

Łódź, dnia 21 sierpnia 2019 roku

Pan  
Damian Szczytowski  
Wójt Gminy Rusiec

WK – 602/34/2019

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 Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Rusiec<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017 - 2018 oraz z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

## **I.**

### **W zakresie ustaleń organizacyjnych**

1. Urząd Gminy w Ruścu prowadził w latach 2017-2018 roku obsługę finansowo księgową Gminnego Ośrodka Kultury w Ruścu. Natomiast Zespół Szkolno-Przedszkolny w Ruścu prowadził obsługę finansowo księgową Zespołu Szkolno-Przedszkolnego w Woli Wiązowej. Kontrolującym nie przedstawiono jednak uchwały Rady Gminy, która określałaby jednostki obsługujące

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne prowadzone były w dniach 15 kwietnia 2019 roku – 12 czerwca 2019 roku. Protokół kontroli podpisany został w dniu 11 lipca 2019 roku.

i obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi, podjętej na mocy aktualnie obowiązującego w tym zakresie art. 10b ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 roku poz. 506 ze zm.). Od dnia 1 stycznia 2016 roku w zakresie wspólnej obsługi obowiązują regulacje wynikające z ustawy z dnia 25 czerwca 2015 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045), wprowadzające w treści ustawy o samorządzie gminnym zasady organizowania i wykonywania wspólnej obsługi wszelkiego rodzaju gminnych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych. Zgodnie ze zmienionym brzmieniem art. 5 ust. 9 ustawy o systemie oświaty, możliwość organizowania wspólnej obsługi szkół i placówek na podstawie ustawy o systemie oświaty dotyczy tylko jednostek oświatowych prowadzonych przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o systemie oświaty przestały, zatem być podstawą organizowania wspólnej obsługi szkół samorządowych, a stały się nią ogólne regulacje zawarte w ustawie o samorządzie gminnym, dotyczące wszystkich jednostek organizacyjnych gminy. Na mocy art. 10a ustawy o samorządzie gminnym - gmina może zapewniać obsługę w szczególności administracyjną, finansową i organizacyjną dla jednostek organizacyjnych zaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych, gminnych instytucji kultury oraz innych zaliczanych do sektora finansów publicznych gminnych osób prawnych. W zakresie jednostek budżetowych zastosowanie znajdują regulacje zawarte w art. 10b ust. 2 i art. 10c ustawy o samorządzie gminnym. Dla zorganizowania wspólnej obsługi jednostek budżetowych (w tym szkół) - zgodnie z przepisami obowiązującymi od dnia 1 stycznia 2016 roku - niezbędne jest podjęcie przez radę gminy uchwały na podstawie art. 10b ust. 2 ww. ustawy, określającej w szczególności jednostkę obsługującą, jednostki obsługiwane oraz zakres obowiązków powierzonych jednostce obsługującej w ramach wspólnej obsługi. Zakres wspólnej obsługi określony uchwałą Rady Gminy musi być wyznaczony z uwzględnieniem regulacji zawartych w art. 10c ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Z przepisu tego wynika, że obowiązki powierzone jednostce obsługującej nie mogą obejmować kompetencji kierowników jednostek obsługiwanych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie. Wspólna obsługa nie może zatem polegać na jakiegokolwiek formie dysponowania przez jednostkę obsługującą środkami jednostek obsługiwanych. Ponadto art. 10c ust. 2 ustawy wskazuje, że w przypadku powierzenia jednostce obsługującej obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych są one przekazywane w całości (wynika z tego m.in., że to kierownik jednostki obsługującej - wójt, jeżeli jednostką obsługującą będzie Urząd Gminy - ma sporządzać i aktualizować dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości jednostek obsługiwanych, a także podpisywać ich sprawozdania). Natomiast w zakresie gminnych instytucji kultury i samorządowych osób prawnych postawiono wymóg zawarcia porozumienia (art. 10b ust. 3 ustawy) w celu przystąpienia do wspólnej obsługi, po uprzednim zgłoszeniu wójtowi takiego zamiaru.

Porozumienie takie (między jednostką obsługującą a obsługiwaną) powinno regulować zakres wspólnej obsługi.

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

1. W 2018 roku wyodrębniono następujące rejestry dla operacji ewidencjonowanych w księgach budżetu Gminy Rusiec (organ):
  - „Organ” - dla dochodów i wydatków budżetu gminy Rusiec,
  - „Wspieramy i poszerzamy horyzonty” – dla dochodów i wydatków realizowanych przez budżet Gminy Rusiec dla projektu o wskazanej nazwie,
  - „Organ – Program grantowy „Remont pomieszczeń świetlicy wiejskiej w Aleksandrowie wraz z montażem kotła c.o. na ekogroszek PG 16/132/8-2/2017/G” – dla dochodów i wydatków realizowanych przez budżet Gminy Rusiec dla projektu o wskazanej nazwie.

Regulacje wewnętrzne jednostki (§ 1 pkt 34 w załączniku nr 2 do zarządzenia Wójta Gminy nr 2/2018 z dnia 10 stycznia 2018 roku w sprawie polityki rachunkowości) określały, że ewidencję księgową projektów unijnych prowadzi się przy pomocy odrębnego systemu księgowego lub odpowiedniego kodu księgowego dla wszystkich operacji związanych z projektem, co szczegółowo regulują odrębne zarządzenia. Zarządzenia zostały wydane dla czterech projektów: [1] „Modernizacja świetlicy wiejskiej w budynku Domu Kultury w Woli Wiązowej” - zarządzenie nr 59/2018 z 10 września 2018 roku, [2] „Doposażenie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w Gminie Rusiec” – zarządzenie nr 41A/2018 z 29 czerwca 2018 roku, [3] „Remont pomieszczeń świetlicy wiejskiej w Aleksandrowie wraz z montażem kotła c.o. na ekogroszek” – zarządzenie nr 20/2018 z 27 kwietnia 2018 roku, [4] „Wspieramy i rozszerzamy horyzonty” zarządzenie nr 36/2016 z dnia 1 września 2016 roku. W zarządzeniach [1] i [2] wskazano kody jakie przyjmuje się do ewidencji operacji z danego projektu oraz określono konta analityczne, na których ewidencjonowane są te operacje w ewidencji budżetu Gminy Rusiec oraz w ewidencji Urzędu Gminy. Natomiast w przypadku zarządzeń nr [3] i [4] wskazano, że operacje ewidencjonowane będą w osobnych rejestrach.

Ustalono, że w przypadku wyodrębnionych rejestrów możliwe było uzyskanie wydruku księgi głównej dla wybranego konta zawierającego dane z tych rejestrów, jednak wydruk księgi głównej mógł nastąpić dla jednego lub obu rejestrów w zależności od opcji wybranej przez operatora. Niemożliwe natomiast było dokonywanie księgowania pomiędzy rejestrami (np. po stronie Wn konta w rejestrze „Organ” w korespondencji ze stroną Ma konta w rejestrze „Wspieramy i poszerzamy horyzonty”), co skutkuje naruszeniem zasady podwójnego zapisu. Nie można też uznać prowadzonych rejestrów za dzienniki częściowe, gdyż w dziennikach częściowych nr operacji zazwyczaj poprzedzony jest kodem, który umożliwia identyfikację dziennika lub rejestru, z którego pochodzi ten zapis, natomiast w jednostce numeracje są nadawane dowodom niezależnie dla każdego z rejestrów bez oznacznika, z którego

wynikałaby przynależność operacji do któregoś z rejestrów. W poszczególnych rejestrach możliwe również było nadawanie takich samych numerów analityk dla poszczególnych kont (np. dla konta 201), co oznacza, że w kilku rejestrach mogło występować to samo konto analityczne, a na nim różne zapisy. Takie działanie również przeczy zasadzie systematycznego zapisu, gdyż zgodnie z nią - księgi rachunkowe powinny być prowadzone w sposób umożliwiający uzyskanie rzetelnych informacji w wybranym przekroju. Na wydruku zbiorczym dla kilku rejestrów możliwe było, że np. dwa razy występowało konto 201-1, ale za każdym razem były na nim inne zapisy i sumy obrotów. Taki sposób konstrukcji rejestrów sugeruje, że nie było możliwości prowadzenia jednej księgi głównej, a jedynie istniała możliwość uzyskania wspólnego wydruku dla wybranych rejestrów. Program nie generował automatycznie wydruku księgi głównej dla wszystkich rejestrów, a to operator dokonywał wyboru, dla których rejestrów chce dokonać wydruku księgi głównej. Taki stan rzeczy mógł powodować, że wydruk zapisów na wybranym koncie (księgi głównej) mógł zostać wykonany dla określonej liczby rejestrów, a niektóre operacje mogły zostać pominięte, jeśli nie dokonano wyboru określonego rejestru.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 15 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.), stosownie do których to regulacji - księga główna zawiera zapisy o zdarzeniach, które zostały ujęte uprzednio lub równocześnie w dzienniku, co oznacza, że w księdze głównej znajdują się wszystkie zdarzenia, które zostały zarejestrowane w dzienniku (bądź dziennikach częściowych). Artykuł 13 ust. 1 ustawy stanowi, że księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą:

1. dziennik;
2. księgę główną;
3. księgi pomocnicze;
4. zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych;
5. wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz).

Natomiast art. 15 mówi, że konta księgi głównej zawierają zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym. Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Zapisów na określonym koncie księgi głównej dokonuje się w kolejności chronologicznej.

Zastosowana w 2018 roku forma prowadzenia ksiąg rachunkowych dla ewidencji operacji gospodarczych dotyczących dochodów i wydatków ewidencjonowanych w księgach budżetu Gminy Rusiec była niepoprawna. W związku z powyższym Gmina Rusiec powinna od 2020 roku zaprowadzić jedną księgę główną dla budżetu Gminy Rusiec.

2. Wójt Gminy Rusiec w dniu 19 grudnia 2016 roku wydał zarządzeniem nr

51/2016 w sprawie centralizacji rozliczeń podatku od towarów i usług Gminy Rusiec. W procedurze rozliczania podatku od towarów i usług w Gminie Rusiec, stanowiącej załącznik do zarządzenia, określono między innymi, że podatek naliczony wykazywany do odliczenia w częściowej deklaracji VAT-7 będzie zwracany jednostce z rachunku Gminy Rusiec. W przypadku, gdy z deklaracji VAT-7 lub z korekty złożonej przez Gminę Rusiec wynika kwota podatku do zwrotu, podatek naliczony zostanie przekazany jednostce z rachunku Gminy Rusiec po otrzymaniu tych środków z Urzędu Skarbowego nie później niż po upływie 30 dni. Powyższy zapis został zmieniony w dniu 10 maja 2019 roku zarządzeniem nr 36/2019 Wójta Gminy Rusiec, którym wykreślono zapisy dotyczące zwracania nadwyżki podatku naliczonego nad należnym jednostkom organizacyjnym. Wskazać należy, że przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 roku o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U z 2018 r., poz. 280), nie przewidują przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku VAT do jednostek budżetowych. Natomiast jednostka samorządu terytorialnego decyduje według swojego uznania o przekazaniu tej nadwyżki jedynie do zakładu budżetowego.

3. Skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych, wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP za 2017 rok dotyczące osób fizycznych, zostały zaniżone o kwotę 146,50 zł. Ustalono również, że skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP za 2018 rok dotyczące osób prawnych zostały zawyżone o kwotę 40,05 zł i powinny wynieść 24.724,21 zł. Przyczyny nieprawidłowości opisano szczegółowo w protokole kontroli.
4. Ustalono, że jednostka nie prowadziła ewidencji szczegółowej do konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, wg podziałek klasyfikacji budżetowej. Zgodnie z obowiązującym w okresie objętym kontrolą zakładowym planem kont Urzędu Gminy Rusiec, stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 2/2018 Wójta Gminy Rusiec z dnia 10 stycznia 2018 roku w sprawie zasad (polityki) rachunkowości wraz z planem kont dla Urzędu Gminy Rusiec (obowiązywał od dnia 1 stycznia 2018 roku), konto 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej oraz budżetów, których należności dotyczą. W okresie wcześniejszym zasady rachunkowości podatkowej regulowała dokumentacja wprowadzona zarządzeniem nr 57/2016 Wójta Gminy Rusiec z dnia 23 grudnia 2016 roku, w której zawarto analogiczny do wyżej powołanego opis zasad funkcjonowania konta 221.

Na powinność prowadzenia ewidencji analitycznej konta 221 wg podziałek klasyfikacji budżetowej wskazuje również opis zasad jego działania ujęty w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U z 2017 r., poz. 1911).

5. Pobranych przez inkasentów wpłat z tytułu podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego - od osób fizycznych) nie ewidencjonowano na koncie pozabilansowym 991 - Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników. Stosownie do § 26 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 208 poz. 1375), na koncie pozabilansowym 991 powinny być ewidencjonowane rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników.

6. W 2017 roku w kwocie odsetek ujętych w § 8110 uwzględniono prowizję w kwocie 3.000,00 zł z tytułu usług świadczonych przez bank w ramach umowy o przeprowadzenie emisji obligacji. W 2018 roku w kwocie odsetek w § 8110 uwzględniono wynagrodzenie w kwocie 10.000,00 zł za wykonanie zlecenia organizowania i obsługi emisji niepublicznej 2.000 sztuk obligacji.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.), § 811 obejmuje odsetki od samorządowych papierów wartościowych lub zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego kredytów i pożyczek. Dla prowizji związanych z emisją obligacji komunalnych przeznaczony został § 809 - koszty emisji samorządowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje.

7. Na dzień 31 grudnia 2018 roku wystąpiły odsetki od wyemitowanych w latach 2014, 2017 i 2018 obligacji, obciążające koszty 2018 roku, a płatne w 2019 roku. Wymienione szczegółowo w protokole kontroli odsetki powinny zostać ujęte w ewidencji budżetu Gminy w 2018 roku, jako koszt tego roku poprzez zaewidencjonowanie na koncie Wn 909 – Rozliczenia międzyokresowe Ma 260 – Zobowiązania finansowe. Należy mieć jednak na uwadze, że analogiczna sytuacja miała miejsce na dzień 31 grudnia 2017 roku. Zgodnie z umowami emisji obligacji na koniec 2017 roku również wystąpiły odsetki obciążające koszty 2017 roku, a płatne w 2018 roku.

Stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy o rachunkowości, dla zachowania zasady współmierności przychodów i kosztów należy rozliczyć koszty i przychody związane z prowadzeniem działalności przez jednostkę sektora finansów publicznych w tych okresach sprawozdawczych, których dotyczą.

## W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. Podatnik podatku od nieruchomości od osób prawnych o nr konta (...)<sup>2</sup> - wykazał w deklaracji na podatek od nieruchomości na lata 2017-2018, w pozycji - grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej powierzchnią 57.904 m<sup>2</sup> (użytki rolne oraz tereny przemysłowe). Z wypisu z rejestru gruntów wynikało, że podatnik posiada również inne grunty rolne (...)<sup>3</sup>, na które złożył deklaracje na podatek rolny na lata 2017-2018. Z przedłożonego kontrolującym zawiadomienia o zmianie w danych ewidencji gruntów i budynków z dnia 8 lutego 2018 roku (...)<sup>4</sup> wynikało, że spółka stała się właścicielem nieruchomości gruntowych (...)<sup>5</sup>. Nabycie przedmiotowych nieruchomości zostało potwierdzone złożonymi deklaracjami na podatek leśny (29 maja 2018 roku) oraz rolny (korekta z dnia 22 listopada 2018 roku). Korektą deklaracji na podatek od nieruchomości złożoną dnia 29 maja 2018 roku przyjęto od miesiąca marca 2018 roku do podstawy opodatkowania 193 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego.

W takim stanie faktycznym organ podatkowy powinien dokonać czynności sprawdzających czy ww. grunty rolne i leśne nie pozostają faktycznie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Czynności sprawdzające należało przeprowadzić w celu ustalenia prawidłowej podstawy opodatkowania, biorąc pod uwagę definicję legalną gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wynikającą z art. 1a ust.1 pkt 3 ustawy 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170). Zgodnie z powołanym przepisem – grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej to grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z zastrzeżeniem ust. 2a, w myśl którego do gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej nie zalicza się: 1) budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami; 2) gruntów, o których mowa w art. 5

---

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

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

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

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

ust. 1 pkt 1 lit. b i d; 3) budynków, budowli lub ich części, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek, budowlę lub ich części z użytkowania).

W przypadku, gdy przedsiębiorca zajmuje wymienione użytki rolne pod działalność gospodarczą, to powinien od tego momentu płacić podatek od nieruchomości.

Czynności sprawdzające powinny zostać dokonane na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.), zgodnie z którym - organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających mających na celu m.in. stwierdzenie formalnej poprawności złożonych deklaracji podatkowych oraz ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

W trakcie czynności kontrolnych przedłożono kontrolującym oświadczenia podatnika, z których wynikało, że grunty wykazane przez spółkę w deklaracjach na podatek rolny i leśny nie są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej.

2. W kontrolowanym okresie, przypis zobowiązania podatku od nieruchomości od osób fizycznych następował w dacie wydania decyzji przed skutecznym jej doręczeniem (przypis następował zbyt wcześnie). Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa, zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.
3. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od środków transportowych osób fizycznych stwierdzono, że organ podatkowy nie dokonywał kontroli składanych przez podatników deklaracji. Powyższe dotyczyło:
  - naczepy (DMC zespołu 35,5 t, 3 osie) – w wyniku kontroli stwierdzono, że przedmiotowy pojazd został wykazany w deklaracji na: [1] 2017 rok wg stawki 778 zł, tj. jak dla pojazdów posiadających DMCZP w przedziale 12-38 ton (podatnik zadeklarował 35,5 tony), [2] 2018 rok wg stawki 1.182 zł, tj. jak dla pojazdów posiadających DMCZP nie mniej niż 38 ton (podatnik zadeklarował 40 ton). Przypis podatku za lata 2017-2018 odpowiadał wartościom zadeklarowanym przez podatnika. W trakcie czynności kontrolnych, tj. w dniu 30 maja 2019 roku, przedłożono kontrolującym korektę deklaracji za rok 2018 wraz z kserokopią dowodu rejestracyjnego, z których wynikało, że DMCZP wynosi 35,5 tony. Zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Gminy stawka podatku w 2018 roku dla naczepy o ww. parametrach wynosiła 878 zł na rok. W związku z powyższym w 2018 roku podatek został zawyżony o 304 zł. Z dniem 31 maja 2019 roku na podstawie złożonej korekty deklaracji dokonano w ewidencji podatkowej odpisu należnego podatku,
  - ciągnika siodłowego (DMC zespołu 40 t, 2 osie) – w wyniku kontroli stwierdzono, że przedmiotowy pojazd został wykazany w deklaracji na:



[1] 2017 rok wg stawki 1.621 zł, tj. jak dla pojazdów posiadających 2 osie,  
[2] 2018 rok wg stawki 1.700 zł, tj. jak dla pojazdów posiadających 2 osie (podatnik zadeklarował 3 osie). Przypis podatku za lata 2017-2018 odpowiadał wartościom jak dla pojazdu posiadającego 2 osie. W trakcie czynności kontrolnych, tj. w dniu 30 maja 2019 roku, przedłożono kontrolującemu korektę deklaracji za rok 2018 wraz z kserokopią dowodu rejestracyjnego, z których wynikało, że przedmiotowy pojazd posiada 2 osie jezdne. Zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Gminy stawka podatku w 2018 roku dla ciągnika o ww. parametrach wynosiła 1.700 zł na rok. W związku z faktem, że wykazane w deklaracji DT-1 złożonej wg terminu ustawowego (I deklaracja do dnia 15 lutego roku podatkowego) oraz w ewidencji podatkowej (przypis) kwota należnego za 2018 rok podatku odpowiadała stawce podatku określonego uchwałą nr XXIX/241/2017 złożona korekta nie wymagała zmian w ewidencji podatkowej,

- naczepy (DMC zespołu 34 t, 2 osie, zawieszenie pneumatyczne) – w wyniku kontroli stwierdzono, że przedmiotowy pojazd został wykazany w deklaracji na: [1] 2017 rok (złożonej w trakcie roku podatkowego – nabycie pojazdu z dniem 27 czerwca 2017 roku) wg stawki 1.700 zł (1.700 zł/12 mies. x 6 mies. = 850 zł), tj. jak dla pojazdów posiadających inny rodzaj zawieszenia, [2] 2018 rok wg stawki 1.507 zł, tj. jak dla pojazdów posiadających zawieszenie pneumatyczne. Przypis podatku za lata 2017-2018 odpowiadał wartościom zadeklarowanym przez podatnika. W trakcie czynności kontrolnych, tj. w dniu 31 maja 2019 roku, przedłożono kontrolującemu korektę deklaracji za rok 2017, z której wynikało, że przedmiotowy pojazd posiada zawieszenie pneumatyczne. Zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Gminy stawka podatku w 2017 roku dla naczepy o ww. parametrach wynosiła 1.407 zł na rok (1.407 zł/12 mies. x 6 mies. = 704 zł). W związku z powyższym w 2017 roku podatek został zawyżony o 146,00 zł. Z dniem 31 maja 2019 roku na podstawie złożonej korekty deklaracji dokonano w ewidencji podatkowej odpisu należnego podatku.

łącznie w skontrolowanej próbie podatek od środków transportowych od osób fizycznych w roku 2017 został zawyżony o 146,00 zł, a w roku 2018 o kwotę 304 zł. Zgodnie z art. 274 § 1 ww. ustawy - w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera błędy rachunkowe lub inne oczywiste omyłki bądź że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, organ podatkowy w zależności od charakteru i zakresu uchybień: 1) koryguje deklarację, dokonując stosownych poprawek lub uzupełnień, jeżeli zmiana wysokości zobowiązania podatkowego, kwoty nadpłaty, kwoty zwrotu podatku albo kwoty nadwyżki podatku do przeniesienia lub wysokości straty w wyniku tej korekty nie przekracza kwoty 5.000 zł; 2) zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość. Stosownie natomiast do art. 274a ww. ustawy, organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia

deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

4. Gmina nabyła od osób prywatnych w miesiącach styczeń, luty, marzec, maj i sierpień 2018 roku 160.761 m<sup>2</sup> (16,0761 ha) działek rolnych, sklasyfikowanych w ewidencji gruntów jako użytki rolne klasa IV, V i VI. Ceny nabycia działek określono w uchwałach Rady Gminy wyrażających zgodę na nabycie działek, a następnie w protokołach uzgodnień ze sprzedającymi (osobami fizycznymi). Gmina nie zleciła sporządzenia wyceny nabywanych działek rzeczoznawcom majątkowym. Ceny nabytych działek kształtowały się w przedziale 5,10 – 13,26 zł/m<sup>2</sup>. Średnia cena działek to 7,58 zł/m<sup>2</sup>. W aktach notarialnych Wójt Gminy Rusiec Dariusz Woźniak oświadczył, że nabycie przedmiotowych nieruchomości nastąpiło na potrzeby Gminy Rusiec do jej zasobu nieruchomości.

