

Łódź, dnia 14 stycznia 2019 roku

Pan
TOMASZ JACHYMEK
Burmistrz Zelowa

WK-602/3/2019

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 ze zm.) informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Miejskim w Zelowie¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017-2018 (I półrocze) oraz z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania przepisów, ich wadliwej interpretacji, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa oraz braku stosownych procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I

W zakresie uregulowań wewnętrznych

1. Obowiązujące w kontrolowanej jednostce zasady dotyczące przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł zostały opracowane na podstawie nieobowiązujących już przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz.455 ze zm.). Zachodzi zatem potrzeba aktualizacji dotychczasowych unormowań w odniesieniu do obowiązujących obecnie przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2018 r., poz.723 ze zm.).

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 9 lipca – 8 października 2018 roku. Protokół został podpisany w dniu 20 listopada 2018 roku.

2. W unormowaniach z zakresu kontroli zarządczej, wprowadzonych w życie zarządzeniami Burmistrza Zelowa: [1] nr 0152/1/2010 z dnia 4 stycznia 2010 roku (ze zmianami wynikającymi z zarządzenia nr 120/20/2012 z dnia 13 września 2012 roku) oraz [2] nr 120/21/2012 z dnia 13 września 2012 roku, nie wprowadzono procedur i mechanizmów kontroli zarządczej, pozwalających monitorować poziom zadłużenia samorządowych osób prawnych (SP ZOZ) oraz spółek prawa handlowego ze 100% udziałem jednostki samorządowej.
3. Na żadnym ze skontrolowanych dowodów księgowych (kontroli poddano 246 faktur, które wpłynęły do Urzędu w okresie 1-29 grudnia 2017 roku oraz 282 dowody księgowe wystawione w dniach 1-29 stycznia 2018 roku) - nie wskazano daty przekazania środków oraz formy zapłaty za fakturę (przelew, bądź wypłata w kasie Urzędu), jak również nie wskazano kont, na których zaksięgowano wydatek. Powyższe naruszało art. 21 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), zgodnie z którym - dowód księgowy powinien zawierać 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 ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W wyniku kontroli ewidencji wybranych operacji gospodarczych, ujętych w księgach rachunkowych budżetu Gminy i Urzędu Miejskiego w Zelowie stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - wpływ subwencji oświatowej w dniu 20 grudnia 2017 roku na styczeń roku 2018 roku jednostka zaewidencjonowała w następujący sposób: Wn konto 133 i Ma konto 909 – Rozliczenia międzyokresowe, w kwocie 858.311,00 zł. Na podstawie polecenia księgowania PK nr 108 z dnia 19 lutego 2018 roku dokonano przeksięgowania subwencji oświatowej pod datą „31 stycznia 2018 roku” na dochody poprzez zapis na kontach: Wn 909 i Ma 901/2, z pominięciem konta 224 - Rozrachunki budżetu. Zgodnie z treścią ekonomiczną konta 224 – wynikającą z obowiązującego do końca 2017 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 760) - konto to służyło 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 mogło wykazywać dwa salda. Saldo Wn

konta 224 oznaczało stan należności, a saldo Ma konta 224 - stan zobowiązań budżetu z tytułu pozostałych rozrachunków. Rozporządzenie 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 zostało uchylone z dniem 31 grudnia 2017 roku. Od dnia 1 stycznia 2018 roku obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 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). Przewiduje ono tożsame rozwiązania w omawianym zakresie;

- stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania odsetek od pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, o które Fundusz pomniejszył wartość pożyczki, przekazując ją na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego. Sposób księgowania ww. operacji przedstawiono na przykładzie pożyczki zaciągniętej w WFOŚiGW na podstawie umowy nr 170/GW/P/2016 z dnia 8 sierpnia 2016 roku. Gmina Żelów otrzymała dofinansowanie ze środków WFOŚiGW w Łodzi, w formie pożyczki w wysokości 274.000,00 zł, na realizację zadania pn. „Usunięcie awarii poprzez wykonanie zastępczego kolektora kanalizacji sanitarnej – przebudowa kanału sanitarnego w Żelowie na odcinku od pompowni głównej do ul. Poznańskiej”. Termin realizacji zadania nastąpił w dniu 23 czerwca 2016 roku. Strony umowy ustaliły, że kwota pożyczki przekazana zostanie do dnia 30 września 2016 roku. Termin spłat rat kapitałowych ustalono na okres: 31 stycznia 2017 do 31 października 2026 roku. W § 5 ust.4 umowy zapisano, iż odsetki od kwoty pożyczki naliczane będą: [1] od dnia wypłaty pożyczki do dnia 31 stycznia 2017 roku – jednorazowo i potrącone z góry w dniu przekazania pożyczki; [2] od dnia 1 lutego 2017 roku – w okresach miesięcznych i spłacane przez beneficjenta na bieżąco, do dnia 10 każdego miesiąca. Wpływ środków pożyczki w wysokości 271.241,23 zł na rachunek budżetu Gminy nastąpił w dniu 7 września 2016 roku. Na przelewie WFOŚiGW zaznaczył, że wartość pożyczki pomniejszono o odsetki w wysokości 2.758,77 zł.

Wpływ pożyczki w kwocie 271.241,23 zł zaksięgowano organie w dniu 7 września 2016 roku na kontach: Wn 133 – Rachunek budżetu i Ma 260 – Zobowiązania finansowe. Natomiast potrącone odsetki w kwocie 2.758,77 zł za okres od 7 września 2016 roku do 31 stycznia 2017 roku zaewidencjonowano pod datą: 12 września 2016 roku na kontach: Wn 133 – Rachunek budżetu i Ma 260 – Zobowiązania finansowe. Następnie wydruk wyciągu bankowego przekazany został na stanowisko ds. wydatków budżetowych, gdzie odsetki w wysokości 2.758,77 zł zaksięgowano w jednostce (Urzędzie) na kontach: Wn 751-1-1 – Koszty finansowe i Ma 130/W z klasyfikacją budżetową: dział 757, rozdział 75702, § 8110.

Zapłatę odsetek (prowizji) pobranych przez Fundusz jednorazowo i potrąconych z góry w dniu przekazania pożyczki należy księgować w sposób wskazany na poniżej przedstawionym przykładzie:

1. Pożyczka zaciągnięta w kwocie 274.000,00 zł, prowizja (odsetki) w wysokości 2.758,77 zł – ewidencja jedynie w organie:

Wn	Ma
Konto 133 – 271.241,23	Konto 260 – 274.000,00
Konto 240 – 2.758,77	

2. Przekazanie środków na wydatki Urzędu

- a) Księgowanie w organie

Wn	Ma
Konto 223 – 2.758,77	Konto 133 – 2.758,77

- b) Księgowanie w jednostce (Urzędzie)

Wn	Ma
Konto 130 – 2.758,77	Konto 223 – 2.758,77

3. „Zapłata odsetek” z Urzędu (w praktyce oznacza to przelew z powrotem na konto budżetu)

- a) Księgowanie w organie

Wn	Ma
Konto 133 – 2.758,77	Konto 240 – 2.758,77

- b) Księgowanie w jednostce (Urzędzie) z klasyfikacją budżetową

Wn	Ma
Konto 751 – 2.758,77	Konto 130 – 2.758,77

4. Sprawozdanie Rb-28S Urzędu

- a) organ

Wn	Ma
Konto 902 – 2.758,77	Konto 223 – 2.758,77

- b) Urząd

Wn	Ma
Konto 223 – 2.758,77	Konto 800 – 2.758,77

Powyższa ewidencja pozwala na ujęcie odsetek na koncie 130 w Urzędzie Miejskim w Zelowie. Dodatkowo na koncie 133 - po wszystkich operacjach - zaewidencjonowana jest kwota 271.241,23 zł, a na koncie 260 - kwota 274.000,00 zł;

- w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na realizację zadania pn. „Plan stałej organizacji ruchu dla dróg gminnych na terenie Gminy Zelów”, Gmina Zelów w dniu 4 kwietnia 2017 roku zawarła umowę nr Fn.3226.39.2017 z wykonawcą prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe MAXDROGI w Bielsku Białej na wykonanie przedmiotowego zadania, za wynagrodzeniem w wysokości 24.477,00 zł (19.900,00 zł netto + podatek VAT w wysokości 4.577,00 zł). Termin wykonania zamówienia strony określiły nie później niż w ciągu 7 miesięcy od dnia podpisania umowy. W § 7 umowy zapisano, że

wykonawca zapłaci zamawiającemu kary umowne za nieterminowe wykonanie zadania, które zostaną potrącone z faktury. Wysokość kary określono na 0,1 % wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień opóźnienia. Aneksem nr 1 do umowy spisany w dniu 26 lipca 2017 roku wydłużono długość planowanej organizacji ruchu do 67,13 km. W związku z powyższym zwiększono również wynagrodzenie wykonawcy do kwoty 32.964,00 zł brutto. Natomiast aneksem nr 2 zawartym w dniu 15 listopada 2017 roku termin wykonania przedmiotu umowy wydłużono do dnia 20 grudnia 2017 roku. Wysokość kar umownych ustalono na 0,25 % wynagrodzenia brutto, za każdy dzień opóźnienia.

W związku z nieterminowym wywiązaniem się wykonawcy z umowy i aneksów, obciążono go karą umowną za 21 dni zwłoki w realizacji przedmiotu zamówienia w wysokości 1.730,61 zł. Prawidłowo naliczona kara powinna opiewać na kwotę 1.813,02 zł i zostać naliczona za 22 zwłoki.

