

Łódź, dnia 22 października 2018 roku

Pan  
HENRYK ADAM GAJDA  
Wójt Gminy Pabianice

WK-602/43/2018

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 Pabianice<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016-2017 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; wydatków na wynagrodzenia i pochodne; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania pomocy finansowej w ramach porozumień zawieranych z innymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz rozliczenia dochodów wykonanych z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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 i kontroli zarządczej**

W latach objętych kontrolą na terenie gminy Pabianice funkcjonowało osiem jednostek organizacyjnych. W uregulowaniach wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej, wprowadzonych w życie zarządzeniami Wójta Gminy Pabianice nr 111 i 112 z dnia 30 grudnia 2016 roku oraz zarządzeniem nr 125 z dnia 30 grudnia 2014 roku - zapisano, iż kontrolę finansową w jednostkach organizacyjnych Gminy Pabianice przeprowadza się na podstawie planu kontroli ustalonego przez Wójta

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 26 kwietnia – 25 czerwca 2018 roku. Protokół został podpisany w dniu 10 września 2018 roku.

Gminy. Z przeprowadzonej kontroli należy sporządzić protokół. Kontrolującym nie przedłożono planów kontroli opracowanych na lata 2015-2017, jak również protokołów kontroli, o których mowa w § 12 ust.4 i 5 regulaminu, potwierdzających przeprowadzenie czynności kontrolnych - w tym okresie - w gminnych jednostkach organizacyjnych.

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

1. W obowiązujących w kontrolowanej jednostce zasadach (polityce) rachunkowości, nie określono wersji oprogramowania wykorzystywanego do ewidencji księgowej oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji, czym naruszono przepisy art.10 ust.1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz.395 ze zm.), który zobowiązuje jednostkę do posiadania dokumentacji opisującej w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opisu systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.
2. Wpływ subwencji oświatowej w grudniu na styczeń następnego roku, jednostka księgowała na kontach: Wn 133 – Rachunek budżetu i Ma 909-01 – Rozliczenia międzyokresowe, natomiast przeksięgowania subwencji oświatowej na dochody dokonywano na podstawie polecenia księgowania poprzez zapis na kontach: Wn 909-1 i Ma 901 – Dochody budżetu, z pominięciem konta 224 - Rozrachunki budżetu. Zgodnie z treścią ekonomiczną konta 224 – wynikającą z 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 (Dz.U. z 2017 r. poz. 1911) – konto to służy do ewidencji rozrachunków z innymi budżetami, a w szczególności: 1) rozliczeń dochodów budżetowych realizowanych przez organy podatkowe na rzecz budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) rozrachunków z tytułu udziałów w dochodach innych budżetów; 3) rozrachunków z tytułu dotacji i subwencji; 4) rozrachunków z tytułu dochodów pobranych na rzecz budżetu państwa. Ewidencja szczegółowa do konta 224 powinna umożliwić ustalenie stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów oraz według poszczególnych budżetów. Konto 224 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn konta 224 oznacza stan należności,

a saldo Ma konta 224 - stan zobowiązań budżetu z tytułu pozostałych rozrachunków<sup>2</sup>.

3. W związku z zakończeniem realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa sieci wodociągowej we wsi Kudrowice działka nr ewid.191/1 i 192” (protokół odbioru końcowego spisany w dniu 23 grudnia 2016 roku), wykonawca Pan Piotr Jończyk prowadzący działalność gospodarczą jako firma P.H.U. JONTEX, Leszczyny Duże 30, 95-081 Dłutów wystąpił w dniu 1 grudnia 2017 roku z wnioskiem do Gminy Pabianice o zwrot zabezpieczenia należytego wykonania umowy, tj. 70% z kwoty 5.837,94 zł wniesionej na rachunek bankowy Gminy w dniu 7 grudnia 2016 roku. Nieprzekazanie 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy w ustawowym terminie spowodowało naruszenie przez kontrolowaną jednostkę przepisów art.151 ust.1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1986) Zgodnie z przywołanym przepisem, zwrot zabezpieczenia przez zamawiającego następuje w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania go przez zamawiającego za należyte wykonane. Jest to przepis, który z jednej strony ma na celu zabezpieczenie zamawiającego jako wierzyciela – wskazuje na prawo do zatrzymania zabezpieczenia przez określony czas. Z drugiej strony wskazuje maksymalny okres, na jaki może to nastąpić, uwzględniając tym samym interesy wykonawcy. Określony w tym przepisie termin, w którym ma nastąpić zwrot zabezpieczenia, jest terminem maksymalnym. Nie może być zatem wydłużony. Strony mogą ustalić w umowie krótszy termin zwrotu zabezpieczenia. Okoliczności, które przesądzają o należyte wykonanym zamówieniu, zamawiający powinien określić w umowie w sprawie zamówienia publicznego.

Opisane powyżej ustalenia kontrolne świadczą o braku komunikacji i skutecznej współpracy pracownika właściwego referatu merytorycznego z Referatem Finansowym. Niezamieszczenie stosownej informacji w umowie zawartej z wykonawcą na realizację zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa sieci wodociągowej we wsi Kudrowice działka nr ewid.191/1 i 192” na temat zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz niepoinformowanie Referatu Finansowego o zbliżającym się terminie zwrotu zabezpieczenia odpowiadającego 70% wniesionej kaucji gwarancyjnej – spowodowało, że zwrot środków finansowych wykonawcy nastąpił niezgodnie z terminami wynikającymi z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa, tj. po upływie ponad 11 miesięcy od uznania przez zamawiającego należytego wykonania przedmiotu umowy.

4. W dniu 7 października 2014 roku Gmina Pabianice zawarła umowę nr FIN.032.538.2014 ze Spółką z o.o. ECOERGIA w Krakowie w sprawie sprzedaży energii elektrycznej do obiektów zamawiającego. W § 10 ust.5 umowy zapisano, że w przypadku gdy wykonawca - z przyczyn leżących po stronie

---

<sup>2</sup> Tożsame rozwiązania przewidywały przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760 ze zm.).

wykonawcy – zaprzestanie na stałe, bądź tymczasowo sprzedaży energii na rzecz zamawiającego, skutkiem czego sprzedaż ta będzie realizowana przez tzw. sprzedawcę rezerwowego, wykonawca zobowiązany będzie do naprawienia powstałej stąd szkody. Za powstałą w takiej sytuacji szkodę uważa się w szczególności różnicę w kosztach zakupu energii elektrycznej od tzw. sprzedawcy rezerwowego, w stosunku do kosztów jakie powinny były zostać poniesione na podstawie niniejszej umowy<sup>3</sup>. W wyniku wyliczenia kosztów energii elektrycznej dostarczanej w okresie od 26 czerwca do 7-12 września 2016 roku przez PGE jako dostawcę zastępczego - stwierdzono, że koszt ten różnił się o łączną kwotę 35.389,24 zł od kosztów energii jaką zobowiązała się dostarczać spółka ECOERGIA. W związku z powyższym, Wójt Gminy przesłał wykonawcy notę księgową nr 42/2016, na mocy której obciążył spółkę kwotą 35.389,24 zł z tytułu powstałej szkody (pismo znak: DPP.7021.3.3.2016 z dnia 2 listopada 2016 roku). W piśmie poinformowano spółkę, że Gmina skorzysta z uprawnień wynikających z art.498 Kodeksu cywilnego i dokona potrącenia ww. kwoty z należnego wynagrodzenia wynikającego z duplikatów faktur VAT nr FV/11990/06/2016 z dnia 13 lipca 2016 roku na kwotę 24.729,98 zł oraz nr FV/14535/07/2016 z dnia 5 września 2016 roku na kwotę 11.934,60 zł, wystawionych za energię elektryczną.

Naliczoną karę z tytułu powstałej szkody zaksięgowano w dniu 2 listopada 2016 roku w jednostce jako wydatek na kontach: Wn 201-1-01 i Ma 130-W oraz jako dochód: Wn 130-D i Ma 221, z klasyfikacją budżetową: dział 900 rozdział 900156 § 0580. Na mocy polecenia księgowania PK nr 398 pokrycia kary umownej za powstałą szkodę w kwocie 24.729,98 zł dokonano z faktury VAT nr FV/11990/06/2016, natomiast poleceniem PK nr 399 szkodę w wysokości 10.659,26 zł pokryto z faktury FV/14535/07/2016 wystawionej przez wykonawcę w dniu 5 września 2016 roku na kwotę 11.934,60 zł. Następnie kary umowne z tytułu szkody w wysokości 35.389,24 zł zaksięgowano w organie na podstawie PK 236/2016 jako dochody na kontach: 133-OW i Ma 901-OW (z klasyfikacją budżetową: DB dział 900 rozdział 90015 § 0580).

