

Łódź, dnia 21 grudnia 2018 roku

Pan
Radosław Arkusz
Wójt Gminy Dalików

WK – 602/52/2018

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Dalikowie¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016 – 2017, dotyczące przede wszystkim: sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie spraw organizacyjnych

1. Stwierdzono naruszenie dyspozycji zawartej w art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 maja – 30 lipca 2018 roku i 1 - 4 października 2018 roku. Protokół podpisano w dniu 25 października 2018 roku.

z 2018 r., poz. 994 ze zm.), poprzez zaniechanie powołania Zastępcy Wójta Gminy Dalików².

2. Statut wprowadzony uchwałą nr 56/03 Rady Gminy w Dalikowie z dnia 29 sierpnia 2003 roku, zmieniony uchwałą nr 197/13 Rady Gminy Dalików z dnia 30 grudnia 2013 roku zawierał nieaktualny wykaz jednostek organizacyjnych. Od dnia 1 stycznia 2017 roku istniało już Centrum Usług Wspólnych w Dalikowie, z kolei Gminny Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Dalikowie został zlikwidowany, a zamiast Gimnazjów i Szkół Podstawowych w Dalikowie i Domaniewie, zostały utworzone Zespoły Szkół. W dniu 6 września 2018 roku została podjęta uchwała Rady Gminy nr LIII/260/2018 w sprawie Statutu Gminy Dalików.

W zakresie kontroli samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej

Stwierdzono, że Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Dalikowie nie był poddawany kontroli przez organ wykonawczy Gminy. Kontrole przeprowadzane były przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy Dalików w zakresie wykonania planu finansowego. Należy zauważyć, że tematyka przeprowadzonych kontroli nie wyczerpuje zakresu przedmiotowego kontroli dokonywanej przez podmiot tworzący, o którym mowa w art. 121 ust. 4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 roku o działalności leczniczej (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 160 ze zm.), obejmującego w szczególności: [1] realizację zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i statucie, dostępność i jakość udzielanych świadczeń zdrowotnych, [2] prawidłowość gospodarowania mieniem oraz środkami publicznymi, [3] gospodarkę finansową.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W Urzędzie Gminy w Dalikowie nie była prowadzona ewidencja pozabilansowa wystawionych weksli własnych in blanco (jako zabezpieczenie otrzymanego kredytu lub pożyczki), co utrudniało wykonywanie przez jednostkę kontroli w zakresie liczby wystawionych weksli oraz terminowości ich odbioru (po wygaśnięciu zobowiązania, którego zabezpieczenie stanowiły).
2. Stwierdzono, że ewidencja naliczenia i zapłaty odsetek w ciągu roku nie była dokonywana poprzez konto 240 „Pozostałe rozrachunki”, lecz ujmowano je na kontach Wn 751 i Ma 130. Należy wskazać, że ujęcie kosztów obsługi bankowej kredytów oraz pożyczek winno się odbywać z zastosowaniem konta 240, a mianowicie naliczenie odsetek należy ujmować na kontach jednostki: Wn 751, Ma 240, zaś ich kasowe wykonanie: Wn 240, Ma 130, zgodnie z zapisami załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek

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

budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1911), a do dnia 31 grudnia 2017 roku - załącznika nr 3 do 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 roku, poz. 760).

3. Z zapisów księgowych wynika, że jednostka ewidencjonowała składki na PFRON w urządzeniach księgowych w miesiącu, w którym dokonywano zapłaty naliczonego zobowiązania. Powyższe było sprzeczne z zapisem art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2018 roku, poz. 395), zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
4. W wyniku kontroli sprawozdania Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych za 2017 rok stwierdzono, że w wykazanej kwocie skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, nie uwzględniono gruntów i budynków znajdujących się w posiadaniu Ochotniczych Straż Pożarnych oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Dalikowie, zwolnionych z podatku uchwałą Rady Gminy Dalików. W związku z powyższym zaniżono skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości łącznie o kwotę 10.667,51 zł.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Wynagrodzenie przysługujące inkasentom nie było zaokrąglane do pełnych złotych, niezgodnie z art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2018 roku, poz. 800).
2. Stwierdzono, że w kilku przypadkach inkasenci pobierali podatki po upływie terminu ich płatności np. 16 marca 2016 roku, czy 18 września 2017 roku. Jak wynika z art. 9 oraz art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, inkasent jest uprawniony wyłącznie do poboru podatku. Po upływie terminu płatności podatku powstaje zaległość podatkowa, której nie można utożsamiać z podatkiem. Tym samym dopuszczalność uiszczenia przez podatnika ciężącego na nim zobowiązania inkasentowi wygasa z upływem ostatniego dnia terminu płatności podatku.
3. Stwierdzono przypadki złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości od osób prawnych po terminie, tj. po dniu 31 stycznia, niezgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 roku, poz. 1445), m.in. przez

podatnika o numerze konta (...) ³ w dniu 5 lutego 2016 roku oraz przez podatnika nr (...) ⁴ w dniu 4 lipca 2016 roku - po wezwaniu przez organ podatkowy.

