

Łódź, dnia 7 listopada 2019 roku

Pani  
Barbara Kaczmarek  
Wójt Gminy Zgierz

WK-602/49/2019

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 Panią Wójt, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Zgierz<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2017–2018 oraz okresu wcześniejszego, dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; długu publicznego; sprawozdawczości; realizacji dochodów z podatków i z majątku gminy; udzielania zamówień publicznych; wydatków budżetowych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; wpływów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa oraz braku stosownych procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności<sup>2</sup>:

## **I.**

### **W zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej Gminy Zgierz**

1. W sprawozdaniach Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za okresy sprawozdawcze od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia, w latach 2017-2019, w pozycji D15 - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w kolumnie

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 15 kwietnia – 21 czerwca 2019 roku. Protokół został podpisany w dniu 12 września 2019 roku.

<sup>2</sup> Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1429), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

wykonanie – Gmina Zgierz wykazywała wartość rocznego rozliczenia przepływów budżetowych jako wolne środki w rozumieniu wskazanego wyżej przepisu, mimo wykonania w roku 2016 i 2018 nadwyżki rocznej w wysokości odpowiednio 859.816,76 zł i 2.232.420,18 zł. Dowodzi tego wartość rozliczonych przepływów oraz wykazanie wartości 0,00 zł w pozycji D13 - nadwyżka z lat ubiegłych, kolumna wykonanie. Zgodnie z wyjaśnieniami jednostki – środki pochodzące z rocznego wykonania budżetu rozumiane jako dodatnia różnica dochodów nad wydatkami przy ich niezaangażowaniu na finansowanie rozchodów, identyfikowane były jako nadwyżka w środkach pochodzących z rozliczenia kredytów i pożyczek zaciągniętych przez jednostkę samorządu terytorialnego lub wyemitowanych przez nią papierów wartościowych.

Zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) – wolne środki to nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Zatem, zgodnie z obowiązującymi przepisami kategoria ta identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Nie ma prawnego uzasadnienia do utożsamiania całej kwoty nadwyżki środków na rachunku jednostki samorządu terytorialnego z kwotą wolnych środków.

Takie rozumienie wolnych środków zachowywało spójność z § 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 760), stosownie do którego - w celu ustalenia nadwyżki lub deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego operacje dotyczące ich dochodów i wydatków są ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem operacji szczególnych określonych w odrębnych przepisach.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto w przepisach 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).

Zarówno wolne środki, jak również nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Wykonanie budżetu, który jest planem rocznym, kończy się np. osiągnięciem nadwyżki budżetowej, identyfikowanej kasowo w ramach środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządowej. Takie oznaczenie posiadanych na dzień 31 grudnia danego roku środków finansowych nie ulega już zmianie. Brak jest bowiem w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych dotyczących rachunkowości budżetowej podstaw prawnych pozwalających na zmianę ustalonego w rezultacie określonego sposobu wykonania budżetu oznaczenia środków finansowych. Jeżeli jednostka samorządowa w danym roku nie zaciągała kredytów, pożyczek i nie emitowała papierów wartościowych, a wykonała nadwyżkę budżetową (w kwocie wyższej niż rozchody), to brak jest uzasadnienia do wniosku, że nadwyżka środków pieniężnych na rachunku JST pochodzi z rozliczenia tytułów dłużnych, bo jej źródłem - stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej - jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych (§ 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów).

Zwrócić należy uwagę również na przepisy dotyczące sprawozdawczości budżetowej, które wskazują, że w zakresie wykonania przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych wykazuje się w wysokości środków osiągniętych za lata ubiegłe (czyli bez korekt dokonywanych na podstawie zapisów ewidencji bilansowej, w szczególności na koncie 960).

2. W zbiorczym sprawozdaniu Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, podano kwoty inne niż wykazane w ewidencji księgowej budżetu JST w następujących pozycjach.

Zestawienie różnic wg. podziałek klasyfikacji budżetowej						
Rok	Dział	Rozdział	Paragraf	Kwota wg. ewidencji księgowej budżetu	Kwota wg sprawozdania	Różnice
2017	756	75616	0340	389 300,32	389 097,32	203,00
2017	756	75616	0560	0,00	203,00	-203,00
<b>Razem</b>				<b>389 300,32</b>	<b>389 300,32</b>	<b>0,00</b>

Uwzględniając fakt zgodności sprawozdania zbiorczego z sumą wynikającą ze sprawozdań jednostkowych stanowiących podstawę ich sporządzenia, stwierdzona nieprawidłowość dotyczy błędu ewidencyjnego w ewidencji księgowej budżetu mającego w tym przypadku charakter wtórny wobec sporządzanego sprawozdania.

3. W zbiorczych kwartalnych sprawozdaniach RB-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych Gminy Zgierz, sporządzanych za okresy: od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca, od dnia 1 stycznia do dnia 30 września oraz od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2018 roku stwierdzono niezgodności kwot podanych w kolumnach dotyczących planu, zaangażowania i wykonania z sumami poszczególnych kolumn w sprawozdaniach jednostkowych RB-28S

sporządzanych przez gminne jednostki organizacyjne, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań zbiorczych.

Sprawozdania objęte porównaniem	Wyszczególnienie	Kwartał		
		II	III	IV
Kwartalne zbiorcze sprawozdanie RB-28s	Plan	58 437 328,94	60 345 509,22	60 920 484,25
	Zaangażowanie	42 250 513,71	51 723 956,80	58 930 742,31
	Wydatki wykonane	25 031 739,75	40 845 474,17	58 930 742,31
Suma kwartalnych sprawozdań jednostkowych	Plan	58 433 328,94	60 386 218,72	60 991 177,25
	Zaangażowanie	42 250 581,71	51 759 533,41	58 929 868,97
	Wydatki wykonane	25 022 713,26	40 852 182,93	58 929 868,97
Różnice	<b>Plan</b>	<b>4 000,00</b>	<b>-40 709,50</b>	<b>-70 693,00</b>
	<b>Zaangażowanie</b>	<b>-68,00</b>	<b>-35 576,61</b>	<b>873,34</b>
	<b>Wydatki wykonane</b>	<b>9 026,49</b>	<b>-6 890,76</b>	<b>873,34</b>

Mając na względzie regułę, że sprawozdanie zbiorcze sporządzane jest przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego w szczególności sprawozdań jednostkowych - na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu (§ 6 ust.1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej - tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1393) powyższe porównanie powinno pokazać pełną zgodność między sprawozdaniami zbiorczymi a sprawozdaniami jednostkowymi

4. W bilansach z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego sporządzanych za lata 2017 i 2018 nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie techniki sporządzenia tych sprawozdań, jednak wykazane wartości oparto na nieprawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej. System kont rozrachunkowych budżetu oparto bowiem na zapisie memoriałowym właściwym dla ewidencji księgowej urzędu, ujmując w tej ewidencji rozliczenia podatku do towaru i usług oraz księgowania niedoborów kasowych. W konsekwencji przyjętego rozwiązania wskazane wyżej księgowania negatywnie wpłynęły na sposób rozliczenia przepływów budżetowych zmieniając ich nominalną wartość o należności i zobowiązania kolejnych lat.

Dokonując korekty o konta rozrachunkowe (szczegółowo wyspecyfikowane w protokole kontroli) suma rozliczenia przepływów budżetowych powinna być niższa od wyliczonej wg bilansu o 66.282,74 zł w 2017 roku i o 8 229,96 zł w 2018 roku i wynieść:

- 1.811.836,30 zł zamiast 1.878.119,04 zł dla 2017 roku (przychody z rozliczenia budżetu z przeznaczeniem na 2018 rok),
- 2.868.697,26 zł zamiast 2.876.927,22 zł dla 2018 roku (przychody z rozliczenia budżetu z przeznaczeniem na 2019 rok).

## W zakresie planowania i wykonania budżetu Gminy Zgierz w latach 2017 - 2018

Gmina Zgierz nie dopełniła należytej staranności przy aktualizowaniu planu budżetu na 2018 rok, w wyniku czego zamiast planowanego deficytu ustalonego po zmianach na poziomie 1.880.725,00 zł wykonano nadwyżkę budżetową w wysokości 2.232.420,18 zł. W następstwie przedstawionego wyżej rozliczenia zaciągnięty w roku 2018 kredyt w wysokości 1.500.000,00 zł przekształcił się w niewykorzystany w roku budżetowym przychód zwrotny w wysokości 998.808,18 zł. Spowodowało to zwiększenie przychodów powstałych z rozliczenia budżetu 2017 roku z 1.878.119,04 zł do 2.876.927,22 zł w roku 2018 (środki na rok 2019).