Wykonawca zadania za zrealizowane prace w dniu 26 stycznia 2018 roku obciążył Gminę kwotą 32.964,00 zł, wystawiając fakturę nr 6/1/2018. Zapłaty za fakturę kontrolowana jednostka dokonała przelewem w dniu 6 lutego 2018 roku, potrącając z faktury – zgodnie z zawartą umową nr FIN.032.79.2016 – karę umowną w wysokości 1.730,61 zł. Wydatek zatwierdzono do wypłaty ze środków: dział 600, rozdział 60016, § 4300, zaksięgowano na kontach: Wn 402 i Ma konta 201 oraz Wn 201 i Ma 130. Natomiast karę umowną w wysokości 1.730,61 zł potrąconą z faktury zaksięgowano w jednostce jako dochód na kontach: Wn 130/D i Ma 760 – „Pozostałe przychody operacyjne”. Natomiast w organie – na podstawie zestawień miesięcznych za sierpień 2016 roku – operację zaksięgowano jako dochód na kontach: 222-01 i Ma 901/1 (polecenie księgowania PK 149/2018 z dnia 28 lutego 2018 roku).

Opisany powyżej sposób zaksięgowania kary umownej 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 szkody jako dochodu budżetowego. Występujące tutaj przysporzenie nie spowoduje zwiększenia aktywów, lecz ich uwolnienie, wskutek wygaśnięcia zobowiązania, na które wcześniej zostały zabezpieczone. Trzymając się, zatem zasady rzetelnego prezentowania zdarzeń gospodarczych, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu 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 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. W zakresie ewidencji operacji, tak jak w przypadku każdej należności, także w zakresie 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 do końca 2017 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 (od dnia 1 stycznia 2018 roku obowiązują przepisy ww. rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku) - konto 760 służyło, 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 pominać 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. Księgując taką operację przypis zobowiązania wobec kontrahenta z tytułu wykonanych dostaw (usług, robót) powinien być zaksięgowany na kontach: Wn 080 i Ma 201. Natomiast 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;

- Ewidencja dokumentów księgowych dla organu (Gminy Żelów) na koncie 133 - Rachunek budżetu i dla jednostki (Urzędu Miejskiego w Żelowie) na koncie 130 - Rachunek bieżący jednostki, prowadzona była w oparciu o jeden wyciąg bankowy z rachunku. Przeksięgowanie roczne w zbiorczej kwocie z jednostki budżetowej - Urząd Miejski w Żelowie do organu - Gmina Żelów odbywało się następująco: konto 133 - Rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 222 - Rozliczenie dochodów budżetowych oraz Wn 901/1 - Dochody budżetu i Ma 961 - Wynik wykonania budżetu. Natomiast z organu do jednostki: konto Wn 222/Urząd i Ma konta 130/D - Rachunek bieżący jednostki oraz Wn 800 - Fundusz Jednostki i Ma 222/Urząd. Należy rozważyć stosowanie konta rozrachunkowego 222 w ewidencji księgowej budżetu i Urzędu w momencie, gdy dla obu tych ewidencji prowadzony jest jeden (wspólny) rachunek bankowy. Opisane powyżej księgowanie - z wykorzystaniem ww. kont rozrachunkowych - wskazuje na przenoszenie środków pomiędzy ewidencją księgową Urzędu i budżetu tytułem dochodów wykonanych, mimo że z faktycznego punktu widzenia - operacja taka nie może być dokonana skutecznie z uwagi na posiadanie wspólnego rachunku. Powyższe prowadzi do wniosku, że przy posiadaniu jednego rachunku nie może dojść do przekazania środków, zaś widniejące saldo - szczególnie na koncie 130 (ewidencja Urzędu), powinno zostać zaksięgowane bezpośrednio z kontem 800 - na podstawie jednostkowych sprawozdań Rb-28S i Rb-27S. Zastosowany w Gminie model

pozwała na identyfikację zapisów na rachunku bankowym i koncie 130 - jako obrotów tego rachunku, a na koncie 133 jako sald, z wyłączeniem tych operacji, które są identyfikowane jako bezpośrednie dochody JST. Te bowiem, podobnie jak salda, powinny być odpisywane jako obroty na koncie 133.

2. W bilansie organu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonym według stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku – w poz.I.1.2 - Pozostałe środki pieniężne – wykazano kwotę 143.361,50 zł, na którą złożyły się między innymi rozrachunki z tytułu podatku VAT w kwocie 142.616,36 zł. Natomiast w obowiązującej w Urzędzie Miejskim w Zelowie polityce rachunkowości (rozdział 8) zapisano, iż kasowe rozliczenie z tytułu podatku VAT z Urzędem Skarbowym są dokonywane za pomocą rachunku Urzędu Miejskiego i ewidencjonowane w księgach rachunkowych jednostki. Kierownik Referatu Finansowego wyjaśniła, że „*przeksięgowanie z jednostki do organu podatku VAT następuje w związku z tym, że jednostka i organ posiadają jeden wspólny rachunek bankowy. Począwszy od stycznia 2019 roku bank sprawujący obsługę Gminy Żelów otworzy dwa odrębne rachunki bankowe dla jednostki i organu. W związku z otwarciem odrębnych rachunków bankowych dla jednostki i organu zostaną dokonane zmiany w rozdziale 8 polityki rachunkowości*”.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Zapisy zakładowego planu kont dotyczące analityki prowadzonej do konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, nie odnosiły się do ewidencji zobowiązań wymagalnych, bowiem nie opisano w nim ewentualnego rozszerzenia konta dla przedmiotowych zobowiązań. Zgodnie z art.8 ust.1 ustawy o rachunkowości – określając zasady rachunkowości w jednostce należy zapewnić w niej możliwość wyodrębnienia wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.
2. Kontrolowana jednostka od 2011 roku wykazuje po stronie Wn konta 201 saldo należności w wysokości 61.665,39 zł. Stwierdzono, że notą księgową nr 11/11 z dnia 11 stycznia 2011 roku Urząd obciążył firmę POLCOURT S.A. w Warszawie kwotą 61.665,39 zł z tytułu kary umownej za odstąpienie od wykonania kompleksu boisk sportowych w ramach programu „Moje boisko – ORLIK 2012”, z przyczyn zależnych od wykonawcy. W § 8 ust.1 lit. c umowy nr FN.33291-113/10 z dnia 6 sierpnia 2010 roku zapisano, że wykonawca zapłaci zamawiającemu kary umowne za odstąpienie od umowy z przyczyn zależnych od wykonawcy w wysokości 5% wynagrodzenia brutto. Wynagrodzenie ryczałtowe brutto strony ustaliły na kwotę 1.223.307,83 zł. Karę umowną wyliczono: $5\% \times 1.223.307,83 \text{ zł} = 61.665,39 \text{ zł}$. Zgłoszone żądanie zapłaty kary umownej nie zostało spełnione. Bezskuteczne okazało się także wezwanie w dniu 26 czerwca 2012 roku do dobrowolnej jej zapłaty. W tym stanie rzeczy w dniu 16 lipca 2012 roku powód - Gmina Żelów wniosła do Sądu Rejonowego w Bełchatowie pozew przeciwko POLCOURT SA w Warszawie o zapłatę 61.665,39 zł tytułem należnych kar umownych wraz z ustawowymi odsetkami. W dniu 5 marca 2013 roku Sąd Rejonowy dla m. st. Warszawy w sprawie sygn. akt X GU 68/13 ogłosił upadłość pozwanego obejmującą likwidację majątku

pozwanego. Wszczęte postępowanie sądowe wskutek ogłoszenia upadłości pozwanego postanowieniem nr IC 389/12 z dnia 10 kwietnia 2013 roku zostało zawieszona. Wobec powyższego jedyną drogą dochodzenia istniejącej wierzytelności było dokonanie jej zgłoszenia w tym trybie. W dniu 18 czerwca 2013 roku Gmina Żelów zgłosiła wierzytelność w kwocie 78.598,88 zł² w Sądzie Rejonowym m. st. Warszawy X Wydział Gospodarczy dla Spraw Upadłościowych i Naprawczych, w postępowaniu upadłościowym likwidacyjnym POLCOURT SA. Ponieważ syndyk masy upadłości nie uznał w całości roszczeń zgłoszonych do masy, Gmina Żelów reprezentowana przez radcę prawnego Pana Andrzeja Domańskiego wystąpiła w dniu 16 grudnia 2014 roku do Sądu Rejonowego w Bełchatowie o kontynuowanie procesu w niniejszej sprawie. Według informacji przekazanej w dniu 5 grudnia 2017 roku przez radcę prawnego Pana Andrzeja Szymańskiego sprawa dotycząca firmy POLCOURT SA jest nadal w toku i jej stan nie zmienił się.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, należy zauważyć, że właściwym byłoby wyksięgowanie roszczeń w kwocie 61.665,39 zł z konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami i zaewidencjonowanie ich - do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd - na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki. Stosownie do postanowień wynikających z załącznika nr 3 (plan kont dla jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych) rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów 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 Polskiej, konto 240 służy do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234.

3. Na dzień 31 grudnia 2017 roku oraz 30 czerwca 2018 roku konto 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, wykazywało - zarówno po stronie Wn, jak i po stronie Ma - saldo zerowe (0,00 zł), bowiem zobowiązania w kwocie 184.585,11 zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego za 2017 rok, tzw. „13 pensji”, kontrolowana jednostka księgowała na koncie 240. Powyższa ewidencja była sprzeczna z przepisami obowiązującego do końca 2017 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. Zgodnie z załącznikiem nr 3 do ww. rozporządzenia, konto 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń - służyło do ewidencji rozrachunków z pracownikami i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczonych, zgodnie z odrębnymi przepisami, do wynagrodzeń, a w szczególności należności za pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy, umowy zlecenia, umowy o dzieło,

² Należność główna – 61.665,39 zł plus odsetki ustawowe od powyższej kwoty za okres od 25 stycznia 2011 roku do dnia ogłoszenia upadłości, tj. 5 marca 2013 roku w kwocie 16.933,49 zł.

umowy agencyjnej i innych umów zgodnie z odrębnymi przepisami. Na stronie Wn konta 231 należało ujmować w szczególności: wypłaty pieniężne lub przelewy wynagrodzeń, wypłaty zaliczek na poczet wynagrodzeń, wartość wydanych świadczeń rzeczowych zaliczanych do wynagrodzeń oraz potrącenia wynagrodzeń obciążające pracownika. Na stronie Ma konta 231 należało ujmować zobowiązania jednostki z tytułu wynagrodzeń. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 231 powinna zapewnić możliwość ustalenia stanów należności i zobowiązań z tytułu wynagrodzeń i świadczeń zaliczanych do wynagrodzeń.

