

*OR - M. ds. RG i sołectw
Kopie do przekazania
Przew. R.E.
Przew. Kom. Rew. RG*

*OR - M. ds. adm. - kanc.
do adw. kontr. zecim.
+ FB - P. Gajda
+ W. K. Pi
ŁÓDŹ, 2021-04-09
+ Sekr. gminny*

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W ŁÓDZI
90-431 ŁÓDŹ
ŁÓDŹ
UL. LUDWIKA ZAMENHOFA 10

*12.04.2021
[Signature]*

09.04.2021

*do rozp. urzęd. w
DK/2694/04/21/PP.P.M. 09.04.2021
[Signature]*

URZĄD GMINY SĘDZIEJOWICE
SĘDZIEJOWICE
SĘDZIEJOWICE
UL. WIELUŃSKA 6

WNIOSEK

wystąpienie pokontrolne

Dzień dobry,

w załączeniu przesyłam wystąpienie pokontrolne.

Pozdrawiam,

Monika Olejnik

RIO Łódź

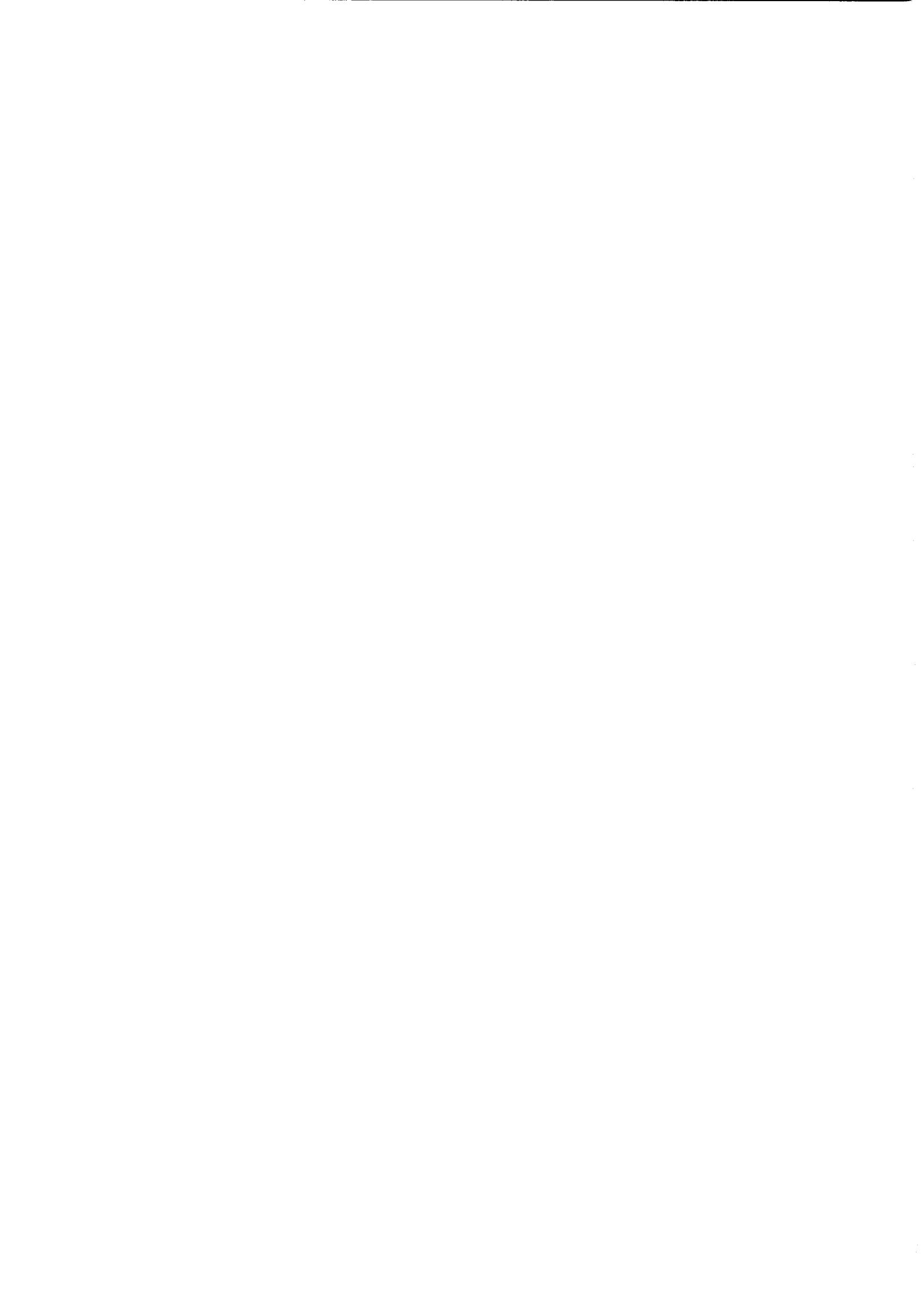
Oświadczam, iż rezygnuję z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej zgodnie z art. 39¹ k.p.a. §1d Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. 2016 poz. 23).