Rok budżetowy 2018						
Wyszczególnienie	Dochody	Wydatki	Nadwyżka/ deficyt budżetu	Przychody instrumenty finansowe	Przychody pozostałe	Rozchody
1	2	3	4	5	6	7
Plan	54.883.162,00	55.143.887,0	-260.725,00	3.000.000,00	0,00	2.739.275,0
Plan po zmianach	59.039.759,25	60.920.484,25	-1.880.725,00	3.000.000,00	1.620.000,00	2.739.275,0
Wykonanie	61.163.162,49	58.930.742,31	2.232.420,18	1.500.000,00	1.878.119,04	2.733.612,00
Wykonanie budżetu do planu pierwotnego	111,44%	106,87%	856,24%	50,00%		99,79%
Wykonanie budżetu do planu po zmianach	103,60%	96,73%	118,70%	50,00%		99,79%

Zmiana kompozycji budżetu, w tym przede wszystkim źródeł finansowania wydatków i rozchodów, znacząco ograniczyłaby udział przychodów zwrotnych niosących za sobą dodatkowe koszty (wydatki budżetu) związane ze spłatą odsetek od rat kapitałowych kredytu. Tezę taką wyraźnie potwierdzają także same parametry wykonania, które z planowanego deficytu uczyniły nadwyżkę budżetową, zdolną sfinansować z niewielkim udziałem np. wolnych środków, także rozchody - bez potrzeby sięgania po instrumenty finansowania dłużnego. Instrumenty, które kontrolowały w ostateczności i tak wykorzystał realizując przychód zwrotny w wysokości 1.500.000 zł, i angażując maksymalnie kwotę 501.191,82 zł. Szczegółowe dane dotyczące wykonania budżetu za 2018 rok i ich analizę przedstawiono w protokole kontroli.

Powodem zaciągnięcia zobowiązania zwiększającego dług było finansowanie planowanego deficytu i spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań, a wykonana różnica w planowanym deficycie spowodowała jego przekształcenie w nadwyżkę, pozwalającą na sfinansowanie, z udziałem własnych przychodów, niedoboru budżetowego bez konieczności zaciągnięcia kredytu.

### W zakresie realizacji dochodów budżetowych

1. Stwierdzono przypadki braku korzystania przez organ podatkowy z uprawnień wynikających z art. 272 i art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku

Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 900 ze zm.), co dotyczyło m.in. następujących sytuacji:

- w przypadku podatnika o nr konta (...) <sup>3</sup> prowadzącego działalność gospodarczą (...) <sup>4</sup> opodatkowano podatkiem od nieruchomości budynki pod działalność gospodarczą - 100 m<sup>2</sup> oraz grunty pod działalność gospodarczą 120 m<sup>2</sup>. Pozostałe grunty będące w posiadaniu podatnika opodatkowano podatkiem rolnym. Natomiast podatnik o nr konta (...) <sup>5</sup> prowadzi działalność gospodarczą pod nazwą (...) <sup>6</sup>. Zgodnie z decyzją opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (grunty pod działalność gospodarczą) podlega jedynie 160 m<sup>2</sup>. W przypadku opisanych podatników, prowadzących działalność gospodarczą, powierzchnia gruntów związanych z działalnością gospodarczą wymaga precyzyjnego ustalenia przez organ podatkowy (np. poprzez kontrolę podatkową);
- dwóch podatników korzystających ze zwolnień na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1256 ze zm.) nie złożyło deklaracji. Stosownie do art. 6a ust. 9 ustawy o podatku rolnym - obowiązek składania informacji o gruntach oraz deklaracji na podatek rolny, o którym mowa w ust. 5 i ust. 8 pkt 1, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień i ulg na podstawie przepisów ustawy;
- w zakresie wymiaru podatku rolnego stwierdzono, że podatnik o nr konta (...) <sup>7</sup> zgodnie z zawiadomieniem o wprowadzonych zmianach w danych ewidencyjnych z dnia 21 maja 2018 roku, które wpłynęło do Urzędu Gminy w dniu 4 czerwca 2018 roku, stał się współwłaścicielem 2 działek ewidencyjnych (akt notarialny rep. 2102/2018 z dnia 27 kwietnia 2018 roku). Organ podatkowy wezwał podatnika do złożenia deklaracji dopiero w trakcie

---

<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.

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

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

kontroli RIO, w dniu 29 maja 2019 roku, tak więc po upływie roku od momentu, w którym powstał obowiązek podatkowy;

- w przypadku podatnika o nr konta (...) <sup>8</sup> opodatkowaniu podatkiem rolnym zgodnie z klasyfikacją RIVb objęto 14,5224 ha, zamiast powierzchni 14,4054 ha, stosownie do danych wynikających z ewidencji gruntów i budynków, łącznie zawyżono więc powierzchnię opodatkowania o 0,1170 ha;
- w związku z przekazaniem przez Starostwo Powiatowe w Zgierzu wykazu pojazdów zarejestrowanych i wyrejestrowanych w Wydziale Komunikacji w maju 2017 roku (data wpływu do Urzędu Gminy Zgierz – 5 czerwca 2017 roku) organ podatkowy stwierdził, że podatnik o numerze konta (...) <sup>9</sup> w dniu 23 maja 2017 roku nabył pojazd podlegający opodatkowaniu. Mimo otrzymania przedmiotowej informacji organ podatkowy wypełnił dyspozycję wynikającą z art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym - organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku, dopiero w dniu 5 października 2017 roku;
- jeden z podatników objętych próbą kontroli złożył deklaracje na formularzu niezgodnym z załącznikiem do uchwały Rady Gminy Zgierz nr XL/542/17 z dnia 31 października 2017 roku w sprawie określenia wzorów deklaracji i informacji podatkowych;
- w wielu przypadkach osoby prawne składały deklaracje na podatek od nieruchomości po ustawowym terminie wynikającym z ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170), tj. po dniu 31 stycznia. Podobnie osoby prawne składały z opóźnieniem deklaracje na podatek rolny, z uchybieniem terminu wynikającego z ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym, czyli po 15 stycznia. Podatnicy, u których obowiązek podatkowy powstał w trakcie roku również nie wywiązywali się z obowiązku składania deklaracji w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego.

Zgodnie z art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa, organy podatkowe pierwszej instancji dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Stosownie do art. 274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji,

---

<sup>8</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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>9</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Stosownie natomiast do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 725 ze zm.) - podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

2. Stwierdzono przypadki, iż decyzje ustalające wymiar podatku w większości doręczano w terminie uniemożliwiającym uiszczenie podatku w ustawowym terminie płatności zobowiązania podatkowego, wynikającym z art. 6 ust. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Decyzje ustalające wysokość zobowiązania podatkowego dla podatników podatku od nieruchomości o następujących numerach kont zostały doręczone odpowiednio: (...) <sup>10</sup> (20 marca 2018 roku), (...) <sup>11</sup> (17 marca 2017 roku, 3 marca 2018 roku), (...) <sup>12</sup> (15 marca 2017 roku, 8 marca 2018 roku), (...) <sup>13</sup> (19 marca 2017 roku, 3 marca 2018 roku), (...) <sup>14</sup> (15 marca 2017 roku, 8 marca 2018 roku).
3. Przypisu podatku nie dokonywano pod datą skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej, a z datą wydania takiej decyzji. Z powyższego wynika, że organ podatkowy przypisywał nieistniejące jeszcze zobowiązanie podatkowe. Powyższy zarzut dotyczył wszystkich podatników – osoby fizyczne objętych kontrolą, zarówno podatników podatku od nieruchomości, jak i łącznego zobowiązania pieniężnego.
4. Karty jednostek opodatkowania w wielu poddanych próbie kontroli przypadkach nie odzwierciedlały danych wynikające z ewidencji gruntów i budynków, jak również danych wynikających z samej decyzji wymiarowej.

## **W zakresie najmu i dzierżawy nieruchomości**

---

<sup>10</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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>11</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>12</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 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>13</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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>14</sup> Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.



