

Łódź, dnia 4 października 2021 roku

Pan  
TADEUSZ BORKOWSKI  
Wójt Gminy Lutomiersk

WK-602/46/2021

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r. poz. 2137), informuję Pana Wójta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Lutomiersk<sup>1</sup>. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2019 – 2020 dotyczące przede wszystkim: zadłużenia; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; realizacji dochodów z tytułu podatków lokalnych oraz majątku; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania dotacji innym jednostkom sektora finansów publicznych. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności<sup>2</sup>:

## **I.**

### **W zakresie ewidencji księgowej**

Zgodnie z § 8 ust. 5 umowy nr RRGiZP.271.16.2019 z dnia 9 października 2019 roku zmniejszono zapłatę zobowiązania wynikającego z faktury VAT nr FA/379/2019 z dnia 4 grudnia 2019 roku o kwotę 8.339,43 zł. Obciążenie wynikało z opóźnienia w wykonaniu przedmiotu umowy: roboty budowlane odebrano w dniu 4 grudnia 2019 roku, tj. 11 po terminie ustalonym w umowie (kara umowna wynosiła 0,5% wynagrodzenie za dzień opóźnienia, wysokość wynagrodzenia

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 5 maja – 1 lipca 2021 roku. Protokół został podpisany w dniu 13 sierpnia 2021 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 2020 r. poz. 2176 ze zm.), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

- 151.626,49 zł). Zastosowano następujące księgowania dotyczące ww. faktury: [1] przypis - Wn 080-23, Ma 201-1/1720; [2] zapłata faktury - Wn 201-1/1720, Ma 130-2 i Ma 130-1 oraz księgowania dotyczące potrącenia kary umownej: Wn 201-1/1720 Ma 240-19 i Wn 240-19 Ma 130-1. Notę z tytułu kary umownej zaksięgowano jako przypis należności Wn konto 221 Ma konto 760 oraz przelew wewnętrzny Wn konto 130 Ma konto 221. Kwota kary umownej w wysokości 8.339,43 zł została wykazana w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 roku z następującą klasyfikacją budżetową: rozdział 60014 § 095.

Zauważyć należy, że w przeciwieństwie do zapłaty kary umownej, jej potrącenie należy do zdarzeń gospodarczych, które nie powodują faktycznego przepływu środków pieniężnych. Brak wpływu powoduje niemożność przypisania potrąconej kary umownej jako dochodu budżetowego (odmiennie niż w przypadku jej zapłaty). Przy potrąceniu kary umownej przysporzenie nie powoduje zwiększenia aktywów, lecz ich uwolnienie, wskutek wygaśnięcia zobowiązania (do wysokości naliczonej kary umownej), na które wcześniej były zabezpieczone. Innymi słowy, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu powoduje zmniejszenie planowanych wydatków, a nie zwiększenie dochodów budżetowych. Taka forma rozliczenia wymaga odmiennych niż w przypadku klasycznej zapłaty metod ewidencjonowania. W przypadku każdej należności, także z tytułu kary umownej, zachodzi potrzeba dokonania jej przypisu. np. w sposób następujący: konto Wn 240 oraz konto Ma 760. Przy ewidencjonowaniu potrącenia kary umownej czyli zmniejszenia wydatku, z powodu braku wpływu środków pominięte zostaną konta zespołu pierwszego, a samo rozliczenie powinno zostać dokonane wyłącznie między kontami rozrachunkowymi. Zatem przyjmując, że przypis zobowiązania wobec kontrahenta z tytułu wykonanych robót zaksięgowany został na kontach Wn 080 i Ma 201, przypis należnej kary ująć należy na kontach Wn 240 i Ma 760. Dokonując jednoczesnej zapłaty i potrącenia na koncie Wn 201, przekazane wykonawcy wynagrodzenie ująć należy w relacji z kontem 130, a kwotę stanowiącą równowartość kary na kontach Wn 201 i Ma 240.