Powyższy sposób zaksięgowania kar umownych był nieprawidłowy, bowiem – w przeciwieństwie do zapłaty kary przez wykonawcę - jej potrącenie z wynagrodzenia należy do zdarzeń gospodarczych, które nie powodują faktycznego przepływu środków pieniężnych (operacja ma charakter bezgotówkowy). Brak wpływu środków powoduje niemożność przypisania potrąconej kary jako dochodu budżetowego. Występujące tutaj przysporzenie nie spowoduje zwiększenia aktywów, lecz ich uwolnienie, wskutek wygaśnięcia zobowiązania, na które wcześniej zostały zabezpieczone środki. Trzymając się, zatem zasady rzetelnego prezentowania zdarzeń gospodarczych, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu roszczeń pokazuje się jako zmniejszenie planowanych wydatków, a nie zwiększenie dochodów budżetowych. Stosując taką właśnie regułę zachowana zostanie zgodność opisu operacji z jej treścią ekonomiczną oraz - równie ważna - zasada kasowego wykonywania budżetu

---

<sup>3</sup> W umowie strony ustaliły cenę za energię elektryczną dla obiektów zamawiającego w wysokości 0,2325 zł/1 kWh plus podatek VAT w okresie od 1 listopada 2014 roku do 31 października 2016 roku.

wrażona w art. 40 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.). Inaczej mówiąc, potrącenie kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy, wskutek swoistej kompensaty, do wysokości należności niższej, nie ma związku z przepływem środków pieniężnych po stronie dochodowej, chyba że dochodem uznamy potrącenie z własnych wydatków. Wyrażając zgodę na taką właśnie formę rozliczenia z dłużnikiem i wierzycielem, należy liczyć się także z koniecznością zastosowania, innych niż w przypadku klasycznej zapłaty, metod ewidencjonowania tego typu zdarzeń. W przypadku każdej należności, także kary umownej, zachodzi potrzeba dokonania jej przypisu. Nie będą to konta służące do ewidencji przypisanych należności z tytułu dochodów budżetowych, lecz pozostałe rozrachunki (konto Wn 240) oraz pozostałe przychody operacyjne (konto Ma 760). Zgodnie z opisem zawartym w załączniku nr 3 do - obowiązującego w 2016 roku - 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<sup>4</sup> - konto 760 służy, między innymi, do ewidencji „odpisanych przedawnionych zobowiązań, otrzymanych odszkodowań, kar, a także nieodpłatnie otrzymanych, w tym w drodze darowizny aktywów umarżanych jednorazowo oraz rzeczowych aktywów obrotowych”. Z powodu braku wpływu środków pominąć należy konta zespołu pierwszego, a samo rozliczenie winno być dokonane wyłącznie między kontami rozrachunkowymi, tzn. kontem, na którym dokonano przypisu oraz kontem przeciwstawnym Wn zawierającym po stronie Ma ujęte wobec wierzyciela i jednocześnie dłużnika zobowiązanie podmiotu potrącającego karę. Przypis należnej kary, zakładając, że jednostka nie posiada innych zobowiązań wobec tego kontrahenta, z których mogłaby dokonać potrącenia, należało ująć na kontach: Wn 240 i Ma 760. Dokonując jednoczesnej zapłaty i potrącenia na koncie Wn 201 ewidencjonuje się przekazane wynagrodzenie w relacji z kontem 130 oraz kwotę stanowiącą równowartość kary - Wn 201 i Ma 240.

5. Odsetki od pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi – mimo że naliczane one były w okresach miesięcznych i spłacane na bieżąco – kontrolowana jednostka księgowała w organie w następujący sposób: [1] przypis odsetek wynikających z harmonogramu spłat: Wn 909/Ma 260; [2] spłata odsetek z rachunku Urzędu Gminy: Wn 240/Ma 130, z równoczesnym księgowaniem w organie (na podstawie PK): Wn 260/ Ma 909.

Wskazać należy na brak uzasadnienia księgowania wydatków (odsetek) w ewidencji budżetu, który co do zasady nie realizuje wydatków, z wyłączeniem końca roku, w którym wydatek ujęto w planie, ale nie został on wykonany

---

<sup>4</sup> Począwszy od dnia 1 stycznia 2018 roku obowiązują przepisy 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 (Dz.U. z 2017 r., poz.1911).

z uwagi na termin realizacji przypadający dopiero w kolejnym roku obrachunkowym. Należy zaznaczyć, że omawiane odsetki od pożyczek – zgodnie z zawartymi umowami - są naliczane w okresach miesięcznych i spłacane przez beneficjenta na bieżąco do dnia 10 każdego miesiąca. Zatem nie zwiększają one zadłużenia z tytułu pożyczki i z tego względu księgowanie ich na koncie 909 za cały okres objęty spłatą pożyczki jest niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 909. Z opisu konta 909 wynikało, że na stronie Wn ujmuje się odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, w korespondencji z kontami 134 i 260, nie oznacza to jednak, że na koncie 909 ujmuje się całość odsetek należnych za cały okres objęty spłatą kredytu lub pożyczki. Biorąc pod uwagę zasadę memoriału (art. 6 ust.1 ustawy o rachunkowości), to należy rozumieć, że chodzi tu o odsetki należne za dany rok, a które zostaną zapłacone w następnym roku, np. odsetki należne za miesiąc grudzień, których termin płatności zgodnie z umową przypada na przykład na 10 stycznia następnego roku. Tylko w takiej sytuacji dokonujemy ewidencji tych odsetek na koncie 909. Konto 909 generalnie funkcjonuje na przełomie roku i w trakcie roku nie dokonujemy tu żadnych przypisów odsetek. Zatem, odsetki od pożyczek i kredytów bankowych zaciągniętych przez JST ewidencjonuje się w księgach rachunkowych organu na stronie Ma kont 260 lub 134 w korespondencji ze stroną Wn konta 909 – Rozliczenia międzyokresowe, tylko w przypadku kwot odsetek naliczonych w grudniu, których termin zapłaty przypada w następnym roku budżetowym, dokonując w styczniu następnego roku księgowania: Wn 260 (134) i Ma 909.

6. Jednostka nie dokonała zamknięcia ksiąg rachunkowych za 2016 i 2017 rok - zgodnie z § 18 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. Zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o rachunkowości. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, ostateczne zamknięcie ksiąg rachunkowych Urzędu za 2016 rok jako jednostki budżetowej kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia 2017 roku (za 2017 rok – do 30 kwietnia 2018 roku), natomiast ksiąg rachunkowych budżetu (Gminy) – w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.
7. W bilansie organu (z wykonania budżetu JST) - sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku – pod poz.I.1.2 – „Pozostałe środki pieniężne” błędnie wykazano środki na wydatki niewygasające w kwocie 866.443,10 zł. Zgodnie z art.263 ustawy o finansach publicznych - środki finansowe na wydatki ujęte w wykazie jako niewygasające, powinny być gromadzone na wyodrębnionym subkoncie podstawowego rachunku bankowego jednostki samorządu terytorialnego. Fakt utworzenia swoistej rezerwy przewidującej zaangażowanie środków w roku następnym z jednoczesnym przypisaniem wydatku do roku poprzedniego, jak również dokonanie wyodrębnienia

ewidencyjnego oraz faktycznego poprzez utworzenie odrębnego subkonta na rachunku bieżącym, nie powinno przesądzać o uznaniu tych środków za pozostałe środki pieniężne. Przyjęcie takiego stanowiska wiąże się z koniecznością postawienia tezy, zgodnie z którą wyodrębnienie środków na wydatki niewygasające powoduje także wyłączenie ich z aktywów budżetu. Analizując bowiem, gromadzone w budżecie środki pod kątem ich posiadania możliwe jest wyodrębnienie dwóch kategorii środków, własnych i obcych. Przyjmując, iż środki pieniężne budżetu są środkami własnymi, przy takim założeniu także wydatki niewygasające powinny mieścić się w tej kategorii - chyba, że nie są środkami budżetu. Wtedy też uzasadnione byłoby wykazanie ich w pozycji pozostałych środków pieniężnych. To jednak wiązałoby się z uznaniem środków na wydatki niewygasające za obce aktywa, które podobnie jako zobowiązania wobec budżetów oraz pozostałe zobowiązania zostały objęte obowiązkiem zwrotu ich właścicielom. Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż reguła ta nie będzie obowiązywała wobec środków na wydatki niewygasające, które z chwilą ich niewykorzystania zostaną włączona w poczet dochodów roku następnego zgodnie z art. 263 ust 7 ustawy o finansach publicznych. Podsumowując, wydatki niewygasające są aktywami budżetu, a zatem także jego środkami. Dysponowanie tymi środkami oznacza dokonywanie wydatków budżetowych także w następnym roku w przeciwieństwie do pozostałych środków, które wraz z wykonaniem budżetu stają się środkami obcymi. Biorąc powyższe pod uwagę kwota 866.443,10 zł powinna zostać wykazane w pozycji I.1.1 bilansu z wykonania budżetu – jako środki pieniężne budżetu.

## **W zakresie rozrachunków i roszczeń**

1. W wyniku kontroli terminowości zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych stwierdzono, że zobowiązania z tytułu zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za miesiące objęte próbą kontroli, przekazywano do Urzędu Skarbowego w Pabianicach w terminie zgodnym z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jednolity z 2018 r. poz. 1509 ze zm.), tj. do 20 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaliczki zostały pobrane. Kontrolowana jednostka nie pobierała wynagrodzenia od przekazywanej do Urzędu Skarbowego kwoty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. W myśl art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.), płatnikom i inkasentom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa, w relacji do kwoty pobranych podatków oraz tryb pobrania wynagrodzenia, określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2015 roku w sprawie wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa (Dz.U. z 2015 r., poz.2154), zgodnie z którym - płatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych, przysługuje wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków, wynoszące 0,3% kwoty podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Kwota

należnego wynagrodzenia, o którym mowa wyżej, jest potrącana z kwoty podatków pobranych przez płatników lub inkasentów.