1. Umowę dzierżawy lokalu użytkowego położonego w miejscowości Grotniki, ul. Brzozowa 23A, zawarto z pominięciem procedury, o której mowa w art 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 2204ze zm.). Wskazane wyżej zaniechanie polegało na nieopublikowaniu na stronie internetowej Urzędu Gminy Zgierz wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę z przeznaczeniem na punkt apteczny. Jednostka nie udokumentowała także publikacji wykazu w siedzibie Urzędu Gminy.
2. Umowa zawarta z dzierżawcą działek o numerach 137, 138, 154/11 i 273/1, w miejscowości Dąbrówka Strumiany zawierała wewnętrzną sprzeczność w zakresie oznaczenia terminu dzierżawy. W treści umowy określano czas trwania dzierżawy na 5 lat, natomiast przy wskazaniu okresu jej obowiązywania umowę zawarto od dnia 1 marca 2017 roku do dnia 30 września 2021 roku (4 i pół roku).
3. Stwierdzano występowanie podziału kompetencyjnego w zakresie ustalania opłat za korzystanie ze składników majątkowych jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe dotyczyło uchwały Rady Gminy nr XLVII/506/09 z dnia 18 grudnia 2009 w sprawie ustalenia wysokości czynszu dla nieruchomości stanowiących własność Gminy Zgierz oraz zarządzeń organu wykonawczego także ustalających stawki tego czynszu w zakresie nieuregulowanym ww. uchwałą. Zgodnie z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art 23 tej ustawy, zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta, a gospodarowanie to polega w szczególności na zapewnieniu wyceny nieruchomości i wykonywaniu czynności związanych z naliczeniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzeniu windykacji tych należności (odpowiednio czytane punkty 2 i 5 art 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Jeżeli ustawodawca sprowadził do wyłącznej kompetencji organu wykonawczego wycenę nieruchomości, tym bardziej wywodzić można z tego przepisu prawo tego organu do ustalania ceny za korzystanie z nieruchomości. Prawo to wzmacnia dodatkowo zapis art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) , z którego wynika, że do zadań wójta należy m.in. gospodarowanie mieniem komunalnym.

### **W zakresie wydatków osobowych**

Dokumentem ewidencjonującym ilość i rodzaj komisji oraz posiedzeń, w których uczestniczył radny, na potrzeby wypłaty diet radnym, były zestawienia obecności radnych na posiedzeniach komisji i sesjach Rady, prowadzone na podstawie listy obecności na sesjach i na posiedzeniach komisji, które sporządzał pracownik Urzędu Gminy w formie papierowej (w zeszycie). Należy zaznaczyć, że zapisy takie zawierające: nazwisko radnego, datę posiedzenia, nazwę komisji, numer listy oraz kwotę do wypłaty stanowiły jedyne zestawienie będące w posiadaniu kontrolowanego, dodatkowo niejednokrotnie nie obejmujące aktualnych danych (brak części zapisów odnośnie posiedzeń komisji i sesji, w których radny brał udział).

Kwot wypłaconych dla poszczególnych radnych nie można było również ustalić na podstawie udostępnionych księgowości.

### **W zakresie wydatków inwestycyjnych**

1. Dokumentacja projektowa związana z budową nowego ośrodka zdrowia w miejscowości Biała sporządzona została na podstawie umowy nr 210/2010 z dnia 5 października 2010 roku zawartej pomiędzy Gminą Zgierz a firmą „BUDEM-PROJEKT”, 95-035 Ozorków, za wynagrodzeniem wynoszącym 39.040,00 zł. Zakres rzeczowy obejmował opracowanie dokumentacji projektowej zawierającej: [1] dwuwariantową koncepcję budowy Ośrodka Zdrowia ze zbiorczym zestawieniem kosztów dla proponowanych wariantów; [2] mapę do celów projektowych; [3] projekt budowlany i wykonawczy obejmujący branżę budowlaną wraz z charakterystyką energetyczną budynku i zagospodarowaniem terenu, branżę instalacyjną, opracowane na podstawie przyjętej przez zamawiającego koncepcji budowy; [4] badanie podłoża gruntowego; [5] informację o problematyce bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w trakcie wykonania robót budowlanych; [6] specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót; [7] kosztorysy, w tym kosztorys inwestorski i nakładczy. Następnie, dokumentacja projektowa zamienna sporządzona została na podstawie umowy zawartej w dniu 29 lipca 2016 roku pomiędzy Gminą Zgierz a firmą „BUDEM-PROJEKT”, 95-035 Ozorków, nr 149/ZT/2016, za wynagrodzeniem w wysokości 27.121,50 zł. Zamawiający zlecił opracowanie dokumentacji projektowej zamiennej dla inwestycji pn. „Budowa Ośrodka Zdrowia w miejscowości Biała”. Zmiany w dokumentacji projektowej dotyczyły projektu przyłącza gazu ziemnego, zmiany kotłowni na kocioł gazowy ze zmniejszeniem powierzchni pomieszczenia, powiększenia powierzchni pomieszczenia fizykoterapii o skład opału i części kotłowni, dostosowania obiektu i infrastruktury do możliwości późniejszej rozbudowy. Zakres rzeczowy obejmował opracowanie dokumentacji projektowej zamiennej zawierającej: [1] mapę do celów projektowych; [2] mapę zasadniczą do celów lokalizacyjnych do wniosku o wydanie warunków przyłączenia dla gazu ziemnego; [3] zamienny projekt budowlany i wykonawczy obejmujący branżę budowlaną, instalacyjną, zagospodarowanie terenu wraz z uzgodnieniami wykonawców; [4] informację o problematyce bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w trakcie wykonania robót budowlanych; [5] specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót; [6] kosztorysy, w tym kosztorys inwestorski i nakładczy. Jak wynikało z wyjaśnień jednostki *„...Realizacja inwestycji nie została rozpoczęta do roku 2016 z uwagi na brak środków finansowych oraz możliwości uzyskania dofinansowania ze środków zewnętrznych. W 2016 roku podjęto decyzję o rozpoczęciu budowy budynku Ośrodka Zdrowia w Białej. W związku z faktem, iż od uzyskania pozwolenia na budowę upłynęło 5 lat, a w tym czasie doszło do zmiany przepisów w zakresie wymogów dotyczących izolacji cieplnej budynków wynikała potrzeba aktualizacji dokumentacji projektowej. (...). Przedłożenie projektu budowlanego zamiennego do organu administracji architektoniczno-budowlanej jest warunkiem koniecznym do uzyskania decyzji o zmianie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Ponadto podjęto decyzję*

*o zmianie sposobu ogrzewania budynku z olejowego na gazowe. W związku z powyższym zaistniała potrzeba opracowania projektu budowlanego zamiennego i uzyskania decyzji o zmianie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. (...)*" Gmina Zgierz nie składała wniosków o dofinansowanie inwestycji w okresie od 2011 roku do 2016 roku, ponieważ nie było ogłoszonych naborów na dofinansowanie ze środków zewnętrznych zadań związanych z budową nowych ośrodków zdrowia. Mając na względzie powyższe ustalenia należy wskazać na konieczność dokonywania analiz dotyczących możliwości realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, także w aspekcie zabezpieczenia źródeł finansowania, tak by minimalizować ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zaniechaniem realizacji inwestycji lub jej realizacją po upływie czasu mającego wpływ na aktualność przygotowanej dokumentacji i uzyskanych zezwoleń, w kontekście unormowania zawartego w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane 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. Wykonawca inwestycji pn. „Budowa Ośrodka Zdrowia w miejscowości Biała” wniósł gwarancję należytego wykonania umowy nr 903012075543 z dnia 21 kwietnia 2017 roku, wystawioną przez Sopockie Towarzystwo Ubezpieczeń ERGO Hestia Spółka Akcyjna z siedzibą w Sopocie. Beneficjentowi, którym była Gmina Zgierz, zagwarantowano w niej nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach przewidzianych w gwarancji zapłatę za powstałe w okresie ważności gwarancji zobowiązania wynikające z umowy nr 68/ZT/2017 z dnia 21 kwietnia 2017 roku z wyłączeniem kar umownych i odsetek - do wysokości 138.190,50 zł w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez zobowiązanego przedmiotu umowy, przy czym kwota gwarancji miała ulegać zmniejszeniu w miarę wykonywania przedmiotu umowy. Każda wypłata z tytułu gwarancji miała zmniejszać odpowiedzialność gwaranta o tę kwotę. Gwarancja była ważna od dnia zawarcia umowy do dnia 30 lipca 2018 roku. Wyłączenie z gwarantowanych zobowiązań kar umownych i odsetek powodowało, że gwarancja nie zabezpieczała w pełni interesów zamawiającego. Zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843) - zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Powinno być zatem bezwarunkowe, a gwarant nie może obwarowywać wypłaty gwarancji spełnieniem dodatkowych warunków. Celem wniesionego zabezpieczenia jest pokrycie szeroko rozumianych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a więc również takich, które wynikałyby z tytułu niezapłaconych kar umownych oraz odsetek. Stosownie do zamieszczonej na stronie <https://www.uzp.gov.pl> interpretacji dotyczącej należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy - „Zgodnie z art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 907, ze zm.), dalej "ustawa Pzp", zabezpieczenie należytego wykonania umowy służy do pokrycia roszczeń