4. Podatnicy o nr nr (...) ⁵ nie złożyli deklaracji na podatek od nieruchomości na formularzach według wzoru ustalonego przez Radę Gminy Dalików. Z kolei organ podatkowy nie wezwał podatników do złożenia deklaracji podatkowych na właściwych formularzach, co powinno nastąpić w ramach czynności sprawdzających na podstawie art. 272 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa, w zakresie formalnej poprawności złożonych deklaracji.
5. Stwierdzono, że w kilku przypadkach kwoty odsetek za zwłokę były naliczane w nieprawidłowej wysokości (przykładowo organ podatkowy wyliczył 12,00 zł odsetek, winno być 13,00 zł).
6. Placówki oświatowe z terenu Gminy, czyli Zespół Szkół w Dalikowie oraz Zespół Szkół w Domaniewie nie składały deklaracji na podatek od nieruchomości. Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od podatku od nieruchomości zwalnia się publiczne i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową. Natomiast z art. 6 ust. 10 ww. ustawy wynika, że obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości, o których mowa w ust. 6 i w ust. 9 pkt 1 dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy.
7. Podatnik – osoba prawna, prowadząca działalność gospodarczą o numerze konta (...) ⁶ nie wykazywał w składanych przez siebie deklaracjach za lata 2016-2017 wartości budowli, pomimo ich posiadania (parkingów, ogrodzenia, utwardzonych wjazdów itp.). W trakcie kontroli organ podatkowy wezwał podatnika do złożenia korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2013-2018, poddając w wątpliwość rzetelność danych zawartych w deklaracjach w odniesieniu do wartości budowli.

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

⁴ 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.

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

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

8. Od 2007 roku na terenie Gminy Dalików w miejscowości Kontrewers (...) ⁷ prowadzona była działalność gospodarcza polegająca na wydobyciu kopalin (...) ⁸.

Stwierdzono, że organ podatkowy pomimo dysponowania decyzjami w sprawie udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin, a następnie – od dnia 30 lipca 2015 roku – zawiadomieniem o zmianie w ewidencji gruntów i budynków, wezwał (...) ⁹ do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości dopiero w 2016 roku. Wezwanie dotyczyło tylko zobowiązania podatkowego za 2016 rok. Podatnik w dniu 4 lipca 2016 roku złożył deklarację na 2016 roku, w której wykazał: (...) ¹⁰. Kontrolujący stwierdzili, że zadeklarowana powierzchnia gruntów związana z prowadzeniem działalności gospodarczej (...) ¹¹ różniła się od danych wykazanych w ewidencji gruntów i budynków (grunty oznaczone symbolem K). Nadto nie zostały zadeklarowane żadne budowle, związane z prowadzenie tego typu działalności, np. wagi.

Zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż rolnicza. Rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wydobywania kopalin z gruntu (piasku i żwiru), na podstawie ważnej koncesji, oznacza jego zajęcie na prowadzenie działalności gospodarczej. Mogą się zdarzyć sytuacje, gdy koncesja na wydobycie kopalin obejmuje tylko część gruntu znajdującego się w posiadaniu przedsiębiorcy, lecz nie oznacza to automatycznie, że tylko ta część gruntu podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (np. gdy teren wokół wyrobiska jest niezbędny do prowadzenia wydobycia, są to drogi dojazdowe, plac manewrowy, ściana wydobywcza, miejsce składowania urobku,

⁷ 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.

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

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

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

¹¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 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.

posadowiona jest tam waga i barak biurowy, wtedy również należy go opodatkować podatkiem od nieruchomości według stawki najwyższej (por. wyroki: WSA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2014 r., sygn. akt I SA/Bk 48/14, WSA w Olsztynie z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt I SA/OI 892/14). Zaś w przypadku wątpliwości organu podatkowego co do kwestii rzeczywistego przeznaczenia gruntu na wykonywaną na mocy koncesji działalność, istnieje możliwość powołania biegłego, który ustali powierzchnię gruntów zajętych przez podatnika na prowadzenie działalności gospodarczej. Również wygaszenie koncesji na wydobywanie kopaliny nie zmienia statusu podatkowego nieruchomości. Poddawane rekultywacji wyrobiska są gruntami zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i tym samym nie przestają podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości z chwilą zakończenia wydobywania kruszywa. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, działalność z zakresu rekultywacji i zagospodarowania wyeksploatowanych gruntów jest konieczną częścią składową zarobkowej działalności wydobywczej, a zatem nie sposób racjonalnie przyjmować, że grunty mające podlegać lub podlegające aktualnie czynnościom rekultywacyjnym nie są związane z działalnością gospodarczą przedsiębiorcy. Z tych samych względów nie sposób uznać, że poddawane rekultywacji wyrobiska nie są gruntami zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a tym samym przestają podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości z chwilą zakończenia wydobywania kruszywa (szerzej wyrok WSA w Szczecinie z dnia 5 czerwca 2013 roku, sygn. akt I SA/Sz/125/13).

W trakcie kontroli organ podatkowy wezwał (...) ¹² do przedłożenia deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2013-2015, z uwagi na posiadane grunty położone w miejscowości Kontrewers (...) ¹³, na których w latach 2013-2015 była prowadzona działalność gospodarcza związana z wydobywaniem kruszywa oraz do złożenia korekt deklaracji na podatek od nieruchomości za lata 2016-2018.