W okresie objętym kontrolą Gmina Rusiec nie posiadała ustalonych zasad gospodarowania mieniem komunalnym, tym samym Rada Gminy nie określiła procedury, w jakiej dopuszczalne jest nabycie nieruchomości. Należy mieć na uwadze, że co do zasady każdy zakup powinien być poprzedzony rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym danej nieruchomości. Z powyższych ustaleń wynika, że ceny ww. nieruchomości ustalono w protokołach uzgodnień ze sprzedającymi, jednak podstawą tych rokowań powinna być wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Pomimo, że przepisy prawa nie stawiają takiego wymagania, to ze względu na przepisy regulujące prowadzenie prawidłowej gospodarki finansami publicznymi, zasadne wydaje się sporządzenie operatu szacunkowego i nabycie nieruchomości za cenę nie wyższą niż określona przez taki operat. Z ustaleń kontroli zawartych w protokole kontroli wynikało, że w przypadku działek oznaczonych numerami 2025/2, 2029, 2031/2 i 2033/2, 2041/1 i 2041/2, 2046, 2047 i 2027/2 cena szacunkowa określona dla celów sprzedaży ww. nieruchomości – była niższa niż cena nabycia ustalona w uchwałach Rady Gminy i protokołach uzgodnień ze zbywcami nieruchomości.

Stosownie do art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869) - wydatki publiczne powinny być dokonywane: 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

5. Zarządzeniem nr 33/2018 z dnia 11 czerwca 2018 roku Wójt Gminy Rusiec ogłosił pierwszy przetarg ustny ograniczony na sprzedaż nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy Rusiec.

Warunki przetargowe mogły być spełnione tylko przez ograniczoną liczbę osób, tj. osób, które są podmiotami uprawnionymi do nabycia nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów art. 2a ust. 1 i 2 oraz art. 6 ww. ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Organizator przetargu zastrzegł spełnienie przez nabywcę dodatkowych warunków – nabywca zobowiąże się do:

- zakupu minimum 6 kolejno przyległych do siebie działek oraz
- zrealizowania w ciągu trzech lat (licząc od dnia zawarcia umowy przenoszącej własność) inwestycji o wartości minimum 15 milionów złotych oraz
- utworzenia w ciągu 3 lat (licząc od dnia zawarcia umowy przenoszącej własność) 100 miejsc pracy.

Ponadto, w ogłoszeniu zastrzeżono, że nabywca w razie nie dotrzymania ww. zobowiązań – w okresie 3 lat od dnia zawarcia umowy kupna – sprzedaży – zobowiązuje się do zapłaty na rzecz Gminy Rusiec kwoty w wysokości 200% ceny sprzedaży nabytych nieruchomości.

Ustalenie wyżej wymienionych warunków przetargowych w przetargu ograniczonym pozostawało w sprzeczności z obowiązującymi przepisami prawa.

Należy wskazać, że o tym, czy działkę można zabudować (zrealizować inwestycję), decyduje plan zagospodarowania przestrzennego gminy, a w przypadku jego braku - decyzja o warunkach zabudowy wydana przez gminę. Na tej podstawie stwierdza się, czy działka może, czy nie może być zabudowana.

W myśl art. 4 ust.1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1945 ze zm.), ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Z ustaleń kontroli wynikało, że ww. nieruchomości przeznaczone przez Gminę do sprzedaży to nieruchomości gruntowe, dla których nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie wydano dla nich decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W przypadku dwóch działek brak było dostępu do drogi publicznej. Działki nie są zabudowane, ogrodzone oraz nie są uzbrojone, są w zasięgu linii elektroenergetycznej i sieci wodociągowej. Z kolei, zgodnie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rusiec, przyjętym uchwałą Rady Gminy nr XXX/214/2009 - przedmiotowe działki zostały przeznaczone pod tereny trwałych użytków zielonych, zadrzewień, dolin rzecznych. Zgodnie z ewidencją gruntów działki zostały sklasyfikowane jako użytki rolne klasa IV, V i VI.

Z informacji uzyskanych od Skarbnika Gminy wynikało, że w roku 2018 przeprowadzono analizę zasadności sporządzenia zmiany studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rusiec oraz planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Rusiec ze względu na konieczność stworzenia warunków dla wielofunkcyjnego rozwoju Gminy, rozwoju funkcji produkcyjno – magazynowych, w tym w zakresie przetwórstwa rolno – spożywczego.

W dniu 20 września 2018 roku Gmina zawarła umowę z Gabrielem Ferlińskim (...) <sup>6</sup>, prowadzącym działalność pn. INTERPROJEKT Gabriel Ferliński, na wykonanie usługi polegającej na sporządzeniu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rusiec, zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/312/2018 oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Rusiec, obręb geodezyjny nr 16 - zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/313/2018. Wykonawca zobowiązał się do wykonania usługi od dnia podpisania umowy do dnia: [1] 23 czerwca 2019 roku w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rusiec, [2] 24 lipca 2019 roku w zakresie planu fragmentu wsi Rusiec, obręb geodezyjny nr 16. Strony ustaliły wynagrodzenie za wykonanie dwóch opracowań planistycznych w wysokości 50.430,00 zł brutto. Zapłata wynagrodzenia będzie dokonana po odbiorze końcowym dokumentacji w 2019 roku.

Tym samym, z powyższego wynika, że prace nad zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rusiec oraz zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Rusiec w dacie ogłoszenia przetargu, tj. 11 czerwca 2018 roku - jeszcze się nie zaczęły. Umowę na wykonanie usługi polegającej na sporządzeniu zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rusiec, zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/312/2018 oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu wsi Rusiec, obręb geodezyjny nr 16, zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr XXXVII/313/2018, podpisano dopiero w dniu 20 września 2018 roku. Również dopiero w dniu 20 maja 2019 roku Rada Gminy Rusiec podjęła uchwałę nr VI/69/2019 w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu obrębu Rusiec, obręb geodezyjny nr 16 oraz uchwałę nr VI/68/2019 w sprawie zmiany uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Rusiec.

W dniu ogłoszenia przetargu na sprzedaż działek, tj. 11 czerwca 2018 roku – sprzedaż/nabycie działek rolnych było obwarowane specjalnymi restrykcjami. Od dnia 30 kwietnia 2016 roku przepisy prawa określały, że nabywcami ziemi rolnej o powierzchni powyżej 30 arów mogą być rolnicy indywidualni, parki narodowe, kościoły, Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego. Z powyższego wynikało, że oprócz konkretnych

---

<sup>6</sup> 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.

jednostek organizacyjnych, obywatelem uprawnionym do nabywania ziemi rolnej jest rolnik indywidualny. Ustawodawca za rolnika indywidualnego przyjmuje osobę o kwalifikacjach rolniczych, która ma nie więcej niż 300 ha ziemi, zamieszkuje teren, w którym posiada działkę i od pięciu lat samodzielnie nią gospodaruje.

Powyższe wskazuje na uchybienia w procedurze zbycia ww. nieruchomości gruntowych, w szczególności nierzetelne sformułowanie warunków związanych z nabyciem nieruchomości będących przedmiotem przetargu.

Należy mieć na uwadze, że stosownie do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym, obowiązkiem osób uczestniczących w zarządzaniu mieniem komunalnym jest zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu zgodnie z przeznaczeniem tego mienia i jego ochrona.

6. Ogłoszenie o pierwszym przetargu ustnym ograniczonym na sprzedaż nieruchomości gruntowych, stanowiących własność Gminy Rusiec (zarządzenie nr 33/2018 Wójta Gminy Rusiec z dnia 11 czerwca 2018 roku), zamieszczono w prasie 29 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Ogłoszenie o przetargu opublikowano w prasie w dniu 12 czerwca 2018 roku, a termin przetargu określono na dzień 10 lipca 2018 roku. Zgodnie natomiast z § 6 ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1490) - w przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10 000 euro, wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu.
7. W wyniku kontroli postępowania przetargowego na sprzedaż nieruchomości wskazanych w zarządzeniu nr 33/2018 Wójta Gminy Rusiec z dnia 11 czerwca 2018 roku w sprawie ogłoszenia o pierwszym przetargu ustnym ograniczonym na sprzedaż nieruchomości gruntowych, stwierdzono że w odniesieniu do ww. nieruchomości nie przeliczono ich ceny wywoławczej na równowartość euro wg kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski na dzień dokonania przeliczenia, którego to wymóg wynikał z § 6 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
8. W umowach najmu lokali mieszkalnych (objętych próbą kontroli) określono, że czynsz jest płatny po wystawieniu rachunku do dnia 1-go każdego miesiąca. Z kolei na fakturach określono termin płatności w przedziale do 10-12 dnia następnego miesiąca. Najemcy regulowali czynsz zgodnie z terminami wynikającymi z faktur. W umowie dzierżawy zawartej w dniu 1 października 2001 roku z Polską Telefonią Cyfrową SA określono, że czynsz jest płatny w terminie 30 dni, licząc od dnia otrzymania przez dzierżawcę faktury VAT, wystawionej przez wydzierżawiającego w pierwszych dniach każdego miesiąca obrachunkowego. Na fakturach wskazano terminy płatności do końca danego miesiąca oraz w przypadku czynszu za czerwiec 2018 roku do dnia 2 lipca

2018 roku i w przypadku czynszu za wrzesień do dnia 1 października 2018 roku. Dzierżawca regulował czynsz zgodnie z postanowieniami umowy.

9. W przypadku oddania przez Gminę w najem lokalu użytkowego na podstawie umowy zawartej w dniu 1 września 2017 roku z osobą fizyczną, nie sporządzono wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem. Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.), właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, przekazuje wykaz wojewodzie, w celu jego zamieszczenia na stronie podmiotowej wojewody w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres 21 dni. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.