*z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia. Funkcją instytucji "zabezpieczenia" jest zatem umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy z zobowiązania określonego treścią umowy w sprawie zamówienia publicznego, poprzez pokrycie tych roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową. Przepisy ustawy Pzp nie regulują kwestii związanych z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, odsyłając w tym zakresie, stosownie do dyspozycji art. 139 ust. 1 ustawy Pzp, do przepisów Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 471 KC dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Skutkiem zachowania się dłużnika niezgodnego z treścią zobowiązania jest więc jego odpowiedzialność odszkodowawcza wiążąca się jednocześnie z roszczeniem wierzyciela do naprawienia szkody. Uprawnienia przysługujące wierzycielowi w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania uregulowane są w działach II i III tytułu VII księgi trzeciej Kodeksu cywilnego zatytułowanych "Skutki niewykonania zobowiązań" oraz "Wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych". Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż zamawiający może pokryć środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy należności, których dochodzenie jest dozwolone przepisami prawa lub postanowieniami umowy, jako sposobu naprawienia szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia, w tym również wykonania zastępczego czy zapłaty zastrzeżonej w umowie sumy (kary umownej)".*

3. Zgodnie z dokumentem OT – 19/85195/2018 z dnia 30 października 2018 roku, budowę ośrodka zdrowia w miejscowości Biała, przyjęto na stan środków trwałych w wartości 1.880.471,56 zł. Wartość rozliczenia obejmowała kwoty będące zobowiązaniami wynikającymi z faktur związanych z realizacją tego zadania inwestycyjnego („Budowa ośrodka zdrowia w miejscowości Biała”) oraz 2 faktur dotyczących innego zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa ośrodka zdrowia w Białej”, wystawionych przez GOZD BRUK (na kwotę 6.150,00 zł) oraz ARCHIMINATI (na kwotę 16.953,09 zł).

### **W zakresie umorzenia wartości niematerialnych i prawnych**

Ewidencja na kontach 071-2 i 072 nie pozwalała na porównanie zapisów analitycznych i syntetycznych. Zapis analityczny przedstawiał wszystkie wartości niematerialne i prawne, zarówno odpisywane jednorazowo, jak również te podlegające odpisom okresowym (amortyzacji). Z kolei konto 071-1 przenosiło informacje tylko o prawach i wartościach niematerialnych przewidzianych do amortyzowania, a ustalenie wartości jednorazowych umorzeń ewidencjonowanych na koncie 072 nie było możliwe z uwagi na brak należytej szczegółowości, pozwalającej rozdzielić ewidencję pozostałych środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych. Prowadzona ewidencja uniemożliwiała zatem przy użyciu kont, określenie wartości ekonomicznej posiadanych składników, ustalanej

poprzez zmniejszanie wartości początkowej wartości niematerialnych i prawnych zaewidencjonowanej na koncie 020 o wielkość wszystkich dokonanych odpisów amortyzacyjnych i jednorazowych - z uwagi na współdzielenie zapisu na koncie 072 z pozostałymi środkami trwałymi.

### **W zakresie inwentaryzacji składników majątkowych**

1. W arkuszach spisu z natury stwierdzono braki w zakresie wykazania cech, symboli lub numerów inwentarzowych spisywanych składników majątkowych, pozwalających na ich identyfikację i wycenę. Ponadto, brakujące numery inwentarzowe uzupełniane były przez pracownika księgowości odpowiedzialnego za weryfikację spisu ilościowego i wycenę tej ilości. Zaburzało to w znacznym stopniu istotę prowadzonej weryfikacji, a co za tym idzie rzetelność procesu inwentaryzacyjnego w ramach przyjętej i stosowanej metody.
2. Składniki majątkowe składające się z kilku środków trwałych zakupione w ramach zadań inwestycyjnych, księgowano jako jeden środek trwały, uniemożliwiając w ten sposób ich identyfikację przez zespoły spisowe. Z uwagi na nadanie jednego numeru inwentarzowego grupie składników ograniczono kontrolę nad majątkiem gminy, w tym w szczególności skuteczność ujawnienia niedoborów w przypadku zdekompletowania ewidencjonowanego w ten sposób środka trwałego. Natomiast w kwestii działania samego zespołu spisowego, z dokumentacji nie wynikało aby przewodniczący zespołu lub członkowie sygnalizowali problem w zakresie identyfikacji spisywanych środków. Mimo, że jak wskazano, były one niemożliwe do spisania.
3. Inwentaryzację wartości niematerialnych i prawnych ograniczono wyłącznie do protokołu weryfikacji tzw. sald, kończącego proces inwentaryzacyjny konkretnej grupy składników majątkowych. Jednostka nie udokumentowała przebiegu procesu inwentaryzacyjnego w sposób umożliwiający potwierdzenie realnego stanu posiadanych składników majątkowych (wartości niematerialnych i prawnych), stosownie do wymogu określonego w art. 27 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.).
4. Inwentaryzację należności i zobowiązań przeprowadzono z pominięciem dokumentacji potwierdzającej przez kontrahenta rzeczywiste salda należności lub zobowiązań. Ponadto, w wykazie kontrahentów nie wymieniono instytucji bankowych i funduszy, wobec których Gmina Zgierz posiadała zobowiązania, i które powinna potwierdzić na ostatni dzień roku obrotowego. W ramach ww. czynności inwentaryzacyjnych niezasadnie dokonano inwentaryzacji obrotów i sald kont budżetu i urzędu poprzez ich porównanie ze sprawozdaniami budżetowymi i finansowymi. Szczególnie gdy źródłem sporządzenia tych sprawozdań są konta, a zgodność zapisu na tych kontach ustala się na podstawie porównania zapisu ewidencyjnego ewidencji księgowej ze stanem faktycznym.
5. W zarządzeniu nr VII/142/18 Wójta Gminy Zgierz z dnia 17 września 2018 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej,

nieprawidłowo określono termin dokonywania spisów z natury. Zgodnie z § 5 ww. zarządzenia - przeprowadzenie spisów z natury wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku zarządzono w terminie od dnia 1 października 2018 roku do dnia 4 stycznia 2019 roku, z wyjątkiem materiałów i obcych środków trwałych, które należało spisać w ostatnim dniu kalendarzowym 2018 roku. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości - jednostki przeprowadzają inwentaryzację na ostatni dzień każdego roku obrotowego, chyba że zachodzą przesłanki zezwalające na odstępianie od tej zasady na rzecz 2 lub 4 letniego cyklu inwentaryzacyjnego. Dotyczy to jednak enumeratywnie wskazanych rodzajów składników aktywów i pasywów oraz konkretnych metod ich inwentaryzowania. Wątpliwości natomiast nie powinna budzić wprowadzona przez ustawodawcę cezura czasowa dla ustalanie stanów księgowych. Przypada ona na ostatni dzień roku obrotowego, który w przypadku jednostek samorządu terytorialnego i jej jednostek organizacyjnych pokrywa się z rokiem budżetowym i jest to 31 grudnia. Wprowadzając taką regułę ustawodawca oczekuje więc, aby niezależnie od przyjętej cykliczności procesu inwentaryzacyjnego punktem odniesienia, zatrzymującym wszelkie przepływy był ostatni dzień bilansowy. Przy czym i tutaj pojawia się nie wspomniany wcześniej, wymieniony w ust. 3 pkt 1 art. 26 ustawy o rachunkowości, przywilej odstąpienia od wspomnianej reguły. Dopuszcza on w odniesieniu do metody spisowej i potwierdzenia sald, rozpoczęcie czynności inwentaryzacyjnych na 3 miesiące przed końcem roku obrotowego z zakończeniem do 15 dnia następnego roku. Niezmienienie jednak stan wynikający z ksiąg rachunkowych, na co wyraźnie zwraca uwagę ustawodawca, nie może być ustalony po dniu bilansowym.