9. W zakresie łącznego zobowiązania pieniężnego stwierdzono, że przypis podatku następował w dacie wydania decyzji przed jej skutecznym doręczeniem. Stosownie do art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Według art. 212 ww. ustawy organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia, a decyzje, o których mowa w art. 67d, wiążą organ podatkowy od

¹² 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.

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

chwili ich wydania. Zauważyć ponadto należy, że zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208 poz. 1375) – podstawę do udokumentowania przypisów lub odpisów stanowią decyzje.

10. W zakresie podatku rolnego od osób prawnych stwierdzono, że podatnik o numerze konta (...) ¹⁴ złożył deklarację za 2016 roku w dniu 25 kwietnia 2016 roku, czyli z naruszeniem terminu o którym mowa w art. 6a ust. 8 pkt 1 ustawy o podatku rolnym – to jest do dnia 15 stycznia danego roku. Organ podatkowy nie wezwał podatnika do złożenia deklaracji, niezgodnie z art. 272 pkt 1 lit. „a” ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, iż organy podatkowe pierwszej instancji, z zastrzeżeniem art. 272a, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu: sprawdzenie terminowości składania deklaracji. Nadto przepis art. 274a § 1 ww. ustawy uprawnia organ podatkowy do zażądania złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwania do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.
11. W zakresie terminowości podejmowania czynności windykacyjnych, dotyczących zaległości w podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych stwierdzono opisane w protokole przypadki opóźnień w wystawianiu upomnień lub tytułów wykonawczych. 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 dochodów z majątku

1. W 2018 roku uzyskany dochód z tytułu sprzedaży nieruchomości w kwocie 24.610,00 zł został błędnie sklasyfikowany w dziale 700, rozdziale 70005,

¹⁴ 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.

§ 0870 – wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Powyższe było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014., poz. 1053 ze zm.). Po zakończeniu kontroli jednostka poinformowała o dokonanej korekcie zapisów ewidencji księgowej i ujęciu ww. dochodu w paragrafie 0770.

2. Ostatnia aktualizacja opłat rocznych za użytkowanie wieczyste miała miejsce w sierpniu 2010 roku. Podjęcie działań mających na celu aktualizację rocznych opłat, określonych przepisami art. 77 i następane ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.) należy uznać za zasadne z uwagi na dość odległy czas ustalenia opłat w dotychczasowej wysokości.

W zakresie dotacji dla przedszkoli niepublicznych

Gmina Dalików dokonała nieprawidłowego przeliczenia wysokości dotacji dla przedszkola niepublicznego „Maluszek”, biorąc pod uwagę dziecko niepełnosprawne posiadające wymaganą opinię o potrzebie wczesnego wspomaganie rozwoju dziecka oraz orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego (oba wydane przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Poddębicach), po otrzymaniu aktualnej metryczki subwencji oświatowej na 2018 rok, tytułem wyrównania dotacji, tj. wypłacono za mało o 123,14 zł (łącznie należało wypłacić niepublicznemu przedszkolu kwotę 6.079,22 zł, natomiast wypłacono w marcu 2018 roku 5.956,08 zł). Opisaną nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli, przekazując beneficjentowi dotacji kwotę 123,14 zł (przelew bankowy z dnia 26 lipca 2018 roku).

W zakresie wydatków osobowych

1. Sekretarz Gminy - Iwona Szymańska w dacie zawarcia umowy o pracę (10 października 2016 roku) nie spełniała wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.), zgodnie z którym na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych. Pani Iwona Szymańska pracowała od 1996 do 2016 roku w Urzędzie Gminy Dalików na stanowisku podinspektora, a następnie inspektora, nie spełniała zatem wymogu stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym. Ponadto stwierdzono, że zatrudnienie na stanowisku Sekretarza nastąpiło na podstawie aneksu do umowy o pracę, w którym

stanowisko inspektora zmieniono na stanowisko Sekretarza Gminy, niezgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, stanowiącym, że nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze jest otwarty i konkurencyjny. Według art. 12 ust. 1 ustawy, wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

2. Nieprawidłowo została ustalona i wypłacana dieta dla Przewodniczącego Rady Gminy. Zgodnie z postanowieniami uchwały nr 81/11 Rady Gminy Dalików z dnia 29 grudnia 2011 roku w sprawie zasad przyznawania i wysokości diet dla radnych Rady Gminy Dalików – wysokość diety dla Przewodniczącego Rady wynosiła 50% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz zmianie niektórych ustaw, po zaokrągleniu jej do pełnego złotego w dół. W roku 2016 i wcześniejszych latach kwota bazowa wynosiła – 1.766,46 zł, jednak od 2017 roku zmieniła się i wynosiła 1789,42 zł. Do wyliczeń diety dla Przewodniczącego Rady Gminy w latach 2017-2018 przyjęto nieaktualną kwotę bazową, co w konsekwencji spowodowało zniżenie wysokości diety o 18 zł miesięcznie, łącznie o kwotę 306,00 zł. W trakcie kontroli jednostka dokonała wypłaty zniżonej diety Przewodniczącemu Rady Gminy.