Zatem, zobowiązania w kwocie 184.585,11 zł z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego naliczonego za 2017 rok, a wypłaconego w dniu 12 stycznia 2017 roku, należało zaewidencjonować na koncie 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, a nie na koncie 240 – jako pozostałe rozrachunki.

4. Ponadto analiza rozrachunków prowadzonych na koncie 231 wykazała, że na koncie tym ewidencjonowano diety radnych gminy, diety sołtysów oraz diety członków komisji przeciwalkoholowej. Ustalono, że w 2017 roku radnym wypłacono diety w wysokości 88.179,98 zł (dział 750, rozdział 75022, § 3030), natomiast sołtysi otrzymali diety w łącznej wysokości 24.800,00 zł (dział 750, rozdział 75095, § 3030), zaś członkowie Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – 18.613,00 zł (dział 851, rozdział 85154, § 3030).

Zgodnie z zasadami ewidencjonowania rozrachunków i ich rozliczeń wynikającymi z ww. przepisów – diety radnych, świadczenia na rzecz członków Komisji oraz diety sołtysów należało księgować w Urzędzie na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki.

5. Na dzień 31 grudnia 2017 roku – po stronie Wn konta 240 – Pozostałe rozrachunki, w Urzędzie Miejskim w Żelowie wystąpiło saldo zerowe, a po stronie Ma saldo w kwocie 386.906,38 zł (202.321,27 zł + 184.585,11 zł). Na zobowiązania pozostające na koniec 2017 roku na saldzie Ma konta 240 złożyły się:

- rozrachunki z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2017 rok, tzw. „13 pensji” w wysokości 184.585,11 zł. Wypłaty wynagrodzenia dokonano w dniu 12 stycznia 2018 roku, przekazując świadczenie na konta pracowników Urzędu. Jak zauważono we wcześniejszej części wystąpienia, księgowanie wynagrodzenia rocznego na koncie 240 było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku, obowiązującym do końca 2017 roku (od dnia 1 stycznia 2018 roku obowiązują przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku);
- rozrachunki z tytułu wpłat ludności na sieć wodociągową – 94.918,00 zł (240/DEPOZ-2);
- rozrachunki z tytułu wpłat ludności na sieć kanalizacyjną – 5.416,00 zł (240/DEPOZ-3);
- pozostałe rozrachunki (wadia, zabezpieczenie należytego wykonania umowy) – 101.987,27 zł (240/DEPOZ-4 i 240/DEPOZ-5).

Natomiast na dzień 30 czerwca 2018 roku konto 240 wykazywało saldo Wn – 0,00 zł i saldo Ma w kwocie 207.108,31 zł. Na saldo zobowiązań konta 240 Ma w kwocie 207.108,31 zł złożyły się: [1] rozrachunki z tytułu wpłat ludności na sieć wodociągową – 94.918,00 zł (240/DEPOZ-2); [2] rozrachunki z tytułu wpłat ludności na sieć kanalizacyjną – 5.416,00 zł (240/DEPOZ-3); [3] pozostałe rozrachunki (wadia, zabezpieczenie należytego wykonania umowy) – 106.774,31 zł (240/DEPOZ-4 i 240/DEPOZ-5).

Jak wskazano powyżej, na saldo Ma konta 240 złożyły się między innymi wpłaty dokonane przez mieszkańców Gminy Żelów na początku XXI wieku na budowę: [1] kanalizacji sanitarnej w miejscowościach: Łobudzice, Kolonia Łobudzice, Jawor, Ignaców, Pawłowa – łącznej kwocie 94.818,00 zł (konto 240/DEPOZ-2); [2] sieci wodociągowej w miejscowości Żelów w kwocie 5.416,00 (wpłaty mieszkańców 20.690,00 minus 10.900,00 dokonane zwroty) – konto 240/DEPOZ-3. Budowa kanalizacji sanitarnej i sieci wodociągowej realizowana była przy współpracy finansowej społecznych komitetów budowy, w ramach której zainteresowani mieszkańcy partycypowali w kosztach budowy ww. inwestycji. Kierownik Referatu Finansowego oświadczyła, że w związku z podjęciem w dniu 29 kwietnia 2008 roku przez Radę Miejską w Żelowie uchwały nr XVI/145/2008 w sprawie opłaty adiacenckiej, kontrolowana jednostka zrezygnowała z udziału środków gromadzonych przez komitety społeczne w kosztach budowy inwestycji pozostawiając je na rachunku bankowym.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, należy stwierdzić, że trzymanie tych środków na rozrachunkach jest bezpodstawne.

W zakresie gospodarki kasowej

1. (...) ³. Stwierdzono natomiast brak w aktach osobowych kasjerki oświadczenia o ponoszeniu odpowiedzialności materialnej za powierzone kasjerce mienie. Stosowną deklarację kasjerki o ponoszeniu odpowiedzialności za powierzone środki finansowe kierownik Referatu Finansowego przedstawiła kontrolującemu w dniu 12 września 2018 roku. Na oświadczeniu o odpowiedzialności materialnej za powierzone mienie obok podpisu kasjerki widniała data „16.03.2018 r. jako data złożenia przez nią ww. deklaracji”.
2. Stwierdzono, że dowody księgowo znajdujące się pod raportami księgowymi sprawdzone były pod względem formalnym i rachunkowym przez tę samą osobę, która dokonywała wypłaty środków, tj. kasjerkę. Raporty kasowe opatrzone były wyłącznie podpisami osoby sporządzającej (kasjerki), brak na nich natomiast podpisów osób sprawdzających.
3. W latach 2017-2018 (I półrocze) kontrolowana jednostka wypłaciła tylko jedną zaliczkę. Zaliczkę w wysokości 1.000,00 zł w dniu 6 września 2017 roku

³ Wyłączono dane osobowe ze względu na prywatność osoby fizycznej - podstawa wyłączenia art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.23 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

wypłacono inspektorowi ds. promocji i informacji, w związku z wyjazdem 8-osobowej delegacji Gminy Zelów na Ukrainę. Wniosek o zaliczkę został sprawdzony pod względem: merytorycznym przez Sekretarza Miasta, formalno-rachunkowym przez Skarbnika Miasta oraz zatwierdzony do wypłaty przez Burmistrza Zelowa. Pracownik pobierający zaliczkę nie wskazał we wniosku terminu w jakim się z niej rozliczy. Operację zaksięgowano na kontach Wn 234 i Ma 101. Kontrolujący ustalili, że w dniach 8-11 września 2017 roku delegacja Gminy Zelów⁴ na czele z Burmistrzem i Przewodniczącą Rady Miejskiej w Zelowie odwiedziła partnerskie miasto Krasyliv na Ukrainie.

Oddelegowując pracowników Urzędu Miejskiego w Zelowie do odbycia ww. podróży służbowej poza granice Polski, jednostka nie przestrzegała przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. z 2013 r. poz.167). Zgodnie bowiem z § 2 rozporządzenia, z tytułu podróży zagranicznej, odbywanej w terminie i miejscu określonym przez pracodawcę, pracownikowi przysługują: [1] diety; [2] zwrot kosztów: a) przejazdów, b) dojazdów środkami komunikacji miejscowej, c) noclegów, d) innych niezbędnych udokumentowanych wydatków, określonych lub uznanych przez pracodawcę odpowiednio do uzasadnionych potrzeb. Stosownie do postanowień wynikających z § 13 ust.1 cyt. rozporządzenia, dieta w czasie podróży zagranicznej jest przeznaczona na pokrycie kosztów wyżywienia i inne drobne wydatki. Dieta przysługuje w wysokości obowiązującej dla docelowego państwa podróży zagranicznej (ust.2). W przypadku podróży na Ukrainę wynosi ona 41 euro. Należność z tytułu diet oblicza się w następujący sposób: [1] za każdą dobę podróży zagranicznej przysługuje dieta w pełnej wysokości; [2] za niepełną dobę podróży zagranicznej: a) do 8 godzin - przysługuje 1/3 diety, b) ponad 8 do 12 godzin - przysługuje 50% diety, c) ponad 12 godzin - przysługuje dieta w pełnej wysokości (ust.3). Natomiast zgodnie z § 14 ust.1-3 rozporządzenia - pracownikowi, któremu zapewniono w czasie podróży zagranicznej bezpłatne, całodzienne wyżywienie, przysługuje 25% diety ustalonej w oparciu o § 13 ust. 3 rozporządzenia. Kwotę diety zmniejsza się o koszt zapewnionego bezpłatnego wyżywienia, przyjmując, że każdy posiłek stanowi odpowiednio: śniadanie - 15% diety, obiad - 30% diety, kolacja - 30% diety.