6. Czynności inwentaryzacyjne przeprowadzono z naruszeniem terminów, o których mowa w art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości. Przywołany przepis jako jedyny określa maksymalny okres, w którym należy przeprowadzić czynności inwentaryzacyjne. W powyższych okolicznościach sporządzone przez kontrolowanego: [1] wydruki zestawień środków trwałych przygotowane na potrzeby wyceny i rozliczenia inwentaryzacji datowane na dzień 22 lutego 2019 roku, [2] załączniki protokołu komisji inwentaryzacyjnej z datą 6 i 11 marca, [3] protokół komisji inwentaryzacyjnej z dokonania rozliczenia z przeprowadzenia inwentaryzacji okresowej podpisany przez komisję w dniu 23 marca 2019 roku, wskazują na przekroczenie terminów ustawowych. Powodem naruszenia terminu zakończenia inwentaryzacji była błędna wykładnia przepisów art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości, w wyniku której zrównano ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych z czynnością polegającą na wyjaśnieniu i rozliczeniu tych różnic w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

## **W zakresie pozostałych ustaleń**

1. Środki pochodzące z funduszu sołectkiego dla Sołectwa Maciejów w roku budżetowym 2015 zostały przeznaczone na urządzenie siłowni zewnętrznej w miejscowości Rozalinów oraz budowę altany, stanowiącej miejsce spotkań i imprez. Organizację siłowni zewnętrznej w Rozalinowie, w terminie do dnia 15 czerwca 2015 roku, Gmina zleciła na podstawie umowy nr 138/SP/2015 zawartej w dniu 3 czerwca 2015 roku firmie Fit Park Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością Spółka Komandytowa, za ryczałtowym wynagrodzeniem wynoszącym 6.519,000 zł brutto. Umowę nr 138/SP/2015 aneksowano dwukrotnie, zmieniając termin realizacji zadania na dzień: 31 lipca 2015 roku (aneks nr 1 z dnia 12 czerwca 2015 roku) oraz 21 sierpnia 2015 roku (aneks nr 2 z dnia 28 lipca 2015 roku). Odbioru końcowego dokonano dopiero w dniu 12 października 2015 roku, przy udziale inspektora w Zespole ds. Rozwoju i Pozyskiwania Środków Zewnętrznych Urzędu Gminy Zgierz oraz członka Zarządu Fit Park Sp. z o.o. - Sp. k., stwierdzając, że odebrane roboty nie posiadają wad i usterek. W protokole z dnia 12 października 2015 roku odnotowano, że gotowość do odbioru zgłoszona została przez pracownika wykonawcy w dniu 21 sierpnia 2015 roku. Wcześniej w wyniku przeglądu wykonanych prac stwierdzono, że niektóre elementy zamontowanych urządzeń nie są zgodne z zapisami w dokumentacji stanowiącej załącznik nr 1 do istotnych warunków zamówienia, w związku z czym inwestor w dniu 8 września 2015 roku wystąpił do wykonawcy z pismem wzywającym do usunięcia niezgodności w terminie 7 dni od otrzymania pisma. Firma Fit Park w dniu 10 września 2015 roku poinformowała o usunięciu niezgodności. Dwukrotnie przekładany termin wykonania usługi przewidziano na dzień 21 sierpnia 2015 roku, odbiór końcowy miał natomiast miejsce w dniu 12 października 2015 roku, co dowodzi braku nadzoru nad wykonaniem zleconych prac po stronie pracowników Urzędu Gminy Zgierz. Przewidując w umowie nr 138/SP/2015 sankcje dotyczące niewykonania prac w terminie, zamawiający nie weryfikował czy Fit Park Sp. z o.o. - Sp. k. wywiązała się z warunków zawartych w umowie.

Tarcica drewniana przeznaczona na budowę altany w Rozalinowie zamówiona została natomiast w firmie Krodach Piła Taśmowa Andrzej Nowacki, Witanówek 38, 95-010 Stryków, na podstawie pisma bez znaku Zastępcy Wójta Gminy Zgierz z dnia 2 listopada 2015 roku. Zapłaty w kwocie 7.189,35 zł za fakturę nr 192/2015 z dnia 3 listopada 2015 roku wystawioną za zakup tarcicy drewnianej przez firmę Krodach Piła Taśmowa Andrzej Nowacki dokonano gotówką przy odbiorze. Podobnie gotówką opłacona została kwota 802,73 zł za artykuły metalowe zakupione w ramach realizacji zadania „Teren rekreacji w miejscowości Rozalinów” (na podstawie faktury VAT nr 1215/11/15/F z dnia 20 listopada 2015 roku wystawionej przez METAL-MARKET Dorota Szczepaniak, 95-100 Zgierz). Na podstawie dowodu wypłaty KW nr 816/2015 stwierdzono, że kwotę w wysokości 7.992,08 zł stanowiącą zwrot wydatków poniesionych z tytułu 2 faktur (nr 192/2015 z dnia 3 listopada 2015 roku oraz nr 1215/11/15/F z dnia 20 listopada 2015 roku) w dniu 30 listopada 2015 roku wypłacono Sołtysowi. Powyższe znalazło potwierdzenie w oświadczeniu Inspektora w Referacie Infrastruktury Technicznej z dnia 12 lipca 2019 roku „Faktury przedłożone w listopadzie 2015 roku przez (...) Sołtysa Sołectwa

*Maciejów, w ramach Funduszu Sołeckiego na rok 2015, zostały przez niego opłacone gotówką. Poniesione przez Sołtysa koszty zostały mu zrefundowane na podstawie § 5 zarządzenia nr VII/155/15 Wójta Gminy Zgierz z dnia 31 lipca 2015 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu Funduszu Sołeckiego w Gminie Zgierz.” Stosownie do treści § 5 powołanego powyżej Regulaminu - za realizację przedsięwzięć z zakresu funduszu sołeckiego odpowiedzialni są sołtysi oraz właściwi merytorycznie pracownicy Urzędu Gminy lub pracownicy jednostek organizacyjnych gminy, które przejęły nadzór merytoryczny nad realizacją przedsięwzięć.*

W związku z powyższymi ustaleniami należy zauważyć, że fundusz sołecki jest częścią budżetu gminy, dlatego to wójt gminy dysponuje jego środkami. Zgodnie z art. 30 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym - do zadań wójta należy w szczególności wykonywanie budżetu. Stosownie zaś do brzmienia art. 53 ustawy o finansach publicznych - za całość gospodarki finansowej jednostki odpowiada kierownik jednostki sektora finansów publicznych. Nie można zatem odpowiedzialności związanej z dysponowaniem środkami funduszu sołeckiego delegować na Sołtysa. Wskazać należy, iż brak jest podstaw prawnych do dokonywania wydatków przez sołtysa oraz następnie ich refundacji.

2. W dniu 12 lipca 2018 roku zarządzeniem nr VII/106/18 w sprawie oddania w dzierżawę w drodze bezprzetargowej budynku ośrodka zdrowia w Białej, Wójt Gminy Zgierz zdecydował o przeznaczeniu do oddania w dzierżawę budynku ośrodka zdrowia na okres do 3 lat na cele medyczne. Zarządzeniem nr VII/105/18 z dnia 12 lipca 2018 roku Wójt Gminy Zgierz ustalił wysokość czynszu z tytułu dzierżawy w drodze bezprzetargowej, określając go jako 12 zł netto za metr kwadratowy wynajmowanej powierzchni. W dniu 17 lipca 2018 roku, na podstawie art. 35 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, Wójt Gminy Zgierz podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia w drodze bezprzetargowej dotyczący budynku ośrodka zdrowia w Białej, w wyniku czego zainteresowanie zawarciem umowy dzierżawy opisywanej nieruchomości zgłosiły: [1] S&T MEDIC Sp. z o.o., ul. Zapaśnicza 88, 94-122 Łódź, [2] LuxMedica Sp. z o.o., ul. Konwaliowa 2, 99-320 Żychlin, [3] GA-MED Karolina Gauden, Starzyńskiego 30, 95-035 Ozorków. Zgodnie z zasadami dzierżawy nieruchomości komunalnych na okres do trzech lat, wprowadzonymi przez Wójta Gminy Zgierz w dniu 27 sierpnia 2018 roku zarządzeniem nr VII/128/18 - w przypadku wystąpienia z wnioskiem o dzierżawę lub najem nieruchomości przez co najmniej dwóch wnioskodawców przeprowadzane są rokowania, których celem jest uzyskanie jak najkorzystniejszej oferty z uwzględnieniem m.in. sposobu zagospodarowania przedmiotu dzierżawy.

Zgodnie z § 4 ww. regulaminu - przy przeprowadzeniu rokowań komisja miała m.in. przyjmować wyjaśnienia i oświadczenia zgłoszone przez uczestników, ogłaszać które zgłoszenia zostały zakwalifikowane do ustnej części rokowań. Ustna część rokowań przeprowadzona miała być z każdym oferentem w zakresie wszystkich warunków koniecznych do zawarcia umowy oraz dodatkowych propozycji uczestników rokowań, osobno z każdą z osób



zakwalifikowanych do udziału w tej części. Rokowania miały zostać zakończone podpisaniem przez strony protokołu z ustnych negocjacji, który stanowił podstawę do zawarcia umowy dzierżawy lub najmu z podmiotem, którego ofertę komisja uznała za najkorzystniejszą.