### **W zakresie rozrachunków**

Jednostka, jako płatnik pobranych na rzecz budżetu państwa podatków, nie potrącała zryczałtowanego wynagrodzenia w okresie 2019-2020 z tytułu terminowego wpłacania ww. należności, stosownie do § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 grudnia 2015 roku w sprawie wynagradzania płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa (Dz.U. z 2015 r. poz. 2154).

### **W zakresie dochodów z podatków lokalnych i majątku**

1. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych stwierdzono przypadki niewystarczającego dokonywania przez organ podatkowy czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, organy

podatkowe pierwszej instancji (Wójt Gminy Lutomiersk) dokonują czynności sprawdzających mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art. 274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

W dniu 1 lipca 2019 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 roku w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz.U. z 2019 r. poz. 1104). Wskazany akt prawny nakłada na podatników obowiązek złożenia wraz z deklaracją załącznika, w którym wskazuje się poszczególne przedmioty opodatkowania w podziale na grunty, budynki i budowle. Stwierdzono przypadki nieprawidłowego wypełnienia załącznika. W zakresie budynków wskazano powierzchnię ogólną zamiast powierzchni użytkowej poszczególnych budynków składającej się na powierzchnię ogólną (np. podatnik nr (...)<sup>3</sup>), natomiast w zakresie budowli brak wyszczególnienia budowli podlegających opodatkowaniu (np. podatnik nr (...)<sup>4</sup>).

2. W wyniku kontroli zachowania zasady powszechności opodatkowania podatkiem od nieruchomości w obiektach, w których jest prowadzona działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 162)<sup>5</sup>, inspektorzy RIO po przeanalizowaniu dokumentów w zakresie opodatkowania przedmiotowych nieruchomości za lata 2019-2020 wskazali potencjalne nieprawidłowości wymagające weryfikacji organu podatkowego. Uwagi w zakresie opodatkowania dotyczą podatnika o numerze konta (...)<sup>6</sup>. Na nieruchomościach prowadzona jest działalność gospodarcza (...)<sup>7</sup> Zgodnie z

---

<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 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>5</sup> Zgodnie z art. 3 powołanej ustawy, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

<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 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>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

decyzjami wymiarowymi za lata 2019-2020 (nieruchomości stanowią własność wspólników tej spółki) - opodatkowaniu w zakresie budynków podlegało: [1] 767,90 m<sup>2</sup> budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; [2] 38,10 m<sup>2</sup> budynków mieszkalnych. W dniach 19 i 25 czerwca 2020 roku organ podatkowy przeprowadził kontrolę podatkową. Ustalono, że nieruchomości są zabudowane: [1] budynkami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej – 1.953,18 m<sup>2</sup>; [2] budynkiem pozostałym – 45 m<sup>2</sup> (z kartoteki budynków wynika, że ww. obiekty budowlane wybudowano w latach 2008-2011). W wyniku kontroli podatkowej organ podatkowy zmienił decyzję podatkową na rok 2020 i zwiększył wymiar zobowiązania podatkowego o 29.025 zł, tj. do kwoty 57.850,00 zł. Nie dokonano zmian decyzji wymiarowych za lata wcześniejsze.

3. W wyniku kontroli terminowości podejmowania czynności windykacyjnych wobec podatników podatku od nieruchomości (osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej), stwierdzono naruszenie przepisów: [1] rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1483 ze zm.), które zostało uchylone z dniem 30 lipca 2020 roku. W §7 wskazano, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie: 1) niezwłocznie, w szczególności jeżeli: a) łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia<sup>8</sup> i nie zostały podjęte działania informacyjne, b) z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany; 2) nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany; [2] rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1294)<sup>9</sup>. W § 3 rozporządzenia wskazano, że wierzyciel przesyła zobowiązanemu upomnienie, o ile jest wymagane, w zakresie należności pieniężnej, której wysokość: 1) przekracza dziesięciokrotność kosztów upomnienia: a) niezwłocznie - jeżeli nie zostały podjęte działania informacyjne, b) przed upływem 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działanie informacyjne; 2) nie przekracza dziesięciokrotności kosztów upomnienia - przed upływem 6 miesięcy poprzedzających upływ terminu przedawnienia należności pieniężnej. Na

---

sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

<sup>8</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 11 września 2015 roku w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. poz. 1526), koszty upomnienia wynoszą 11,60 zł. W dniu 13 października 2021 roku wejdzie w życie rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie wysokości kosztów upomnienia doręczanego zobowiązanemu przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. poz. 67) – wysokość kosztów wzrośnie do kwoty 16 zł.