W zakresie zamówień publicznych

„Budowa kanalizacji w Dalikowie”

1. Kontrolujące stwierdziły, że ceny zaoferowane przez dwóch wykonawców były niższe o 30% od wartości zamówienia. Zgodnie z art. 90 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych w przypadku, gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od: 1) 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) wartości zamówienia powiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1. Natomiast Zamawiający wezwał tylko jednego z wykonawców - oferenta nr 3 Konsorcjum firm PPHU „EKOINŻBUD” z Uniejowa – lider i „EVECO” z Łodzi – partner z ceną oferty brutto

1.825.885,80 zł, do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny, który potwierdził, że cena została niewłaściwie skalkulowana i znacząco zaniżona. Natomiast takiej procedury nie uruchomił względem oferenta nr 2 – „WODNER II” w Wartkowic, który zaoferował cenę brutto - 2.187.222,63 zł. Jak przyznał w dniu 20 lipca 2018 roku inspektor Tomasz Kuźniak „cena ofertowa firmy WODNER II przekroczyła nieznacznie (o niecałe 0,3%) wartość określającą rażąco niską ceną. Zamawiający uznał, iż różnica jest znikoma i biorąc pod uwagę fakt, że oferta nie przedstawia rażąco niskiej ceny także w drugim kryterium (przy obliczeniu 30% wartości średniej arytmetycznej ofert) nie wezwał wykonawcy do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny (...)”.

Zauważyć należy, że wskazanej przez zamawiającego okoliczności nie można uznać za „rozbieżność wynikającą z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia” w rozumieniu art. 90 ust. 1a pkt 1 ustawy Pzp. Zamawiający zwolniony jest z obowiązku zwrócenia się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień tylko w wyjątkowej sytuacji, która nie może być interpretowana rozszerzająco.

2. W „Warunkach udziału w postępowaniu” w SIWZ Zamawiający wymagał, jeśli chodzi o zdolność techniczną lub zawodową, aby wykonawca wykonał co najmniej 2 roboty (każda w jednym kontrakcie z jednym zleceniodawcą), z których każda winna obejmować zakresem budowę, przebudowę lub rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej, deszczowej wraz z przepompowniami, tłoczniami o wartości przekraczającej kwotę 1.000.000,00 zł. Na potwierdzenie tego należało przedstawić dokument potwierdzający, że roboty te zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone. W zakresie „Wykazu wykonanych robót budowlanych” Zamawiający wymagał, aby wymienić w nim roboty wykonane nie wcześniej niż w okresie 5 lat (...) wraz z podaniem ich rodzaju, wartości, daty, miejsca wykonania i podmiotów, na rzecz których je wykonano.

Wykonawca – firma EKOMEL złożył powyższy wykaz, wymieniając w nim, co prawda, dwie roboty, ale jedna z nich obejmowała oprócz budowy kanalizacji grawitacyjnej o dł. 272,50 m, tłocznej o dł. 17,90 m i przepompowni ścieków, także budowę sieci wodociągowej o dł. 339,06 m. Oferent wskazał przy tym ogólną wartość robót, bez wyszczególnienia jaka kwota dotyczyła budowy kanalizacji (czego wymagał Zamawiający). Również w załączonym dokumencie potwierdzającym należyte wykonanie robót nie określono jaka była wartość robót kanalizacyjnych. Zamawiający nie wezwał wykonawcy do złożenia wyjaśnień w powyższym zakresie na podstawie art. 26 ust. 4 Pzp, tylko uznał ofertę firmy EKOMEL za najkorzystniejszą.

W dniu 20 lipca 2018 roku Tomasz Kuźniak – inspektor wyjaśnił, że: „(...) Firma EKOMEL wykazała dwie roboty kanalizacyjne o wartości ponad 1 mln każda. Robotą budowlaną, która została wykonana w latach 2014-2015 obejmowała swoim zakresem budowę sieci wodociągowej o dł. 339,06 m. Z analizy Zamawiającego koszty wykonania takiej sieci wodociągowej nie przekraczały kwoty 300.000,00 zł. Powyższa analiza została oparta na robotach wodociągowych, które były w tym samym okresie wykonywane na terenie Gminy Dalików. Przyjmując powyższe Zamawiający ocenił, że wartość

robót kanalizacyjnych przekracza 1.000.000,00 zł i robota spełnia warunek zapisany w SIWZ. Zamawiający w celu potwierdzenia swoich obliczeń w dniu 4 sierpnia 2017 roku dokonał rozmowy telefonicznej z pracownikiem firmy EKOMEL, który poinformował, iż wartość robót wodociągowych w przedstawionym zadaniu wyniosła 287.850,00 zł." Inspektorom kontroli przedłożono „Notatkę urzędową” sporządzoną przez inspektora Halinę Nowicką w dniu 4 sierpnia 2017 roku spisaną na okoliczność przeprowadzonej rozmowy. Powyższe nie spełniało wymogów w zakresie komunikacji między zamawiającym i wykonawcą określonych w SIWZ, według których w prowadzonym postępowaniu wszelkie oświadczenia, wnioski, zawiadomienia oraz informacje Zamawiający i Wykonawcy przekazują w formie: pisemnej, faksem i drogą elektroniczną.

