

Łódź, dnia 20 sierpnia 2019 roku

Pan  
Andrzej Barylski  
Wójt Gminy Łowicz

WK – 602/32/2019

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 Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Łowicz<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017 – 2018 i okresu wcześniejszego, 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; wydatków (dotacji) na realizację zadań zleconych na podstawie umowy z jednostkami spoza sektora finansów publicznych; dotacji na rzecz szkół i przedszkoli publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego; pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego; wydatków na wynagrodzenia nauczycieli oraz gospodarowania odpadami komunalnymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

## **I.**

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 15 kwietnia – 4 czerwca 2019 roku. Protokół został podpisany w dniu 12 lipca 2019 roku.

## **W zakresie regulacji wewnętrznych**

W okresie kontrolowanym obowiązywała Instrukcja postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, wprowadzona zarządzeniem nr 54/13 Wójta Gminy Łowicz z dnia 31 grudnia 2013 roku. W dniu 20 listopada 2018 roku Wójt Gminy wydał zarządzenie nr 63/18 w sprawie wprowadzenia „Instrukcji postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu”. Zarządzenie zostało wydane na podstawie art. 15a ust. 2 w zw. z art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, która została uchylona z dniem 12 lipca 2018 roku. W dniu 12 lipca 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2018 r., poz. 723). Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, jednostki współpracujące opracowują instrukcje postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

## **W zakresie kontroli wewnętrznej**

1. Nie została udokumentowana realizacja standardów kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem oraz monitorowania i oceny. Zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, będącymi załącznikiem do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku (Dz.Urz.Min.Fin. z 2009 r., nr 15, poz. 84):
  - zarządzanie ryzykiem ma na celu zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany (pkt II. B. – cele i zarządzanie ryzykiem),
  - nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. W przypadku działu administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego należy uwzględnić, że cele i zadania są realizowane także przez jednostki podległe lub nadzorowane (pkt II. B – cele i zarządzanie ryzykiem),
  - zaleca się przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana, (pkt II. E – monitorowanie i ocena),
  - źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok (pkt II. E – monitorowanie i ocena).
2. Zarządzenie nr 6/02 Wójta Gminy Łowicz, którym ustalono Regulamin kontroli wewnętrznej urzędu i jednostek organizacyjnych gminy, został przyjęty na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o finansach

publicznych (Dz. U. nr 155, poz. 1014 ze zm.), która utraciła moc obowiązywania z dniem 1 stycznia 2006 roku.

3. Wójt Gminy Łowicz nie wskazał sposobu realizacji obowiązków w zakresie kontroli zarządczej w odniesieniu do samorządowych jednostek organizacyjnych, co stanowiło naruszenie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), z którego wynika, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

### **W zakresie kredytów, pożyczek, obligacji, poręczeń, akcji i udziałów**

1. W 2016 roku Rada Gminy Łowicz podjęła dwie uchwały dotyczące poręczeń, tj.: uchwałę nr XXVII/111/16 z dnia 30 sierpnia 2016 roku określającą łączną kwotę poręczeń na 2016 rok w wysokości 1.340.183,00 zł oraz nr XXVII/112/16 z dnia 30 sierpnia 2016 roku, gdzie określiła maksymalną kwotę poręczeń udzielanych przez Wójta Gminy Łowicz w roku budżetowym w wysokości 1.340.183,00 zł oraz wskazała źródło pokrycia spłat. Jednak w 2016 roku jednostka kontrolowana nie zaciągnęła zobowiązania z powyższego tytułu.