Biorąc pod uwagę zapisy § 20 ust.1-3 rozporządzenia, należy stwierdzić, iż wszystkim pracownikom Urzędu oddelegowanym do wyjazdu służbowego na Ukrainę powinny zostać wypłacone zaliczki w walucie obcej na niezbędne koszty podróży zagranicznej w wysokości wynikającej ze wstępnej kalkulacji tych kosztów. Wypłata zaliczki z tytułu podróży zagranicznych jest obowiązkowa. Pracodawca nie wymaga, aby w celu otrzymania zaliczki pracownik zobowiązany był wystąpić do pracodawcy z wnioskiem o wypłatę. Pracodawca ma zatem obowiązek ją wypłacić, nawet jeżeli pracownik nie wystąpił z wnioskiem, o którym mowa wyżej. Zaliczka powinna obejmować co najmniej

⁴ W skład delegacji Gminy Zelów weszli: Burmistrz Zelowa, Przewodnicząca Rady Miejskiej w Zelowie, Skarbnik Miasta, inspektor ds. promocji i informacji, dyrektor Szkoły Podstawowej nr 4 w Zelowie, pedagog szkolny, prezes ZUK oraz proboszcz parafii pw. Matki Boskiej Częstochowskiej w Zelowie.

te koszty, które są możliwe do określenia w chwili jej udzielania. Wstępna kalkulacja, o której mowa w komentowanym przepisie, sporządzona może być przez dział finansowy bądź personalny (w zależności od przyjętej u pracodawcy praktyki rozliczania delegacji), przy uwzględnieniu w szczególności: miejsca podróży, czasu trwania podróży oraz terminu wyjazdu i powrotu, rodzaju powierzonego zadania służbowego, wskazanego przez pracodawcę środka transportu. Do kosztów podróży objętych zaliczką należy również doliczyć należność z tytułu diety, skalkulowaną w oparciu o przewidywany czas trwania podróży zagranicznej i informację na temat ewentualnego zapewnienia pracownikowi w czasie podróży wyżywienia. Zaliczka za zgodą pracownika może zostać wypłacona w walucie polskiej, w wysokości stanowiącej równowartość przysługującej pracownikowi zaliczki w walucie obcej. Rozporządzenie określa, że: [1] przeliczenie zaliczki wypłaconej w walucie polskiej powinno nastąpić według średniego kursu złotego w stosunku do walut obcych określonego przez NBP z dnia wypłaty zaliczki; [2] rozliczenie kosztów podróży zagranicznej jest dokonywane w walucie otrzymanej zaliczki, w walucie wymiennej albo w walucie polskiej - przy czym rozliczenia kosztów podróży należy dokonać według średniego kursu NBP z dnia wypłacenia zaliczki; przy rozliczeniu należy zatem brać pod uwagę tylko jeden kurs waluty - ten sam, który stosowany jest przy wypłacie; dotyczy to nie tylko rozliczenia samej kwoty zaliczki, ale także rozliczeń przekraczających wysokość zaliczki.

Identyczne nieprawidłowości – jak opisane wyżej – kontrolujący stwierdzili w przypadku zagranicznego wyjazdu służbowego do partnerskiego miasta Neuenhaus w Niemczech. W skład 6-osobowej delegacji weszły, między innymi pracownicy Urzędu: Burmistrz Zelowa, inspektor ds. promocji i informacji oraz radna Rady Miejskiej w Zelowie. Podróż miała miejsce w dniach 18-21 maja 2017 roku.

W zakresie dochodów z podatków lokalnych

1. Kontrola rozliczania się inkasentów z pobranych należności za 2017 rok⁵ wykazała m.in. pobór przez inkasentów zaległości podatkowych oraz kosztów upomnień w łącznych kwotach odpowiednio 2.977,40 zł i 34,80 zł. Zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 1892 ze zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1821 ze zm.) – organy stanowiące mogą zarządzić jedynie pobór podatku w drodze inkasa i takie dyspozycje zostały zapisane w uchwale nr VI/26/2015 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 5 lutego 2015 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 10 lutego 2015 roku poz. 398). Od należności, o których mowa powyżej, naliczono inkasentom prowizję w kwocie 212 zł.
2. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości

⁵ Sołectwo Łobudzice oraz sołectwo Zagłówki.

prawnej oraz osób fizycznych, stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity z 2018 r. poz. 800 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji (Burmistrz Zelowa) 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] informację katastralną powiatu bełchatowskiego (dalej IKPB; <http://belchatow.geoportal2.pl>) oraz wykorzystanie dostępnych tam narzędzi (mierzenie powierzchni, ortofotomapa). Pomocniczo korzystano ze zdjęć satelitarnych dostępnych na portalu <https://www.google.pl/maps>. Uwagi dotyczą nw. podmiotów:

- podatnik (...) ⁶ w okresie objętym kontrolą w zakresie budynków deklarował 102,60 m² powierzchni użytkowej związanej z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zgodnie z aktualnym wypisem z kartoteki budynków, działka (...) ⁷ jest zabudowana m.in. budynkiem handlowo-usługowym o powierzchni zabudowy wynoszącym 230 m². W związku z powyższym istnieje przypuszczenie, że powierzchnia użytkowa ww. budynku stanowiącą podstawę opodatkowania jest zaniżona;
- (...) ⁸. 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

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

⁷ 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.

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 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 przeciw-powodziowy 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;

- (...) ⁹. W związku z powyższym istnieje przypuszczenie, że powierzchnia użytkowa budynków będąca podstawą opodatkowania jest zaniżona;
 - (...) ¹⁰. Działki te znajdują się w posiadaniu przedsiębiorcy, więc zgodnie z art. 1a pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy je traktować jako związane z prowadzoną działalnością gospodarczą.
- (...) ¹¹.

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

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

¹¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w

Mając na względzie opisane powyżej okoliczności istnieje przypuszczenie nieprawidłowości w zakresie opodatkowania ww. podatnika;

- (...) ¹². W związku z powyższym istnieje uprawdopodobnione przypuszczenie nieprawidłowego opodatkowania w zakresie budynków. (...) ¹³;
 - (...) ¹⁴ Mając na uwadze powyższe okoliczności, powierzchnia gruntów związanych z działalnością gospodarczą może być zaniżona i wymaga precyzyjnego ustalenia przez organ podatkowy.
3. 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 (...) ¹⁵ w dniu 10 maja 2016 roku podatnik nabył naczepę (DMCZP = 40t, 3 osie, zawieszenie pneumatyczne). Podatnik opodatkował środek transportowy podatkiem w kwocie 1.064 zł (stawka 1.824). Zgodnie z właściwą uchwałą w sprawie stawek podatkowych w podatku od środków transportowych w roku 2016, stawka taka była przewidziana dla środków transportowych z innym systemem zawieszenia. Prawidłowa stawka podatku – 1.644 zł. Należna kwota podatku za 7 miesięcy – 959 zł (zawyżenie opodatkowania o kwotę 105 zł). W kolejnych latach pojazd był opodatkowany prawidłowo;
 - podatnik (...) ¹⁶: na podstawie decyzji Nr KD.5410.1318.2016.SG Starosty Bełchatowskiego z dnia 25 stycznia 2016 roku podatnik wycofał czasowo z ruchu pojazd (...) ¹⁷ na okres od dnia 25 stycznia 2016 roku do dnia 25 stycznia

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

¹² 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.

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 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

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

2018 roku. Deklaracja na podatek od środków transportowych za rok 2018 dotycząca ww. pojazdu została złożona dopiero w dniu 27 lipca 2018 roku.

Podatnik, o którym mowa powyżej, jest osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą (...) ¹⁸. Organ podatkowy zalicza podmiot do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Analogicznie w przypadku (...) ¹⁹;

- ponadto w ramach kontroli prawidłowości opodatkowania ww. podatników podatkiem od środków transportowych, przeanalizowano terminowość wykazywania nowo nabywanych środków transportowych w okresie od stycznia 2016 roku do czerwca 2018 roku, o których organ podatkowy został poinformowany przez Starostwo Powiatowe w Bełchatowie. W wyniku dokonanej analizy stwierdzono: [1] przypadki braku wzywania podatników do złożenia deklaracji podatkowych w związku z nabyciem nowego środka transportowego w sytuacji posiadania wiedzy o takim zdarzeniu w związku z przesyłanymi comiesięcznie informacjami podatkowymi ze Starostwa Powiatowego w Bełchatowie; [2] brak opodatkowania środka transportowego o numerze rejestracyjnym (...) ²⁰
4. Stwierdzono przypadki, w których organ podatkowy wystawiał upomnienia na kilka rat podatku. 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.

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

¹⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

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

W zakresie dochodów z majątku

1. Kontrolowana jednostka błędnie klasyfikowała dochody ze sprzedaży nieruchomości wykazując je w budżetach i sprawozdaniach Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w dziale 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziale 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami, § 087 – Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych. Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), dochody z tytułu zbywania nieruchomości należy klasyfikować w § 077 – Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości.
2. Aktem notarialnym repertorium A nr 5060/2011 z dnia 14 września 2011 roku dotychczasowy użytkownik wieczysty darował swojemu synowi prawo użytkowania wieczystego działki rolnej (...) ²¹. Zgodnie z art.71 ust.4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz.121 ze zm.), winien on uiszczać co roku opłaty z tytułu użytkowania wieczystego do dnia 31 marca danego roku. Stwierdzono, że zobowiązany nie wnosił tych opłat za lata 2013-2015 oraz 2016-2018. Na dzień rozpoczęcia kontroli użytkownik wieczysty posiadał zaległości w opłacie za użytkowanie wieczyste za lata 2016-2018 w łącznej kwocie 1.491,80 zł plus odsetki ustawowe. W wyniku kontroli ustalono, że jednostka – oprócz wystąpienia w 2016 roku do komornika z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego – nie podejmowała później czynności zmierzających do skierowania sprawy na drogę sądową. Zaniechanie powyższych czynności przyczyniło się do przedawnienia należności z tytułu użytkowania wieczystego za lata 2013-2014 w wysokości 536,13 zł. Zgodnie z art. 118 ustawy w dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz.459 ze zm.) termin przedawnienia wynosił 10 lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata. Artykuł 118 został zmieniony przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2018 roku (Dz.U. z 2018 r. poz.1104) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 9 lipca 2018 roku. Zgodnie z nowym brzmieniem ww. przepisu - jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej - termin przedawnienia wynosi sześć lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - trzy lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata.