#### **W zakresie wieloletniej prognozy finansowej oraz planowania wielkości finansowych w budżecie i w zakresie wykonywania budżetu**

1. W wieloletniej prognozie finansowej Gminy Rusiec na lata 2017-2029 (uchwała nr XVI/161/2016 Rady Gminy Rusiec z dnia 12 grudnia 2016 roku – ostatnia zmiana uchwała nr XXIX/238/2017 z dnia 30 listopada 2017 roku) nie ujęto zadania polegającego na przebudowie drogi wewnętrznej w miejscowości Kuźnica (dz. nr 506/2, 539,767), pomimo wykonania dokumentacji projektowej na podstawie umowy na wykonanie dokumentacji projektowej – umowa z dnia 25 stycznia 2017 roku na wykonanie dokumentacji technicznej przebudowy/remontu/modernizacji dróg gminnych na terenie Gminy Rusiec przewidywanych do realizacji w 2017 roku. Dokumentacja została wykonana w grudniu 2017 roku (11 grudnia 2017 roku data zgłoszenia do robót budowlanych do Starostwa Powiatowego w Bełchatowie). W wyniku kontroli ustalono, że wykonawca do czasu zakończenia kontroli nie wystawił faktury za wykonanie przedmiotowej dokumentacji, co nie zmienia faktu zaciągnięcia zobowiązania z tytułu zlecenia wykonania tej dokumentacji. Koszt wykonania dokumentacji projektowej drogi o dł. do 1 km wynosił wg umowy z dnia 25 stycznia 2017 roku 3.075 zł brutto (2.500 zł netto). W celu przygotowania przedmiotowego zadania w 2017 roku wykonano jeszcze mapę do celów projektowych, za którą została wystawiona faktura nr 24/2017 w dniu 14 listopada 2017 roku na kwotę 2.500,00 zł brutto – data zapłaty 17 listopada 2017 roku. Mapa została wykonana przez Ewelinę Mikulską prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Geodezyjne, na podstawie umowy z dnia 10 października 2017 roku. W 2017 roku w związku z realizacją zadania „Przebudowa drogi wewnętrznej w Miejscowości Kuźnica (dz. nr 506/2, 539, 767 obręb Kuźnica)” zostały zawarte dwie umowy na kwotę 3.075 zł i 2.500 zł, natomiast zadanie to nie zostało ujęte w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Rusiec na lata 2017 – 2029.

Stosownie do przepisów art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej określa się odrębnie dla każdego przedsięwzięcia: 1) nazwę i cel; 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4) limity wydatków w poszczególnych latach; 5) limit zobowiązań. Ponadto w myśl art. 226 ust. 1 pkt 8 ww. ustawy, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą, co najmniej kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia. Przedsięwzięciem jest wieloletnie zadanie lub projekt, o którym mowa w art. 226 ust. 3 ww. ustawy. Tym samym zgodnie z podpisanymi umowami limit zobowiązań na 2017 rok dla przedmiotowego zadania powinien wynosić 5.575,00 zł (bo na taką kwotę podpisano w 2017 roku umowy). Limit wydatków na 2017 rok powinien zostać określony co najmniej w kwocie 2.500,00 zł, natomiast w 2018 roku limity zobowiązań i wydatków powinny zostać ustalone w kwotach zgodnych z umowami planowanymi w 2018 roku. Podkreślić należy, że uchwała w sprawie WPF stanowi jedyną podstawę zaciągnięcia zobowiązań w zakresie umów związanych z realizacją przedsięwzięć, przynoszących wydatki w kolejnych latach budżetowych, o czym stanowi art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W świetle tego przepisu, uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągnięcia zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć.

2. W wieloletniej prognozie finansowej Gminy Rusiec na lata 2017-2029 (uchwała nr XVI/161/2016 z dnia 12 grudnia 2016 roku – ostatnia zmiana uchwała nr XXIX/238/2017 z dnia 30 listopada 2017 roku) nie ujęto także zadania wieloletniego polegającego na „Budowie boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Rusiec (dz. nr 2000)”, pomimo zawarcia umowy w dniu 24 lutego 2017 roku na wykonanie dokumentacji technicznej dla zadania pn.: „Budowa boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Rusiec” za wynagrodzeniem 2.800 zł brutto. Umowa przewidywała, że dokumentacja zostanie wykonana do 31 marca 2017 roku. Dokumentacja została wykonana w marcu 2017 roku, a faktura zapłacona w dniu 14 kwietnia 2017 roku. Należy wskazać, że w budżecie 2017 roku Gmina Rusiec pomiędzy miesiącami marzec a listopad 2017 roku zabezpieczyła w budżecie na realizację zadania środki finansowe, co świadczy o zamiarze wykonania tego zadania, które ostatecznie zostało zrealizowane w 2018 roku.
3. Według budżetu Gminy na 2017 rok i jego zmian w trakcie roku oraz sprawozdania kwartalnego Rb-NDS o nadwyżce/deficycie - planowany deficyt na dzień 31 grudnia 2017 roku wynosił 1.550.000,00 zł, a faktycznie wykonano deficyt w kwocie 372.985,92 zł. Podobna sytuacja wystąpiła w 2018 roku. Według budżetu Gminy na 2018 rok i jego zmian w trakcie roku oraz sprawozdania kwartalnego Rb-NDS o nadwyżce/deficycie - planowany deficyt na dzień 31 grudnia 2018 roku wynosił 4.561.000,00 zł, faktycznie osiągnięto deficyt w kwocie 3.205.898,70 zł.

Osiągnięcie znacznie mniejszego niż planowano (o ponad 1 mln 100 tys. zł) deficytu budżetu w 2017 roku związane było, między innymi, z niezrealizowaniem planowanych wydatków bieżących na kwotę ponad 1 mln zł i niewykonaniem wydatków majątkowych na kwotę ponad 100 tys. Uchwałą nr XXX/252/2017 z dnia 21 grudnia 2017 roku Rada Gminy dokonała zmian w budżecie na 2017 roku, mimo to nie urealniono planowanych wielkości dochodów i wydatków.

Osiągnięcie znacznie mniejszego niż planowano (o ponad 1 mln 300 tys. zł) deficytu budżetu w 2018 roku związane było, między innymi, z niezrealizowaniem planowanych wydatków bieżących na kwotę ponad 1 mln zł i niewykonaniem wydatków majątkowych na kwotę ok. 140 tys. Ponadto w 2018 roku nastąpiło wyższe wykonanie dochodów budżetowych (głównie wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, z podatku od nieruchomości). Uchwałą nr III/1/2018 z dnia 28 grudnia 2018 roku Rada Gminy dokonała zmian w budżecie na 2018 roku, mimo to nie urealniono planowanych wielkości dochodów i wydatków.

Biorąc powyższe pod uwagę, Gmina powinna na bieżąco monitorować możliwości wykonania wydatków budżetu i w trakcie roku korygować pierwotne założenia.

4. Jak wskazano w punkcie powyżej, w 2017 roku jednostka wykonała deficyt w kwocie niższej o ponad 1 mln 100 tys. zł w stosunku do planu, a w 2018 roku w kwocie niższej o ponad 1 mln 300 tys. zł w porównaniu z planem. Jednostka w 2017 roku wyemitowała obligacje na kwotę 3.000.000,00 zł, a w 2018 roku na kwotę 2.000.000,00 zł.

Ponadto ustalono, że Gmina Rusiec posiadała do dyspozycji przychody z roku poprzedniego w postaci wolnych środków i w postaci nadwyżki z lat ubiegłych (stan środków finansowych w 2016 roku, wynikający z wyliczeń dokonanych na podstawie bilansu z wykonania budżetu gminy i sprawozdania NDS, wynosił 1.219.552,87 zł, w tym kwota nadwyżki budżetowej 538.612,56 zł; wolne środki na koniec 2017 roku – kwota 1.896.566,95 zł).

Skarbnik Gminy wyjaśniła, że Gmina zaplanowała w swoim budżecie na lata 2017-2018 wpływy z podatków od elektrowni wiatrowych, jednak dochody te budziły wątpliwości. Należało mieć na względzie ewentualną konieczność zwrotu nadpłaconego podatku, jednocześnie realizując zaplanowane zadania inwestycyjne w roku wyborczym. W połowie 2018 roku wprowadzono regulację prawną, która w sposób odmienny niż dotychczas nakazuje ustalać wartość nieruchomości dla celów podatku od nieruchomości. Ustawa ta posiada moc wsteczną od dnia 1 stycznia 2018 roku. Powrót do zasad obowiązujących do dnia 31 grudnia 2016 roku godzi w interesy finansowe gminy. Firma wiatrakowa dopiero w listopadzie 2018 roku ostatecznie zawnioskowała o zaliczenie nadpłaty z tytułu podatku od nieruchomości na lata przyszłe, tj. 2019 i 2020, stąd też nie nastąpił zwrot nadpłaconego podatku w roku 2018. W budżecie gminy na rok 2019 zaplanowano przedpłaty obligacji na poziomie wyższym niż były planowane w projekcie budżetu. Planuje się także wprowadzić w kolejnych miesiącach realizacji budżetu na rok 2019 zmiany zwiększające rozchody (tj. kolejne przedpłaty obligacji w 2019 roku).



Przedpłaty obligacji w roku 2019 planuje się w celu obniżenia poziomu obciążenia budżetu spłatą długu w 2020 i 2021 roku (przedłożono kontrolującym wyciąg bankowy z dnia 29 maja 2019 roku potwierdzający wykup obligacji serii A14 - umowa emisji obligacji zawarta w 2014 roku na kwotę 260.000,00 zł – zgodnie z umową emisji obligacji wykup obligacji na kwotę 260.000,00 zł miał nastąpić w 2020 roku).

Należy zauważyć, że przy właściwym monitorowaniu wykonanych wydatków w trakcie roku budżetowego 2017 i 2018 nie byłoby konieczności emitowania papierów wartościowych na łączną kwotę 5.000.000,00 zł. Korzystanie z ww. zwrotnych instrumentów finansowania, bez uzasadnienia wynikającego z faktycznych potrzeb związanych z wykonaniem budżetu, generuje dodatkowe koszty obsługi zadłużenia. Aby nie zwiększać zadłużenia jednostki ponad faktyczny stan, zapewniający równowagę budżetową i nie generować dodatkowych kosztów bieżących w postaci wydatków na obsługę długu, Gmina Rusiec powinna monitorować wykonanie budżetu w trakcie roku budżetowego oraz korygować pierwotne założenia.