2. W Urzędzie Gminy w Pabianicach do dnia 29 grudnia 2017 roku do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234 służyło konto 241 – Pozostałe rozrachunki, które nie zostało przewidziane w rozporządzeniu 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.

### **W zakresie gospodarki kasowej**

1. Stwierdzono, że wszystkie raporty kasowe - objęte próbą przyjętą do kontroli - podpisane były przez osobę sporządzającą oraz sprawdzone pod względem formalnym i rachunkowym. Jednak nieczytelne podpisy figurujące na ww. dowodach księgowych oraz niezgodność ich ze wzorami podpisów wynikającymi z załączników do zarządzenia nr 118 Wójta Gminy Pabianice z dnia 30 grudnia 2015 roku – nie pozwoliły kontrolującym ustalić czy dokument został sporządzony i sprawdzony przez upoważnionych pracowników Urzędu Gminy.
2. Stwierdzono nieterminowe rozliczenie zaliczki jednorazowej pobranej przez pracownika na zakup towarów i usług, tj. 43 dni po wykonaniu zadania. Zaliczka pobrana została w dniu 24 kwietnia 2017 roku. Faktura nr F/297/3/17 dokumentująca poniesienie wydatku na zakup modulatora ABS wraz z montażem wystawiona została w dniu 25 kwietnia 2017 roku. Ten sam termin wskazano jako datę zakończenia wykonania usługi (montażu modulatora). Rozliczenia zaliczki dokonano natomiast w dniu 7 czerwca 2017 roku. Zgodnie z § 6 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, termin w jakim powinno nastąpić rozliczenie zaliczek jednorazowych określono jako 21 dni po wykonaniu zadania.

### **W zakresie wykonania budżetu jednostki**

Jednostka w latach 2017-2018 nie prowadziła audytu wewnętrznego, stosownie do wymogu wskazanego w art. 274 ust.3 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem - audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł. Stwierdzono, że planowane na rok 2017 dochody Gminy Pabianice wraz z planowanymi przychodami, jak również planowane wydatki i planowane rozchody przekraczały kwotę, o której mowa wyżej.

Budżet Gminy Pabianice na rok 2017 został uchwalony uchwałą Rady Gminy Pabianice nr XXXIII/301/2016 z dnia 29 grudnia 2016 roku. W uchwale ustalono:

— dochody budżetu w łącznej wysokości 34.634.077,63 zł;



- przychody w wysokości 6.092.031,90 zł, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały, w tym: [1] na finansowanie planowanego deficytu budżetowego, który stanowi kwotę 5.273.240,15 zł; [2] na spłatę zaciągniętych w poprzednich latach pożyczek – 818.791,75 zł;
- wydatki budżetu w łącznej kwocie 39.907.317,78 zł
- rozchody w wysokości 818.791,75 zł, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały.

Podobna sytuacja, przekroczenia wartości 40.000.000,00 zł, miała miejsce podczas uchwalenia budżetu Gminy Pabianice na 2018 rok. Rada Gminy Pabianice na mocy uchwały nr L/460/2018 z dnia 15 stycznia 2018 roku uchwaliła:

- dochody budżetu w łącznej wysokości 38.868.906,00 zł;
- przychody w wysokości 1.194.363,94 zł, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały, w tym: [1] na finansowanie planowanego deficytu budżetowego - 785.983,94 zł; [2] na spłatę zaciągniętych w poprzednich latach pożyczek – 408.380,00 zł;
- wydatki budżetu w łącznej kwocie 39.654.889,94 zł;
- rozchody w wysokości 408.380,00 zł, zgodnie z załącznikiem nr 2 do uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, Wójt Gminy – począwszy od dnia 1 stycznia 2017 roku, tj. od momentu obowiązywania budżetu Gminy Pabianice na 2017 rok – zobligowany był do zatrudnienia audytora wewnętrznego, bądź zawarcia stosownej umowy z usługodawcą na prowadzenie audytu wewnętrznego w jednostce, którą kierował.

## **W zakresie podatków lokalnych**

1. W odniesieniu do prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych, stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powołanym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji (Wójt Gminy Pabianice) dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art.274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art.3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.), podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Inspektorzy RIO w Łodzi przeprowadzili kontrolę w oparciu o: [1] dokumenty składane przez podatników; [2] dane z ewidencji gruntów oraz kartoteki budynków, do których organ podatkowy ma dostęp; [3] dane z Systemu Informacji Przestrzennej (dalej SIP) Urzędu Gminy Pabianice (<http://pabianice.e-mapa.net/>) wraz z dostępnymi tam narzędziami, takimi jak

możliwość mierzenia powierzchni i odległości, ortofotomapa; [4] Geoportalu Powiatu Pabianickiego (dalej GPP; <http://pabianice.geoportal2.pl/>). Uwagi dotyczą nw. podmiotów:

- podatnik nr (...) <sup>5</sup> (sp. z o.o.): w latach objętych kontrolą podatnik deklarował do opodatkowania m.in. 1.510 m<sup>2</sup> gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (część działki (...) <sup>6</sup> sklasyfikowanej w ewidencji jako użytki rolne). Na podstawie danych z SIP ustalono, że powierzchnia zajęta na prowadzenie działalności gospodarczej jest większa, niż ta którą deklaruje podatnik. W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 25 maja 2018 roku, podatnik złożył korektę deklaracji za 2018 rok, w której zadeklarował do opodatkowania powierzchnię 2.683 m<sup>2</sup> (przypis podatku w kwocie 1.056 zł);
- podatnik nr (...) <sup>7</sup> (sp. z o.o.): (...) <sup>8</sup> Wedle analizy przeprowadzonej przez kontrolujących, powierzchnia gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi 44.484 m<sup>2</sup> – więcej o 16.883 m<sup>2</sup> niż deklaruje podatnik w latach 2016-2018. Szacunkowe zaniżenie opodatkowania w ww. okresie – 44.740 zł.

(...) <sup>9</sup>. Zgodne z art.1a ust.1 pkt 3 w zw. z ust.2a pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - za grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej należy uznać grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, za wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami. W ocenie kontrolujących może zachodzić tu okoliczność wskazana powyżej.

Należy też zauważyć, że stosownie do art. 6 ust. 11 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli nieruchomości lub obiekt budowlany stanowi współwłasność osób fizycznych oraz osób prawnych, osoby fizyczne składają

---

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

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

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

<sup>8</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>9</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

deklarację na podatek od nieruchomości oraz opłacają podatek na zasadach obowiązujących osoby prawne.

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

W zakresie opodatkowania budowli organ podatkowy nie posiadał informacji w zakresie przedmiotu opodatkowania.

- podatnik nr (...) <sup>11</sup> (sp. jawna): w latach objętych kontrolą podatnik deklarował do opodatkowania podatkiem od nieruchomości: (...) <sup>12</sup>. Pozostałe grunty były opodatkowane podatkiem rolnym lub były zwolnione z opodatkowania – nieużytki. Zgodnie z aktualnym wypisem z ewidencji gruntów część działki (...) <sup>13</sup> o pow. 1.831 m<sup>2</sup> jest sklasyfikowana w ewidencji gruntów jako inne tereny zabudowane. Potencjalne zaniżenie opodatkowania w okresie objętym kontrolą wyniosło 1.116 zł.

Podatnik nie opodatkował budowli, chociaż nieruchomość na której prowadzona jest działalność gospodarcza jest ogrodzona i utwardzona.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Budowlą (art. 1a pkt 2 ustawy) jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.): [1] budowlą (art. 3 pkt 3 ustawy) jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle

---

<sup>10</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>11</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>12</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>13</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową; [2] obiektem liniowym (art. 3 pkt 3a) jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego; [3] urządzeniami budowlanymi (art. 3 pkt 9 ustawy) są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki;

- podatnik nr (...) <sup>14</sup> (sp. jawna): [1] na podstawie danych z kartoteki budynków w zestawieniu z budynkami wykazywanymi do opodatkowania przez podatnika ustalono, że podatnik nie dokonał opodatkowania budynku (...) <sup>15</sup>. W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 22 maja 2018 roku podatnik skorygował deklaracje podatkowe za lata 2013-2018. Organ podatkowy dokonał przypisu podatku w kwocie 7.080 zł. Podatnik dokonał zapłaty ww. kwoty wraz z odsetkami;
- (...) <sup>16</sup>. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach, 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 m.in. z umowy zawartej z właścicielem. W powołanym stanie faktycznym umowa z podmiotem prowadzącym działalność gospodarczą została zawarta przez Gminę Pabianice, zatem ów podmiot jest zobligowany do opłacania podatku od nieruchomości wg stawek

---

<sup>14</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>15</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>16</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

maksymalnych. Przedmiotem opodatkowania stanowi powierzchnia lokalu – 38,22 m<sup>2</sup>. W związku z powyższym zaniżenie opodatkowania w latach objętych kontrolą wyniosło 2.346 zł (organ podatkowy winien także opodatkować podatnika za lata wcześniejsze.

(...)<sup>17</sup>;

– (...)<sup>18</sup>.