W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań powierzonych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

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

W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej przyznania i rozliczenia dotacji o najwyższej wartości przekazanych w 2017 roku na rzecz: [1] Zelowskiego Klubu Sportowego „WŁÓKNIARZ” – z tytułu prowadzenia sekcji piłki nożnej i udziału w rozgrywkach ligowych PZPN-u – 250.000,00 zł; [2] Stowarzyszenia Przyjaciół Osób Niepełnosprawnych na prowadzenie świetlicy środowiskowej „Stokrotka” – 22.000,00 zł – stwierdzono, że:

- sprawozdania końcowe składane przez ww. kluby nie zostały zatwierdzone przez zleceniodawcę, tj. Burmistrza Zelowa. Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z § 1 ust. 4 zawartych umów o wsparcie²², wykonanie umowy nastąpi z chwilą zaakceptowania przez zleceniodawcę sprawozdania końcowego, o którym mowa w § 10 ust.4;
- w trakcie wykonywania zadania przez dotowanego, Burmistrz Zelowa nie skorzystał z prawa do kontroli i oceny realizacji zadania, o której mowa w § 9 umowy nr FN.3226.5.2017 i umowy nr FN.3226.8.2017 zawartych w dniu 23 stycznia 2017 roku. Należy zauważyć, iż dotacje na realizację zadań publicznych przekazywane są ze środków publicznych i dlatego zarówno proces ich przyznawania, jak i wykorzystanie, muszą 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.

W zakresie wydatków na wynagrodzenia i diety radnych

1. Stwierdzono, że w okresie lipiec-wrzesień 2018 roku wypłacano Burmistrzowi Zelowa wynagrodzenie miesięczne ustalone przez Radę Miejską w Zelowie uchwałą nr XIX/184/2016 z dnia 13 października 2016 roku, w wysokości 11.710,00 zł, w tym: wynagrodzenie zasadnicze - 5.900,00 zł, dodatek funkcyjny - 1.900,00 zł, dodatek specjalny - 2.730,00 zł oraz dodatek stażowy (20 %) - 1.180,00 zł. Wysokość wypłaconego wynagrodzenia była wyższa niż wynikająca z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz.936). W związku ze zmianą przepisów dotyczących wynagradzania pracowników samorządowych, Rada Miejska w Zelowie podjęła w dniu 26 czerwca 2018 roku uchwałę nr XXXVII/39/2018 w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Zelowa zmniejszając jego uposażenie do maksymalnych kwot wynikających z obowiązujących przepisów. Zgodnie z zapisami § 3 uchwała miała wejść w życie dopiero z dniem 1 października 2018 roku. Nowo ustalone wynagrodzenie wynosiło łącznie 10.180,00 zł i składało się na nie: [1] wynagrodzenie zasadnicze w wysokości 4.700,00 zł, dodatek

²² Umowa nr FN.3226.5.2017 zawarta w dniu 23 stycznia 2017 roku oraz umowa nr FN.3226.8.2017 zawarta w dniu 23 stycznia 2017 roku.

funkcyjny - 1.900,00 zł, dodatek specjalny -2.640,00 zł oraz dodatek stażowy (20 %) - 940,00 zł.

W dniu 25 lipca 2018 roku do Urzędu Miejskiego w Zelowie wpłynęło zawiadomienie Wojewody Łódzkiego z dnia 24 lipca 2018 roku o wszczęciu postępowania w celu kontroli legalności ww. uchwały. W uzasadnieniu organ nadzoru wniósł zastrzeżenia dotyczące postanowień zawartych w § 3 uchwały nr XXXVII/39/2018 wskazujących termin wejścia w życie ww. uchwały jako dzień 1 października 2018 roku. Wojewoda Łódzki podniósł, iż w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, wskazano wprost tabelę maksymalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego oraz maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego obowiązujących od 1 lipca 2018 roku. Powyższe oznaczało, iż uchwała nr XXXVII/39/2018 winna wejść w życie z dniem 1 lipca 2018 roku. Natomiast w dniu 2 sierpnia 2018 roku Wojewoda Łódzki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze znak: PNIK-I.4131.613.2018, stwierdzając nieważność uchwały nr XXXVII/389/2018 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 26 czerwca 2018 roku w sprawie ustalenia wynagrodzenia Burmistrza Zelowa.

2. W związku z odwołaniem, na mocy zarządzenia nr 120.5.2017 z dnia 26 kwietnia 2017 roku, Zastępcy Burmistrza Zelowa oraz przeniesieniem pracownika na stanowisko Sekretarza, do chwili obecnej nie zostało obsadzone stanowisko zastępcy burmistrza. Zgodnie z art. 26a ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz.994 ze zm.) utworzenie stanowiska zastępcy wójta jest obligatoryjne. Stosownie do jego brzmienia – do wyłącznej kompetencji wójta należy powołanie i odwołanie swojego zastępcy. Formą prawną dokonania powyższej czynności stanowi zarządzenie. Brzmienie art. 28g w zw. z art. 28h ww. ustawy – precyzuje natomiast enumeratywnie okoliczności, których zaistnienie nakłada obowiązek przejęcia zadań i kompetencji wójta przez powołanego zastępcę/pierwszego zastępcę. Art.26a ust.1 ustawy wskazuje, iż powołanie zastępcy wójta jest obligatoryjne, zatem nie może z niego zrezygnować zarówno organ wykonawczy, jak i organ stanowiący (np. w statucie).
3. Stwierdzono, iż w związku z planowaną nieobecnością którejś z czterech sprzątaczek, zwiększano innej wymiar czasu pracy, określając jego zakres czasowy i godzinowy. Z tytułu przepracowania dodatkowych godzin wynikających z zastępowania innej pracownicy (sprzątaczką), naliczono i wypłacano dodatkowe wynagrodzenie. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Kierownika Referatu Organizacyjnego powyższe wynikało z faktu, że w zakresach czynności sprzątaczek nie ma zapisu mówiącego o zastępstwie innych osób. Stosownie do brzmienia art. 94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 roku - Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r, poz.917 ze zm.), pracodawca jest obowiązany w szczególności zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami. Pracodawca, który chce rozszerzyć zakres obowiązków pracownika, może to zrobić jeśli nowe zadania wynikają z rodzaju pracy określonego w umowie o pracę. Pracownik ma bowiem obowiązek wykonywać polecenia przełożonego

- o ile dotyczą one pracy, nie naruszają przepisów prawa pracy i powszechnie obowiązującego porządku prawnego oraz nie są właśnie sprzeczne z umową o pracę. Jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 7 stycznia 1998 roku, I PKN 457/97, OSNAPiUS 1998, nr 22, poz. 653 - powinność zaznajomienia pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków oraz sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach (art. 94 pkt 1 Kodeksu pracy) może być zrealizowana również w formie informacji ustnej, której treść uwzględnia charakter pracy i skalę jej złożoności, a także wykształcenie i zawodowe doświadczenie pracownika.

4. Listy płac były sporządzane i sprawdzane pod względem formalno-rachunkowym przez tego samego pracownika. Powyższe było niezgodne z zapisem wynikającym z § 13 rozdział VI – „Szczegółowa procedura obiegu dokumentów” Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Zelowie, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 12.2018 Burmistrza Zelowa z dnia 1 marca 2018 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Zelowie. Zgodnie z powołanym unormowaniem - lista płac powinna być podpisana przez pracownika sporządzającego, osobę sprawdzającą pod względem formalno-rachunkowym, osobę sprawdzającą pod względem merytorycznym, Skarbnika Miasta i Burmistrza Zelowa lub osobę upoważnioną. Zgodnie zaś z zapisami § 8 rozdziału IV – Kontrola dowodów księgowych - kontrola formalna polega na sprawdzeniu czy dokument posiada wszystkie cechy prawidłowego dowodu księgowego natomiast kontrola rachunkowa na sprawdzeniu czy dany dowód księgowy jest wolny od błędów rachunkowych. Sporządzanie oraz sprawdzanie pod kątem formalno-rachunkowym list płac przez tę samą osobę stwarza ryzyko braku wyeliminowania mogących powstać pomyłek.
5. Stwierdzono, że informatykowi zatrudnionemu w Urzędzie Miejskim w Zelowie przyznano dodatek specjalny na czas nieokreślony. Powołując się na postanowienia § 6 Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych, dodatek przyznany został z dniem 1 czerwca 2013 roku (pismo znak: Og.2122.1.22.2013 z dnia 29 maja 2013 roku), natomiast cofnięto go dopiero z upływem 31 stycznia 2018 roku (pismo znak: Og.2122.5.2018 z dnia 26 stycznia 2018 roku). Artykuł 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1260 ze zm.) stanowi, iż pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Zgodnie zaś z art.39 ust.2 pkt 2 ustawy - warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art.36 ust.4 i 5 oraz innych dodatków, muszą być określone w regulaminie wynagradzania. Ustalając przesłanki nabycia prawa do tego dodatku w regulaminie wynagradzania, należy pamiętać, iż świadczenie takie może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych.
6. Stwierdzono, że wynagrodzenia z tytułu umów zleceń dla konserwatorów sprzętu przeciwpożarowego wypłacano na podstawie składanych przez

zleceniobiorców oświadczeń oraz sporządzanej przez Kierownika Referatu Organizacyjnego notatki potwierdzającej wykonanie przedmiotu umowy. Przedkładane jako podstawa wypłaty oświadczenia nie spełniały wymogów opisanych w Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Zelowie. Stosownie do postanowień zawartych w rozdziale VI – Szczegółowa procedura obiegu dokumentów - dla udokumentowania operacji zakupu towarów, materiałów i usług służą faktury, rachunki, noty księgowe obce oraz inne dokumenty (decyzje administracyjne, wezwania do zapłaty, postanowienia). Rachunki z tytułu wykonania umowy zlecenia lub umowy o dzieło winny być wystawione na specjalnym druku pobranym w Referacie Finansowym i przekazanym zleceniobiorcy lub wykonawcy dzieła wraz z podpisaną umową.