W dniu 31 sierpnia 2018 roku drogą elektroniczną Wójt Gminy Zgierz skierował do firm zainteresowanych dzierżawą budynku ośrodka zdrowia zawiadomienie nr ZG.6845.2.2018 wraz z załącznikiem opisującym podstawowe wymogi określone w ramach postępowania na wydzierżawienie ośrodka zdrowia. W zawiadomieniu wyznaczono termin przeprowadzenia rokowań na dzień 14 września 2018 roku w siedzibie Urzędu Gminy Zgierz. Warunkiem przystąpienia oferenta do rokowań było złożenie do dnia 10 września 2018 roku, do godziny 15:00, pisemnej oferty w Biurze Obsługi Klienta lub drogą elektroniczną. W wyznaczonym terminie tj. do dnia 10 września 2018 roku oferty, których treść opisano poniżej oraz odpisy z Krajowego Rejestru Sądowego, złożone zostały przez dwie firmy: [1] S&T MEDIC Sp. z o.o. Podstawową formą działalności miała być przychodnia POZ, w ramach której zapewniano lekarza pierwszego kontaktu, pediatrę oraz stomatologa. Ponadto, zadeklarowano zamiar otworzenia gabinetu kardiologicznego, ginekologicznego oraz innych specjalistów, zgodnych z potrzebami mieszkańców oraz prowadzenie badań laboratoryjnych. Firma zadeklarowała także, iż zamierza wprowadzić na teren lokalny innowacyjne rozwiązanie dostarczania leków. S&T MEDIC Sp. z o.o. wyraziła w ofercie „chęć współpracy z władzami Gminy oraz jednostkami podległymi pod Gminę...”, jak również przeprowadzanie akcji profilaktycznych dla mieszkańców. Zaproponowana wysokość czynszu dzierżawnego wynosiła 13,00 zł za metr kwadratowy) oraz [2] LuxMedica Sp. z o.o. Podstawowymi zadaniami ośrodka zdrowia w Białej miało być zapewnienie dostępności świadczeń lekarzy oraz pielęgniarek POZ, stanowiących przedmiot umowy z NFZ, obejmujących świadczenia z zakresu medycyny ogólnej, rodzinnej, chorób wewnętrznych oraz pediatrii. Wskazano działania jakie należy podjąć aby zapewnić dostęp do wysokiej jakości usług ochrony zdrowia, wśród których wymieniono: poprawę dostępności oraz wzrost jakości świadczonych usług dostosowanych do zapotrzebowania społeczności miejscowej, usprawnienie form oddziaływania informacyjnego i komunikacji z pacjentami, usprawnienie pracy przychodni, wzmocnienie zakresu świadczeń. Obszary funkcjonowania przychodni podzielono na następujące zadania: (1) utrzymanie kontraktu z NFZ, (2) usprawnienie pracy przychodni polegające na: unowocześnieniu systemów zarządzania poprzez informatyzację i komputeryzację; odpowiednim doborze pracowników; szkoleniach i kursach dla personelu; elektronicznej historii choroby pacjentów; recept, skierowań oraz dokumentacji medycznej; umawianiu pacjentów do konkretnego lekarza na konkretną godzinę; elektronicznej weryfikacji uprawnień świadczeniobiorców; usprawnień raportowania do NFZ; dostosowaniu i poprawie bezpieczeństwa w zakresie obowiązujących przepisów prawa), (3) rozszerzenie zakresu usług przychodni w tym: podjęcie współpracy z ginekologiem, kardiologiem, alergologiem, endokrynologiem, urologiem, pulmonologiem, ortopedą oraz innymi specjalistami według potrzeb pacjentów; fizjoterapia; rozszerzenie możliwości diagnostycznych

poprzez stały dostęp do nowoczesnego sprzętu medycznego w tym aparat USG, aparat do spirometrii, holter ciśnieniowy i EKG; usprawnienie i reorganizacja pracy punktu pobrań; wprowadzenie systemu telefonicznego kolejowania pacjentów; budowa strony internetowej. Zaproponowana wysokość czynszu dzierżawnego wynosiła 25,00 zł za metr kwadratowy.

Na podstawie opisanych powyżej ofert złożonych przez ubiegających się o dzierżawę ośrodka zdrowia oraz na podstawie rokowań przeprowadzonych w dniu 14 września 2018 roku, powołana przez Wójta Gminy Komisja Negocjacyjna, jako dzierżawcę ośrodka zdrowia wybrała firmę S&T MEDIC Sp. z o.o. Zgodnie z protokołem z przeprowadzanych rokowań - w ustnej części, do której dopuszczono wszystkich oferentów, jedynie firma S&T MEDIC Sp. z o.o. zapewniła, że od otwarcia przychodni na podstawie umowy z NFZ oprócz lekarzy POZ będą również udzielane świadczenia stomatologiczne. Firma zapewniła także chęć współpracy z władzami gminy oraz jednostkami podległymi takimi jak: GZK (np. lekarz medycyny pracy oraz badania na preferencyjnych warunkach), GOPS (bezpłatne udostępnianie pomieszczeń dla psychologa, pracowników pomocy społecznej). Oferent zaproponował czynsz w wysokości 13,00 zł za metr kwadratowy powierzchni. W dniu 1 października 2018 roku pomiędzy Gminą Zgierz a firmą S&T MEDIC Sp. z o.o. została zawarta umowa dzierżawy nr 175/ZG/2018, której przedmiotem był budynek ośrodka zdrowia w miejscowości Biała. Umowa była czterokrotnie aneksowana: [1] w dniu 15 października 2018 roku zawarty został aneks nr 1/2018, w którym nowe brzmienie otrzymał § 2 ust.2 umowy „Wydzierżawiający oddaje w dzierżawę przedmiot dzierżawy na okres 3 lat – od dnia 1 października 2018 roku do 30 września 2021 roku”. Zmianie uległ również m.in. zapis dotyczący świadczeń dodatkowych jakie zobowiązany był opłacać dzierżawca oraz sposobu ich rozliczania; [2] w dniu 31 grudnia 2018 roku zawarty został aneks nr 2/2018, w którym zmieniono termin od którego dzierżawca zobowiązany był do prowadzenia działalności medycznej, z pierwotnie ustalonego 1 stycznia 2019 roku, na dzień 1 marca 2019 roku; [3] w dniu 28 lutego 2019 roku zawarty został aneks nr 3/2018 do umowy dzierżawy, w którym po raz kolejny zmieniono termin, od którego dzierżawca zobowiązany był do prowadzenia działalności medycznej, przesuując go na dzień 1 kwietnia 2019 roku; [4] w dniu 25 marca 2019 roku zawarty został aneks nr 4/2018 do umowy dzierżawy nr 175/ZG/2018, w treści którego dodano zapis, iż dzierżawca w budynku będzie wykonywał także świadczenia w poradni (gabinecie pielęgniarstwie) oraz w punkcie szczepień.

Zwycięski oferent zaproponował stawkę czynszu wynoszącą 13,00 zł za metr kwadratowy, natomiast firma LuxMedica, której ofertę uznano za mniej korzystną 25,00 zł za metr kwadratowy. W okresie trzech lat na jakie zawarto umowę dzierżawy na przedmiotową nieruchomość różnica wynosiła około 136.831,68 zł (12,00 zł – różnica pomiędzy zaproponowanymi stawkami czynszu; 316,74 m<sup>2</sup> – powierzchni przeznaczona do dzierżawy; 12,00 zł x 316,74 m<sup>2</sup> x 36 miesięcy = 136,831,68 zł).

Jednostka kontrolowana wyjaśniła, że głównym kryterium dotyczącym wyboru oferty było zapewnienie jak najszerszego wachlarza świadczeń POZ

refundowanych w ramach NFZ, dbałość o zaspokajanie potrzeb wspólnoty w zakresie ochrony zdrowia, natomiast oferta która nie została wybrana była "akademicka" oferent pisał jak powinien być prowadzony nowoczesny ośrodek zdrowia, zawierała informacje ogólnikowe i nieskonkretyzowane.

W kontekście powyższych ustaleń należy podkreślić, że zgodnie z rejestrem podmiotów wykonujących działalność leczniczą S&T MEDIC Sp. z o.o. (nr księgi 000000205365, oznaczenie organu W-10) rozpoczęła działalność leczniczą dopiero w dniu 1 stycznia 2019 roku. Dla porównania konkurencyjna LuxMedica Sp. z o.o. rozpoczęła prowadzenie działalności leczniczej w dniu 1 sierpnia 2016 roku (nr księgi 000000185318, oznaczenie organu W-10). Nie bez znaczenia pozostaje także fakt, iż S&T MEDIC Sp. z o.o. nie posiadała w roku 2018 umowy na realizację świadczeń zdrowotnych w ramach NFZ.

Zgodnie z ofertami przedstawionymi przez ww. firmy zainteresowane podpisaniem umowy dzierżawy budynku ośrodka zdrowia, które to oferty są jedynym materiałem źródłowym, w których wskazany został wachlarz proponowanych usług - S&T MEDIC Sp. z o.o. proponowała węższy zakres usług lekarzy specjalistów (gabinet kardiologiczny i ginekologiczny oraz inne w miarę potrzeb), natomiast LuxMedica zaoferowała podjęcie współpracy z ginekologiem, kardiologiem, alergologiem, endokrynologiem, urologiem, pulmonologiem, ortopedą oraz innymi specjalistami - według potrzeb pacjentów. S&T MEDIC miała dodatkowo w planach otwarcie rehabilitacji, LuxMedica zamierzała zaś uruchomić fizjoterapię.

