudnienia wyliczona i ujęta w sprawozdaniu to 0,12 (obliczona za sierpień tak jakby nauczyciel był zatrudniony na pełnym etacie), natomiast prawidłowo obliczona wynosiła 0,10,
- błędne wyliczenie struktury zatrudnienia w okresie I-VIII dla jednego nauczyciela zatrudnionego w Gimnazjum. Był zatrudniony na 5/18 etatu. W styczniu przebywał 6 dni na zasiłku opiekuńczym, a od dnia 25 czerwca przebywał na zasiłku chorobowym. Struktura zatrudnienia wyliczona i ujęta w sprawozdaniu za okres styczeń-sierpień to 0,23, natomiast według inspektorów kontroli - 0,20. Błąd wynikał z uwzględnienia w strukturze zatrudnienia lipca, w którym to miesiącu nauczyciel przebywał na zasiłku chorobowym,
- nieprawidłowe wyliczenie osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego dla nauczyciela zatrudnionego w Gimnazjum. Nauczyciel przebywał w styczniu 6 dni na zasiłku opiekuńczym. Przy wyliczaniu osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego okres zatrudnienia nie został odpowiednio pomniejszony o te dni. Osobista stawka wynagrodzenia zasadniczego wyliczona przez jednostkę to 307,41 zł, natomiast przez kontrolującą 297,36 zł.

### **W zakresie planowania dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi**

W zakresie planowania dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi stwierdzono występowanie w 2017 roku deficytu i tym samym brak zbilansowanie dochodów i wydatków. Należy zauważyć, że ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pozostawił jej pełnej swobody w tym zakresie, lecz zobowiązał do dokonania szczegółowej kalkulacji obejmującej m.in. koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, koszty obsługi administracyjnej tego systemu, koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów, koszty edukacji ekologicznej, wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, koszty usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania, a także liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę i ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów. Na podstawie powyższych elementów wyliczane są stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Dlatego rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawek, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. W sytuacji, w której wpływy z opłaty nie pozwalają na sfinansowanie ustawowo określonych kosztów rada gminy zobowiązana jest do zmiany wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, o ile nie jest możliwe ograniczenie

kosztów poprzez przykładowo zmniejszenie, w granicach określonych przez prawo, częstotliwości odbioru wybranych lub wszystkich frakcji odpadów, zmniejszenie kosztów działalności informacyjno-edukacyjnej itp. Również Krajowa Rada RIO w stanowisku z dnia 10 czerwca 2014 roku wskazała, że „*gmina na etapie planowania powinna zabezpieczyć źródła sfinansowania (dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami) wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu odbioru i zagospodarowania odpadów*”. W sytuacji, gdy ustalenie stawki na zbyt niskim poziomie spowoduje „trwałą nierównowagę” systemu wójt gminy zobowiązany jest przeprowadzić kalkulację kosztów jednostkowych i zaproponować radzie uchwalenie zmienionej stawki na poziomie zapewniającym zrównoważenie dochodów z wydatkami. Należy przy tym wyraźnie rozróżnić sytuację chwilowego braku „bilansowania” się systemu gospodarki odpadami – który ma charakter dynamiczny i zmienny w poszczególnych miesiącach – od braku „bilansowania” się o charakterze stałym, które skutkować powinny określonymi działaniami ze strony organów gminy.

*Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

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

1. Zapewnić prowadzenie Gminnej Biblioteki Publicznej w formie instytucji kultury, po dokonaniu wpisu do rejestru instytucji kultury, prowadzonego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 roku w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury.
2. Zapewnić przestrzeganie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
3. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie zasad ewidencji na koncie 901 – Dochody budżetu.

4. Przyjmując systematykę podziału aktywów pieniężnych i sposób ich prezentowania w bilansie rozróżniać środki pieniężne stanowiące niewykorzystane dotacje przeznaczone do zwrotu w styczniu roku następnego, które nie stanowią środków pieniężnych budżetu i tym samym wykazywać je w bilansie jako pozostałe środki pieniężne.
5. Zapewnić podejmowanie czynności mających na celu opodatkowanie podatkiem od nieruchomości dzierżawców gruntów stanowiących własność Gminy, mając na względzie art. 3 ust. 1 pkt 4 lit a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, który przewiduje, że podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych, lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości.
6. Podejmować czynności sprawdzające na podstawie art. 272 i art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
7. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1619 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie powstępowania wierzycieli należności pieniężnych.
8. Przy organizowaniu kolejnych przetargów oraz rokowań na sprzedaż nieruchomości przestrzegać terminów ich przeprowadzania wynikających z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
9. Rozważyć podjęcie działań mających na celu aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, na podstawie art. 77 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami.
10. Przestrzegać art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością.
11. Ustalając kwotę wadium, przestrzegać art. 45 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, który przewiduje, że wysokość wadium nie może przekroczyć 3% wartości zamówienia, wyliczonej bez podatku od towarów i usług.
12. Zapewnić przestrzeganie art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, określającego procedury podejmowane przez zamawiającego w sytuacji jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości

zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi przez zamawiającego lub wynikającymi z odrębnych przepisów.

13. Dokonywać terminowego zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy o wykonanie zamówienia publicznego, zgodnie z postanowieniami umowy.
14. Dokonać analizy postanowień umowy nr 10/D/2016 z dnia 22 czerwca 2016 roku, mając na względzie termin wykonania wszystkich obowiązków przez wykonawcę (w szczególności w odniesieniu do wykonania dokumentacji powykonawczej). W sytuacji stwierdzenia przesłanek wskazujących na nieterminowe wykonanie umowy, podjąć czynności w celu wyegzekwowania należnej Gminie kary umownej.
15. Przyjmować do ewidencji księgowej środki trwałe zawsze na podstawie dowodu OT, zgodnie z obowiązującymi w jednostce unormowaniami wewnętrznymi.
16. Zapewnić dołożenie należytej staranności przez właściwych rzeczowo pracowników w zakresie sporządzania protokołów stwierdzających dokonanie czynności inwentaryzacyjnych co do wybranych kont.
17. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 6, poz. 35 ze zm.).
18. Podjąć czynności w celu zbilansowania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.).

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

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

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

- Przewodniczący Rady Gminy Głowno,
- Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Głowno,
- aa.