7. W okresie od dnia 1 lipca 2016 roku do dnia 31 sierpnia 2017 roku diety dla Przewodniczącej Rady Miasta w Zelowie wypłacano na podstawie uchwały nr V/37/2003 z dnia 30 stycznia 2003 roku Rady Miejskiej w Zelowie, nie uwzględniając postanowień ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy (Dz.U. z 2000 r. nr 61, poz. 710), przekraczając ustalone w przepisach powszechnie obowiązujących maksymalne wartości diet. Stosownie do art.25 ust.6 ustawy o samorządzie gminnym - wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 373 ze zm.). Wysokość kwoty bazowej określona w art.9 ust.1 pkt 2 lit. a ustawy budżetowej przyjętej na: [1] rok 2016 wynosiła 1766,46 zł (Dz. U. z 2016 r. poz. 278), [2] rok 2017 wynosiła 1.789,42 zł (Dz.U. z 2017 r. poz. 108), [3] rok 2018 wynosiła 1.789,42 zł (Dz.U. z 2018 r. poz. 291). Zgodnie natomiast z § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy, radnemu w gminach do 15 tysięcy mieszkańców przysługują w ciągu miesiąca diety w wysokości do 50% maksymalnej wysokości diety, natomiast w gminach od 15 tysięcy do 100 tysięcy diety w wysokości do 75% maksymalnej wysokości diety. Wskazać należy, iż w gminie Zelów na przestrzeni lat 2016–2017 nastąpił spadek liczby mieszkańców. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Referat Spraw Obywatelskich Urzędu Miejskiego w Zelowie już na dzień 30 czerwca 2016 roku stan liczby ludności wynosił 14.976 osób. Zmniejszenie diety przysługującej Przewodniczącemu Rady Miejskiej w Zelowie z 75% do 50% kwoty stanowiącej półtorakrotność kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nastąpiło na mocy uchwały nr XXVIII/275/2017 z dnia 30 sierpnia 2017 roku, która weszła w życie z dniem jej podjęcia. Przewodnicząca Rady Miasta otrzymywała do dnia 30 sierpnia 2017 dietę w wysokości 2.013,10 zł (1.789,42 zł x 1,5 x 75%), zamiast należnej diety wynoszącej 1.342,07 zł (1.789,42 zł x 1,5 x 50%). Natomiast od dnia 30 czerwca 2016 roku - 1.987,27 zł (1.766,46 zł x 1,5 x 75%), zamiast

1.324,85 zł (1.766,46 zł x 1,5 x 50%). Zawyżenie wysokości diety wypłaconej Przewodniczącej, łącznie w okresie od dnia 1 lipca 2016 roku do dnia 31 sierpnia 2017 roku, przedstawiało się następująco: [1] 6 miesięcy x 662,42 zł = 3.974,52 zł; [2] 8 miesięcy x 671,03 = 5.368,24 zł. Zatem, w kontrolowanym okresie Przewodniczącej Rady Miejskiej w Zelowie wypłacono więc dietę wyższą od przysługującej o 9.342,76 zł.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

1. W umowach na roboty budowlane stwierdzono zapisy naruszające art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 2344 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, postanowienia umowy zastrzegające na wypadek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub ogłoszenia upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły, są nieważne (np. umowa nr FN.3226.82.2016 z dnia 20 maja 2016 roku na realizację inwestycji pn. Budowa sali gimnastycznej wraz z zapleczem przy SP nr 2).
2. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące okresu za jaki należało naliczyć karę umowną (nie wliczano dnia, w którym następowało spełnienie świadczenia). Zgodnie z art. 111 §1-2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.), termin oznaczony w dniach kończy się z upływem ostatniego dnia, jeżeli natomiast początkiem terminu oznaczonego w dniach jest pewne zdarzenie, nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu dnia, w którym to zdarzenie nastąpiło. Powyższe dotyczyło następujących umów: [1] Fn.3226.200.2014 z dnia 20 listopada 2014 roku zawartej z Jarosławem Jurczakiem, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Projektowania i Nadzoru JUKON PROJEKT Jarosław Jurczak, na opracowanie dokumentacji projektowej budowy sali gimnastycznej przy SP Nr 2 w Zelowie; [2] Fn.3226.165.2015 z dnia 10 września 2015 roku zawartej z Bogdanem Przybycieniem, prowadzącym działalność pod firmą Pracownia Projektowa inż. Bogdan Przybycień, na wykonanie dokumentacji technicznej rozbudowy drogi gminnej w Pożdżenicach.
3. W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie rozbudowy drogi gminnej w Pożdżenicach dokonano wyboru firmy Przedsiębiorstwo Robót Drogowych PEUK S.A. W dniu 12 października 2017 roku Gmina Zelów zawarła z ww. wykonawcą umowę nr Fn.3226.145.2017 na realizację przedmiotu zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 1.054.110,00 zł.

Wykonawca przedłożył gwarancję ubezpieczeniową²³ z dnia 11 października 2017 roku ważną w okresie: [1] od dnia 12 października 2017 do dnia 12 sierpnia 2018 roku do kwoty 73.787,70 zł „w zakresie niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych objętych Umową w przypadku

²³ Gwarancja nr 914/CWU/334/10/2017 wystawiona przez Towarzystwo Ubezpieczeń Europa Spółka Akcyjna (Gwarant) z siedzibą we Wrocławiu, ul. Gwiaździsta 62, 53-413 Wrocław. Zleceniodawcą w rozumieniu treści gwarancji jest Przedsiębiorstwo Robót Drogowych PEUK S.A., natomiast beneficjentem jest Gmina Zelów. Cytując treść gwarancji ubezpieczeniowej kontrolujący poprawili rażące błędy ortograficzne w jej treści.

braku terminowego spełnienia przez Zleceniodawcę świadczenia pieniężnego przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu, z wyłączeniem roszczeń z tytułu nieusunięcia wad fizycznych i usterek związanych z wykonaniem robót budowlanych objętych Umową”; [2] od dnia 13 sierpnia 2018 roku do dnia 28 sierpnia 2022 roku do kwoty 22.136,31 zł „w zakresie nieusunięcia wad fizycznych i usterek związanych z wykonaniem robót budowlanych objętych Umową w przypadku braku terminowego spełnienia przez Zleceniodawcę świadczenia pieniężnego przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu, z wyłączeniem roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych objętych Umową”.

W dalszej części gwarancji czytamy, że: „Beneficjent, po uprzednim wezwaniu Zleceniodawcy do wykonania lub należytego wykonania robót budowlanych objętych Umową oraz niespełnieniu przez Zleceniodawcę w terminie świadczenia pieniężnego przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu lub usunięcia wad fizycznych i usterek związanych z wykonaniem robót budowlanych objętych Umową oraz niespełnieniu przez Zleceniodawcę w terminie świadczenia pieniężnego przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu, zobowiązany jest zgłosić w terminie ważności Gwarancji (...) żądania zapłaty, pod rygorem odmowy wypłaty świadczenia z Gwarancji (...). Wypłata z tytułu niniejszej Gwarancji nastąpi, (...), pod warunkiem dostarczenia Gwarantowi żądania zapłaty określającego kwotę żądania, podpisanego przez osoby uprawnione do składania oświadczeń w imieniu Beneficjenta, zawierającego oświadczenie Beneficjenta, że Zleceniodawca nie wykonał lub niewłaściwie wykonał roboty budowlane objęte Umową oraz nie spełnił w terminie świadczenia pieniężnego przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu albo nie usunął lub nienależycie usunął wady fizyczne i usterki związane z wykonaniem robót budowlanych objętych Umową oraz nie spełnił w terminie świadczenia pieniężnego przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu oraz określenie kwoty przysługującego Beneficjentowi z tego tytułu roszczenia wobec Zleceniodawcy (...). Do wezwania dołączona będzie kopia wezwania skierowanego do Zleceniodawcy wzywającego go do spełnienia świadczenia pieniężnego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania robót budowlanych objętych umową albo z tytułu nieusunięcia wad fizycznych i usterek związanych z wykonaniem robót budowlanych objętych Umową wraz z potwierdzeniem nadania.

Wybrane zapisy specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy: „[31.8] Zabezpieczenie wnoszone w postaci poręczenia lub gwarancji ma zawierać w szczególności następujące elementy: a) nazwę Wykonawcy i jego siedzibę (adres), b) nazwa beneficjenta (Zamawiającego), c) nazwa gwaranta lub poręczyciela, d) określać wiarygodność, która ma być zabezpieczona gwarancją, e) sformułowanie zobowiązania gwaranta do nieodwołalnego, bezwarunkowego zapłacenia kwoty zobowiązania na pierwsze żądanie zapłaty w przypadku, gdy Wykonawca: - nie wykonał przedmiotu zamówienia, - wykonał przedmiot zamówienia objęty umową z nienależytą starannością, - nie wywiązuje się z obowiązków wynikających z rękojmi i gwarancji; [31.9] W przypadku przedłożenia gwarancji niezawierającej wymienionych wyżej elementów lub wprowadzenia do jej treści zapisów (warunków) innych niż dopuszczalne, Zamawiający uzna, iż

Wykonawca nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy; [31.10] Z chwilą zaistnienia przynajmniej jednego z wymienionych przypadków Zamawiający wystąpi do gwaranta z pisemnym żądaniem zapłacenia kwoty stanowiącej zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Żądanie zawierać będzie uzasadnienie faktyczne i prawne; [31.11] Gwarant nie może uzależnić dokonania zapłaty od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych warunków lub wykonania czynności, jak również od przedłożenia dodatkowej dokumentacji, dodatkowych oświadczeń złożonych przez wykonawcę; [31.12] Dokumentami uzasadniającymi żądanie roszczeń mogą być ponadto: a) wykaz niewykonanych lub nienależytych wykonanych elementów stanowiących przedmiot umowy, b) kopia pisma/pism wzywających Wykonawcę do należytego wykonania umowy, c) oświadczenie Zamawiającego, że pomimo skierowania pism wykonawca nie wykonał należycie przedmiotu umowy”.

Mając na uwadze powołane zapisy SIWZ uznać należy, że wykonawca nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnego z wymogami wskazanymi w powołanym dokumencie.