Obowiązek sporządzenia protokołu z przeprowadzonych rokowań, wprowadzony został w regulaminie prowadzenia rokowań, będącym załącznikiem do zarządzenia Wójta Gminy Zgierz nr VII/128/18 z dnia 27 sierpnia 2018 roku. Zgodnie z § 4 regulaminu - przy przeprowadzaniu rokowań komisja miała m.in. przyjmować wyjaśnienia i oświadczenia zgłoszone przez uczestników; ogłaszać, które zgłoszenia zostały zakwalifikowane do ustnej części rokowań. Ustna część rokowań przeprowadzona miała być z każdym oferentem w zakresie wszystkich warunków koniecznych do zawarcia umowy oraz dodatkowych propozycji uczestników rokowań, osobno z każdą z osób zakwalifikowanych do udziału w tej części.

Rokowania zostały zakończone podpisaniem przez strony protokołu z ustnych negocjacji, który stanowił podstawę do podpisania umowy dzierżawy z podmiotem, którego ofertę komisja uznała za najkorzystniejszą. W punkcie 7 protokołu - uzasadnieniu wyboru zwycięskiej firmy, znalazło się sformułowanie „*W ustnej części rokowań jedynie firma S&A MEDIC Sp. z o.o. zapewniła, że od otwarcia przychodni na podstawie umowy z NFZ oprócz lekarzy POZ będą również udzielanie świadczenia stomatologiczne, zapewniła chęć współpracy z władzami gminy oraz jednostkami podległymi pod gminę (...)*”. Opis taki niewystarczająco dokumentował przebieg ustnych rokowań, nie pozwolił tym samym na odtworzenie przebiegu podjętych rozmów i czynności. W protokole brak było odniesienia się do oferty przedstawionej przez firmę konkurencyjną, nie było bowiem żadnej informacji wskazującej jaką ofertę przedstawiła firma LuxMedica.

Tym samym przedłożone oferty w powiązaniu z protokołem z negocjacji, mając na uwadze powyżej przytoczone uwarunkowania (w szczególności okres prowadzenia działalności przez firmy; posiadanie umowy z NFZ; wysokość oferowanego czynszu), nie pozwalały na rzetelną weryfikację podjętej przez Gminę decyzji co do wyboru kontrahenta.

Zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych - kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem. W opisywanym przypadku stwierdzić należy, iż kontrola taka nie funkcjonowała poprawnie. W regulaminie określono elementy, jakie powinien zawierać protokół z ustnych negocjacji. Unormowania w nim zawarte nie były jednak wystarczająco precyzyjne, pozwoliły bowiem na takie sporządzenie protokołu z przebiegu negocjacji, który nie dokumentował faktycznie przeprowadzonych czynności.

Co do samego protokołu wskazać dodatkowo należy na poniższe uchybienia: na pierwszej jego stronie widniała informacja, iż sporządzono go w dniu 18 września 2018 roku, na stronie 2 widniał zaś zapis informujący, że sporządzono go w dniu 14 września 2018 roku; podano nieprawidłową nazwę zwycięskiej firmy tj. S&A MEDIC Sp. z o.o. Zauważyć należy także, że nie określono z imienia i nazwiska wszystkich osób biorących udział w danej czynności oraz charakteru tego udziału. Protokół nie dokumentował - kto brał udział w negocjacjach z ramienia firmy LuxMedica Sp. z o. o., ani też po stronie S&T MEDIC Sp. z o.o. Na drugiej stronie protokołu widnieje jedynie nieczytelny podpis dzierżawcy. Powyższe pozwala stwierdzić, iż dokumentu nie przygotowano z należytą starannością.

Z zacytowanego fragmentu punktu 7 protokołu wynikało, że uzasadnieniem wyboru firmy S&T MEDIC Sp. z o. o. było zaproponowanie otwarcia gabinetu stomatologicznego oraz zadeklarowanie chęci współpracy z władzami gminy. S&T MEDIC zwróciła się z prośbą o wyrażenie zgody na wynajęcie gabinetu stomatologicznego, tym samym stwierdzić należy, iż zapewnienie funkcjonowania takiego gabinetu przybrało faktycznie jedynie postać wynajęcia takiego lokalu. Z treści protokołu nie można także wywnioskować, że LuxMedica podczas ustnych negocjacji nie zaproponowała podjęcia współpracy ze stomatologiem. Podobnie sytuacja przedstawiała się w kwestii współpracy z władzami gminy, nie jest przecież jasne czy wydzierżawiający zwrócił się z prośbą o ustosunkowanie się do powyższego, czy LuxMedica takiej chęci współpracy odmówiła.

Jasna pozostaje natomiast kwestia, iż wymogów takich wydzierżawiający nie sformułował w żadnym dokumencie, nie ma ich w treści wykazu nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia w drodze bezprzetargowej, ani też w warunkach dotyczących postępowania o wydzierżawienie ośrodka zdrowia

w Białej. Zwycięzcę wyłoniono, zatem m.in. na podstawie kryteriów, których nie podano do publicznej wiadomości.

Kolejnym zagadnieniem pozostaje zadeklarowana przez S&T MEDIC chęć współpracy z władzami gminy, polegająca na bezpłatnym udostępnianiu gabinetów dla Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej. Przeznaczenie nieruchomości zostało jasno sprecyzowane w wykazie nieruchomości przeznaczonych do wydzierżawienia w drodze bezprzetargowej oraz w warunkach postępowania o wydzierżawienie ośrodka zdrowia w Białej. W obu dokumentach źródłowych zawarto sformułowanie, iż lokale znajdujące się w budynku mogą być wykorzystywane jedynie na działalność medyczną. Zatem dopuszczenie do funkcjonowania w budynku gabinetu przeznaczonego dla pracowników socjalnych i wydawania dla mieszkańców artykułów spożywczych i chemicznych, co jako argument przemawiający za słusznością wyboru S&T MEDIC podawał w uzasadnieniu do uchwały nr 2/19 z dnia 14 lutego 2019 roku Przewodniczący Komisji Skarg, Wniosków i Petycji Rady Gminy Zgierz, było nieuzasadnione. Tym bardziej argument taki nie powinien stanowić uzasadnienia dokonanego wyboru.

Przesunięcia terminu otwarcia ośrodka zdrowia wprowadzone aneksami (nr 2/2018 z dnia 31 grudnia 2018 roku oraz aneks nr 3/2018 z dnia 28 lutego 2019 roku) do umowy dzierżawy nr 175/ZG/2018 również pozostawia wątpliwości co do przygotowania firmy S&T MEDIC Sp. z o. o. do świadczenia usług medycznych.

3. W okresie objętym kontrolą zadania związane z zapewnieniem obsługi prawnej realizowane były przez Kancelarię Adwokacką Andrzej Hanczka Adwokat, na podstawie 3 umów, obowiązujących w okresie<sup>15</sup>: 1) 2 stycznia – 31 grudnia 2017 roku (umowa z dnia 2 stycznia 2017 roku); 2) 2 stycznia – 31 grudnia 2018 roku (umowa z dnia 27 grudnia 2017 roku); 3) 2 stycznia – 31 grudnia 2019 roku (umowa z dnia 28 grudnia 2018 roku). Wykonawcę usługi wybrano w trybie niekonkurencyjnym, powołując się na postanowienia § 28 ust. 1, zawarte w Rozdziale 3 Regulaminu udzielania zamówień publicznych Gminy Zgierz – zwalniające usługi świadczenia obsługi prawnej Urzędu ze stosowania procedur zawartych w tym regulaminie. Powyższe zwolnienie wprowadzono na 13 dni przed zawarciem pierwszej umowy, zarządzeniem Wójta Gminy Zgierz nr VII/158/2014 z dnia 22 grudnia 2014 roku w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Zgierz. Natomiast pierwszą umowę z Kancelarią zawarto w dniu 5 stycznia 2015 roku. Z powyższych ustaleń wynika zatem, że zamawiający podjął działania pozwalające na zawarcie odnawianej corocznie, a faktycznie wieloletniej umowy, z tym samym wykonawcą<sup>16</sup>. Poczynając od dnia 28 lipca 2016 roku Gmina powinna uwzględnić w takiej sytuacji art. 138o ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym – jeżeli wartość zamówienia na usługi społeczne jest mniejsza niż kwoty określone w art. 138g ust. 1, zamawiający może udzielić zamówienia stosując przepisy ust. 2-4. Stosownie do powołanych ust.2 – 4 art. 138o ustawy - zamawiający udziela zamówienia w

---

<sup>15</sup> W okresie od 2015 roku Gmina zawarła z wykonawcą 5 umów na łączną kwotę 508.800 zł.