3. Wszystkie wadia złożone w postępowaniu zostały zwrócone z naruszeniem przepisu art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, według którego zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej. Wadia zwrócono w dniu 5 września 2017 roku, zaś wybór wykonawcy nastąpił w dniu 7 sierpnia 2017 roku.
4. Stwierdzono, że wykonawca złożył, a zamawiający zaakceptował gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek nr 32GG13/0193/17/0005 wystawioną przez firmę INTER RISK z datą 9 sierpnia 2017 roku. Złożona gwarancja miała jednak charakter warunkowy. Zabezpieczenie mogło być wykorzystane jedynie na pokrycie należności wynikających z ewentualnych kar umownych. Przedmiotowa gwarancja określała, że INTER RISK działając na wniosek Przedsiębiorstwa EKOMEL Poddębice (zobowiązanego) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w gwarancji zapłatę należności w okresie od 9 sierpnia 2017 roku do 30 listopada 2018 roku do kwoty 262.666,50 zł do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy (...) oraz w okresie od 1 grudnia 2018 roku do 1 grudnia 2023 roku do kwoty 78.799,95 zł do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta Zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją, a które to należności nie zostały zapłacone przez Zobowiązanego. Kwota gwarancji określona wyżej stanowiła górną granicę odpowiedzialności INTER RISK, a każda wypłata z tytułu gwarancji obniżała odpowiedzialność INTER RISK i wysokość wypłaconej kwoty. Zapłata przez INTER RISK kwoty, o której mowa wyżej, miała nastąpić w terminie 30 dni od dnia doręczenia do INTER RISK przez Beneficjenta gwarancji pisemnego żądania wypłaty wraz z: pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie wykonał lub nienależycie wykonał umowę objętą gwarancją i nie dokonał zapłaty wymagalnych należności, o których mowa wyżej, z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie usunął lub nienależycie usunął wady i usterek ujawnione po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego i nie dokonał zapłaty należności, o których mowa powyżej, potwierdzonym za zgodność z oryginałem wezwaniem

Zobowiązanego do zapłaty należności z tytułu, o którym mowa powyżej, wraz z dowodem nadania. W ocenie kontrolujących zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w takim brzmieniu, nie zabezpieczało w należyłym stopniu interesów zamawiającego. Forma gwarancji miała bowiem charakter warunkowy, ściśle wiązała wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie miało zastępować kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej w sposób bezsporny ponad kwotę ewentualnych kar z tytułu innych potencjalnych roszczeń np.: na pokrycie ceny wykonania zastępczego (w sytuacji gdyby np. wybrany wykonawca nie realizował zamówienia), na pokrycie szkód wyrządzonych środowisku naturalnemu itp. Potencjalnie zamawiający mógł nie uzyskać jakiegokolwiek kwoty z powołanej gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu, jeżeli wykonawca zakwestionowałby prawidłowość ewentualnych kar umownych. Kara umowna jest bowiem świadczeniem spornym i wykonawca może wykazać, że do zwłoki w realizacji przedmiotu umowy przyczyniły się działania, lub zaniechania zamawiającego (co podważa wymagalność kar). Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 określa cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji - gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zapisy SIWZ oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu nr 32GG13/0193/17/0005 z dnia 9 sierpnia 2017 roku, ponieważ ograniczała się ona wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. Sumując, zamawiający winien przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tzn. nieograniczonego do kar umownych). Stosownie do treści art. 94 ust. 3 ustawy Pzp - jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny, chyba że zachodzą przesłanki unieważnienia postępowania, o których mowa w art. 93 ust. 1. Z kolei art. 46 ust. 5 pkt 2 ww. ustawy obliguje zamawiającego do zatrzymania wadium wraz z odsetkami, jeżeli wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

5. Złożone przez wykonawcę zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej nr 32GG13/0193/17/0005 z dnia 9 sierpnia 2017 roku, wystawionej przez firmę INTER RISK nie posiadało daty wpływu do Urzędu Gminy w Dalikowie, nadto nie zostało zarejestrowane w książce korespondencji Urzędu, niezgodnie z Instrukcją kancelaryjną,

stanowiącą załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. nr 14, poz. 67). Stosownie do §40 ust. 1-3 powołanej Instrukcji, punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające oraz wydaje na żądanie składającego przesyłkę potwierdzenie jej otrzymania. Rejestrowanie przesyłek wpływających w systemie tradycyjnym polega na umieszczeniu w dowolnej kolejności w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej: [1] liczby porządkowej; [2] daty wpływu przesyłki do podmiotu; [3] tytułu, czyli zwięzłego odniesienia się do treści przesyłki; [4] nazwy podmiotu, od którego pochodzi przesyłka, z określeniem, czy jest to instytucja, czy osoba fizyczna; [5] daty widniejącej na przesyłce; [6] znaku występującego na przesyłce; [7] wskazania, komu przydzielono przesyłkę; w szczególności mogą to być osoba, komórka organizacyjna lub, w przypadku określonym w §43, dostawca usług pocztowych lub właściwy adresat; [8] liczby załączników, jeżeli zostały dołączone do przesyłki; [9] dodatkowych informacji, jeżeli są potrzebne. Stosownie do treści §42 ust. 1-2 Instrukcji, przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie: [1] danych zawartych w treści pisma – w przypadku gdy istnieje możliwość otwarcia koperty i zapoznania się z treścią pisma; [2] danych na kopercie, w której są zamknięte pisma – w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty. Po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Pieczęć wpływu - odcisk pieczęci lub nadruk umieszczany na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, zawierający co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczenie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników (§7 pkt 6 Instrukcji).