Wyjaśniając stan faktyczny w zakresie wykorzystania w działalności gospodarczej powoływanych działek wskazać należy, że ustawa Ordynacja podatkowa w art.181 zawiera otwarty katalog dowodowy w postępowaniu podatkowym w tym m.in. zeznania świadków, opinie biegłych, materiały i informacje zebrane w wyniku oględzin. Nie istnieje zatem prawna przeszkoda, by w takim postępowaniu wykorzystać np. zdjęcia lotnicze wykonane przez podmiot, który na zlecenie Gminy Pabianice stworzył System Informacji Przestrzennej UG Pabianice<sup>19</sup>.

– podatnik (...)<sup>20</sup>. W związku z rozbieżnościami między danymi wynikającymi z informacji na podatek od nieruchomości, będącą podstawą wymiaru podatku, a danymi wynikającymi z kartoteki budynków, ustalenia organu podatkowego wymaga powierzchnia użytkowa budynków wskazanych powyżej, jak również okoliczność czy budynek ujęty w kartotece budynków jako gospodarczy dla rolnictwa, korzysta ze zwolnienia, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4 lit. b) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (budynki gospodarcze lub ich części położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie działalności rolniczej);

– (...)<sup>21</sup> ;

---

<sup>17</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>18</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>19</sup> Wraz z pozyskaniem przez organ podatkowy zdjęć lotniczych przedmiotowego obszaru należy uzyskać także szczegółową wiedzę, kiedy te zdjęcia zostały wykonane, by mogły stanowić wartościowy dowód przed organami podatkowymi, jak i ewentualnie przed sądem administracyjnym.

<sup>20</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>21</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

- (...) <sup>22</sup>. Fakt nieujęcia budowli w ewidencji środków trwałych nie przesądza o ich opodatkowaniu. Wystarczy, że dana budowla jest wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej;
  - (...) <sup>23</sup>;
  - (...) <sup>24</sup>. Z oświadczenia pracownika organu podatkowego wynikało, że przedmiotowe nieruchomości nie były opodatkowane. Obowiązek podatkowy ciążył w ww. stanie faktycznym na wydzierżawiającym - właścicielu nieruchomości. W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 7 czerwca 2018 roku, organ podatkowy wydał na rzecz podatnika decyzje wymiarowe za lata 2013-2018 roku **na łączną kwotę 12.496,00 zł**. Powyższa kwota została uiszczona w dniu 13 czerwca 2018 roku;
  - (...) <sup>25</sup> Cała nieruchomość służy osobie fizycznej do prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - przez grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej należy rozumieć grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą. Potencjalne zaniżenie opodatkowania w latach 2016-2018 wyniosło 4.270 zł. Kwota ta została obliczona jako iloczyn powierzchni opodatkowanej w kontrolowanych latach stawką jak za grunty pozostałe (2.073 m<sup>2</sup>) oraz stawką podatku będącą różnicą między stawką jak dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej i stawki dla gruntów pozostałych (odpowiednio 0,70 zł w latach 2016-2017 oraz 0,66 zł w roku 2018); [2] brak opodatkowania budowli – nieruchomość jest ogrodzona i w części utwardzona.
2. Stwierdzono nieprecyzyjne określenie okresu zwolnienia z podatku rolnego oraz ulgi w ww. podatku, w związku z nabyciem przez podatnika gruntów (akt notarialny Rep. A nr 3996/2015 z dnia 23 września 2015 roku, wniosek o zastosowanie zwolnienia z dnia 29 września 2015 roku). Powyższe dotyczyło decyzji FIN.3121.1.1.2016 z dnia 1 marca 2016 roku, na mocy której zwolniono z podatku rolnego grunty o powierzchni 1,8437 ha za okres „od października

---

<sup>22</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>23</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>24</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>25</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

2015 – do października 2020, tj. przez okres 5 lat” oraz zastosowano ulgę w podatku rolnym dot. ww. gruntów: [1] 75% w okresie „od października 2020 do października 2021”; [2] 50% w okresie „od października 2021 do października 2022”.

Stosownie do art.12 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1892), zwolnienie wynosi 5 lat, licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów lub prawa wieczystego użytkowania, ustanowiono prawo wieczystego użytkowania gruntów lub objęto grunty w trwałe zagospodarowanie w drodze umowy. Okres zwolnienia gruntów z opodatkowania, nabytych na podstawie powoływanego aktu notarialnego winien się zakończyć z dniem 30 września 2020 roku. Ulgi, o których mowa w art. 12 ust. 6 ustawy powinny się zakończyć odpowiednio z dniem 30 września 2021 roku oraz 30 września 2022 roku.

3. Stwierdzono przewlekłość postępowania, o którym mowa powyżej. Zgodnie z art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone na podstawie dowodów przedstawianych przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub na podstawie faktów powszechnie znanych i dowodów znanych z urzędu organowi prowadzącemu postępowanie (§ 2).
4. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych, stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa:
  - podatnik nr (...) <sup>26</sup> (sp. jawna): [1] w deklaracjach podatkowych składanych za okres objęty kontrolą niektóre środki transportowe (naczepy, przyczepy) były opodatkowane wg dopuszczalnej masy całkowitej zespołu pojazdów, której wartość była analogiczna jak wartość dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu. Powyższe mogło skutkować zastosowaniem niższej stawki podatku. Dotyczyło to środków transportowych o numerach rejestracyjnych: (...) <sup>27</sup>. Inspektorom kontroli przedłożono kserokopie dowodów rejestracyjnych, które potwierdzały powyższe ustalenia. W dowodach rejestracyjnych organ rejestrujący – Starosta Pabianicki – nie dokonywał stosownego wpisu w zakresie dopuszczalnej masy zespołu pojazdów, która ma wpływ na wysokość stosowanej stawki w podatku

---

<sup>26</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>27</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

od środków transportowych (poz. F3 w dowodzie rejestracyjnym<sup>28</sup>); [2] w deklaracji z dnia 16 sierpnia 2017 roku podatnik wykazał nabycie w dniu 31 lipca 2017 roku naczepy o numerze rejestracyjnym (...)<sup>29</sup>, która została po raz pierwszy zarejestrowana na terytorium RP w dniu 3 sierpnia 2017 roku. Stawka podatku dla tego typu środka transportowego wynosiła w 2017 roku 1.693 zł. Podatnik wyliczył kwotę do zapłaty w wysokości 705 zł (za 5 miesięcy). Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został zarejestrowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w przypadku nabycia środka transportowego zarejestrowanego – od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym środek transportowy został nabyty. Oznaczało to zawyżenie opodatkowania o kwotę 141 zł. W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 23 maja 2018 roku, podatnik złożył korektę deklaracji w powyższym zakresie;

- podatnik nr (...) <sup>30</sup> (osoba fizyczna): w deklaracjach podatkowych składanych za okres objęty kontrolą niektóre środki transportowe (naczepy, przyczepy) były opodatkowane wg dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu, której wartość była analogiczna jak wartość dopuszczalnej masy całkowitej zespołu pojazdów (rok 2016) lub tej wartości nie wskazano (lata 2017-2018). Powyższe mogło skutkować zastosowaniem niższej stawki podatku. Dotyczyło to środków transportowych o numerach rejestracyjnych: (...) <sup>31</sup> Kontrolującym przedłożono kserokopie dowodów rejestracyjnych, które potwierdzały powyższe ustalenia. W dowodach rejestracyjnych organ rejestrujący – Starosta Pabianicki – nie dokonywał stosownego wpisu w zakresie dopuszczalnej masy zespołu pojazdów, która ma wpływ na wysokość stosowanej stawki w podatku od środków transportowych;

---

<sup>28</sup> Wzór dowodu rejestracyjnego został zawarty w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 22 lipca 2002 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1038), które uchylono z dniem 1 stycznia 2018 roku. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie rejestracji i oznaczania pojazdów oraz wymagań dla tablic rejestracyjnych (Dz.U. poz. 2355 ze zm.).

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

<sup>30</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>31</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.



- podatnik nr (...) <sup>32</sup> (osoba fizyczna): w deklaracji na rok 2018 podatnik opodatkował środek transportowy o numerze rejestracyjnym (...) <sup>33</sup> kwotą podatku w wysokości 172 zł. (stawka podatku 2.065 zł), jednocześnie wskazując zbycie pojazdu z dniem 30 stycznia 2018 roku. W aktach podatnika znajdowała się faktura sprzedaży ww. środka transportowego, z której wynikała jego sprzedaż z dniem 30 grudnia 2017 roku – obowiązek podatkowy wygaśł zatem z końcem grudnia 2017 roku. W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 18 maja 2018 roku, podatnik złożył korektę za 2018 rok, w wyniku której z konta podatnika odpisano 172 zł;
- ponadto w ramach kontroli prawidłowości opodatkowania ww. podatników podatkiem od środków transportowych przeanalizowano terminowość wykazywania w deklaracjach nabytych środków transportowych, w okresie od stycznia 2016 roku do marca 2018 roku, o których organ podatkowy został poinformowany przez Starostwo Powiatowe w Pabianicach. W wyniku dokonanej analizy stwierdzono: [1] brak wezwania jednego z podatników do złożenia deklaracji w związku z nabyciem środka transportowego o numerze rejestracyjnym (...) <sup>34</sup>, o nabyciu którego organ podatkowy uzyskał informację w dniu 7 września 2016 roku (informacja ze Starostwa Powiatowego w Pabianicach za sierpień 2016 roku). Wprawdzie z oświadczenia pracownika wynikało, że w dniu 16 września 2016 roku odbył rozmowę telefoniczną z podatnikiem w przedmiotowej sprawie, a ten zadeklarował złożenie deklaracji, jednak powyższe nastąpiło dopiero w dniu 17 lutego 2017 roku. Formę wezwania określa art. 159 ustawy Ordynacja podatkowa; [2] brak opodatkowania środka transportowego o numerze rejestracyjnych (...) <sup>35</sup> (autobus, rok produkcji – 1999, 56 miejsc), o nabyciu którego organ podatkowy uzyskał informację w dniu 6 kwietnia 2017 roku (informacja ze Starostwa Powiatowego w Pabianicach za marzec 2017 roku). W toku kontroli RIO w Łodzi, w dniu 18 maja 2018 roku, podatnik złożył deklaracje za lata 2017 (obowiązek podatkowy powstał od kwietnia 2017 roku) i 2018. Łącznie przypisano podatnikowi podatek w kwocie 3.616 zł. W dniu 1 czerwca br. podatnik dokonał

---

<sup>32</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>33</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>34</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>35</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

zapłaty podatku za rok 2017 i pierwszą ratę 2018 roku – 2.583 zł wraz z odsetkami w kwocie 136 zł.