W dniu 30 stycznia 2017 roku Wójt Gminy Łowicz podpisał z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi umowę poręczenia pożyczki udzielonej przez Fundusz Związkowi Międzygminnemu „Bzura” (umowa o dofinansowanie w formie pożyczki i dotacji nr 23/OZ/PD/2016 z dnia 20 maja 2016 roku przyznająca Związkowi pożyczkę do kwoty 21.835.873,00 zł). Gmina poręczyła Związkowi Międzygminnemu „Bzura” zobowiązania z powyższego tytułu do kwoty 1.340.183,00 zł, stanowiącej kwotę pożyczki wraz z należnymi odsetkami w wysokości procentowego udziału Gminy w realizowanym zadaniu. Poręczenie zostało udzielone na okres od dnia 30 stycznia 2017 roku do dnia 31 sierpnia 2032 roku, z zastrzeżeniem zawartym w § 4 umowy, iż w wypadku opóźnienia dłużnika (Związek Międzygminny „Bzura”) w wykonaniu zobowiązań wynikających z umowy, po uprzednim pisemnym wezwaniu dłużnika do uregulowania zobowiązań wynikających z udzielonej pożyczki, wierzyciel może zwrócić się do poręczyciela o spełnienie świadczenia do kwoty wykazanej w § 2, tj. 1.340.183,00 zł, które poręczyciel (Gmina Łowicz) zobowiązuje się niezwłocznie zrealizować. Kontrola wykazała, że umowa poręczenia została podpisana bez uprzedniego określenia przez Radę Gminy Łowicz maksymalnej wysokości poręczeń w 2017 roku, co naruszało art. 94 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Ponadto, jednostka kontrolowana w 2017 roku zaplanowała nieprawidłową wysokość wydatków bieżących na wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę, przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, z naruszeniem art. 236 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, jak również nie uwzględniła zapisu § 4 w związku z § 2 zawartej umowy poręczenia.

Zgodnie z porozumieniem zawartym w dniu 29 czerwca 2017 roku pomiędzy Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi a Gminą Łowicz, umowa z dnia 30 stycznia 2017 roku dotycząca poręczenia spłaty pożyczki Związkowi Międzygminnemu „Bzura” uległa rozwiązaniu.

W dniu 14 lipca 2017 roku, pomiędzy Funduszem a Gminą Łowicz została zawarta nowa umowa poręczenia nr 11/2017, zgodnie z którą Gmina udzieliła poręczenia spłaty pożyczki Związkowi Międzygminnemu „Bzura” do kwoty 1.447.052,00 zł, co stanowiło kwotę pożyczki wraz z należnymi odsetkami, w wysokości procentowego udziału Gminy w realizowanym zadaniu. Poręczenie zostało udzielone na okres od dnia 14 lipca 2017 roku do dnia 31 października 2032 roku. W § 2 ust. 2 ww. umowy zawarto harmonogram kwot poręczenia. Przed zawarciem ww. umowy w dniu 13 lipca 2017 roku Rada Gminy Łowicz podjęła stosowne uchwały dotyczące poręczenia. W dniu 16 sierpnia 2017 roku zawarto aneks do umowy poręczenia, zgodnie z którym - w wypadku opóźnienia dłużnika w wykonaniu zobowiązań, wierzyciel może zwrócić się do poręczyciela o spełnienie świadczenia do kwoty wskazanej w danym roku budżetowym zgodnie z harmonogramem.

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

1. Analiza danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych za lata objęte kontrolą, wykazała następujące różnice:
  - dochody wykonane wykazane w sprawozdaniach Rb – 27S za 2017 i 2018 rok nie odzwierciedlały obrotów wykazanych na koncie 901. Różnica wynosiła 194.220,85 zł – 2017 rok i 448.570,99 zł – 2018 rok,
  - wydatki wykonane wykazane w sprawozdaniu Rb – 28S za 2018 rok nie odzwierciedlały obrotów wykazanych na koncie 902. Różnica wynosiła 134.406,54 zł,
  - w sprawozdaniu Rb-NDS za 2017 i 2018 rok wykazano dochody wykonane w 2017 i 2018 roku oraz wydatki wykonane w 2018 roku w wysokościach, które nie wynikały z obrotów kont 901 i 902.

Powyższe naruszało przepisy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015 ze zm.)<sup>2</sup> oraz przepisy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz.109)<sup>3</sup>.

2. W zakresie sprawozdań Rb – 27S za lata 2016 – 2017 i na dzień 30 września 2018 roku oraz sprawozdań Rb-PDP za lata 2016 - 2017 ujawniono następujące nieprawidłowości:
  - w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, sporządzonych według stanu na dzień 31 grudnia 2017 roku, nie wykazano skutków finansowych obniżenia górnych

---

<sup>2</sup> W zakresie sprawozdań za 2017 rok.