W zakresie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi

W zakresie planowania dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi stwierdzono występowanie w latach 2016 i 2017 roku deficytu i tym samym brak zbilansowania dochodów i wydatków. Należy zauważyć, że ustawodawca upoważniając radę gminy do określenia wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie pozostawił jej pełnej swobody w tym zakresie, lecz zobowiązał do dokonania szczegółowej kalkulacji obejmującej m.in. koszty odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, koszty obsługi administracyjnej tego systemu, koszty tworzenia i utrzymania punktów selektywnego zbierania odpadów, koszty edukacji ekologicznej, wyposażenia nieruchomości w pojemniki lub worki do zbierania odpadów oraz utrzymania pojemników w odpowiednim stanie sanitarnym, koszty usunięcia odpadów z miejsc nieprzeznaczonych do ich składowania, a także liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę i ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów. Na podstawie powyższych elementów wyliczane są stawki opłat za gospodarowanie

odpadami komunalnymi. Dlatego rada gminy podejmując uchwałę w przedmiocie stawek opłaty jest zobowiązana do dokonania rzetelnej i wnikliwej kalkulacji wysokości stawek, tak aby pobierane opłaty pokrywały rzeczywiste koszty związane z funkcjonowaniem systemu zagospodarowania odpadami na terenie gminy. W sytuacji, w której wpływy z opłaty nie pozwalają na sfinansowanie ustawowo określonych kosztów rada gminy zobowiązana jest do zmiany wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami, o ile nie jest możliwe ograniczenie kosztów poprzez przykładowo zmniejszenie, w granicach określonych przez prawo, częstotliwości odbioru wybranych lub wszystkich frakcji odpadów, zmniejszenie kosztów działalności informacyjno-edukacyjnej itp. Również Krajowa Rada RIO w stanowisku z dnia 10 czerwca 2014 roku wskazała, że „gmina na etapie planowania powinna zabezpieczyć źródła sfinansowania (dochody z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami) wydatków związanych z funkcjonowaniem systemu odbioru i zagospodarowania odpadów”. W sytuacji, gdy ustalenie stawki na zbyt niskim poziomie spowoduje „trwałą nierównowagę” systemu wójt gminy zobowiązany jest przeprowadzić kalkulację kosztów jednostkowych i zaproponować radzie uchwalenie zmienionej stawki na poziomie zapewniającym zrównoważenie dochodów z wydatkami. Należy przy tym wyraźnie rozróżnić sytuację chwilowego braku „bilansowania” się systemu gospodarki odpadami – który ma charakter dynamiczny i zmienny w poszczególnych miesiącach – od braku „bilansowania” się o charakterze stałym, które skutkować powinny określonymi działaniami ze strony organów gminy.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

Na podstawie zarządzenia nr 97/2017 Wójta Gminy z dnia 15 grudnia 2017 roku przeprowadzono w Urzędzie Gminy inwentaryzację roczną. Kontrolującym przedłożono protokół weryfikacji środków trwałych – grupa *grunty*, z którego wynikało, że w dniu 12 stycznia 2018 roku zespół zweryfikował saldo konta 011-1 grunty poprzez porównanie stanów księgowych w księgach rachunkowych i inwentarzowych z danymi w dokumentach źródłowych (tytuły prawne do nieruchomości: decyzje starosty o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, akty notarialne, decyzje wójta gminy, decyzje wojewody, zawiadomienia z ewidencji geodezyjnej i wydruki o powierzchni i klasyfikacji użytkowej gruntów). Do protokołu załączono wydruki z programu *środki trwałe* przedstawiające zwiększenia oraz zmniejszenia w grupie *grunty*, które miały miejsce w 2017 roku, zawierające nr inwentarzowy, nazwę, datę przyjęcia, powierzchnię gruntu oraz wartość z dnia 11 stycznia 2018 roku. Jednak protokół weryfikacji gruntów nie wskazywał konkretnych dokumentów źródłowych, na podstawie których dokonano weryfikacji. Zauważyć należy, że inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na ustaleniu faktycznego stanu składników majątkowych jednostki oraz zweryfikowaniu rzetelności danych ujętych w ewidencji księgowej w drodze porównania danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami, tj. w szczególności decyzjami komunalizacyjnymi i aktami notarialnymi. Z kolei zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych. Opisany protokół

weryfikacji nie dokumentuje przeprowadzania inwentaryzacji gruntów w sposób określony w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