<sup>9</sup> W dniu 20 lutego 2021 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz.U. poz. 2083), które uchyliło rozporządzenie z dnia 23 lipca 2020 roku.

podstawie przedłożonej kontrolującym ewidencji upomnień za lata 2019-2020 w zakresie podatku od nieruchomości, stwierdzono, że niekiedy upomnienia były wystawiane na kilka rat podatku.

5. Stwierdzono brak sporządzenia planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm.), gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta (ust. 1). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1, a ponadto na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej (ust. 2). Plany wykorzystania zasobu opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności: 1) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste; 2) prognozę: a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu, b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu, c) wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości, d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości; 3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu (ust. 2a).
6. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zawierano wszystkie elementy wymagane ustawą, za wyjątkiem opisu nieruchomości (art. 35 ust. 2 pkt 3 ustawy). W wykazach, w kolumnie opis nieruchomości, zawarto nr obrębu, nr działki oraz miejscowość położenia nieruchomości – de facto oznaczenie nieruchomości wg katastru, co jest wymogiem art. 35 ust. 2 pkt 1 ustawy. Opis nieruchomości powinien zawierać informacje dotyczące w szczególności kształtu działki, zabudowy, dostępu do mediów, itp.
7. W odniesieniu do dochodów z tytułu użytkowania wieczystego stwierdzono przypadki braku aktualizacji opłat rocznych. Zgodnie art. 77 ust. 1 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty (opłaty roczne dla części użytkowników wieczystych ustalono ponad 10 lat temu).
8. W jednostce nie pobierano rekompensaty, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 424). Zgodnie

z art. 15 powoływanej ustawy, przepisy o rekompensacie mają zastosowanie do transakcji handlowych zawartych po dniu wejścia w życie ww. ustawy.

### **W zakresie udzielanych dotacji**

1. W dniu 3 września 2019 roku Gmina Lutomiersk zawarła umowę nr 1/Z/2019 z Towarzystwem Salezjańskim Dom Zakonny w Lutomiersku dotyczącą udzielenia z budżetu gminy dotacji celowej na dofinansowanie prac konserwatorskich przy zabytkowym meblu – kredensie. Wysokość dotacji – 50.000,00 zł. Zgodnie z postanowieniami umowy, w celu rozliczenia dotacji, beneficjent miał sporządzić sprawozdanie z rzeczowo – finansowego wykonania zadania oraz miał załączyć m.in. kopie rachunków lub faktur oraz kopie dowodów księgowych. W dniu 18 grudnia 2019 roku do Urzędu Gminy w Lutomiersku złożono sprawozdanie z wykonania prac konserwatorskich. Całkowity koszt - 152.643,25 zł. Do sprawozdania załączono m.in. kopię faktury nr 4/10/2019 z dnia 14 października 2019 roku na kwotę 94.643,25 zł wraz z dowodem zapłaty (z opisu na fakturze wynikało, że wydatek został sfinansowany ze środków: [1] Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego – 25.000,00 zł; [2] Gminy Lutomiersk – kwotą 50.000,00 zł; [3] własnych – 19.643,25 zł). Nie przedłożono pozostałych 2 faktur ze sprawozdania, tj.: [1] Fa/1/07/2019 z dnia 5 lipca 2019 roku na kwotę 33.000,00 zł; [2] Fa 1/09/2019 z dnia 9 września 2019 roku na kwotę 25.000,00 zł. Jak wskazano w sprawozdaniu, obie faktury sfinansowano ze środków nie pochodzących z budżetu Gminy Lutomiersk. Kopie dowodów księgowych były wymagane do przedłożenia wraz ze sprawozdaniem, zgodnie z § 6 ust 1 pkt 3 umowy.
2. W Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Lutomiersk nie ogłoszono informacji o wskaźniku zwiększającym, o którym mowa w art. 14 ust. 1, 2 i 8 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r. poz. 2029 ze zm.), do czego zobowiązywał art. 46 ust. 1 pkt 3 powoływanej ustawy (dotyczy roku 2019).