### **W zakresie wydatków budżetowych i realizacji inwestycji**

1. W zakresie prawidłowości ustalania wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych za 2018 rok stwierdzono, że w czerwcu liczba pracowników w przeliczeniu na etaty została zawyżona 0,1, co spowodowało zaniżenie należnej wpłaty o 11 zł, natomiast w miesiącu październiku zaniżono liczbę pracowników o 0,03 co spowodowało zawyżenie wpłaty o 3 zł.
2. W przypadku postępowania na „Wykonywanie usług geodezyjnych na terenie Gminy Rusiec w 2018 roku” kontrolującym nie przedłożono wniosku o wykonanie usługi o wartości szacunkowej od 4.000 do 20.000 euro, który powinien zostać sporządzony w celu uruchomienia właściwej procedury udzielenia zamówienia i zawarcia umowy. Zgodnie z § 4 regulaminu udzielania zamówień przez Gminę Rusiec oraz jednostki organizacyjne, wprowadzonego zarządzeniem nr 19/2014 Wójta Gminy Rusiec z dnia 16 kwietnia 2014 roku dotyczącego udzielania zamówień - decyzja o uruchomieniu właściwej procedury w celu udzielenia bądź zawarcia umowy na dostawy, roboty i usługi należy do kierownika jednostki. Kierownik podejmuje decyzję na podstawie wniosku składanego przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania o zamówienie publiczne w jednostce.
3. W dniu 5 września 2018 roku została zawarta umowa z firmą ORTRANS Ryszard Ochocki, na realizację zadania pn. „Przebudowa drogi wewnętrznej w m. Kuźnica (dz. nr 506/2, 539, 767 obręb Kuźnica)”. Protokół odbioru końcowego podpisano w dniu 1 października 2018 roku (brak było dokumentu zgłoszenia robót do odbioru). W protokole określono, że po dokonanych obmiarze, zbadaniu realizacji zadania oraz sposobie jego wykonania komisja uznała odbiór za zakończony. Ze strony Gminy protokół odbioru końcowego podpisał jedynie inspektor nadzoru. Zgodnie z umową o roboty budowlane - upoważniony do występowania ze strony zamawiającego w sprawach

związanych z wykonaniem i jej realizacją był pracownik UG w Ruścu oraz inspektor nadzoru. Umowa o roboty budowlane nie zawierała regulacji dotyczących czynności odbioru i protokołu odbioru. W dokumentacji dotyczącej przedmiotowego zamówienia znajdował się protokół odbioru, na którym jako dzień w dacie widniejącej jako data odbioru robót wpisano 1 października. Dzień na protokole odbioru był wyraźnie najpierw zakorektorowany, a następnie wpisany ręcznie (cały dokument poza pieczętkami i podpisami był napisany komputerowo). W dokumentacji księgowej miesiąca października 2018 roku, pod pozycją nr 750/2/18, znajdowała się natomiast faktura nr 67/2018 z dnia 1 października 2018 roku (data wpływu 1 października 2018 roku) wraz z protokołem odbioru, na którym wpisana była (bez śladów poprawek) data 2 października, co może oznaczać, że faktura została wystawiona i złożona do Urzędu Gminy na dzień przed datą sporządzenia protokołu końcowego.

4. W przypadku realizacji zadania pn. „Przebudowa drogi wewnętrznej w m. Kuźnica (dz. nr 506/2, 539, 767 obręb Kuźnica)” w dniu 20 sierpnia 2018 roku ustalono wartość szacunkową zadania na kwotę 105.631,19 zł netto, tj. 24.498,73 euro (wg kursu złotego w stosunku do euro w wys. 4,3117 zł) na podstawie kosztorysu inwestorskiego opracowanego w grudniu 2017 roku. Ustalenia szacunkowej wartości zamówienia dokonano na podstawie nieaktualnego kosztorysu inwestorskiego. Artykuł 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.) wskazuje, że wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie m.in. kosztorysu inwestorskiego, sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy – Prawo budowlane. Natomiast z art. 35 ust. 1 ustawy wynika, że ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż trzy miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli jego przedmiotem są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli są to roboty budowlane. Przepisy obligują więc zamawiającego, aby przy robotach budowlanych wartość zamówienia została ustalona na podstawie kosztorysu inwestorskiego, sporządzonego nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o zamówienie publiczne. Zamawiający ustalił, zatem szacunkową wartość zamówienia na podstawie nieaktualnego kosztorysu inwestorskiego.
5. Stwierdzono dwa przypadki przekroczenia terminu aktualizacji wywiadu środowiskowego (wywiadu dokonano w dniach: 6 i 7 marca 2018 roku, a aktualizacji dokonano odpowiednio w dniach 3 i 4 października 2018 roku), określonego w art. 107 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem - aktualizację sporządza się nie rzadziej niż co 6 miesięcy, mimo braku zmiany danych. Zgodnie z powyższym w przypadku wywiadu środowiskowego przeprowadzonego w dniu: [1] 6 marca 2018 roku, aktualizacji powinno dokonać się nie później niż 6 września 2018 roku,

[2] 7 marca 2018 roku, aktualizacji powinno dokonać się nie później niż 7 września 2018 roku.

6. Nie przedłożono kontrolującemu informacji o sposobie publikacji ogłoszenia o przeprowadzeniu konsultacji projektu Programu współpracy Gminy Rusiec z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2018. Konsultacje miały trwać, zgodnie z ogłoszeniem Wójta Gminy Rusiec z dnia 31 października 2017 roku, od dnia 31 października do dnia 14 listopada 2017 roku. Jako podstawę konsultacji wskazano uchwałę nr XXXVII/315/2010 Rady Gminy Rusiec z dnia 24 września 2010 roku w sprawie przyjęcia „Regulaminu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji”. Stosownie do ww. uchwały – ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji jest zamieszczane w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie internetowej Urzędu Gminy w Ruści oraz na tablicach ogłoszeń w Urzędzie Gminy w Ruści, w terminie nie krótszym niż 7 dni przed datą rozpoczęcia konsultacji. Ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji może być zamieszczone w prasie lokalnej.
7. W związku z ogłoszeniem przez Wójta Gminy Rusiec otwartego konkursu ofert na zadania publiczne realizowane w 2018 roku, Wójt Gminy zaprosił w dniu 28 lutego 2018 roku przedstawicieli organizacji pozarządowych do pracy w komisji konkursowej dotyczącej otwartego konkursu ofert. Termin do zgłaszania kandydatur do pracy w komisji wyznaczono do dnia 8 marca 2018 roku. Nie przedłożono kontrolującemu informacji czy w terminie wskazanym w ogłoszeniu ww. organizacje zgłosiły kandydatów do pracy w komisji. Następnie, zanim upłynął ww. termin do zgłaszania kandydatur do pracy w komisji, Wójt Gminy Rusiec wydał zarządzeniem nr 12/2018 z dnia 7 marca 2018 w sprawie powołania komisji konkursowej do zaopiniowania ofert w otwartym konkursie ofert na realizację zadań pożytku publicznego. W skład komisji powołano trzech pracowników Urzędu Gminy.
8. Zarządzeniem nr 10/2018 z dnia 20 lutego 2018 roku Wójt Gminy Rusiec ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych w zakresie „Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu na terenie Gminy Rusiec”. W ogłoszeniu wskazano między innymi, że warunki realizacji zadania zostaną określone umową w sposób zgodny z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz przepisami wykonawczymi. Określenie „warunki zostaną określone w umowie” stanowiło naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 688). W myśli tego przepisu, warunki realizacji zadania powinny zostać wskazane w ogłoszeniu. Brak określenia warunków realizacji zadania w ogłoszeniu, z przeniesieniem ich określenia do umowy powoduje, że podmioty ubiegające się o dotacje nie mogą się z nimi zapoznać przed podpisaniem umowy, co oznacza że mogą one nie sprostać warunkom jakie postawi przed nimi zleceniodawca w umowie.

Umowa powinna zawierać uszczegółowienie warunków, które zostaną określone w ogłoszeniu. Na powyższą nieprawidłowość wskazywano również w protokole z poprzedniej kontroli kompleksowej, przeprowadzonej przez RIO w 2015 roku.

9. Nie przedłożono kontrolującym informacji, z której wynikałoby, że ogłoszenie o otwartym konkursie ofert na realizację zadań publicznych w zakresie „Upowszechnianie kultury fizycznej i sportu na terenie Gminy Rusiec” wywieszono na tablicy ogłoszeń Urzędu, w BIP i na stronie internetowej Urzędu. Stosownie do art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, otwarty konkurs ofert ogłasza się: 1) w Biuletynie Informacji Publicznej; 2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; 3) na stronie internetowej organu administracji publicznej. W związku z powyższym, niemożliwe było ustalenie czy został dochowany termin 21 dni na składanie ofert od publikacji ostatniego ogłoszenia. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, organ administracji publicznej zamierzający zlecić realizację zadania publicznego organizacjom pozarządowym lub podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3, ogłasza otwarty konkurs ofert. Termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia, o którym mowa w ust. 3.
10. Nie przedłożono kontrolującym informacji o wynikach konkursu ofert. W świetle art. 15 ust. 2h ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie - ogłoszenie wyników otwartego konkursu ofert zawiera w szczególności: 1) nazwę oferenta; 2) nazwę zadania publicznego; 3) wysokość przyznanych środków publicznych. Natomiast zgodnie z art. 15 ust. 2j ww. ustawy - wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3, tj.: 1) w Biuletynie Informacji Publicznej; 2) w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń; 3) na stronie internetowej organu administracji publicznej.
11. W ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert - jako formę zlecenia zadań publicznych wskazano - wsparcie. Z kolei w zawartych umowach określono realizację zadań publicznych w formie powierzenia. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zlecenie organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy, realizacji zadań publicznych może mieć formy: 1) powierzania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji, lub 2) wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. Przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie stanowią, że wspieranie wykonywania zadań publicznych wiąże się z udzieleniem dotacji na dofinansowanie ich realizacji. W przypadku wspierania jednostka samorządu terytorialnego ma prawo wymagać posiadania wkładu własnego przez organizację. Może to być wkład finansowy lub rzeczowy i „ludzki” (np. wyceniona wartość pracy wolontariuszy lub członków organizacji, uczniowskiego klubu sportowego). Natomiast w przypadku powierzania

realizacji zadań, udzielana jest dotacja na finansowanie ich realizacji i w tym przypadku nie jest wymagany wkład własny.

12. W przypadku złożonej w konkursie oferty oraz sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego, przez Młodzieżowy Klub Sportowy „ORZEŁ” w Woli Wiązowej, stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:
  - oferta Klubu wpłynęła do Urzędu Gminy w dniu 14 marca 2018 roku. Na ofercie nie odnotowano godziny wpływu, tymczasem w ogłoszeniu o konkursie ofert wskazano termin składania ofert do 14 marca 2018 roku do godziny 10.00,
  - do protokołu załączono arkusze oceny formalnej i merytorycznej podpisane przez wszystkich członków komisji. W arkuszu oceny formalnej członkowie komisji wskazali, że oferta zawiera aktualny wyciąg z właściwego rejestru, aktualny statut oferenta oraz że oferta została podpisana przez osoby upoważnione do reprezentacji. Przedłożona kontrolującym oferta Klubu zawierała jedynie dwa załączniki, tj. kartę wkładu niepieniężnego i decyzję Starosty Bełchatowskiego o zmianie we wpisie w ewidencji stowarzyszeń kultury fizycznej. Statut Klubu przedłożono w trakcie kontroli na prośbę kontrolujących. Zgodnie z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 10/2018 Wójta Gminy Rusiec z dnia 20 lutego 2018 roku - oferta powinna zawierać również aktualny statut oferenta oraz sprawozdanie finansowe i merytoryczne z działalności podmiotu za ubiegły rok, tj. za 2017 lub w przypadku dotychczasowej krótszej działalności za miniony okres,
  - ofertę podpisał tylko Prezes Klubu, niezgodnie ze Statutem Klubu. W § 25 Statutu Klubu zastrzeżono, że w zakresie podejmowania zobowiązań majątkowych oraz udzielaniu pełnomocnictw wymagane są podpisy Skarbnika oraz Prezesa Klubu. Do wpłaty oraz wypłaty środków pieniężnych uprawnione są dwie osoby wskazane przez Zarząd i są to: Prezes oraz Skarbnik,
  - stwierdzono błędy w wypełnieniu oferty w pozycjach kosztorysowych takich jak „koszt całkowity” i „z wnioskowanej dotacji”. W ofercie określono koszty całkowite opłat w OZPN na kwotę 1.000,00 zł, w tym z dotacji 2.500,00 zł, co po podsumowaniu kosztów do pokrycia z dotacji dało kwotę 31.500,00 zł, a nie 30.000,00 zł,
  - sprawozdanie końcowe w pozycjach „koszty zgodnie z umową – z dotacji” oraz „faktycznie poniesione wydatki – całkowite wydatki” zostało wypełnione z błędami. Ponadto, w sprawozdaniu końcowym w pozycji koszty pokryte z wkładu osobowego wpisano kwotę 14.250,00 zł, koszty pokryte z wkładu rzeczowego wpisano 0,00 zł. Natomiast w pozycji wkład osobowy i wkład rzeczowy ogółem wpisano kwotę 14.875,00 zł. Nie załączono dokumentu potwierdzającego wkład niepieniężny dotowanego,
  - w umowie wskazano, że termin poniesienia wydatków ustala się dla środków pochodzących z dotacji od dnia 23 marca do dnia 31 grudnia 2018 roku. W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania wypełniono pozycję w zakresie daty wystawienia dokumentu księgowego, w pozycji „data zapłaty” wpisano kwoty 0, dlatego kontrolujące nie mogły ustalić, czy ww. warunek wynikający z umowy został zachowany,