5. Decyzją nr 3124.3.1.2017 z dnia 2 czerwca 2017 roku Wójt Gminy Pabianice umorzył zaległość podatkową w podatku od środków transportowych w kwocie 12.422,50 zł wraz z odsetkami w kwocie 2.210,00 zł. Wniosek o umorzenie zaległości podatkowej złożyła żona podatnika po zmarłym mężu. Organ podatkowy po przeprowadzeniu postępowania wydał na jej rzecz decyzję umorzeniową. Zgodnie z art. 97 §1 ustawy Ordynacja podatkowa, spadkobiercy podatnika przejmują przewidziane w przepisach prawa podatkowego majątkowe prawa i obowiązki spadkodawcy. Do odpowiedzialności spadkobierców za zobowiązania podatkowe spadkodawcy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego o przyjęciu i odrzuceniu spadku oraz o odpowiedzialności za długi spadkowe (art. 98 §1). Organ podatkowy orzeka w jednej decyzji o zakresie odpowiedzialności lub uprawnień poszczególnych spadkobierców na podstawie decyzji ostatecznych wydanych wobec spadkodawcy oraz jego zobowiązań wynikających z prawidłowych deklaracji (art. 100 §1). Ze zgromadzonymi dokumentami wynikało, że żona nie była jednak jedynym spadkobiercą podatnika.
6. Stwierdzono przypadki, w których organ podatkowy wystawiał upomnienia na kilka rat podatku. Ponadto, w sytuacji niespełnienia obowiązku zapłaty należności, tytuły wykonawcze były wystawiane z dużym opóźnieniem (szczegóły opisano w protokole kontroli). Zauważyć należy, że zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz.1483), wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie: [1] niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne lub 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. Przesłanie upomnienia nie wyłącza podejmowania działań informacyjnych. Stosownie do §8 ust. 1 pkt 5 powołanego rozporządzenia, upomnienie zawiera w szczególności wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia.

### **W zakresie wydatków na realizację zadań zleconym jednostkom spoza sektora finansów publicznych**

1. Kontrolującym nie przedłożono indywidualnych kart oceny ofert przez poszczególnych członków komisji konkursowej, w otwartym konkursie ofert ogłoszonym na wsparcie zadania publicznego pn. „Organizacja wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej w 2017 roku”. W rozdziale XII pkt 4 rocznego programu współpracy na rok 2017 Gminy Pabianice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust.3 ustawy

o działalności o pożytku publicznego i o wolontariacie – zapisano, iż „komisja konkursowa do opiniowania ofert w otwartych konkursach wypracowuje stanowisko, po zebraniu indywidualnych opinii wobec wszystkich ofert i przedstawia je w formie listy z proponowaną propozycją przyznania dotacji”.

2. Sprawozdanie końcowe z realizacji zadania publicznego złożone przez UKS JUNIOR nie zostało zatwierdzone przez zleceniodawcę, tj. Wójta Gminy Pabianice. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z § 1 ust.4 umowy nr 3/2017, zawartej w dniu 1 czerwca 2017 roku z ww. klubem, wykonanie umowy nastąpi z chwilą zaakceptowania przez zleceniodawcę sprawozdania końcowego, o którym mowa w § 8 ust.2. Ponadto zleceniodawca nie dokonał rozliczenia dotacji pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym, o czym świadczy brak podpisów i adnotacji pracowników Urzędu upoważnionych do kontroli dokumentów księgowych.
3. Wójt Gminy nie podał do publicznej wiadomości informacji o możliwości uzyskania w 2017 roku dotacji celowej przez podmioty prowadzące działalność sportową - na realizację zadań z zakresu sprzyjania rozwojowi sportu. Stosownie do § 5 ust.1 uchwały Rady Gminy Pabianice nr VI/41/2011 z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie określenia warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na sprzyjaniu rozwojowi sportu wykonywanego w drodze zlecenia realizacji zadania, ogłoszenie o możliwości uzyskania dotacji na zadania z zakresu wspierania sportu powinno być zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń urzędowych, co najmniej 7 dni przed datą składania wniosków określoną w ust.4.
4. W trakcie wykonywania zadania przez dotowany z budżetu Ludowy Gminny Klub Sportowy „JUTRZENKA” w Bychlewie, Wójt Gminy nie skorzystał z prawa do kontroli realizacji umowy o dotację w zakresie: [1] przebiegu i sposobu realizacji zadania; [2] wykorzystania środków pochodzących z budżetu gminy; [3] sposobu prowadzenia dokumentacji księgowej; [4] prawidłowości rozliczeń, o której mowa w § 6 umowy oraz § 11 uchwały Rady Gminy Pabianice Nr VI/41/2011 z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na sprzyjaniu rozwojowi sportu na terenie Gminy Pabianice. Wskazać należy, iż dotacje na realizację zadań publicznych w formie powierzenia lub wsparcia wykonywania tych zadań, udzielane i przekazywane są ze środków publicznych i dlatego zarówno proces ich przyznawania, jak i wykorzystanie, powinien podlegać rygorystycznej kontroli. Artykuł 126 ustawy o finansach publicznych określa, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.

Sprawozdanie częściowe, jak i końcowe, nie zostały zatwierdzone przez zleceniodawcę, tj. Wójta Gminy Pabianice. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z § 11 umowy, wykonanie umowy nastąpi z chwilą zaakceptowania przez dotującego sprawozdania końcowego, o którym mowa w § 7 ust.1.

Stwierdzono, że zleceniodawca przyjął do rozliczenia dotacji faktury i rachunki wystawione przed zawarciem umowy z dotowanym klubem o łącznej wartości 15.199,63 złotych:

Oznaczenie faktury (rachunku) (zł)	Oznaczenie kosztu wynikające z faktury	Kwota pokryta ze środków	
		pocho- dzących z dotacji (zł)	własnych (zł)
FV nr 15/227/2017 z 2.02.2017 r.	Sprzęt sportowy	0,00	119,99
FV nr 097/02/NFS2025/2017 z 18.02.2017 r.	Sprzęt sportowy	0,00	330,00
FV FA/86/2017/7060 z 4.01.2017r.	Artykuły papiernicze	0,00	45,89
Umowa nr 1/2017 + rachunek	Wynagrodzenie trenera	3.600,00	0,00
Umowa nr 2/2017 + rachunek	Wynagrodzenie trenera	3.600,00	0,00
Umowa nr 3/2017 + rachunek	Wynagrodzenie trenera	626,00	6.574,00
FV nr 11/2017 z 21.01.2017 r.	Wynajem boiska	0,00	150,00
FV nr 71/17/F z 11.02.2017 r.	Wynajem boiska	0,00	153,75
RAZEM:		7.826,00	7.373,63

W związku z powyższymi ustaleniami należy wskazać, że jednostki samorządu terytorialnego mogą dotować kluby sportowe, ale refundowanie ich działań nie jest dopuszczalne. Artykuł 28 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 roku o sporcie (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz.1463 ze zm.) wskazuje, iż udzielanie dotacji następuje z zastosowaniem przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie udzielania dotacji celowych dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku. W szczególności zastosowanie znajduje tu art. 221 ustawy o finansach publicznych, stanowiący że podstawą udzielanej dotacji jest umowa zawarta przez jednostkę samorządu terytorialnego z jej beneficjentem, która to umowa powinna określać: [1] szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; [2] wysokość dotacji udzielanej podmiotowi wykonującemu zadanie i tryb płatności; [3] termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; [4] tryb kontroli wykonywania zadania; [5] termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; [6] termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż terminy zwrotu dotacji określone w niniejszym dziale.

Określając termin rozpoczęcia realizacji zadania publicznego na dzień 2 stycznia 2017 roku, tj. dwa miesiące przed podpisaniem umowy o realizację zadania publicznego (umowę podpisano 1 marca 2017 roku), Gmina Pabianice dopuściła dofinansowanie ww. zadania częściowo w formie refundacji wcześniej poniesionych kosztów. Objęcie umową dotacji okresu sprzed zawarcia umowy przeczy wymogowi dokonywania kontroli i oceny realizacji zadania, nałożonemu na Wójta Gminy zapisami § 11 uchwały Rady Gminy Pabianice nr VI/41/2011 z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na sprzyjaniu rozwojowi sportu na terenie Gminy

Pabianice, bowiem w okresie przed zawarciem umowy organ administracji publicznej takiej możliwości jest pozbawiony.