### **W zakresie udzielania zamówień publicznych**

1. W wyniku kontroli dokumentacji dotyczącej postępowania o udzielenie zamówień publicznych o wartości poniżej 30.000 euro (np. zamówienia na wykonanie dokumentacji projektowej lub nadzoru inwestorskiego, opisane w protokole kontroli) stwierdzono, że nie przeprowadzono badania rynku (kierowania zapytań ofertowych do kilku podmiotów). Uzasadnione jest rozważenie przez Gminę Lutomiersk uregulowania przeprowadzania tego rodzaju postępowań (obecnie dotyczy to zamówień o wartości poniżej 130.000 zł) w stosownej wewnętrznej regulacji, która określałaby wymagania odnośnie badania rynku oraz minimalnej ilości podmiotów, do których należy przesłać zapytanie ofertowe. Taka regulacja pozytywnie wpłynęłaby na konkurencyjność i transparentność wyboru najkorzystniejszej oferty.
2. W dniu 16 kwietnia 2020 roku Gmina Lutomiersk zawarła umowę nr RRGiZP.271.1.2020 z ZR-B LASOTA sp. j. Jacek Lasota, Jakub Lasota,

Bartłomiej Lasota – na realizację zadania pn. Rozbudowa Szkoły Podstawowej im. M. Konopnickiej w Kazimierzu, za wynagrodzeniem w kwocie 1.782.081,29 zł w terminie 12 miesięcy od dnia podpisania umowy.

Wykonawca przedłożył gwarancję należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek Nr 32GG13/0158/20/0001 z dnia 8 kwietnia 2020 roku wystawioną przez INTERRISK Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group (00-622 Warszawa, ul. Nowakowskiego 22).

Treść gwarancji (wybrane fragmenty)<sup>10</sup>: „1. InterRisk (...) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo, na każde pisemne żądanie, na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności: a) w okresie od 16 kwietnia 2020 roku do 16 maja 2021 roku do kwoty 89.104,06 złotych (...) do zapłacenia, których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 16 kwietnia 2020 roku, dotyczącej Rozbudowy Szkoły Podstawowej im. Marii Konopnickiej w Kazimierzu, w brzmieniu z dnia zawarcia (...); b) w okresie od 17 maja 2021 roku do 1 czerwca 2026 roku do kwoty 26.731,22 złotych (...) do zapłacenia, których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją – a które to należności nie zostały zapłacone przez Zamawiającego.

3. (...). Przez okres ważności gwarancji rozumie się okresy czasu, w których powstały należności z tytułu wskazanego w pkt. 1a lub pkt. 1b.

4. Zapłata (...) nastąpi w terminie do 30 dni od dnia doręczenia (...) żądania wypłaty wraz: 1) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie wykonał lub wykonał nienależycie umowę objętą gwarancją; 2) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie usunął lub nienależycie usunął wady i usterek ujawnione po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego.

5. Żądanie wypłaty powinno: 1) być doręczone, pod rygorem nieważności, (...) za pośrednictwem banku prowadzącego rachunek Beneficjenta gwarancji, który potwierdzi, że podpisy złożone na żądaniu wypłaty należą do osób uprawnionych do zaciągania zobowiązań majątkowych w imieniu Beneficjenta gwarancji; 2) być podpisane przez Beneficjenta gwarancji lub osoby przez niego umocowane, ze wskazaniem podstawy umocowania; 3) być doręczone (...) najpóźniej w terminie 3 dni po okresie ważności gwarancji w formie pisemnej pod rygorem nieważności; 4) dotyczyć wyłącznie wymagalnych należności, które powstały w okresie ważności gwarancji (...).”