W dniu podpisania protokołu kontroli, tj. w dniu 20 listopada 2018 roku, Burmistrz Zelowa złożyła wyjaśnienia następującej treści: „*Odnosząc się do gwarancji ubezpieczeniowej z 11.10.2017 r. stwierdzić należy, że spełniała ona i spełnia warunki wskazane w SIWZ i stosownie do zapisu pkt 1 zdanie 2 przedłożona gwarancja ma charakter bezwarunkowy, natomiast sformułowanie zawarte w pkt 7 gwarancji nie stanowi warunku w rozumieniu art. 89 kodeksu cywilnego (który brzmi: »Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych albo wynikających z właściwości czynności prawnej, powstanie lub ustanie skutków czynności prawnej można uzależnić od zdarzenia przyszłego i niepewnego (warunek)«), a jedynie zapis jest określeniem sposobu zgłoszenia roszczenia gwarancyjnego”.*

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień wskazać należy, że ustawa z dnia 29 stycznia 2014 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.), w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie 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. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy Kodeks cywilny); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania

zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy)²⁴.

Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz treść SIWZ, zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji z dnia 11 października 2017 roku. Przedmiotowa gwarancja uzależniała wypłatę świadczenia od wezwania skierowanego do Zleceniodawcy (PEUK S.A.) wzywającego go do spełnienia świadczenia pieniężnego oraz oświadczenia, że to świadczenie nie zostało spełnione – Gwarant wymuszał na Beneficjencie obowiązek np. nałożenia kary umownej z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

W ocenie Izby Zamawiający winien zatem przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tzn. zgodnego z treścią ustawy i SIWZ). Stosownie do treści art. 94 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, 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. Przepis art. 46 ust. 5 pkt 2 powołanej ustawy obliuguje zamawiającego do zatrzymania wadium wraz z odsetkami, jeżeli wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

4. W postępowaniu, o którym mowa powyżej (abstrahując od uwag w zakresie złożonej gwarancji), stwierdzono naruszenie art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - 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. Wadium w kwocie 10.000,00 zł wraz z odsetkami zwrócono w dniu 6 grudnia 2017 roku.
5. W dniu 7 marca 2018 roku Gmina Żelów wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego pn. Ubezpieczenie mienia i odpowiedzialności Gminy Żelów. Zamówienie zostało podzielone na trzy części: [I część zamówienia] ubezpieczenie mienia od wszystkich ryzyk, ubezpieczenie sprzętu elektronicznego od wszystkich ryzyk, ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej; [II część zamówienia] ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych (OC komunikacyjne), ubezpieczenie uszkodzenia oraz kradzieży pojazdów Auto Casco AC/KR, ubezpieczenie NNW kierowców i pasażerów, ubezpieczenie assistance; [III część zamówienia] ubezpieczenie następstw nieszczęśliwych wypadków członków OSP.

W niniejszym postępowaniu oferta została złożona m.in. przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych, przy czym w zakresie części pierwszej (jedyny

²⁴ I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska: Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany do art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych; LEX.

wykonawca) zamawiający uznał ofertę ww. podmiotu za najkorzystniejszą. W dniu 17 kwietnia 2018 roku Gmina Zelów zawarła umowę nr Fn.3226.49.2018 z TUV na realizację I części zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 209.700,00 zł.

Oferta złożona przez Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych została podpisana przez Dyrektora Oddziału w Bełchatowie. W ofercie znajdowało się pełnomocnictwo nr 19/2016 z dnia 22 marca 2016 roku dla ww. osoby wystawione przez Dyrektora Biura Regionalnego w Łodzi (kopia poświadczona notarialnie). Z kolei pełnomocnictwo dla Dyrektora Biura Regionalnego w Łodzi zostało wystawione w dniu 25 września 2017 roku przez osoby uprawnione do reprezentacji TUV wg KRS (kopia poświadczona notarialnie).

Zgodnie z art. 26 ust. 3a ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wykonawca nie złożył wymaganych pełnomocnictw albo złożył wadliwe pełnomocnictwa, zamawiający wzywa do ich złożenia w terminie przez siebie wskazanym, chyba że mimo ich złożenia oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. Gmina Zelów zaniechała wezwania wykonawcy do przedłożenia prawidłowego pełnomocnictwa dla Dyrektora Oddziału w Bełchatowie, które byłoby wystawione przynajmniej w dacie pełnomocnictwa dla Dyrektora Biura Regionalnego w Łodzi. W ww. stanie faktycznym uznać należy, że oferta została podpisana przez osobę, która nie miała umocowania, a zatem oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy – zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jest nieważna na podstawie odrębnych przepisów (art. 78 §1 ustawy Kodeks cywilny).

Zauważyć należy, że zgodnie z art. 26 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, wykonawca nie jest obowiązany do złożenia oświadczeń lub dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 pkt 1 i 3, jeżeli zamawiający posiada oświadczenia lub dokumenty dotyczące tego wykonawcy lub może je uzyskać za pomocą bezpłatnych i ogólnodostępnych baz danych, w szczególności rejestrów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 570 ze zm.). Pełnomocnictwo nie mieści się w katalogu dokumentów, o których mowa powyżej²⁵.

W dniu podpisania protokołu, tj. w dniu 20 listopada 2018 roku, Burmistrz Zelowa złożyła wyjaśnienia następującej treści: *„Nie sposób zgodzić się ze stwierdzeniem zawartym w protokole kontroli, że »(...) oferta została podpisana przez osobę, która nie miała umocowania (...)«. Badanie istnienia pełnomocnictwa winno następować na chwilę złożenia oferty. Tak więc, jeżeli pełnomocnik podpisany pod ofertą złożył swoje pełnomocnictwo podpisane przez osobę, której z kolei pełnomocnictwo nie wygasło, ale zostało uaktualnione, to powinien złożyć aktualne pełnomocnictwo tej osoby. Zwrócić*

²⁵ Gmina Zelów dysponowała pełnomocnictwami dla Dyrektora Oddziału w Bełchatowie z dnia 1 stycznia 2015 roku oraz Dyrektora Biura Regionalnego w Łodzi z dnia 8 kwietnia 2013 roku. Powyższe dokumenty uzyskano w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego prowadzonego w latach wcześniejszych, które obejmowało tożsamy przedmiot zamówienia.

należy dodatkowo uwagę na fakt, że gdyby pełnomocnictwo podpisane pod ofertą było wygasło, to byłby on zobowiązany do zwrotu dokumentu i nie mógłby się dalej nim posługiwać. Stanowi o tym przepis art. 102 Kodeksu Cywilnego: »Po wygaśnięciu umocowania pełnomocnik obowiązany jest zwrócić mocodawcy dokument pełnomocnictwa. Może żądać poświadczonego odpisu tego dokumentu; wygaśnięcie umocowania powinno być na odpisie zaznaczone«. Dodatkowo można wskazać w przypadku zaistnienia wątpliwości na odpowiednie stosowanie orzecznictwa, np. II SA/Rz 605/17 wyrok WSA w Rzeszowie odnośnie tego, że w postępowaniu administracyjnym należy posiłkować się zasadami kodeksu cywilnego odnośnie pełnomocnictw, w ramach których istnieje instytucja potwierdzenia czynności przez reprezentowaną. Tak więc, niezależnie od faktu, że Zamawiający dysponował w ramach wcześniejszych postępowań wcześniejszym pełnomocnictwem (...), która udzieliła pełnomocnictwa (...), to tym bardziej późniejsze i aktualne pełnomocnictwo potwierdza fakt możliwości udzielania dalszego pełnomocnictwa (...)". Do wyjaśnień załączono pismo TUV z dnia 20 listopada 2018 roku, w którym wskazano, że pełnomocnictwo z dnia 25 września 2017 roku jest kontynuacją pełnomocnictwa z dnia 8 kwietnia 2013 roku, a zmiana pełnomocnictwa była związana z wymianą dowodu osobistego.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień wskazać należy, że stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, do czynności podejmowanych przez zamawiającego i wykonawców w postępowaniu o udzielenie zamówienia stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. W przedmiotowym stanie faktycznych nie istniała konieczność posiłkowania się przepisami Kodeksu cywilnego, gdyż ustawa Prawo zamówień publicznych wprost w art. 26 ust. 3a nakazuje wezwać wykonawcę w sytuacji gdy ten nie złożył wymaganych pełnomocnictw albo złożył wadliwe pełnomocnictwa. **Takiej czynności zamawiający zaniechał.** Konsekwencją wadliwego pełnomocnictwa jest uznanie, że oferta została podpisana przez osobę bez umocowania. Informację o tym, że pełnomocnictwo z dnia 25 września 2017 roku jest kontynuacją pełnomocnictwa z dnia 8 kwietnia 2013 roku, a zmiana pełnomocnictwa była związana z wymianą dowodu osobistego, Gmina Zelów uzyskała dopiero w dniu 20 listopada 2018 roku. Postępowanie wyjaśniające w zakresie obowiązywania pełnomocnictw zamawiający winien prowadzić w roku prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a nie w toku prowadzenia czynności przez organ kontroli gospodarki finansowej.

W zakresie dochodów i wydatków z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi

W latach 2016-2017 Gmina Zelów planując dochody i wydatki dotyczące gospodarowania odpadami komunalnymi nie zapewniła ich zbilansowania. W budżecie Gminy na rok 2016 zaplanowano dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 1.333.300,00 zł, natomiast wydatki zaplanowano w kwocie wyższej o 390.200 zł od dochodów, tj. w wysokości 1.723.500,00 zł. Różnica pomiędzy dochodami a wydatkami zrealizowanymi wyniosła

(-) 195.510,25 zł (dochody wykonane – 1.452.164,67 zł, wydatki wykonane – 1.647.674,92 zł). W budżecie Gminy Żelów na rok 2017 zaplanowano dochody z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwocie 1.433.500,00 zł (wykonanie wyniosło 1.433.422,90 zł), natomiast wydatki zaplanowano w wysokości 1.723.500,00 zł. Różnica pomiędzy osiągniętymi dochodami a wydatkami poniesionymi wynosiła: - 251.415,88 zł (1.684.838,78 zł – 1.433.422,90 zł).