### **W zakresie wydatków osobowych**

1. Stwierdzono, że minimalne miesięczne kwoty wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych kategorii zaszeregowania podane w załączniku nr 2 do regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Pabianicach były niezgodne z wartościami wskazanymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (załącznik nr 1). W dniu 23 maja 2018 roku przedłożono kontrolującemu wyjaśnienie Wójta Gminy Pabianice dotyczące zarządzenia nr 103/2017 z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie zmiany Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Pabianicach, z którego wynikało, że „w kategoriach zaszeregowania od XVII do XX w wyniku omyłki pisarskiej nie zmieniono minimalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego w wymienionych kategoriach zaszeregowania, które powinny odpowiadać minimalnym kwotom wynagrodzenia wynikającym z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2017 roku (Dz.U. z 2017 r. poz.1621)”. Błąd ten skorygowano poprzez wydanie nowego zarządzenia.

Wobec usunięcia nieprawidłowości Izba odstąpiła od sformułowania wniosku pokontrolnego w powyższym zakresie.

2. Listy płac były sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez osobę, która je sporządzała, co było niezgodne z postanowieniami Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych, stanowiącej załącznik do zarządzeń Wójta Gminy Pabianice nr 98 z dnia 31 grudnia 2012 roku oraz nr 118 z dnia 30 grudnia 2015 roku. Zgodnie z powyższymi zarządzeniami, kontrola formalno-rachunkowa polega na sprawdzeniu czy dokument został wystawiony w sposób prawidłowy i zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami oraz czy jest wolny od błędów rachunkowych. Pracownik sprawdzający dokument pod względem formalno-rachunkowym – w razie stwierdzenia nieprawidłowości w dowodzie księgowym (liście płac) – zobowiązany jest zwrócić dokument właściwemu rzeczowo pracownikowi w celu usunięcia nieprawidłowości.
3. Jednostka naliczyła i wypłaciła pracownikowi ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy w wymiarze 13 dni po dniu rozwiązania stosunku pracy. Świadczenie pieniężne zostało wypłacone przelewem w dniu 28 stycznia 2016 roku, natomiast zgodnie ze świadectwem pracy nr SOR 2121.1.3.2016 - stosunek pracy ustał w dniu 15 stycznia 2016 roku, w wyniku upływu terminu na jaki zawarta była umowa o pracę. Ekwiwalent za niewykorzystany urlop powinien być wypłacony w ostatnim dniu zatrudnienia, gdyż z tym dniem pracownik nabywa do niego prawo. W każdym terminie wcześniejszym pracownik ma jeszcze możliwość wykorzystać urlop „w naturze”. Świadczenie to jest bowiem ściśle związane z faktem rozwiązania stosunku pracy. W tym

dniu roszczenie pracownika o wypłatę świadczenia staje się wymagalne, a w konsekwencji powstaje prawo pracownika do jego wypłaty. Dlatego też ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy powinien być wypłacony już w dniu rozwiązania stosunku pracy. Termin wypłaty ekwiwalentu na ostatni dzień zatrudnienia potwierdził w swoich wyrokach Sąd Najwyższy: [1] w wyroku z dnia 5 grudnia 1996 roku (sygn. akt: I PKN34/96) SN stwierdził, że roszczenie o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, bez względu na to, czy chodzi o urlop bieżący, czy też zaległy, staje się wymagalne w dniu rozwiązania stosunku pracy; [2] w wyroku z dnia 15 października 1976 roku (I PRN 71/76) SN stwierdził, że pracownik nabywa prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w dacie rozwiązania stosunku pracy; [3] w wyroku z dnia 29 marca 2001 roku (I PKN 336/00) Sąd Najwyższy stwierdził, że wraz z dniem rozwiązania stosunku pracy prawo pracownika do urlopu wypoczynkowego w naturze przekształca się w prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop. W tym samym dniu rozpoczyna bieg termin przedawnienia roszczenia o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane w naturze, a nieprzedawnione urlopy wypoczynkowe. Niedotrzymanie przez pracodawcę terminu wypłaty ekwiwalentu powoduje konieczność wypłacenia odsetek za opóźnienie - zgodnie z art. 481 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.), w zw. z art.300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 917 ze zm.). Odsetki takie należą się pracownikowi za cały czas opóźnienia, niezależnie od faktu, czy pracownik poniósł szkody i także wówczas, jeżeli opóźnienie było następstwem okoliczności, za które pracodawca nie ponosi odpowiedzialności.

## **W zakresie udzielania zamówień publicznych**

1. W dniu 30 czerwca 2017 roku Gmina Pabianice wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Odwodnienie terenu Szkoły Podstawowej w Bychlewie”. Wartość zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego i wynosiła 856.350,06 zł (netto). W terminie wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynęła jedna oferta, która została złożona przez Marka Wosińskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Zakład Instalacji Sanitarnych i Robót Drogowych KAN-WO-BUD. Cena ofertowa – 400.000,00 zł. W dniu 2 sierpnia 2017 roku Gmina Pabianice, reprezentowana przez Wójta Gminy Henryka Gajdę, przy kontrasygnacie Skarbnika Gminy Marii Nowickiej, zawarła umowę z ww. wykonawcą na realizację przedmiotu zamówienia.

W toku postępowania Gmina Pabianice zaniechała przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w zakresie rażąco niskiej ceny. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1986), jeżeli zaofferowana 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, zamawiający zwraca

się o udzielenie wyjaśnień, w tym złożenie dowodów, dotyczących wyliczenia ceny lub kosztu (obowiązek zamawiającego). Stosownie do art. 90 ust. 1a pkt 1 powołanej ustawy, w przypadku gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, ustalonej przed wszczęciem postępowania zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 lub średniej arytmetycznej cen wszystkich złożonych ofert, zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia.

2. Wykonawca, któremu udzielono zamówienia publicznego przedłożył w ofercie następujący wykaz robót budowlanych:

Lp.	Przedmiot	Data odbioru końcowego	Podmioty, na rzecz których roboty zostały wykonane	Doświadczenie własne / podmiotu trzeciego
1.	Budowa ulicy Zawiszy w Zgierzu – etap I	23.11.2012	Urząd Miasta Zgierza Plac Jana Pawła II 16, 95-100 Zgierz	Podmiot trzeci (podwykonawca): Zakład Usług Budowlanych BUDMEL Zyguła, Kapusta Spółka Jawna
2.	Budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej w ul. Ozorkowskiej w Zgierzu	31.10.2015	Wodociągi i Kanalizacja – Zgierz Sp. z o.o. ul. A. Struga 45 95-100 Zgierz	Podmiot trzeci (podwykonawca): Zakład Usług Budowlanych BUDMEL Zyguła, Kapusta Spółka Jawna
3.	Budowa kanalizacji ogólnospławnej w ul. Tokarskiej i ul. Ceglanej w Łodzi	21.04.2015	Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. ul. Piotrkowska 190, 90-368 Łódź	własne

Ad.1) Z załączonych referencji z dnia 29 stycznia 2013 roku (Miasto Zgierz) wynikało m.in., że w ramach zamówienia wykonano następujące roboty: „1. Budowę kanału deszczowego z rur poliestrowych GRP  $\varnothing$  250 do 1000 mm, L=441 mb, 2. Wpusty uliczne z przykanalikami – 8 kpl., 3. Osadnik szlamowy wirowy  $\varnothing$  3000 mm – 1 szt., 4. Separator lamelowy  $\varnothing$  3000 mm – 1 szt., 5. Wylot kolektora deszczowego  $\varnothing$  1000 mm do rzeki Bzury, 6. Budowę ulicy Zawiszy na odcinku 266 mb i szerokości 6,0 m, jezdni asfaltowa na podbudowie z kruszywa kamiennego, chodnik z kostki brukowej (...). Termin realizacji robót: 07.06.2012 – 23.11.2012 r. Wartość wymienionych robót: 1.370.024,43 zł.”

Ad.2) Z załączonych referencji z dnia 4 lutego 2016 roku (Wodociągi i Kanalizacja – Zgierz sp. z o.o.) wynikało m.in., że „zakres robót obejmował wykonanie: - sieci kanalizacji deszczowej z rur GRP DN 800 o łącznej długości 652,30 m, - sieci kanalizacji deszczowej z rur GRP DN 500 o łącznej długości 19,70 m, - sieci kanalizacji deszczowej z rur GRP DN 400 o łącznej długości 18,70 m, - sieci kanalizacji sanitarnej z rur GRP DN 300 o łącznej długości 665,75 m, - sieci kanalizacji sanitarnej z rur PCW DN 200 w ulicach Turystycznej, Dojazdowej, Witosa, Jabłoniowej, Kwiatowej i Podmiejskiej o łącznej długości 97,53 m, - studni systemowych wspólnych dla kanalizacji deszczowej i sanitarnej (12 szt.), - odcisków bocznych kanalizacji sanitarnej z rur

PCW 160 o łącznej długości 60,32 m (18 szt.), - przyłączy kanalizacji sanitarnej z rur PCW 160 o łącznej długości 36,44 m (3 szt.), - wpustów deszczowych w ul. Ozorkowskiej, Turystycznej, Dojazdowej, Witosy, Jabłoniowej i Kwiatowej - 24 szt. (przyłącza z rur PCW DN 200 o łącznej długości 262,43 m), - przebudowy linii telekomunikacyjnej i odtworzenie nawierzchni wraz z przebudową chodnika. Całkowita wartość netto 2.653.658,00 zł (...)"