<sup>3</sup> W zakresie sprawozdań za 2018 rok.

stawek podatkowych w podatku od środków transportowych, które zgodnie z ewidencją księgową wyniosły 288.403,00 zł (w tym: 62.537,00 zł – osoby prawne i 225.866,00 zł – osoby fizyczne),

- w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, sporządzonych według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku, nie wykazano skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości i w podatku rolnym od osób prawnych, które zgodnie z ewidencją księgową wyniosły: 77.681,27 zł - podatek od nieruchomości osoby prawne i 864,00 zł – podatek rolny,
- w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-PDP, sporządzonych według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku, nie wykazano skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych, które wyniosły 7.638,91 zł,

Stwierdzone nieprawidłowości naruszały przepisy § 3 ust. 1 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 3 ust. 1 pkt 9 i 10 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

W związku z powyższymi nieprawidłowościami, w trakcie kontroli, w dniu 30 kwietnia 2019 roku jednostka sporządziła i przekazała do RIO w Łodzi korekty sprawozdań: Rb-27S i Rb -PDP za 2017 i 2018 rok,

- nie wykazano w sprawozdaniach Rb - 27S i Rb - PDP, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku, skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych za lata 2010 - 2014, w kwocie 405.079,13 zł, które zostały wyliczone na skutek nieprawidłowości stwierdzonych w tym zakresie w wyniku kontroli skarbowej przeprowadzonej w jednostce na podstawie postanowienia Dyrektora Urzędu Kontroli Skarbowej w Łodzi o wszczęciu postępowania kontrolnego nr: UKS10W3B.421.36.2015.1 z dnia 21 kwietnia 2015 roku i UKS10W3B.421.54.2015.1 z dnia 1 lipca 2015 roku. Wyżej wymieniona kwota została wykazana jedynie w sprawozdaniu Rb-27S, sporządzonym za okres od początku roku do dnia 30 września 2015 roku.

Wskazana kwota skutków finansowych powinna być wykazana w sprawozdawczości w związku ze stwierdzeniem przez kontrolę Urzędu Kontroli Skarbowej braku opodatkowania przez Gminę Łowicz mienia komunalnego, w latach 2010 - 2014. Zgodnie z § 3 ust.1 pkt 12 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej - skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy, dotyczące korekt deklaracji na podatek za lata ubiegłe, wykazuje się za okresy sprawozdawcze w roku,

w którym otrzymano od podatników korekty deklaracji (czyli w bieżącej sprawozdawczości, bez korygowania sprawozdań z lat ubiegłych).

### **W zakresie realizacji dochodów**

1. Stwierdzono, że od naliczanych i potrącanych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za 2018 rok kontrolowana jednostka nie pobrała należnego wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego płatnikowi zaliczek z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.). Szczegółowe zasady ustalania wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa, w relacji do kwoty pobranych podatków oraz tryb pobrania wynagrodzenia, określono w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2015 roku w sprawie wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 2154). Zgodnie z rozporządzeniem - płatnikom podatku dochodowego od osób fizycznych przysługuje wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków, wynoszące 0,3% kwoty podatków pobranych na rzecz budżetu państwa. Zaniechanie poboru przez Urząd Gminy Łowicz należnego wynagrodzenia płatnika za 2018 rok spowodowało zniżenie dochodów jednostki o kwotę 535,00 zł.
2. Analiza podejmowanych czynności windykacyjnych w stosunku do podatników posiadających zaległości w podatku od nieruchomości oraz w podatku rolnym (osoby fizyczne) wykazała, że podejmowano je nieterminowo, co szczegółowo opisano na stronach 70-- 72 protokołu kontroli. Powyższe nie spełniało wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483). Ponadto, zgodnie z art. 42 ust 5 ustawy o finansach publicznych - jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.
3. W dniu 29 grudnia 2006 roku Rada Gminy podjęła uchwałę nr III/17/06 w sprawie szczegółowych zasad i trybu umarzania, odraczania i rozkładania na raty należności pieniężnych Gminy Łowicz oraz jej jednostek organizacyjnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, oraz wskazania organów do tego uprawnionych. Wskazana uchwała została przyjęta na podstawie art. 43 ust. 2 nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych. W obowiązującym obecnie stanie prawnym, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego określa szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w ust. 1, warunki dopuszczalności pomocy publicznej

w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskaże organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg.