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)<sup>11</sup>, zamawiający

<sup>10</sup> Brzmienie nadane umową z dnia 8 kwietnia 2020 roku.

<sup>11</sup> Od dnia 1 stycznia 2021 roku obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1129). W art. 449 ust. 2 powołanej ustawy wskazano, że zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Formy wniesienia zabezpieczenia określa art. 450.

mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służyło pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie mogło być wnoszone według wyboru wykonawcy w jednej lub w kilku następujących formach: [1] pieniądzu; [2] poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; [3] gwarancjach bankowych; [4] gwarancjach ubezpieczeniowych; [5] poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 148 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie mogło być wnoszone także w inny sposób wskazany w art. 148 ust. 2 ustawy.

Powołana ustawa w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy). Nie można zatem ograniczać roszczeń do tych enumeratywnie wskazanych w gwarancji.

W związku z treścią gwarancji, stwierdzono naruszenie powołanego art. 147 ust. 2 ustawy, a co za tym idzie należało uznać, iż wykonawca nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnego z wymogami ustawowymi. Zamawiający winien zakwestionować zapisy powoływanej gwarancji, gdyż uzależniała wypłatę należności z tego tytułu od nałożenia kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, ograniczając w ten sposób zakres ochrony zamawiającego, której służy zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Treść złożonej gwarancji wskazywała, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń) zgłaszanych przez zamawiającego. Zakres przedmiotowy roszczeń, które mogły być zaspokojone z gwarancji obejmuje jedynie to co w gwarancji wskazano, czyli roszczenia z tytułu kar umownych.



Katalog roszczeń, które mogą być zaspokojone z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a który to katalog w postaci stosownych przepisów Kodeksu cywilnego został przywołany powyżej, jest katalogiem otwartym (użyto sformułowania w szczególności). Zamawiający nie jest w stanie obiektywnie przewidzieć wszystkich sytuacji, których ziszczenie skutkowałoby naliczeniem kary umownej, a co za tym idzie możliwością zapłaty tej kary z posiadanej przez jednostkę gwarancji. Nie można zatem ograniczać roszczeń wyłącznie do konkretnie wskazanych kategorii należności. Takie zapisy winny zostać zakwestionowane przez zamawiającego, jako naruszające przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych oraz interes prawny zamawiającego.

Tytułem uzupełnienia wskazać należy, że takie stanowisko zostało zaprezentowane m.in. w orzeczeniu Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych z dnia 21 stycznia 2021 roku (sygn. akt BDF1.4800.12.2020).

3. Stwierdzono nieterminowy zwrot kwoty pozostawionej na zabezpieczenie z tytułu rękojmi na rzecz Stanisława Osełkowskiego, prowadzącego działalność pod firmą JACEK Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Stanisław Osełkowski (umowa z dnia 23 kwietnia 2015 roku na zadanie pn. Zagospodarowanie przestrzeni publicznej w miejscowości Kazimierz – budowa boiska do piłki nożnej), która została dokonana w dniu 19 października 2020 roku (6.267 zł). Zgodnie z art. 151 ust. 2 i 3 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku – Prawo zamówień publicznych, kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie mogła przekraczać 30% wysokości zabezpieczenia i należało ją zwrócić nie później niż w 15. dniu po upływie okresu rękojmi za wady. Z protokołu odbioru wynika, że przedmiot zamówienia odebrano w dniu 3 lipca 2015 roku.

W toku kontroli wyjaśniono inspektorom kontroli, że wykonawca dopiero kilka dni przed datą zwrotu ww. kwoty potwierdził numer konta, na który należy dokonać przelewu środków. Potwierdzenie to było konieczne ze względu na to, iż pierwotny numer konta, z którego wykonawca dokonał wpłat zabezpieczenia w 2015 roku okazał się nieaktywny. Wykonawca poinformował o tym Gminę Lutomiersk drogą elektroniczną w dniu 12 października (...) <sup>12</sup>. Mając na uwadze powyższe okoliczności, odstąpiono od formułowania wniosku pokontrolnego.