- na podstawie analizy danych zawartych w sprawozdaniu końcowym stwierdzono, że poszczególne rodzaje kosztów wykazane w sprawozdaniu różniły się, co do wysokości od pozycji przedstawionych w kosztorysie załączonym do oferty, tj.:
  - stwierdzono znaczne przekroczenie faktycznie poniesionych wydatków w stosunku do oferty w pozycji „koszty transportu”. Z oferty wynikała kwota 2.500,00 zł. W sprawozdaniu końcowym z wykonania zadania publicznego jako „koszty zgodnie z umową z dotacji” w pozycji transport wskazano kwotę 7.000,00 zł, z kolei jako „faktycznie poniesione wydatki z dotacji” wskazano kwotę 5.174,84 zł. Jednocześnie nie przedłożono kontrolującemu żadnego aneksu do umowy, z którego wynikałoby zwiększenie wydatków na transport;
  - ponadto w zestawieniu faktur (rachunków) związanych z realizacją zadania publicznego ujęto wydatki pod nazwą „poczęstunek dla zawodników” na łączną kwotę 791,68 zł i „badania lekarskie zawodników” na łączną kwotę 416 zł. Wymienionych rodzajów kosztów nie uwzględniono w kosztorysie załączonym do oferty.

W dodatkowych informacjach do sprawozdania końcowego podkreślono, że przesunięcia kosztów w poszczególnych działaniach wynikają między innymi z braku kosztów na trenera, gdyż wykonywał on swoją pracę jako wolontariusz, bez wynagrodzenia. Wydatki w poszczególnych działaniach zmieniają się również w wyniku układania rozgrywek przez OZPN Sieradz, gdzie zmienia się liczba drużyn.

Powyższe stanowiło naruszenie postanowień umowy, w której wskazano, że oferta stanowi załącznik do umowy i jest integralną częścią umowy w ustalonym końcowym brzmieniu. Ponadto określono, że jeżeli dany wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określonemu w umowie, to uznaje się go za zgodny z umową wtedy, gdy nie nastąpiło zwiększenie tego wydatku o więcej niż 10%. Naruszenie tego postanowienia uważa się za pobranie części dotacji w nadmiernej wysokości. Ponadto, w § 14 umowy zastrzeżono, że wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z niniejszą umową wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności oraz że wszelkie wątpliwości związane z realizacją umowy będą wyjaśniane w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

13. W przypadku złożonej w konkursie oferty oraz sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego, przez Ludowy Klub Sportowy „Pamapol – Hetman Rusiec” w Ruścu, stwierdzono następujące uchybienia i nieprawidłowości:
  - oferta Ludowego Klubu Sportowego „Pamapol – Hetman Rusiec” w Ruścu wpłynęła do Urzędu Gminy w dniu 14 marca 2018 roku. Na ofercie nie odnotowano godziny wpływu, tymczasem w ogłoszeniu konkursu ofert wskazano termin składania ofert do 14 marca 2018 roku do godziny 10.00,

- w ofercie wskazano całkowity koszt zadania na kwotę 41.250,00 zł, w tym wnioskowana kwota dotacji 30.000,00 zł (72,72%). Oferta została podpisana przez upoważnione osoby. Do oferty załączono kartę wkładu niepieniężnego pracy na łączną kwotę 14.875,00 zł, statut Klubu oraz decyzję Starosty Bełchatowskiego o zmianie we wpisie w ewidencji stowarzyszeń kultury fizycznej. Zgodnie z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 10/2018 Wójta Gminy Rusie z dnia 20 lutego 2018 roku - oferta powinna zawierać również sprawozdanie finansowe i merytoryczne z działalności podmiotu za ubiegły rok, tj. za 2017 lub w przypadku dotychczasowej krótszej działalności za miniony okres,
- na podstawie analizy danych zawartych w sprawozdaniu końcowym stwierdzono, że poszczególne rodzaje kosztów wykazane w sprawozdaniu różniły się, co do wysokości od pozycji przedstawionych w kosztorysie załączonym do oferty, tj.:
  - po przeanalizowaniu zestawienia faktur (rachunków) związanych z realizacją zadania publicznego, załączonego do sprawozdania końcowego z realizacji zadania - ustalono, że przekroczenie faktycznie poniesionych wydatków w stosunku do wykazanych w ofercie o ponad 10% nastąpiło w dwóch pozycjach kosztów (opłaty w OZPN i transport). Klub zaliczył kwotę 1.266,50 zł (pozycje zestawienia kosztów 31, 32 i 56 – nazwa kosztów „przewóz”) do kosztów pn. „zakup sprzętu sportowego, środki medyczne, napoje, środki piorące, utrzymanie stadionu sportowego i pomieszczeń klubowych w dobrym stanie technicznym i estetycznym”, zamiast do „kosztów transportu”;
  - w zestawieniu faktur (rachunków) związanych z realizacją zadania publicznego ujęto np. wydatki pod nazwą „badania lekarskie zawodników” na kwotę 310 zł, „statuetka” na kwotę 44,99 zł. Wymienionych rodzajów kosztów nie uwzględniono w kosztorysie załączonym do oferty.

W informacjach dodatkowych do sprawozdania końcowego wskazano, że różnice w rozliczeniu wydatków pomiędzy wydatkami zakładanymi a rzeczywistymi wynikają z następujących powodów: [1] podniesienie opłat w OZPN, [2] podniesienie cen przez przewoźnika oraz większej liczby wyjazdów, [3] powiększenie kosztów utrzymania obiektu. Z powodu zwiększenia kosztów trener zrezygnował w roku 2018 z wynagrodzenia.

Powyższe stanowiło naruszenie postanowień umowy, w której wskazano, że oferta stanowi załącznik do umowy i jest integralną częścią umowy w ustalonym końcowym brzmieniu. Ponadto określono, że jeżeli dany wydatek finansowany z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy odpowiedniemu kosztowi określonym w umowie, to uznaje się go za zgodny z umową wtedy, gdy nie nastąpiło zwiększenie tego wydatku o więcej niż 10%. Naruszenie tego postanowienia uważa się za pobranie części dotacji w nadmiernej wysokości. Ponadto w § 14 umowy zastrzeżono, że wszelkie zmiany, uzupełnienia i oświadczenia składane w związku z niniejszą umową wymagają formy pisemnej pod rygorem nieważności oraz że wszelkie wątpliwości związane z realizacją umowy będą

wyjaśniane w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

14. W związku z uchybieniami i nieprawidłowościami opisanymi w punktach powyżej, dotyczącymi konkursów ofert na realizację zadań publicznych i rozliczania ich wykonania, należy mieć na uwadze, że dotacje na realizację zadań zleconych w formie powierzenia lub wsparcia - na mocy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - udzielane są ze środków publicznych i dlatego zarówno proces ich przyznawania jak i wykorzystania musi podlegać rygorystycznej kontroli. W art. 126 ustawy o finansach publicznych zastrzeżono, 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. Ponadto stosownie do art. 17 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: 1) stopnia realizacji zadania; 2) efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania; 3) prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania; 4) prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem.

Po zgłoszeniu przez kontrolujące uwag dotyczących prawidłowości sporządzenia przyjętych przez pracowników Urzędu ww. ofert i sprawozdań końcowych kontrolowani przeanalizowali wymienione dokumenty, po czym przedłożyli korekty kosztorysów opatrzone datą 18 grudnia 2018 roku i sprawozdań końcowych z adnotacją „korekta nr 1 z dnia 29 stycznia 2019 roku”, które uwzględniały w części uwagi sygnalizowane przez kontrolujące.

15. Stwierdzono, że wystąpiły przypadki przyznania pracownikom Urzędu Gminy kwot wynagrodzenia zasadniczego niezgodnie z przyjętymi w regulaminie wynagradzania kategoriami zaszeregowania:

- pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. zamówień publicznych aneksem z dnia 12 grudnia 2016 roku do umowy o pracę przyznano wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 3.370 zł, nie określono kategorii zaszeregowania. Wskazano jednak, że pozostałe warunki umowy o pracę pozostają bez zmian. We wcześniejszych angażach o pracę określono dla ww. stanowiska XII kategorię zaszeregowania. Zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Ruścu, wprowadzonym zarządzeniem nr 37/2016 Wójta Gminy z dnia 1 września 2016 roku, dla XII kategorii zaszeregowania przewidziano wynagrodzenie w przedziale 1.500 zł – 3.200 zł.

Powyzsze miało wpływ również na prawidłowość naliczenia i wypłacenia pracownikowi odprawy w wysokości 2-miesięcznego wynagrodzenia, tj. 7.548,80 zł brutto w związku z rozwiązaniem z dniem 30 czerwca 2018 roku umowy o pracę na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 2 i art. 10 ust.1 ustawy z dnia 13 marca 2003 roku o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami



stosunków pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników. Odprawę dla pracownika naliczono na podstawie wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 3.370,00 zł i dodatku za wysługę lat w wysokości 404,40 zł (12%),

- pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku palacz c.o. przyznano aneksem z dnia 15 września 2017 roku do umowy o pracę wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 2.750,00 zł, nie określono kategorii zaszeregowania. Wskazano jednak, że pozostałe warunki umowy o pracę pozostają bez zmian. We wcześniejszym angażu o pracę określono dla ww. stanowiska IX kategorię zaszeregowania. Zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Ruścu, wprowadzonym zarządzeniem nr 37/2016 Wójta Gminy z dnia 1 września 2016 roku - dla IX kategorii zaszeregowania przewidziano wynagrodzenie w przedziale 1.350 zł – 2.400 zł. Aneksem do umowy o pracę z dnia 20 września 2018 roku przyznano pracownikowi wynagrodzenie zasadnicze zgodne z regulaminem wynagradzania,
- w umowie o pracę z dnia 30 listopada 2016 roku zawartej z pracownikiem na okres próbny od dnia 1 grudnia 2016 roku do dnia 28 lutego 2017 roku określono rodzaj umówionej pracy – pomoc administracyjna, wymiar czasu pracy – pełny, wynagrodzenie zasadnicze według III kategorii zaszeregowania w kwocie 3.335 zł. Zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Ruścu, wprowadzonym zarządzeniem nr 37/2016 Wójta Gminy z dnia 1 września 2016 roku - dla III kategorii zaszeregowania przewidziano wynagrodzenie w przedziale 1.140 zł – 2.100 zł. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku umowy o pracę z dnia 28 lutego 2017 roku, zawartej na czas określony od dnia 1 marca 2017 roku do dnia 31 grudnia 2017 roku. W kolejnych umowach o pracę: [1] z dnia 31 maja 2017 roku zawartej na czas określony od dnia 1 czerwca 2017 roku do dnia 30 listopada 2017 roku, [2] z dnia 30 listopada 2017 roku zawartej na czas nieokreślony - określono rodzaj umówionej pracy – podinspektor ds. budżetowych, wymiar czasu pracy – pełny, wynagrodzenie zasadnicze 3.335 zł, bez wskazania kategorii zaszeregowania. W załączniku nr 1 do ww. regulaminu wynagradzania dla stanowiska podinspektor określono jedynie kategorię zaszeregowania X, dla której wynagrodzenie zasadnicze zawierało się w przedziale 1.400 zł – 2.600 zł. Następnie aneksem z dnia 31 października 2018 roku do umowy o pracę ustalono dla pracownika z dniem 1 listopada 2018 roku wynagrodzenie zasadnicze brutto w kwocie 3.740 zł z adnotacją, że „pozostałe warunki umowy o pracę pozostają bez zmian” - zgodnie z zarządzeniem nr 72/2017 Wójta Gminy Rusiec z dnia 29 grudnia 2017 roku w sprawie wprowadzenia zmian do Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych, zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Ruścu - dla kategorii X (stanowisko podinspektor) przewidziano wynagrodzenie zasadnicze w przedziale 1.880 zł – 4.200 zł,
- w 2017 roku naliczono i wypłacono pracownikowi odprawę w wysokości 6-miesięcznego wynagrodzenia, tj. 19.800,00 zł brutto w związku z przejściem na emeryturę. Odprawę dla pracownika naliczono na podstawie przyznanego wynagrodzenia zasadniczego w wysokości 2.750,00 zł i dodatku za wysługę

lat w wysokości 550,00 zł (20%). Z angażu wynikało, że pracownikowi przyznano VII kategorię zaszeregowania. Zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Ruścu, wprowadzonym zarządzeniem nr 37/2016 Wójta Gminy z dnia 1 września 2016 roku - dla VII kategorii zaszeregowania przewidziano wynagrodzenie w przedziale 1.250 zł - 2.100 zł,

- w 2018 roku naliczono i wypłacono pracownikowi ekwiwalent za 44 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego (352 godziny) w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy (rozwiązanie umowy o pracę z dniem 7 września 2018 roku). Ekwiwalent w kwocie 3.995,20 zł naliczono na podstawie listy płac z dnia 17 września 2018 roku i wypłacono w tym samym dniu. Ekwiwalent naliczono tylko od płacy zasadniczej, pominięto dodatek stażowy, co spowodowało zaniżenie ekwiwalentu o kwotę 799,04 zł brutto. Nieprawidłowość usunięto w trakcie kontroli RIO, na podstawie pisma z dnia 25 kwietnia 2019 roku – wyrównanie ekwiwalentu wypłacono w dniu 7 maja 2019 roku.

16. Wystąpiły trzy przypadki, opisane w protokole kontroli, wypłaty ekwiwalentów pracownikom po rozwiązaniu stosunku pracy oraz jeden przypadek wypłaty ekwiwalentu przed rozwiązaniem stosunku pracy. Stwierdzono również pojedynczy przypadek wypłaty odprawy rentowej po terminie.

W świetle § 9 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.) - jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy jest wypłacana w dniu ustania stosunku pracy. Od 19 maja 2018 roku obowiązuje rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 ze zm.), w którym zawarto analogiczne zapisy jak powyżej.

Ekwiwalent za niewykorzystany urlop powinien być wypłacony również w ostatnim dniu zatrudnienia, z tym dniem bowiem pracownik nabywa do niego prawo. Świadczenie to jest ściśle związane z faktem rozwiązania stosunku pracy. W tym dniu roszczenie pracownika o wypłatę tego świadczenia staje się wymagalne, a w konsekwencji powstaje prawo pracownika do jego wypłaty. Dlatego też ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop wypoczynkowy powinien być wypłacony już w dniu rozwiązania stosunku pracy. Termin wypłaty ekwiwalentu na ostatni dzień zatrudnienia potwierdził w swoich wyrokach Sąd Najwyższy: [1] w wyroku z dnia 5 grudnia 1996 roku (sygn. akt: I PKN34/96) SN stwierdził, że roszczenie o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany urlop, bez względu na to, czy chodzi o urlop bieżący, czy też zaległy, staje się wymagalne w dniu rozwiązania stosunku pracy; [2] w wyroku z dnia 15 października 1976 roku (I PRN 71/76) Sąd Najwyższy stwierdził, że pracownik nabywa prawo do ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop w dacie rozwiązania stosunku pracy; [3] w wyroku z dnia 29 marca 2001 roku (I PKN 336/00) Sąd Najwyższy stwierdził, że wraz z dniem rozwiązania stosunku pracy prawo pracownika do urlopu wypoczynkowego w naturze przekształca się w prawo do ekwiwalentu

pieniężnego za niewykorzystany urlop. W tym samym dniu rozpoczyna bieg terminu przedawnienia roszczenia o ekwiwalent pieniężny za niewykorzystane w naturze, a nieprzedawnione urlopy wypoczynkowe. Nietrzymanie przez pracodawcę terminu wypłaty ekwiwalentu powoduje konieczność wypłacenia także odsetek za opóźnienie - zgodnie z art. 481 § 1 kodeksu cywilnego w zw. z art. 300 Kodeksu pracy. Odsetki takie należą się pracownikowi za cały czas opóźnienia, niezależnie od faktu, czy pracownik poniósł szkody i także wówczas, jeżeli opóźnienie było następstwem okoliczności, za które pracodawca nie ponosi odpowiedzialności.

### **W zakresie zamówień publicznych**

1. W odniesieniu do udzielenia zamówienia publicznego na realizację zadania „Budowa boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Rusiec” stwierdzono, że przedłożona w Urzędzie Gminy Rusiec kopia umowy o podwykonawstwo, jak również kopia aneksu nr 1 do umowy o podwykonawstwo nie była poświadczona za zgodność z oryginałem. Wymóg poświadczenia za zgodność z oryginałem został zawarty w § 5 pkt 11 umowy o roboty budowlane zawartej z wykonawcą.
2. W dokumentacji dotyczące ww. zamówienia publicznego brak było dokumentów dotyczących uregulowania przez wykonawcę wynagrodzenia wobec podwykonawcy. W § 5 ust. 20 umowy określono, że zamawiający dokonuje bezpośredniej zapłaty wymaganego wynagrodzenia przysługującego podwykonawcy lub dalszemu podwykonawcy, który zawarł zaakceptowaną przez zamawiającego umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, lub który zawarł przedłożoną zamawiającemu umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są dostawy lub usługi, w przypadku uchylenia się od obowiązku zapłaty odpowiednio przez wykonawcę, podwykonawcę lub dalszego podwykonawcę zamówienia na roboty budowlane. Za uchylenie się od obowiązku zapłaty zamawiający uzna brak przedstawienia dokumentów rozliczeniowych z podwykonawcą lub dalszym podwykonawcą, oraz niezuzupełnienie tych dokumentów w terminie 3 dni roboczych od wezwania zamawiającego do ich uzupełnienia.
3. Ponadto, w przypadku ww. zamówienia stwierdzono, że zamawiający ustalił następująco kryteria oceny ofert: cena – waga 60, termin wykonania – waga 20, okres gwarancji – waga 20. Termin realizacji zamówienia określony w części V. SIWZ opisano w następujący sposób: „wymagany termin realizacji zamówienia – 31 lipca 2018 roku”, natomiast w części dotyczącej kryteriów oceny ofert określono „Liczba punktów w kryterium termin realizacji zostanie przyznana w oparciu o zadeklarowany przez Wykonawcę termin wykonania niniejszego zamówienia. Wykonawca może zadeklarować termin wykonania zamówienia w następującym przedziale miesięcy: najdłuższy możliwy termin

realizacji do 30 sierpnia. Termin realizacji należy zadeklarować w pełnych miesiącach (...).” Zatem wymagany termin wykonania zamówienia był krótszy niż maksymalny termin wykonania zamówienia przyjęty w część dotyczącej kryteriów oceny ofert. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, kryteriami oceny ofert są cena lub koszt albo cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Dalej, jak stanowi art. 91 ust. 2c ustawy, kryteria oceny ofert są związane z przedmiotem zamówienia, jeżeli dotyczą robót budowlanych, dostaw lub usług, które mają być zrealizowane w ramach zamówienia, we wszystkich aspektach oraz w odniesieniu do poszczególnych etapów ich (robót budowlanych, dostaw lub usług) cyklu życia, w tym procesu produkcji, dostarczania lub wprowadzania na rynek, nawet jeżeli nie są istotną cechą przedmiotu zamówienia. Z powyższego wynika, że kryteria oceny ofert powinny zostać tak dobrane, aby umożliwić zamawiającemu wybór najkorzystniejszej oferty i zapewnić optymalną realizację zamówienia.

Należy stwierdzić, że określenie terminu realizacji zamówienia jest obowiązkiem zamawiającego, jako obligatoryjny element specyfikacji istotnych warunków zamówienia (o czym stanowi art. 36 ust. 1 pkt 4). Jednocześnie termin może być także jednym z kryteriów oceny ofert, czyli może być określany przez wykonawcę. Zasadniczo kryterium terminu realizacji zamówienia będzie miało uzasadnienie w przypadkach, gdy jest możliwe skrócenie tego terminu oraz gdy skrócenie to przyniesie jakieś korzyści, czego nie można było w tym przypadku uzyskać, gdyż wymagany termin realizacji został określony na około 2,5 m-ca od daty otwarcia ofert. Trudno, zatem było wymagać skrócenia terminu wykonania zamówienia, biorąc pod uwagę także czas, który upłynie do podpisania umowy i przekazania placu budowy. Ponadto w przypadku ustalenia przez zamawiającego wymaganego terminu wykonania zamówienia (żądany termin), wybór kryterium terminu jako kryterium oceny ofert był bezprzedmiotowy. W takiej sytuacji wszyscy wykonawcy ubiegający się o zamówienie zobowiązani będą zaoferować termin żądany przez zamawiającego pod sankcją odrzucenia oferty, jako nieodpowiadającej treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W przypadku kryterium oceny ofert – okres gwarancji jakości, w dodatkowych postanowieniach zamawiający określił, że „liczba punktów w kryterium gwarancja zostanie przyznana w oparciu o zadeklarowany przez wykonawcę okres gwarancji jakości. Wykonawca może zadeklarować okres gwarancji jakości w następującym przedziale miesięcy: Najkrótszy możliwy okres gwarancji jakości wynosi 12 miesięcy. Okres udzielonej gwarancji jakości należy zadeklarować w miesiącach”. Z przytoczonego opisu wynika, że zamawiający nie ustalił okresu gwarancji, dla którego przyznawana będzie maksymalna ilość punktów, co oznaczało, że wykonawca, który w swojej ofercie zaoferuje okres gwarancji powyżej minimalnego uzyska najwyższą ocenę (taką samą liczbę punktów uzyska wykonawca oferujący gwarancję na 60 miesięcy i wykonawca oferujący 13 miesięczny okres gwarancji).