W zakresie drogi wewnętrznej Dobrzań-Sarnówek Gmina Dalików

Stwierdzono, że decyzje Wójta Gminy Dalików Pawła Szymczaka, tj. decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego znak 6733.6.2016 z dnia 9 grudnia 2016 roku oraz decyzja o zatwierdzeniu projektu podziału nieruchomości znak 6831.6.2017 z dnia 25 maja 2017 roku (obie wydane na wniosek Wójta Gminy), objęte były kwalifikowaną wadą prawną wyrażającą się brakiem legalnych podstaw do ich wydania. Pierwsza z ww. decyzji dotyczyła ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego o nazwie: „Rozbudowa drogi wewnętrznej Dobrzań-Sarnówek (poszerzenie istniejącego pasa drogi do szerokości 5m) wraz z przebudową istniejącego zjazdu publicznego z drogi krajowej nr 72 na działkach nr ewid. 161/17, 161/11, 161/2, 161/8, 162/9, 162/10 obręb 21 Sarnówek, Gmina Dalików”. Druga zaś decyzja zatwierdziła projekt podziału nieruchomości ozn. nr działek 161/8, 161/11, 161/2, 162/9, 162/10, stanowiących własność osób prywatnych (do niniejszej decyzji załączono dokumentację z podziału gruntu przeprowadzonego na zlecenie Gminy, przez geodetę Jana Chmielaka z Pracowni Geodezyjnej w Poddębicach). Wprawdzie zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. t.j. z 2017 roku, poz. 1073), w przypadku braku planu, wobec przedsięwzięć celu publicznego podstawą lokalizacji przedsięwzięcia stanowi decyzja wydana przez właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego, niemniej jednak do wydania takiej decyzji konieczne jest prawidłowe zidentyfikowanie samego celu. A więc bezsprzeczne i niepodważalne przekonanie, iż wnioskowane przedsięwzięcie spełnia przesłanki umożliwiające jego powiązanie z pojęciem wyrażonym na płaszczyźnie obowiązujących przepisów jako cel publiczny. Uwzględniając dziedzinę prawa, w której uregulowano problematykę planowania przestrzennego, źródeł identyfikujących ten cel należy poszukiwać wśród przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. t.j. z 2018 roku, poz. 121), która w tym przypadku nabiera także szczególnego znaczenia, bowiem stanowi podstawę wydania drugiej decyzji, tj. decyzji o zatwierdzeniu podziału. Zatem w ujęciu systemowym odczytując ww. ustawy wraz aktami wykonawczymi jako zbiór norm prawnych, regulujących szeroko rozumiane gospodarowanie nieruchomościami, biorąc pod uwagę także stanowiska wyrażane w doktrynie oraz orzecznictwie (przykładowo por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 marca 2005 roku, IV SA 3935/03, wyrok II SA.Lu 25/15 z dnia 27 października 2015 roku), cel publiczny określono w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Należy wskazać, że wykładnia literalna tego przepisu - zakładając racjonalność ustawodawcy spośród licznej grupy celów nie wymienia ujętej we wniosku drogi wewnętrznej. Dodatkowo zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. t.j. z 2017 roku, poz. 2222) do dróg gminnych (publicznych) zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. Sugerowane więc przez Gminę Dalików funkcjonalne znaczenie ww. drogi, lokujące ją w kategorii dróg gminnych nie wystarcza, aby uznana została ona za drogę o statusie drogi gminnej i w takim ujęciu stanowiła cel publiczny. Należy

również dodać, powołując się na zamiar Gminy włączenia przedmiotowej drogi do sieci dróg gminnych, iż celem publicznym wskazanym w decyzji nie była budowa drogi gminnej w linii drogi wewnętrznej z zamiarem jej poszerzenia, lecz przebudowa drogi wewnętrznej, co w ujęciu materialno i formalnoprawnym w zasadniczy sposób zmienia kwalifikację celu publicznego. Dlatego należy uznać, iż wydając decyzję realizacji celu publicznego nieprawidłowo zidentyfikowano ten cel, łącząc go z rozbudową drogi wewnętrznej, która jak wskazano wyżej nie jest drogą gminną, a co za tym idzie zgodnie z art. 2 nie jest także drogą publiczną. Dodatkowo dróg wewnętrznych nie wymienia się *expressis verbis* w cytowanym wyżej art. 6 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wskazując w tym przepisie jedynie drogę rowerową, której podział lub rozbudowa uznana jest przez ustawodawcę za cel publiczny. W takim rozumieniu podjęcie czynności zmierzających do podziału gruntów z urzędu w myśl art. 97 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, należy uznać także za niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa, a poniesione przez Gminę w tym zakresie nakłady finansowe, za nielegalne. W powyższych okolicznościach Wójt Gminy Dalików nie posiadał umocowania, zarówno do przeprowadzenia podziału gruntu, jak również wnioskowania zatwierdzenia tego podziału w drodze decyzji. W konsekwencji jak wskazano wyżej, również decyzję zatwierdzającą podział należy uznać za wadliwą, ze względu na nieprawidłowo podaną podstawę prawną jej wydania oraz stronę wnioskującą (Wójt Gminy Dalików), nie posiadającą interesu prawnego wobec działek wymienionych w decyzji. Jednocześnie należy zauważyć, że podjęte pierwotnie przez Wójta Gminy działanie, zmierzające do usunięcia nawierzchni, było w pełni uzasadnione, podobnie jak postanowienie o likwidacji części drogi. Natomiast czynności dotyczące pozyskania gruntów na poszerzenie ww. drogi, przy istniejącym stanie faktycznym, wymagały uprzednio podziału wykonanego na zlecenie właścicieli gruntów, a nie jak to uczyniono, z woli Gminy i na jej koszt. Dopiero po dokonaniu podziału, Gmina Dalików mogła przystąpić do negocjacji warunków ewentualnego nabycia wydzielonych gruntów.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w Dalikowie w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji zawartej w art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą – wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.