### **W zakresie inwentaryzacji**

Zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 217 ze zm.), jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw

---

<sup>12</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.

zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust.1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

W związku z kontrolą inwentaryzacji za rok 2019 metodą weryfikacji, w trakcie czynności kontrolnych w dniu 28 czerwca 2021 roku Skarbnik Gminy Małgorzata Szczepaniak złożyła wyjaśnienia w zakresie inwentaryzacji gruntów w Gminie Lutomiersk: „(...). Weryfikacja zapisów w księgach rachunkowych jest przewidziana dla wszystkich składników aktywów i pasywów, których nie można (z różnych powodów) zinwentaryzować metodą spisu z natury lub potwierdzenia salda. W drodze weryfikacji poprzez porównanie danych znajdujących się w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z innych dokumentów inwentaryzuje się właśnie grunty. Stany wynikające z ksiąg rachunkowych dotyczące poszczególnych obiektów inwentarzowych porównywane są z dokumentami będącymi źródłem ich powstania stanowiącymi podstawę ich zapisu w księgach, tj. aktami notarialnymi, decyzjami podziałowymi itp.

Inwentaryzacja gruntów w Gminie Lutomiersk na dzień 31 grudnia 2019 roku odbywała się metodą weryfikacji. Weryfikacja gruntów, co roku następuje na podstawie porównania wykazu nieruchomości na stanie Gminy Lutomiersk na ostatni dzień roku kalendarzowego sporządzonego przez pracownika Referatu Rolnictwa i Gospodarki Ziemią na podstawie posiadanych dokumentów źródłowych z ewidencją analityczną środków trwałych – gruntów sporządzoną przez pracownika Referatu Budżetu i Finansów. Pracownik RRiGZ każdą działkę gruntu sprawdza z dowodem źródłowym potwierdzającym własność gruntu (aktem notarialnym, postanowieniem, decyzją). Pracownik RBiF dodatkowo dokonuje weryfikacji posiadanych gruntów za pomocą stron internetowych [ekw.ms.gov.pl](http://ekw.ms.gov.pl) – elektroniczne księgi wieczyste oraz strony [pabianice.geoportal2.pl](http://pabianice.geoportal2.pl) – ewidencja gruntów. (Wyciągi z ksiąg wieczystych są drukowane do każdej działki gruntu i porównywane ze stanem w księgowości analitycznej środków trwałych. Pracownik RBiF zajmujący się ewidencją analityczną środków trwałych również w trakcie roku śledzi zmiany w księgach wieczystych. W przypadku zmian w księgach na bieżąco drukowany jest wyciąg z księgi wieczystej celem uaktualnienia danych i dokonania stosownych zmian na podstawie dokumentów źródłowych.) Przy corocznej weryfikacji, jeśli w ciągu roku nie następowała żadna zmiana pracownik odnotowuje na wyciągu z księgi wieczystej zgodność jej danych ze stanem obecnym nanosząc adnotację zawierającą dane w postaci: dzień, miesiąc i rok, na który weryfikowany jest dokument z dopiskiem »stan aktualny« i podpisem pracownika. Powołany zespół sporządza protokół weryfikacji porównując dane zawarte w wykazie nieruchomości z danymi z ewidencji księgowej-analitycznej i z załączonymi dokumentami potwierdzającymi własność posiadania gruntu i księgą wieczystą. (...)”