4. W odniesieniu do zamówienia na realizację zadania „Budowa boiska wielofunkcyjnego w miejscowości Rusiec” kontrolującym nie przedłożono

oświadczeń składanych na podstawie art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych przez członka komisji przetargowej, pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za realizację zamówienia – inspektora ds. zamówień publicznych w Urzędzie Gminy w Ruścu oraz Sekretarza Gminy Rusiec, podpisującego niektóre dokumenty w postępowaniu z upoważnienia Wójta Gminy Rusiec. Zgodnie z art. 17 ust. 2 wskazanej ustawy - osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia składają, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, w formie pisemnej oświadczenie o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w ust. 1. Przed odebraniem oświadczenia, kierownik zamawiającego lub osoba, której powierzył czynności w postępowaniu, uprzedza osoby składające oświadczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

5. Kontrolującym nie przedłożono protokołu z postępowania w trybie przetargu nieograniczonego sporządzonego dla zadania: „Budowa boiska wielofunkcyjnego w Ruścu”, stosownie do wymogu określonego w art. 96 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zaniechanie sporządzenia protokołu stanowiło naruszenie art. 96 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - w trakcie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia zamawiający sporządza protokół. Ponadto, zgodnie z art. 96 ust. 3 ustawy - protokół ten jest jawny, a jego wzór został określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2016 r., poz.1128).

#### **W zakresie ewidencji środków trwałych i inwentaryzacji**

1. Stwierdzono pojedyncze przypadki niewprowadzenia składników majątku do ewidencji księgowej w miesiącu przekazania ich do używania, czym naruszono art. 6 ust. 1 i art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w myśl których - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
2. W przypadku zakupu pozostałych środków trwałych zdarzały się przypadki nieuwzględniania w wartości początkowej kosztów zakupu tych środków. Powyższe stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w świetle którego - wartością początkową środka trwałego jest cena nabycia, o której mowa w ust. 1, czyli cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne

zmniejszenia i odzyski. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny - jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

Ponadto w obowiązującej w badanym okresie polityce rachunkowości zapisano, że środki trwałe nabyte w ciągu roku wycenia się w cenie nabycia.

3. Stwierdzono nieprawidłowe stawki amortyzacyjne dla dwóch obiektów inwentarzowych, co szczegółowo zostało opisane w protokole kontroli. Stawki amortyzacyjne dla poszczególnych środków trwałych wynikają z załącznika nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (przyjęcie stawek z ww. ustawy wynikało z uregulowań wewnętrznych). Powyższa nieprawidłowość spowodowała zawyżenie dokonanych odpisów umorzeniowych w roku 2018 na kwotę 101,72 zł.

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

Ustalono, że system gospodarowania odpadami Gminy Rusiec w 2017 i 2018 roku nie bilansował się, nie tylko na etapie wykonania, lecz już na etapie planowania. Uchwała budżetowa zakładała deficyt dla systemu gospodarowania odpadami na poziomie 76.000 zł - w 2017 roku, natomiast w 2018 roku na poziomie 49.150 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 6r ust. 1 i 1aa 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.). Zgodnie z treścią art. 6r ust. 1 i 1aa ww. ustawy - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W ust. 2 wskazanego artykułu wyszczególniono koszty, które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności. Mając na uwadze powyższe, planowanie deficytu w zakresie funkcjonowania systemu, może świadczyć o niedoszacowaniu ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Faktyczny deficyt na działalności w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami jest zjawiskiem dopuszczalnym, ponieważ wynikać może z niedoszacowania stawek opłaty już na etapie wykonania, ale także ze skuteczności prowadzonej windykacji. W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należy dążyć do perspektywicznego zbilansowania jego finansowania.

*Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą przede wszystkim były Wójt Gminy Rusiec, obecny Wójt Gminy Rusiec oraz Skarbnik Gminy Rusiec, a także pracownicy właściwi rzeczowo – w zakresie wskazanym w protokole*

kontroli.

## II.

Przekazując informację o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań na celu ich usunięcia oraz zapobieżenia ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Podjąć działania mające na celu przedstawienie Radzie Gminy projektu uchwały w sprawie określenia jednostek obsługujących (jednostki obsługującej) i jednostek obsługiwanych oraz zakresu obowiązków powierzonych jednostkom obsługującym (jednostce obsługującej), w ramach wspólnej obsługi dla jednostek organizacyjnych Gminy Rusiec, zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 10a i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
2. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez:
  - prowadzenie ksiąg rachunkowych przy użyciu systemu finansowo-księgowego, zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy, w szczególności poprzez prowadzenie jednej księgi głównej dla budżetu Gminy Rusiec,
  - ustalanie wartości początkowej pozostałych środków trwałych zgodnie z art. 28 ust. 2 w zw. z art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy,
  - ujmowanie w księgach rachunkowych wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz poprzez wprowadzanie do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego w postaci zapisu, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 6 i art. 20 ust.1 ustawy.
3. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w szczególności poprzez:
  - ujmowanie w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich przedsięwzięć, których realizacja wykracza poza rok budżetowy, oraz poprzez właściwe określanie limitów zobowiązań dla tych przedsięwzięć, stosowanie do wymogów zawartych w art. 226 ust. 3 i 4 ustawy;
  - nabywanie nieruchomości do zasobu nieruchomości gminy z zachowaniem zasad określonych w art. 44 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,

4. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w deklaracjach DEK-A-I liczby pracowników w przeliczeniu na etaty, stanowiącą podstawę określenia obowiązku dokonywania wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1172 ze zm.).
5. Zapewnić przestrzeganie regulaminu udzielania zamówień przez Gminę Rusiec oraz jednostki organizacyjne, wprowadzonego zarządzeniem nr 19/2014 Wójta Gminy Rusiec z dnia 16 kwietnia 2014 roku, poprzez należyte dokumentowanie czynności w zakresie udzielania zamówień o wartości szacunkowej poniżej 30.000 euro.
6. Dochować należytej staranności przy dokumentowaniu czynności związanych z odbieraniem prac zleconych do wykonania na podstawie umów zawartych z wykonawcą robót.
7. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w szczególności poprzez:
  - ustalanie wartości zamówienia na roboty budowlane na podstawie aktualnego kosztorysu inwestorskiego, tj. sporządzonego nie wcześniej niż sześć miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy;
  - ustalania kryteriów oceny ofert w sposób związany z przedmiotem zamówienia i umożliwiający wybór najkorzystniejszej oferty, zgodnie z art. 92 ust. 2c ustawy;
  - egzekwowanie obowiązku składania przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia oświadczeń, o których mowa w art. 17 ust. 2 ustawy;
  - sporządzania protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do wymogu określonego w art. 96 ustawy.
8. Egzekwować od wykonawców przestrzeganie uregulowań umownych związanych z obowiązkami wobec podwykonawców.
9. Zapewnić stosowanie prawidłowych stawek amortyzacyjnych, zgodnie z załącznikiem nr 1 do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, który określa stawki amortyzacyjne dla poszczególnych grup rodzajowych środków trwałych (zgodnie z regulacją wewnętrzną jednostki, w której wskazano iż stosowane są stawki wynikające z ww. ustawy).
10. Podjąć działania mające na celu zbilansowanie dochodów i wydatków w ramach systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
11. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, danych o skutkach obniżenia górnych stawek podatkowych.
12. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP i Rb-27S, sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2017 roku oraz od dnia



1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018, w związku z nieprawidłowym wykazaniem skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych. Poprawione sprawozdania przekazać RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.

13. Zapewnić przestrzeganie uregulowań wewnętrznych określonych w obowiązującym w jednostce zakładowym planie kont Urzędu Gminy Rusiec oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez:
  - prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, wg podziałek klasyfikacji budżetowej,
  - ewidencję operacji gospodarczych dotyczących m.in. odsetek od obligacji obciążających koszty danego roku, a płatnych w roku następnym, zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu oraz zgodnie z przyjętymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości.
14. Ewidencjonować pobrane przez inkasentów wpłaty na koncie pozabilansowym 991 - Rozrachunki z inkasentami z tytułu pobieranych przez nich podatków podlegających przypisaniu na kontach podatników, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
15. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny poddania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
16. Przestrzegać art. 107 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, poprzez aktualizację wywiadu środowiskowego nie rzadziej niż co 6 miesięcy.
17. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia przyjęte w uchwale budżetowej.
18. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
19. Zapewnić zachowanie szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym, stosownie do art. 50 ustawy o samorządzie gminnym.

20. Zapewnić przeprowadzanie przetargów na sprzedaż nieruchomości z zachowaniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
21. Zapewnić przestrzeganie zapisów umów cywilnoprawnych w zakresie określania warunków płatności czynszu za najem/dzierżawę nieruchomości gminnych.
22. Zapewnić zachowywanie procedury oddania nieruchomości w najem, w zakresie obowiązku podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
23. Zapewnić przestrzeganie postanowień uchwały nr XXXVII/315/2010 Rady Gminy Rusiec z dnia 24 września 2010 roku w sprawie przyjęcia „Regulaminu konsultowania z radą działalności pożytku publicznego lub organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji” oraz Regulaminu pracy komisji konkursowej, określonego zarządzeniem Wójta Gminy.
24. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności poprzez:
  - zamieszczanie w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert jasno zdefiniowanych zasad przyznawania dotacji, kryteriów oceny ofert stosowanych przez komisję, warunków realizacji zadania, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 4 ustawy,
  - jednoznaczne określenie formy zlecenia realizacji zadań publicznych (powierzenie lub wsparcie), zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy,
  - publikowanie ogłoszeń o otwartych konkursach ofert, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 13 ust. 3 ustawy,
  - publikowanie wyników otwartych konkursów ofert na stronie internetowej Urzędu, w BIP i na tablicy ogłoszeń Urzędu, zgodnie z wymogiem zawartym w art. 15 ust. 2h i 2j ustawy,
  - dokonanie formalnej kontroli ofert zgodnie z wymogami zawartymi w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert,
  - należyłą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym zlecono do realizacji zadanie publiczne i udzielono dotacji na jego finansowanie, przestrzegając ustaleń umownych oraz wymogów określonych ustawą.
25. Zapewnić przestrzeganie Regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych, zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Ruścu, wprowadzonego zarządzeniem nr 37/2016 Wójta Gminy Rusiec z dnia 1 września 2016 roku, w zakresie przyznawania pracownikom wynagrodzenia zasadniczego - zgodnie z przewidzianymi w ww. Regulaminie kategoriami zaszeregowania.

26. Wypłat odpraw emerytalnych i ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dokonywać w dniu rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem, mając na względzie uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, pamiętając przy tym, że niedotrzymanie przez pracodawcę terminu wypłaty ww. świadczeń powoduje konieczność wypłacenia także odsetek za opóźnienie - zgodnie z art. 481 § 1 ustawy Kodeks cywilny w zw. z art. 300 ustawy Kodeks pracy.

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 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:

Przewodniczący Rady Gminy w Ruścu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Ruścu

aa.