Ad.3) Z załączonego poświadczenia z dnia 10 lutego 2017 roku (łSI sp. z o.o.) wynikało m.in.: „- Zakres robót: kanał ogólnospławny DN 0,40m kamionka, dł. L= 139,45 m, kanał ogólnospławny DN 0,30m kamionka, dł. L = 79,20 m, odcinka boczne DN 0,15m kamionka - 8 szt. O łącznej dł. L - 27,42 m, przykanaliki do wpustów deszczowych DN 0,20 m żeliwo - 6 sz. O łącznej dł. L = 32,09 m, przebudowa wodociągu  $\varnothing$  150 mm żeliwo sferoidalne, dł. L = 8,65 m, - Termin realizacji robót: 08.09.2014r. -21.04.2015 r., - Wartość robót brutto: 527.458,55 zł”.

Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia w zakresie posiadanego doświadczenia zawodowego wykonawcy mieli wykazać, że w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, zrealizowali co najmniej „dwa zamówienia porównywalne do przedmiotu zamówienia tzn., polegające na budowie kanalizacji deszczowej i odwodnień. Wartość każdego zadania nie może być niższa niż 500.000,00 zł brutto (...)". Analiza oferty prowadzi do następujących wniosków:

- wykonawca nie wykazał, że wykonał dwa zadania o wartości każdego z nich w kwocie nie mniejszej niż 500.000,00 zł brutto. Zauważyć należy, że w przedłożonym wykazie robót w ogóle nie wskazano wartości zrealizowanych zadań, natomiast w przedłożonych referencjach (poświadczeniach) z ogólnej kwoty zrealizowanego zadania nie wyszczególniono wartości zadania polegającego „na budowie kanalizacji deszczowej i odwodnień”: [1] „Budowa ulicy Zawiszy w Zgierzu” (ogólna wartość zadania: 1.370.024,43 zł) - w ramach realizacji inwestycji, prócz budowy kanalizacji deszczowej, zrealizowano budowę ulicy na odcinku 266 mb i szerokości 6,0 m (jezdni asfaltowa na podbudowie z kruszywa kamiennego, chodnik z kostki brukowej); [2] „Budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej w ul. Ozorkowskiej w Zgierzu” (ogólna wartość zadania: 2.653.658,00 zł netto) - w ramach realizacji zadania dokonano przebudowy linii telekomunikacyjnej i odtworzenia nawierzchni wraz z przebudową chodnika; [3] „Budowa kanalizacji ogólnospławnej w ul. Tokarskiej i ul. Ceglanej w Łodzi” (ogólna wartość zadania: 527.458,55 zł brutto) - w ramach realizacji zadania dokonano przebudowy wodociągu  $\varnothing$  150 mm na długości 8,65 m;
- zadanie porównywalne do przedmiotu zamówienia, co wskazuje w SIWZ zamawiający, miało polegać m.in. na budowie odwodnień. Z dokumentacji technicznej wynikało, że przedmiotowe odwodnienia miały zostać wykonane z wykorzystaniem igłofiltrów. Zarówno w wykazie robót, jak i załączonych referencji/poświadczeń nie wynikało, by na inwestycjach, o których mowa powyżej były dokonywane odwodnienia.



Ponadto zgodnie ze SIWZ - „Wykonawca, który powołuje się na zasoby innych podmiotów, w celu wykazania braku istnienia wobec nich podstaw wykluczenia oraz spełniania warunków udziału, w zakresie, w jakim powołuje się na ich zasoby w postępowaniu, zamieszcza informacje o tych podmiotach odpowiednio w oświadczeniach, o których mowa powyżej, oraz składa w oryginale zobowiązanie tego podmiotu do oddania swego zasobu na potrzeby Wykonawcy składającego ofertę. W celu oceny, czy Wykonawca będzie dysponował niezbędnymi zasobami w stopniu umożliwiającym należyte wykonanie zamówienia publicznego oraz oceny, czy stosunek łączący Wykonawcę z tymi podmiotami gwarantuje rzeczywisty dostęp do ich zasobów, Zamawiający żąda dokumentu, który określa w szczególności: a) zakres dostępnych Wykonawcy zasobów innego podmiotu; b) sposób wykorzystania zasobów innego podmiotu przez Wykonawcę, przy wykonaniu zamówienia publicznego; c) zakres i okres udziału innego podmiotu przy wykonaniu zamówienia publicznego; d) czy podmiot, na zdolnościach którego Wykonawca polega w odniesieniu do warunków udziału w postępowaniu dotyczących wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia, zrealizuje roboty budowlane lub usługi, których wskazane zdolności dotyczą”.

Wykonawca załączył do oferty zobowiązania z dnia 17 lipca 2017 roku złożone przez Zakład Usług Budowlanych BUDMEL Zyguła, Kapusta, sp. j., w którym ów wykonawca zobowiązał się do oddania do dyspozycji wykonawcy „(...) niezbędnych zdolności technicznych i zawodowych w zakresie: - poświadczenia posiadania doświadczenia zawodowego w postaci referencji, za zrealizowanie dwóch zamówień polegających na budowie kanału deszczowego i odwodnień, o wartości nie mniejszej niż 500.000,00 zł każde”. Z treści zobowiązania nie wynika m.in. sposób wykorzystania zasobów innego podmiotu przez wykonawcę przy wykonaniu zamówienia publicznego oraz zakres i okres udziału innego podmiotu przy wykonaniu zamówienia publicznego.

Zgodnie z art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wykonawca nie złożył oświadczenia, o którym mowa w art. 25a ust. 1, oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub innych dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, oświadczenia lub dokumenty są niekompletne, zawierają błędy lub budzą wskazane przez zamawiającego wątpliwości, zamawiający wzywa do ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub do udzielania wyjaśnień w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia, uzupełnienia lub poprawienia lub udzielenia wyjaśnień oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. Zamawiający wzywa także, w wyznaczonym przez siebie terminie, do złożenia wyjaśnień dotyczących oświadczeń lub dokumentów, o których mowa powyżej (art. 26 ust. 4 ustawy). Wobec zaniechania Gminy Pabianice zastosowania ww. przepisów uznać należy, że podmiot, któremu udzielono zamówienia publicznego, nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu i podlegał wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 powoływanej ustawy.

## **W zakresie ewidencji środków trwałych**

Stwierdzono lakoniczne zapisy w księgach inwentarzowych, kartach środka trwałego oraz protokołach OT i PT, dotyczące charakterystyki skontrolowanych środków trwałych zaewidencjonowanych w poszczególnych grupach, mianowicie:

- GRUPA II - „Obiekty inżynierii lądowej i wodnej” - w przypadku budowy oświetlenia, sieci wodociagowych czy dróg jako ich charakterystykę wpisano jedynie: „oświetlenie hybrydowe w ...”, „oświetlenie uliczne w ...”, „oświetlenie solarne w ...”; „wodociąg w ...”, „droga asfaltowa Jadwinin”, „nawierzchnia drogi emulsyjno-grysowa w Janowicach”, „droga we wsi Gorzew”, „droga o nawierzchni destruktywnej Majówka” - nie wskazując zwięzłej charakterystyki środka trwałego, np. poszczególnych części składowych; danych technicznych charakteryzujących dany środek, itp. Ponadto żadnemu środkowi trwałemu zaewidencjonowanemu w grupie II podgrupa 21 i 22 rodzaj 210, 211, 220, 225, 226, 290 i 291 (226 pozycji) - nie nadano numeru porządkowego, nie wskazano daty nabycia i przyjęcia do użytkowania, jak również daty likwidacji i jej przyczyny oraz daty zbycia;
- GRUPA IV - „Specjalistyczne maszyny, urządzenia i aparaty”, na przykład w przypadku środków trwałych zaewidencjonowanych w grupie IV podgrupie 44 i 49 rodzaj: 441 i 491 (37 pozycji) - jako ich charakterystykę wpisano jedynie: „zestaw komputerowy z programem do Urzędu”, „laptop z oprogramowaniem sys.-biurowym” - nie wskazując atrybutów określających składnik majątkowy środka trwałego czyli dokładną i pełną nazwę środka trwałego wraz z jego charakterystyką np. numerem fabrycznym, cechami użytkowymi czy technicznymi, datą produkcji, budowy, częściami składowymi, itd.