4. Umowa dzierżawy z dnia 4 października 2017 roku z Fundacją PROLAS na czas oznaczony od dnia 4 października 2017 roku do dnia 3 października 2022 roku została zawarta w trybie bezprzetargowym. Zgodnie z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.) - zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów. Rada Gminy Łowicz nie podjęła stosownej uchwały w tym zakresie.
5. Stwierdzono nieprawidłowości w obliczaniu czynszu dzierżawnego: [1] umowa z dnia 21 kwietnia 2017 roku dotycząca działki o nr. ew. 204, o pow. 1,82 ha - w roku rozpoczęcia i zakończenia umowy dzierżawy czynsz dzierżawny był obliczany za pełne miesiące, zamiast proporcjonalnie do ilości dni obowiązywania umowy w danym miesiącu, [2] umowa z dnia 23 marca 2018 roku dotycząca działki o nr ew. 341, o pow. 1,33 ha – za 2018 rok naliczono czynsz w wysokości 399 zł (za cały rok), zamiast prawidłowo 309 zł (proporcjonalnie do okresu trwania umowy w 2018 roku). Dzierżawca uiścił czynsz w dniu 14 czerwca w wysokości 399 zł. Z dniem 31 grudnia 2018 roku na podstawie wniosku dzierżawcy została rozwiązana umowa dzierżawy.
6. W przypadkach opóźnień w płatnościach czynszu dzierżawnego pobierano odsetki w nieprawidłowej wysokości, co wynikało z tego, że były one naliczane stawką dla odsetek podatkowych, zamiast ustawowych.

#### **W zakresie dotacji na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych**

1. Kryteria wskazane w zarządzeniu nr 2/18 Wójta Gminy Łowicz z dnia 26 stycznia 2018 roku w sprawie otwartego konkursu na realizację zadań publicznych w zakresie działalności pożytku publicznego na rok 2018 oraz w zarządzeniu nr 8/18 Wójta Gminy Łowicz z dnia 19 lutego 2016 roku w sprawie powołania składu oraz określenia regulaminu działania Komisji Konkursowej nie były tożsame. W ogłoszeniu o konkursie ofert nie zostały wymienione kryteria przytoczone w drugim zarządzeniu oraz w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 688): [1] proponowana jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których będzie realizowane zadania publiczne, [2] udział środków finansowych własnych lub pochodzących z innych źródeł przeznaczonych na realizację zadania. Natomiast zostały wskazane dodatkowe kryteria: [1] zadanie może realizować organizacja pozarządowa działająca na rzecz mieszkańców Gminy Łowicz, [2] zasięg terytorialny oferty, korzyści płynące dla mieszkańców gminy z realizacji zadania, [3] zgodność tematyki i zakresu

wniosków z celami statutowymi. Zgodnie z zapisem protokołu z posiedzenia, komisja konkursowa przy ocenianiu ofert brała pod uwagę 6 kryteriów wymienionych w zarządzeniu nr 8/18 (czyli inne niż wskazane w zarządzeniu w sprawie otwartego konkursu).