2. Zapewnić kontrolę podmiotu leczniczego przez podmiot tworzący w zakresie przedmiotowym, o którym mowa w art. 121 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej.
3. Zapewnić ewidencjonowanie wystawionych własnych weksli in blanco.
4. Przestrzegać zapisów załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów i Rozwoju z dnia 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 (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1911, w szczególności w zakresie ewidencji naliczenia i zapłaty odsetek w ciągu roku, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. Przestrzegać zapisów art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP i Rb-27S danych dotyczących skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP i Rb-27S sporządzonych za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 roku, w związku z nieprawidłowym wykazaniem skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości. Poprawione sprawozdania przekazać RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.
7. Zaokrąglić wynagrodzenie przysługujące inkasentom do pełnych złotych zgodnie z art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
8. Zapewnić przestrzeganie przepisów Ordynacji podatkowej w zakresie uprawnienia inkasenta do poboru podatków a nie zaległości podatkowych.
9. Dokonywać czynności sprawdzających w odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji podatkowych, bądź ich korekt, stosownie do art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wskazane czynności mają na celu: sprawdzenie terminowości składania deklaracji oraz wpłacania zadeklarowanych podatków, w tym również pobieranych przez płatników oraz inkasentów; stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów, a także ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Ponadto zgodnie z art. 274a § 1, organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.
10. Zapewnić przestrzeganie art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie składania organowi podatkowemu deklaracji na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzonych na formularzu według ustalonego wzoru.

11. Naliczać i pobierać odsetki za zwłokę od zaległości podatkowych w prawidłowej wysokości.
12. Zapewnić składanie deklaracji na podatek od nieruchomości, przez podatników korzystających ze zwolnień, zawierających dane dotyczące przedmiotu opodatkowania niezbędne do wyliczenia skutków finansowych udzielonych przez organ stanowiący zwolnień
13. Dokonywać przypisu podatków ujętych w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 11 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 roku, nr 208, poz. 1375).
14. Bieżąco i terminowo podejmować czynności w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowanie egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.), przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1483) oraz wewnętrznych uregulowań dotyczących windykacji należności.
15. Rozważyć podjęcie działań mających na celu aktualizację opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, na podstawie art. 77 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami.
16. Zapewnić dokonywanie naboru na wolne stanowiska, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, w sposób zgodny z ustawą o pracownikach samorządowych.
17. Zapewnić zatrudnianie w Urzędzie Gminy pracowników spełniających wymagania kwalifikacyjne wskazane w obowiązujących przepisach.
18. Zapewnić przestrzeganie art. 90 ust. 1a Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym gdy cena całkowita oferty jest niższa o co najmniej 30% od:
1) 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) wartości zamówienia zwiększonej o należny podatek od towarów i usług, zaktualizowanej z uwzględnieniem okoliczności, które nastąpiły po wszczęciu postępowania, w szczególności istotnej zmiany cen rynkowych, zamawiający może zwrócić się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1.
19. W zakresie komunikacji pomiędzy uczestnikami postępowania przestrzegać wymogów wynikających ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia w związku z art. 36 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych .
20. Przestrzegać zapisów art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych według, którego zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako

najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a. Zgodnie z ust. 1a wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano.

21. Przyjmować wyłącznie gwarancje zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które zabezpieczają we właściwy sposób interesy zamawiającego poprzez pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, z uwzględnieniem uwag zamieszczonych w pierwszej części wystąpienia.
22. Odnotowywać daty wpływu do Urzędu Gminy na przesyłkach wpływających, w szczególności pismach i oświadczeniach dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zgodnie z postanowieniami Instrukcji kancelaryjnej, o której mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
23. Podjąć czynności w celu zbilansowania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1289 ze zm.).
24. Przeprowadzać inwentaryzację gruntów zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości. Zapewnić przestrzeganie wynikającego z art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, wymogu dokumentowania przeprowadzenia i wyników inwentaryzacji.
25. Wydając decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, prawidłowo identyfikować cel publiczny, biorąc pod uwagę treść art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co ma również wpływ na możliwość ewentualnego podjęcia przez Gminę czynności zmierzających do podziału gruntów oraz wydania ostatecznej decyzji zatwierdzającej ten podział.

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

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Dalików

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Dalików

aa.