Pomimo złożonych wyjaśnień opisujących w jaki sposób przebiegał proces inwentaryzacji gruntów na dzień 31 grudnia 2019 roku metodą weryfikacji, należy stwierdzić, że czynności polegające na porównaniu danych z ewidencji analitycznej

środków trwałych - gruntów z dokumentami źródłowymi nie odnajdują potwierdzenia w żadnym z przedłożonych inspektorom kontroli protokołów weryfikacji. W protokole nr 1/2020 dla konta 011 i 071 oraz protokole nr 5/2020 stan środków trwałych gruntów brak było adnotacji, że weryfikacji dokonano w oparciu o dokumenty źródłowe. Nie wskazano żadnych numerów ani typów dokumentów źródłowych stanowiących podstawę przeprowadzonej inwentaryzacji metodą weryfikacji, a jedynie załączono do protokołu nr 5/2020 wykaz nieruchomości będących na stanie Gminy Lutomiersk na dzień 31 grudnia 2019 roku. Wykaz ten zawierał informacje o numerze działki, jej położeniu i sposobie zagospodarowania. W art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości określono, że weryfikacja środków trwałych - gruntów prowadzona być powinna drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Tego elementu zabrakło w protokołach weryfikacji stanu środków trwałych gruntów przy przeprowadzonej w Gminie Lutomiersk inwentaryzacji na dzień 31 grudnia 2019 roku. Poprzez brak jakiegokolwiek adnotacji na dokumentach opisujących przeprowadzone czynności w toku inwentaryzacji nie można potwierdzić, że sposób przeprowadzenia weryfikacji wskazany w wyjaśnieniach Skarbnik Gminy Lutomiersk w dniu 28 czerwca 2021 roku jest zgodny z opisem czynności wykonanych przez zespół weryfikacyjny na dzień 31 grudnia 2019 roku. Należy przy tym zaznaczyć, że dokonana na przykładowym wydruku z portalu ekw.ms.gov.pl prowadzonego dla danej księgi wieczystej adnotacja: „*stan aktualny*” wraz datą 31 grudnia 2019 roku i podpisem pracownika Urzędu Gminy Lutomiersk, nie może stanowić dowodu przeprowadzonej inwentaryzacji. Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych, a o takim działaniu w przypadku ww. adnotacji nie może być mowy.

*Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy Lutomiersk w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Wójta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. W przypadku potrącenia kary umownej za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia z wynagrodzenia wypłacanego wykonawcy – zaniechać ewidencjonowania tej operacji jako kasowej realizacji dochodów budżetu, uwzględniając uwagi zawarte w I części wystąpienia pokontrolnego.
2. Dokonywać potrąceń zryczałtowanego wynagrodzenia należnego płatnikowi z tytułu terminowego wpłacania pobranych na rzecz budżetu państwa podatków, jako dochodu budżetu Gminy, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku - Ordynacja podatkowa.

3. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, zgodnie z wymogami określonymi w art. 272 ustawy 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 podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.
4. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatnika, o którym mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego (w zakresie lat poprzedzających rok przeprowadzania kontroli podatkowej, z uwzględnieniem przepisów o przedawnieniu zobowiązań podatkowych).
5. Terminowo podejmować czynności windykacyjne, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
6. Sporządzać plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na okres 3 lat, zgodnie z wymogiem określonym w art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
7. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zamieszczać wszystkie informacje wymagane w art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
8. Rozważyć podjęcie czynności w celu aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.
9. Zapewnić podejmowanie czynności w celu dochodzenia rekompensaty, o której mowa w art. 10 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 roku o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych, chyba że Rada Gminy podejmie uchwałę o niedochodzeniu ww. należności (na podstawie art. 59a ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych).
10. Egzekwować od podmiotów dotowanych przedłożenie w ramach rozliczenia dotacji wszystkich dokumentów wymaganych umową dotacji.
11. Przestrzegać art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, w zakresie ogłaszania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej.
12. Rozważyć wprowadzenie uregulowań wewnętrznych dotyczących zamówień publicznych, do których nie stosuje się ustawy z dnia 11 września 2019 roku – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1129 ze zm.).
13. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość art. 449 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności zabezpiecza interesy Gminy Lutomiersk z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.

14. Dokonując inwentaryzacji w sposób wskazany w art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, odpowiednio udokumentować dokonanie przedmiotowych czynności, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 27 ust. 1 ww. ustawy.

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.

Ryszard Paweł Krawczyk  
Prezes RIO w Łodzi  
(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Lutomiersk,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Lutomiersk,
3. aa.