Zgodnie z art. 6r ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.) – z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Środki pochodzące z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które nie zostały wykorzystane w poprzednim roku budżetowym, mogą być wykorzystane także na wyposażenie, zgodnie z regulaminem, nieruchomości przeznaczonych do celów publicznych w pojemniki przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych, ich opróżnianie oraz utrzymywanie w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowych i technicznym. W zamian za pobraną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina zapewnia właścicielom nieruchomości pozbywanie się wszystkich rodzajów odpadów komunalnych, przy czym rozumie się przez to odbieranie odpadów z terenu nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 i 2, przyjmowanie odpadów przez punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych oraz zapewnianie przyjmowania tych odpadów przez gminę w inny sposób. W świetle przedstawionych powyżej przepisów, gmina powinna dążyć do zrównoważenia dochodów i wydatków w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ustawie wskazano jednoznacznie, że wydatki na system gospodarowania odpadami komunalnymi winny być pokrywane z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zatem dochody i wydatki na realizację systemu gospodarowania odpadami komunalnymi w uchwale budżetowej winny być równoważone.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II

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

1. Dostosować obowiązującą w jednostce instrukcję w sprawie zasad dotyczących przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł do regulacji

wynikających z ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

2. Dokonać aktualizacji unormowań w zakresie kontroli zarządczej, wprowadzając procedury oraz mechanizmy kontroli, pozwalające monitorować poziom zadłużenia samorządowych osób prawnych.
3. Zapewnić przestrzeganie wymogów określonych w w art.21 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym - dowód księgowy powinien zawierać między innymi 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.
4. Odsetki od pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, o które Fundusz pomniejsza wartość pożyczki, przekazując ją na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego, księgować w sposób opisany w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
5. 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, m.in. w zakresie ewidencjonowania potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy, uwzględniając uwagi zawarte w protokole kontroli oraz w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
6. Rozważyć stosowanie konta rozrachunkowego 222 - Rozliczenie dochodów budżetowych, w ewidencji księgowej budżetu i Urzędu, w momencie gdy dla obu tych ewidencji prowadzony jest jeden (wspólny) rachunek bankowy, uwzględniając uwagi zawarte w protokole kontroli oraz w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
7. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu z wykonania budżetu Gminy Żelów, poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej organu oraz zgodnie z zasadami wynikającymi z obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości. Dokonać analizy sposobu ujmowania w księgach rachunkowych podatku VAT i wypracować sposób jego ewidencji, który będzie umożliwiał prawidłowe zaprezentowanie tego podatku w księgach rachunkowych oraz w sprawozdaniach finansowych.
8. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do postanowień art.8 ust.1 ustawy o rachunkowości oraz § 20 ust.1 pkt 4 lit. b) rozporządzenia 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.

9. Rozważyć dokonanie przeksięgowania roszczeń w kwocie 61.665,39 zł wobec firmy POLCOURT S.A. w Warszawie z konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, ewidencjonując je - do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd - na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki.
10. Zaniechać ewidencjonowania rozrachunków z tytułu wynagrodzeń na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki, księgując je - stosownie do wymogów rozporządzenia 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 - na koncie 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, które służy do ewidencji rozrachunków z pracownikami i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczonych, zgodnie z odrębnymi przepisami, do wynagrodzeń, a w szczególności należności za pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej i innych umów zgodnie z odrębnymi przepisami.
11. Zapewnić przestrzeganie wskazanego powyżej aktu prawnego w zakresie ewidencjonowania wydatków z tytułu diet radnych, sołtysów oraz członków Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych - na koncie 240 – Pozostałe rozrachunki.
12. Podjąć działania mające na celu zidentyfikowanie kwot rozrachunków z tytułu wpłat ludności na sieć wodociągową w wysokości 94.918,00 zł oraz wpłat ludności na sieć kanalizacyjną w wysokości 5.416,00 zł – zaewidencjonowanych od kilkunastu lat jako zobowiązania po stronie Ma konta 240 – Pozostałe rozrachunki (konto 240/DEPOZ-2 i 240/DEPOZ-3). W przypadku zidentyfikowania ww. wpłat jako darowizny, należy wprowadzić je na dochody Gminy albo niezwłocznie zwrócić je wpłacającym.
13. Nawijając stosunek pracy z kasjerem Urzędu, przestrzegać obowiązku pobierania od pracownika pisemnej deklaracji odpowiedzialności materialnej za powierzone pieniądze oraz inne wartości, którego jeden egzemplarz należy dołączyć do jego akt osobowych.
14. Przestrzegać wewnętrznych unormowań dotyczących kontroli dokumentów finansowo-księgowych, zgodnie z którymi - jedna i ta sama osoba nie może sporządzać raportów kasowych i jednocześnie kontrolować pod względem formalno-rachunkowym dołączone do nich dowody księgowe. Zobowiązać pracowników upoważnionych do prowadzenia kontroli raportów kasowych, do jej odnotowania poprzez złożenie podpisu w wyznaczonym do tego miejscu.
15. Zapewnić przestrzeganie przepisów § 20 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 roku w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.
16. Poinstruować inkasentów podatków lokalnych o rodzajach należności, co do których poboru są uprawnieni, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa wskazanymi w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

17. 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.
18. 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.
19. W zakresie windykacji zaległości podatkowych przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
20. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, poprzez właściwą klasyfikację dochodów osiągniętych z tytułu zbywania nieruchomości.
21. Bieżąco podejmować działania prawem przewidziane zmierzające do wyegzekwowania należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości - pamiętając, że zaniechanie powyższych czynności skutkuje zaniżeniem dochodów Gminy oraz może przyczynić się do przedawnienia należności z tytułu użytkowania wieczystego. Zgodnie z art. 118 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny, termin przedawnienia wynosi 6 lat, a dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 3 lata. Jednakże koniec terminu przedawnienia przypada na ostatni dzień roku kalendarzowego, chyba że termin przedawnienia jest krótszy niż dwa lata. Rozważyć wprowadzenie w jednostce unormowań wewnętrznych określających procedury podejmowania czynności windykacyjnych w stosunku do należności o charakterze cywilnoprawnym.
22. W przypadku zlecenia podmiotom spoza sektora finansów publicznych zadań publicznych, realizować obowiązki umowne dotyczące zatwierdzenia przez Gminę sprawozdań końcowych z realizacji zadania i sposobu wykorzystania dotacji.
23. Ustalając wynagrodzenie dla Burmistrza Zelowa, przestrzegać przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Dokonać analizy możliwości wyegzekwowania od byłej Burmistrz Zelowa zwrotu do budżetu Gminy wypłaconego z naruszeniem prawa wynagrodzenia.
24. Zapewnić przestrzeganie dyspozycji zawartej w art. 26a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którą burmistrz – w drodze zarządzenia – powołuje swojego zastępcę, pamiętając że utworzenie stanowiska zastępcy burmistrza jest obligatoryjne.
25. Zapewnić przestrzeganie przepisów art.94 pkt 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1997 roku - Kodeks pracy, zgodnie z którym - pracodawca jest obowiązany

w szczególności zaznajamiać pracowników podejmujących pracę z zakresem ich obowiązków, sposobem wykonywania pracy na wyznaczonych stanowiskach oraz ich podstawowymi uprawnieniami dokładając starań, aby w zakresach czynności pracowników obsługi (sprzątaczek) znalazły się zapisy dotyczące obowiązku zastępowania nieobecnych pracowników.

26. Przestrzegać postanowień „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Zelowie”, zgodnie z którymi - jedna i ta sama osoba nie może jednocześnie sporządzać i kontrolować pod względem formalno-rachunkowym dowodów księgowych (listy płac).
27. Przestrzegać postanowień „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miejskim w Zelowie”, zgodnie z którymi w celu udokumentowania wykonania umowy zlecenia, należy przedstawić rachunki wystawione na specjalnym druku pobranym w Referacie Finansowym i przekazanym zleceniobiorcy lub wykonawcy dzieła wraz z podpisaną umową.
28. Dokonując wypłaty diet radnym przestrzegać art.25 ust.6 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - wysokość diet przysługujących radnemu nie może przekroczyć w ciągu miesiąca łącznie półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 grudnia 1999 roku o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, jak również § 3 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu gminy stanowiącego, iż wysokości diety w gminach poniżej 15 tys. mieszkańców nie może przekraczać 50% maksymalnej diety.
29. Rozważyć możliwość wyegzekwowania zwrotu do budżetu Gminy wypłaconych b. Przewodniczącej Rady Miejskiej w Zelowie, z naruszeniem prawa, diet.
30. Przestrzegać art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe przy zawieraniu umów w sprawie zamówienia publicznego.
31. Okres za jaki należy naliczać karę umowną, obliczać z uwzględnieniem reguł określonych w ustawie Kodeks cywilny.
32. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość wymogom określonym w art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych oraz w postanowieniach specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
33. Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, wadium zwracać zgodnie z dyspozycją wskazaną w art.46 ust.1a ustawy Prawo zamówień publicznych.
34. Stosować art. 26 ust. 3a ustawy Prawo zamówień publicznych, który umożliwia zamawiającemu wezwanie wykonawcy do uzupełniania pełnomocnictw w sytuacji gdy ten nie złożył wymaganych pełnomocnictw albo złożył wadliwe pełnomocnictwa.
35. 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. W przypadku, gdy z kalkulacji kosztów systemu gospodarowania odpadami komunalnymi wynika, że ustalone stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są niewystarczające podjąć działania w celu przedstawienia Radzie Miejskiej projektu uchwały zwiększającej stawki tej opłaty.

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

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

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

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

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Zelowie.
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Zelowie.
3. aa.