Powyższe wymogi wynikały z art.21 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym dowód - księgowy powinien zawierać co najmniej: określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; określenie stron dokonujących operacji gospodarczej; opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych; datę dokonania operacji, a gdy dowód został sporządzony pod inną datą - także datę sporządzenia dowodu; podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów; stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

### **W zakresie wydatkowania środków na zakup artykułów spożywczych**

1. Na podstawie kartoteki zapisów księgowych konta 130 prowadzonej zgodnie z klasyfikacją budżetową: dział 750 – Administracja publiczna, rozdział 75095 – Pozostała działalność, § 4300 – zakup usług pozostałych, stwierdzono przekroczenie planu wydatków. W dniu 12 września 2017 roku dokonano zapłaty za 2 faktury (nr PRON /52/M/8/2017 z dnia 24 sierpnia 2017 roku kwoty 61,50 zł oraz nr 91/P/2017 z dnia 23 sierpnia 2017 roku kwoty 732,02 zł), co spowodowało przekroczenie wydatków w granicach określonych w planie finansowym o kwotę 601,80 zł (dopuszczalna wysokość wydatków w rozdziale 75095 § 4300 wynosiła 4.000,00 zł, zaś saldo na dzień 12 września 2017 roku

- 4.601,80 zł). Ponadto, w dniu 29 września 2017 roku w rozdziale 75095 § 4300 dokonano zapłaty za fakturę nr 213/2017 z dnia 25 września 2017 roku kwoty 777,60 zł, przekraczając po raz kolejny plan finansowy w opisywanej podziale klasyfikacji budżetowej. W dniu 29 września 2017 plan przekroczony został o 1.379,40 zł (saldo na dzień 29 września 2017 roku – 5.379,40). W dniu 30 września nastąpiło przebiegowanie kwot: 61,50 zł, 732,02 zł oraz 777,60 zł będących zobowiązaniami wynikającymi z opisywanych faktur i ujęcie ich w rozdziale 92195 § 4300. Zarządzeniem nr 64 Wójta Gminy Pabianice z dnia 12 października 2017 roku w sprawie zmian w budżecie Gminy Pabianice na rok 2017 dokonano zmiany, zwiększając między innymi o 2.500,00 zł kwotę wydatków w dziale 750 – Administracja publiczna, rozdziale 75095 – Pozostała działalność, § 4300 – Zakup usług pozostałych. W związku z powyższym w dniu 31 października 2017 roku kwoty 61,50 zł, 732,02 zł oraz 777,60 zł zostały wyksięgowane z rozdziału 92195 § 4300 i ponownie zaksięgowane w 75095 § 4300. Wydatki ujęte we wrześniu 2017 roku w opisywanej powyżej podziale klasyfikacji budżetowej spowodowały więc przekroczenie o 1.379,40 zł (stan na dzień 29 września 2017 roku) limitów ujętych w planie finansowym Gminy Pabianice, czym naruszono unormowania wynikające z art. 254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

2. Zobowiązania wynikające z 2 opisywanych powyżej faktur uregulowane zostały po terminie ich płatności: [1] nr PRON /52/M/8/2017 - 5 dni po terminie (termin płatności: 7 września 2017 roku; płatność przelewem w dniu 12 września 2017 roku); [2] nr 91/P/2017 - 6 dni po terminie (termin płatności: 6 września 2017 roku; płatność przelewem nastąpiła w dniu 12 września 2017 roku).

*Odpowiedzialność za opisane nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić przestrzeganie wewnętrznych unormowań wynikających z zarządzeń Wójta Gminy Pabianice w sprawie zasad przeprowadzania kontroli w Urzędzie Gminy i w podległych jednostkach organizacyjnych. Plany kontroli prowadzonych w Urzędzie Gminy w Pabianicach i w podległych jednostkach organizacyjnych ustalać i zatwierdzać na poszczególne lata w terminie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który opracowywany jest plan kontroli.
2. Zaktualizować dokumentację dotyczącą przyjętych przez jednostkę zasad rachunkowości, w celu spełnienia wszystkich wymogów określonych w art.10

ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, poprzez określenie wersji oprogramowania wykorzystywanego do ewidencji księgowej oraz daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

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 ewidencjonowania: [1] rozrachunków z tytułu subwencji i dotacji; [2] potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy; [3] odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
4. Zobowiązać pracowników odpowiedzialnych za naliczenie i zwrot na rzecz wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy w sprawie udzielenia zamówienia publicznego do przestrzegania przepisów art.151 ust.1-3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
5. Zobowiązać pracowników referatów merytorycznych do informowania Referatu Finansowego o zbliżającym się terminie zwrotu wniesionego przez wykonawcę zabezpieczenia należytego wykonania umowy.
6. Zapewnić zamykanie ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Urzędu Gminy w Pabianicach i budżetu Gminy Pabianice w terminie określonym w § 26 ust.3 Ministra Rozwoju i Finansów 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. Zgodnie z art.12 ust.5 ustawy o rachunkowości - zamknięcie ksiąg rachunkowych polega na nieodwracalnym wyłączeniu możliwości dokonywania zapisów księgowych w zbiorach tworzących zamknięte księgi rachunkowe, z uwzględnieniem art. 13 ust. 2 i 3 ustawy.
7. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu z wykonania budżetu Gminy Pabianice, poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej organu we właściwych pozycjach bilansu, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelnie sytuację finansową gminy.
8. Pobierać należne jednostce samorządu terytorialnego dochody z tytułu wynagrodzenia dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art.28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
9. Zobowiązać pracowników upoważnionych do kontroli formalno-rachunkowej oraz merytorycznej dowodów księgowych do przestrzegania regulacji zawartych w art.21 ust.1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz postanowień wynikających z obowiązującej w jednostce Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych – w zakresie stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie

miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

10. Zobowiązać pracowników Urzędu do rozliczania zaliczek jednorazowych w terminie wynikającym z Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych.
11. Przestrzegać wymogów art. 274 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w zakresie prowadzenia audytu wewnętrznego. Wskazany przepis nakazuje prowadzenie audytu w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł.
12. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji podatkowych, uwzględniając również dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne.
13. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników podatków lokalnych, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do każdego z ww. podatników, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników.
14. Przestrzegać przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, w zakresie zwolnień podatników z ww. podatku w związku z nabyciem gruntów na powiększenie gospodarstwa rolnego.
15. Postępowania podatkowe prowadzić z uwzględnieniem terminów na załatwienie sprawy, stosownie do art.139 ustawy Ordynacja podatkowa.
16. Decyzje w sprawie przyznania ulgi wydawać na rzecz strony lub jej następców prawnych.
17. W zakresie windykacji zaległości podatkowych przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
18. Przestrzegać uregulowań wynikających z rocznego programu współpracy Gminy Pabianice z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust.3 ustawy o działalności o pożytku publicznego i o wolontariacie, w zakresie oceny ofert przez poszczególnych członków komisji konkursowej, w otwartym konkursie ogłoszonym na wsparcie zadania publicznego.
19. Zapewnić: [1] należytą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym zlecono do realizacji zadania publiczne i udzielono dotacji na jego finansowanie, przestrzegając ustaleń umownych oraz wymogów określonych przepisami; [2] formalne potwierdzenie czynności zaakceptowania sprawozdania końcowego z wykonania zadania publicznego.
20. Przestrzegać postanowień wynikających z § 5 ust.1 uchwały Rady Gminy Pabianice nr VI/41/2011 z dnia 31 marca 2011 roku w zakresie zamieszczania informacji o możliwości uzyskania dotacji na zadania z zakresu wspierania

sportu w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń urzędowych, co najmniej 7 dni przed datą wyznaczoną do składania wniosków.

21. W przypadku zlecenia podmiotom spoza sektora finansów publicznych zadań publicznych, realizować obowiązki nałożone na organ administracji publicznej przez § 11 uchwały Rady Gminy Pabianice nr VI/41/2011 z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie warunków i trybu finansowania zadania własnego polegającego na sprzyjaniu rozwojowi sportu na terenie Gminy Pabianice, poprzez prowadzenie kontroli i oceny stanu realizacji zleconego zadania publicznego.
22. W umowach zawartych z jednostkami spoza sektora finansów publicznych prawidłowo określać okres realizacji zadania publicznego, w szczególności termin jego rozpoczęcia, który nie powinien być wcześniejszy niż dzień podpisania umowy, czyli zlecenia zadania publicznego, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
23. Przestrzegać postanowień Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Gminy w Pabianicach, zgodnie z którą jedna i ta sama osoba nie może jednocześnie sporządzać i kontrolować pod względem merytorycznym dowody księgowe (listy płac).
24. Wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dokonywać w dniu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, mając na względzie uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, pamiętając przy tym, że niedotrzymanie przez pracodawcę terminu wypłaty ww. świadczeń powoduje konieczność wypłacenia także odsetek za opóźnienie - zgodnie z art. 481 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny w zw. z art. 300 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy.
25. Wzywać wykonawców do składania wyjaśnień jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia i budzą wątpliwości zamawiającego, stosownie do art. 90 ust.1a pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
26. Stosować art. 26 ust. 3 i 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie uzupełniania oświadczeń i dokumentów składanych przez wykonawców, a także wyjaśniania ich treści.
27. Sporządzając dokumenty potwierdzające przyjęcie na stan nowych składników majątkowych oraz przy ich wprowadzaniu do ewidencji analitycznej (ksiąg inwentarzowych), z należytą starannością – stosownie do wymogów art.21 ustawy o rachunkowości - wskazywać dane charakteryzujące przyjęty środek trwały.
28. Wydatki z budżetu Gminy realizować do wysokości określonej rocznym planem wydatków, przestrzegając wymogów wynikających z art.254 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
29. Zapewnić przestrzeganie art.44 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że wydatki publiczne powinny być ponoszone w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

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

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

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

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Pabianice.
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Pabianice.
3. aa.