2. W ogłoszeniu otwartego konkursu ofert nie została podana charakterystyka kryteriów branych pod uwagę przy rozpatrywaniu ofert o przyznanie dotacji, ani nie została ustalona punktacja dla każdego z kryteriów. W dokumentacji brak było kart oceny merytorycznej złożonych ofert. Ustalenie odpowiedniej punktacji dla każdego z kryteriów jest szczególnie ważne w przypadku gdy liczba podmiotów ubiegających się o dotację jest wyższa niż liczba podmiotów, które otrzymały dotację oraz gdy podmioty otrzymały dotację w wysokości niższej niż wnioskowana ze względu na ograniczone środki budżetowe. Powyższe wpływa na transparentność postępowania oraz brak wątpliwości co do uzasadnienia wyboru podmiotów, którym przyznano dotację oraz wysokości dotacji.
3. Oferta realizacji zadania publicznego, umowa o realizację zadania publicznego, jak i sprawozdanie z wykonania zadania publicznego, zostały podpisane przez Prezesa Stowarzyszenia Kultury Fizycznej „ZRYW WYGODA”. Zgodnie ze Statutem Stowarzyszenia, będącym załącznikiem do oferty: [1] do kompetencji Zarządu należy reprezentowanie Stowarzyszenia na zewnątrz i działanie w jego imieniu (§ 26 ust 5 pkt f), [2] upoważnionym do zaciągania zobowiązań majątkowych jest Prezes wraz ze Skarbnikiem Stowarzyszenia (§ 35 ust. 3). Również w ofercie, w punkcie III. Informacja o sposobie reprezentacji oferenta(ów) wobec organu administracji publicznej, w tym imiona i nazwiska osób upoważnionych do reprezentowania oferenta(tów) wobec organu administracji publicznej, wraz z przytoczeniem podstawy prawnej zostali wpisani: Prezes i Skarbnik. Ponadto, zgodnie z treścią ogłoszenia otwartego konkursu ofert jednym z załączników, który trzeba było dołączyć do oferty, było aktualne pełnomocnictwo, upoważnienie zarządu głównego lub innego organu wykonawczego do złożenia ofert na realizację określonego zadania publicznego, podpisania umowy w tym zakresie, dysponowania uzyskanymi funduszami, rozliczenia z tych funduszy. W dokumentacji znajdowało się upoważnienie o ww. przedmiotowej treści, w którym został upoważniony Prezes Stowarzyszenia, jednakże zostało ono podpisane również wyłącznie przez niego.

### **W zakresie dotacji na rzecz szkół i przedszkoli publicznych i niepublicznych**

W wyniku kontroli dotacji udzielonej w 2018 roku dla Stowarzyszenia na Rzec Rozwoju Oświaty Gminy Łowicz, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Dotacja wypłacana w 2018 roku dla szkoły podstawowej i oddziałów przedszkolnych do września była obliczana na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, która w części dotyczącej zasad obliczania dotacji dla tych podmiotów przestała obowiązywać z dniem 1 stycznia 2018 roku. Zasady i tryb udzielania dotacji na rzecz jednostek



oświatowych uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2203 ze zm.). Prawidłowo dotacja dla szkoły podstawowej powinna zostać udzielona na podstawie art. 25 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły, w których jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego będącej dla tych szkół organem rejestrującym, w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty przewidzianej na takiego ucznia w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego oraz wskaźnika zwiększającego, o którym mowa w art. 14 ust. 1, natomiast dla oddziału przedszkolnego na podstawie art. 18 ww. ustawy, zgodnie z którym - prowadzone przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne publiczne szkoły podstawowe, w których zorganizowano oddział przedszkolny, niebędące szkołami specjalnymi otrzymują na każdego ucznia oddziału przedszkolnego z budżetu gminy dotację w wysokości równej podstawowej kwocie dotacji dla szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na takiego ucznia niepełnosprawnego oddziału przedszkolnego w szkole podstawowej w części oświatowej subwencji ogólnej dla gminy,

2. Miesięczna kwota dotacji na ucznia oddziału przedszkolnego oraz szkoły podstawowej wypłacana od stycznia do września została obliczona zgodnie z art. 78c ust. 3 pkt 2 oraz ust. 5 ustawy o systemie oświaty, czyli uwzględniając plan dochodów i wydatków na dzień 30 września 2017 roku oraz statystyczną liczbę uczniów - zgodnie z art. 78c ust. 2 (2/3 liczby uczniów na dzień 30 września 2016 + 1/3 liczby uczniów na dzień 30.09.2017).
3. Nie została przeprowadzona zgodnie z art. 43-45 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych tzw. „pierwsza aktualizacja” ani dla szkół podstawowych ani dla oddziałów przedszkolnych prowadzonych przez Stowarzyszenie.
4. Podczas dokonywania aktualizacji w październiku 2018 roku, przy wyliczaniu kwoty dotacji na ucznia oddziału przedszkolnego do sumy wydatków bieżących nie zostały doliczone wydatki z rozdziału 80146 – doksztalcenie i doskonalenie nauczycieli (na dzień 30 września 2018 roku – 31.363,00 zł).
5. Stwierdzono różnicę w wysokości 11.600,16 zł między dotacją przekazaną oddziałowi przedszkolnemu w 2018 roku a wysokością dotacji obliczonej w wyniku kontroli (zawyżenie kwoty dotacji). Powyższa różnica była konsekwencją przyjęcia niewłaściwego sposobu aktualizacji kwoty dotacji przez jednostkę kontrolowaną. Zgodnie z art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub

słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

Jednostka na skutek przeprowadzonej aktualizacji październikowej: [1] w listopadzie i grudniu wypłaciła dotację w wysokości 502,57 zł, [2] za miesiące styczeń – październik dokonała wyrównania odejmując od wysokości miesięcznej dotacji na dziecko (po aktualizacji), wysokość miesięcznej dotacji na dziecko obowiązującej od stycznia do października i mnożąc przez ilość dzieci, na które została wypłacona dotacja w miesiącach styczeń – październik – 502,57 zł – 361,07 zł = 141,50 zł x 1542 = 218.193,00 zł.

#### **W zakresie wydatków osobowych**

Stwierdzono rozbieżności między wysokością wypłaconej diety dla dwóch radnych w 2018 roku a wysokością diety jaka powinna zostać wypłacona, zgodnie z uchwałą nr XVI/69/11 Rady Gminy Łowicz w sprawie określenia zasad przyznawania, wysokości ryczałtu oraz zwrotu kosztów podróży służbowych dla radnych Gminy Łowicz. Kwota różnicy wynosiła 40 zł (2 radnych zamiast 200 zł i 300 zł miesięcznej diety, otrzymało odpowiednio kwotę 220 zł i 320 zł). Wskazana uchwała stanowiła, że należna zryczałtowana miesięczna dieta dla osób wymienionych w § 1 ulega obniżeniu o 20% w przypadku każdorazowej nieobecności radnego na posiedzeniu komisji, której jest członkiem lub sesji rady. Różnica w obliczeniach wynikała z przyjęcia odmiennej metodologii dokonywania potrąceń za nieobecności na sesjach lub posiedzeniach komisji: kontrolujące odliczały 20% za każdą nieobecność od kwoty bazowej, natomiast jednostka w przypadku pierwszej nieobecności odliczała 20% od kwoty bazowej, w przypadku drugiej od kwoty, którą otrzymała po potrąceniu pierwszych 20% itd.

#### **W zakresie wydatków inwestycyjnych i udzielania zamówień publicznych**

Zamawiający dokonał zwrotu wadium oferentowi w wysokości 13.800,00 zł w dniu 31 lipca 2018 roku, tj. z opóźnieniem w stosunku do daty zawarcia umowy (19 czerwca 2018 roku), czym naruszył wymogi określone w art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.), zgodnie z którym -zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a ustawy.

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

Jednostka nie ustaliła stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych.

### **W zakresie zadań realizowanych na podstawie porozumień**

Porozumienie między Gminą Łowicz a Miastem Łowicz zawarte w dniu 29 stycznia 2018 roku w sprawie współdziałania tych jednostek w zakresie wykonywania zadań lokalnego transportu zbiorowego na terenie Gminy Łowicz i Gminy Miasta Łowicza oraz udzielenia dotacji na ten cel, nie zostało ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, czym naruszono przepisy art. 13 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.) oraz § 10 przedmiotowego porozumienia. Przy czym wskazać należy, że warunkiem wejścia w życie ww. uchwały jest jej prawidłowe ogłoszenie, w tym wypadku w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

### **W zakresie wypłaty świadczeń przyznanych byłym nauczycielom z ZFŚS**

Wójt Gminy Łowicz w dniu 11 października 2018 roku wydał zarządzenie nr 54/18 wskazujące Szkołę Podstawową w Zielkowicach jako właściwą do naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami szkół przekazanych do prowadzenia Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju Oświaty Gminy Łowicz, co nastąpiło z dniem 1 września 2011 roku. Powyższe zarządzenie Wójt wydał z opóźnieniem w stosunku do terminu wskazanego w art. 134 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym – powinno to nastąpić w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2018 roku).

*Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponosi Wójt Gminy, Skarbnik Gminy oraz pracownicy merytoryczni w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

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

1. Dostosować obowiązującą w jednostce Instrukcję postępowania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu do regulacji wynikających z ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

2. Dokonać analizy ustalonych w jednostce procedur kontroli zarządczej, uwzględniając uwagi sformułowane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Określając procedury kontroli zarządczej brać pod uwagę m.in. treść standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, będących załącznikiem do Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku.
3. Sporządzając sprawozdania budżetowe przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
4. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-27S oraz Rb-PDP skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, w podatku rolnym i w podatku od środków transportowych oraz skutków finansowych udzielonych ulg i zwolnień w podatku od nieruchomości, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
5. Dokonać korekty rocznych sprawozdań Rb-27S i RB-PDP za 2015 rok, wykazując prawidłową kwotę skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych, uwzględniając kwotę 405.079,13 zł obliczoną w rezultacie kontroli Urzędu Kontroli Skarbowej, która to kontrola wykazała brak opodatkowania przez Gminę mienia komunalnego, w latach 2010-2014<sup>4</sup>.
6. Pobierać należne wynagrodzenie dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
7. Bieżąco i terminowo podejmować czynności zmierzające do wyegzekwowania zaległości podatkowych, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
8. Podjąć czynności w celu podjęcia przez Radę Gminy uchwały określającej szczegółowe zasady, sposób i tryb udzielania ulg, o których mowa w art. 59 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, warunki dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną, oraz wskazującej organ lub osobę uprawnione do udzielania tych ulg (na podstawie art. 59 ust.2 ustawy o finansach publicznych).

---

<sup>4</sup> Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej - korekty rocznego sprawozdania Rb-PDP wraz z uzasadnieniem oraz rocznego sprawozdania Rb-27S, wyłącznie w zakresie danych objętych sprawozdaniem Rb-PDP, jednostki samorządu terytorialnego dokonują do 5 lat wstecz licząc od końca roku budżetowego poprzedzającego rok stwierdzenia nieprawidłowości.

9. Zapewnić przestrzeganie art. 37 ust.4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym – zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu. Wojewoda albo odpowiednia rada lub sejmik mogą wyrazić zgodę na odstąpienie od obowiązku przetargowego trybu zawarcia tych umów.
10. Obliczać czynsz dzierżawny w wysokości proporcjonalnej do okresu trwania umowy w danym roku, zgodnie z postanowieniami zawartych umów.
11. Naliczać odsetki od nieterminowych wpłat czynszu dzierżawnego w prawidłowej wysokości.
12. Przy procedurze udzielania dotacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zapewnić aby kryteria oceny merytorycznej ofert były tożsame w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, w regulaminie pracy Komisji Konkursowej oraz w protokole z posiedzenia Komisji Konkursowej.
13. Rozważyć wprowadzenie punktacji dla każdego z kryteriów oceny merytorycznej ofert składanych w otwartym konkursie oraz formularzu oceny merytorycznej.
14. Weryfikować czy oferty dotyczące realizacji zadania publicznego, umowy zlecające wykonanie tego zadania oraz sprawozdania z realizacji zadania publicznego są podpisywane ze strony beneficjenta przez odpowiednie, umocowane do tego osoby.
15. Dotacji na rzecz jednostek oświaty udzielać zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, szczególnie z art. 18 ust. 1 i 25 ust. 1 ustawy, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
16. Potrąceń z diet z tytułu nieobecności radnego na sesjach i posiedzeniach komisji dokonywać w sposób zgodny z zasadami określonymi w uchwale Rady Gminy.
17. Zwrotu wadium dokonywać w terminie określonym w art. 46 ust. 1 i 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
18. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych.
19. Przestrzegać obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego porozumień w sprawie wykonywania zadań publicznych zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego.

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

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

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

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

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

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Gminy Łowicz.

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Łowicz.

aa.