<sup>16</sup> Umowy z punktu 2 i 3 zawarto jeszcze w okresie obowiązywania poprzednio zawartych umów.

sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, zamieszczając na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, na stronie internetowej, ogłoszenie o zamówieniu, które zawiera [1] termin składania ofert uwzględniający czas niezbędny do przygotowania i złożenia oferty; [2] opis przedmiotu zamówienia oraz określenie wielkości lub zakresu zamówienia; [3] kryteria oceny ofert. Niezwłocznie po udzieleniu zamówienia zamawiający zamieszcza na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej, informację o udzieleniu zamówienia, podając nazwę albo imię i nazwisko podmiotu, z którym zawarł umowę w sprawie zamówienia publicznego. W razie nieudzielenia zamówienia zamawiający niezwłocznie zamieszcza na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej, a jeżeli nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej, informację o nieudzieleniu zamówienia.

*Za ujawnione nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

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

1. Przychody z rozliczenia przepływów budżetowych ewidencjonować zgodnie ze źródłem ich powstania, w podziale na kategorie rodzajowe wymienione w art. 217 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
2. Sprawozdanie zbiorcze jednostki samorządu terytorialnego sporządzać na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek podległych i sprawozdania jednostkowego JST jako jednostki budżetowej i jako organu, zgodnie z § 6 ust.1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. Ewidencję księgową budżetu gminy prowadzić w oparciu o zasadę kasowego wykonania, z uwzględnieniem prawnie wskazanych wyjątków. Zapis memoriałowy odnosić do ksiąg rachunkowych jednostki obsługującej budżet, prowadzącej rozliczenia w oparciu o przychody i koszty, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.

4. Zapewnić rzetelne monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu oraz w uzasadnionych przypadkach aktualizowanie pierwotnie przyjętych założeń, w szczególności w zakresie planowanego deficytu budżetu.
5. Zobowiązania dłużne szacować i zaciągać do wysokości realnych potrzeb pożyczkowych lub kredytowych budżetu, określonych w szczególności rzetelnie planowanym deficytem budżetu lub spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań, o których mowa w art. 89 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Z uwagi na zwrotny charakter środków pochodzących z rozliczenia zaciągniętych kredytów i pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych oraz koszty związane z ich obsługą, zapewniać ich optymalne wykorzystanie w roku budżetowym.
6. Zapewnić podejmowanie czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, w stosunku do składanych przez podatników deklaracji podatkowych. Stosować art. 274a ww. ustawy, zgodnie z którym – organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone 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.
7. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
8. Decyzje ustalające wymiar podatku doręczać w terminie umożliwiającym podatnikowi uiszczenie podatku w ustawowym terminie zapłaty raty podatku. Zgodnie z art. 47 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa - termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. Jeżeli przepisy prawa podatkowego określają kalendarzowo terminy płatności podatku, zaliczki na podatek lub raty podatku, a decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego nie została doręczona co najmniej na 14 dni przed terminem płatności podatku, pierwszej zaliczki na podatek lub pierwszej raty podatku, obowiązuje termin określony powyżej.
9. Przypisu podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz łącznego zobowiązania pieniężnego dokonywać pod datą skutecznie doręczonej decyzji wymiarowej mając na uwadze, iż zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa - zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Natomiast zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375), do udokumentowania przypisów służą decyzje.
10. Zapewnić przestrzeganie art. 35 ust.1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym – 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.

11. Dokonać analizy funkcjonujących w jednostce zasad ustalania czynszu najmu lub dzierżawy, mając na względzie wynikające z obowiązujących przepisów kompetencje organów gminy. Podjąć czynności w celu uchylecia uchwały Rady Gminy nr XLVII/506/09 z dnia 18 grudnia 2009 roku w sprawie ustalenia wysokości czynszu dla nieruchomości stanowiących własność Gminy Zgierz.
12. Ewidencję obecności radnych na sesjach Rady Gminy i posiedzeniach komisji Rady, na podstawie której wypłacane są diety, prowadzić na bieżąco w sposób umożliwiający weryfikację jej poprawności. Rozważyć możliwość prowadzenia jej w formie elektronicznej, ułatwiającej korzystanie z prowadzonego zestawienia.
13. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość wymogom określonym w art. 147 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
14. Zapewnić dokonywanie analiz dotyczących możliwości realizacji określonych przedsięwzięć inwestycyjnych, także w aspekcie zabezpieczenia źródeł finansowania, tak by minimalizować ryzyko ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z zaniechaniem realizacji inwestycji lub jej realizacją po upływie czasu mającego wpływ na aktualność przygotowanej dokumentacji i uzyskanych pozwoleń.
15. Zapewnić podział ewidencyjny konta 072, dla jednorazowych umorzeń wartości niematerialnych i prawnych ujmowanych na koncie 020 oraz pozostałych środków trwałych ewidencjonowanych na koncie 013, w celu umożliwienia sprawdzalności wartości ekonomicznej posiadanych składników majątkowych.
16. Skorygować zapisy w ewidencji księgowej w zakresie wartości środka trwałego pn. „Budowa ośrodka zdrowia w miejscowości Biała” poprzez pomniejszenie o koszty związane z zadaniem inwestycyjnym pn. „Przebudowa ośrodka zdrowia w Białej”.
17. Ewidencję środków trwałych prowadzić w sposób pozwalający na zinventaryzowanie wszystkich składników majątkowych. Środki trwałe występujące jako zbiór składników majątkowych, których funkcjonalność lub inne cechy pozwalają na faktyczne ich wyróżnienie z tego zbioru, ewidencjonować indywidualnie w sposób pozwalający na identyfikację każdego składnika tworzącego ten zbiór. Dowody OT wprowadzające zbiorczy środek trwały składający się ze składników tworzących funkcjonalną całość „zespół”,



sporządzać ze szczegółowością umożliwiającą ustalenie wszystkich elementów tego zespołu, wraz z nadaniem im unikalnych numerów ewidencyjnych. Reguły ewidencjonowania zbiorowych środków trwałych oraz stosowane oznaczenia określić w wewnętrznych regulacjach.

18. Arkusze spisowe sporządzać w sposób zapewniający ujawnienie, identyfikację i wycenę wszystkich aktywów objętych spisem z natury.
19. Czynności inwentaryzacyjne dokumentować w sposób pozwalający na określenie daty ich dokonania, osób przeprowadzających te czynności oraz składników objętych spisem lub inną metodą inwentaryzacyjną.
20. Czynności inwentaryzacyjnych, obejmujących również ustalenie różnic inwentaryzacyjnych, dokonywać w terminach określonych w art. 26 ust.1 w zw. z art. 26 ust.3 pkt 1 i art. 27 ustawy o rachunkowości, przyjmując jako nieprzekraczalny termin dla zakończenia tych czynności, w tym ustalenia różnic - 15 stycznia roku następnego (wyjaśnienie różnic może nastąpić w terminie późniejszym).
21. Zapewnić należyty nadzór nad realizacją przedsięwzięć finansowanych ze środków planowanych w ramach funduszu sołectkiego.
22. Zapewnić dysponowanie środkami finansowymi przez osoby do tego umocowane, przestrzegając art. 53 ust.1 i 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki, z zastrzeżeniem ust. 5. Kierownik jednostki może powierzyć określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej pracownikom jednostki. Przyjęcie obowiązków przez te osoby powinno być potwierdzone dokumentem w formie odrębnego imiennego upoważnienia albo wskazania w regulaminie organizacyjnym tej jednostki.
23. Zapewnić rzetelną ocenę ofert składanych w publicznych postępowaniach mających na celu wybór dzierżawcy nieruchomości i jednocześnie realizatora zadania publicznego, jak również rzetelne dokumentowanie prowadzonych w takim postępowaniu czynności, włącznie z uzasadnieniem dokonanego wyboru.
24. Udzielając zamówienia publicznego na usługi społeczne (usługi obsługi prawnej) zapewnić przestrzeganie art. 138o ustawy Prawo zamówień publicznych, z uwzględnieniem art. 4 pkt 3 lit. ea ww. ustawy.
25. Zapewnić funkcjonowanie kontroli zarządczej stosownie do wymogów określonych w art. 68 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności: 1) zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi; 2) skuteczności i efektywności działania; 3) wiarygodności sprawozdań; 4) ochrony zasobów; 5) przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania; 6) efektywności i skuteczności przepływu informacji; 7) zarządzania ryzykiem.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Wójt 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 Zgierzu

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy w Zgierzu

aa.