Załączniki:

1. Wystąpienie pokontrolne Gmina Sędziejowice 2021.docx(1).xades
2. Wystąpienie pokontrolne Gmina Sędziejowice 2021.docx

Dokument nie zawiera podpisu

Podpis elektroniczny



Łódź, dnia 7 kwietnia 2021 roku

Pan
Dariusz Cieślak
Wójt Gminy SĘDZIEJOWICE

WK-602/18/2021

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Sędziejowice¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2018 – 2020 oraz z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: spraw organizacyjnych; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; inwentaryzacji majątku oraz udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa i regulacji wewnętrznych lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie unormowań wewnętrznych

1. Zaniechano aktualizacji Instrukcji w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz finansowaniu terroryzmu, obowiązującej w Urzędzie Gminy Sędziejowice i wprowadzonej zarządzeniem Wójta Gminy Sędziejowice nr 106/11 z dnia 31 października 2011 roku, po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 12 listopada – 21 grudnia 2020 roku. Protokół został podpisany w dniu 12 lutego 2021 roku.

² Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r. poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 971 ze zm.).

2. Stwierdzono, iż nie zrealizowano części kontroli uwzględnionych w planie kontroli zewnętrznych i wewnętrznych Gminy Sędziejowice. Spośród 15 kontroli zaplanowanych w roku 2019 zrealizowanych zostało 8 kontroli, 4 kontrole zrealizowano w roku 2020, natomiast 3 pozostałe nie zostały wykonane (brak potwierdzenia przeprowadzenia kontroli). Ponadto, zgodnie z postanowieniami zarządzenia nr 3/12 Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 29 czerwca 2012 roku w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej i zewnętrznej w Urzędzie Gminy Sędziejowice i jednostkach organizacyjnych Gminy Sędziejowice oraz zasad jej koordynacji - kontrole winny być przeprowadzane na podstawie wystawionego upoważnienia, w oparciu o tezy sporządzane do każdej z kontroli, zaś potwierdzeniem ich przeprowadzenia miał być protokół lub notatka z przeprowadzonej kontroli. W przypadku większości przeprowadzonych kontroli brak było dokumentów wymaganych uregulowaniami zawartymi w powołanym zarządzeniu Wójta Gminy Sędziejowice.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Na dzień 31 grudnia 2018 roku wystąpiły rozbieżności pomiędzy stanem środków pieniężnych wynikającym z ewidencji księgowej prowadzonej do rachunków bankowych organu a wyciągami bankowymi i zawiadomieniami z banku o stanie rachunków bankowych. Powyższe dotyczyło:
 - kont 133-O-20³ i 133-O-21⁴, które wykazywały na dzień 31 grudnia 2018 roku salda zerowe, z wyciągów bankowych natomiast wynikały następujące salda (odpowiednio): 1,51 zł⁵ i 79.814,43 zł⁶. Skarbnik Gminy wyjaśnił, że przy zamknięciu roku 2018 salda ww. kont zostały omyłkowo przeniesione na konto 133-O-00 i ujęte w ogólnej kwocie 1.404.894,66 zł. W roku 2019 dokonano korekty bilansu otwarcia przenosząc salda na właściwe konta.

Powyższe naruszało przepisy 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 (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342), gdzie przy opisie konta 133 wskazano, że służy ono do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. Zapisy na koncie 133 są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. W razie stwierdzenia błędu w dokumencie bankowym sumy księguje się zgodnie z wyciągiem, natomiast różnicę wynikającą z błędu odnosi się na konto 240, jako „sumy do wyjaśnienia”. Różnicę tę wyksięgowuje się na podstawie dokumentu bankowego zawierającego sprostowanie błędu. Na stronie Wn konta 133 ujmuje się wpływy środków pieniężnych na rachunek

³ Nazwa konta księgowego: „Organ - PFRON – Zakup samochodu”.

⁴ Nazwa konta księgowego: „Projekt: Gmina Sędziejowice dla rozwoju kompetencji cyfrowych”.

⁵ Rachunek bankowy numer 64 9263 0000 0562 1478 2005 0079.

⁶ Rachunek bankowy numer 37 9263 0000 0562 1478 2005 0080.

budżetu, w tym również spłaty dotyczące kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu, oraz wpływy kredytów przelanych przez bank na rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 134. Na stronie Ma konta 133 ujmuje się wypłaty z rachunku budżetu, w tym również wypłaty dokonane w ramach kredytu udzielonego przez bank na rachunku budżetu (saldo kredytowe konta 133), oraz wypłaty z tytułu spłaty kredytu przelanego przez bank na rachunek budżetu, w korespondencji z kontem 134. Na koncie 133 ujmuje się również lokaty dokonywane ze środków rachunku budżetu. Konto 133 może wykazywać saldo Wn lub saldo Ma. Saldo Wn konta 133 oznacza stan środków pieniężnych na rachunku budżetu, a saldo Ma konta 133 - kwotę wykorzystanego kredytu bankowego udzielonego przez bank na rachunku budżetu;

- konta 133-O-00, które w ewidencji księgowej wykazywało saldo 1.404.894,66 zł⁷, według wyciągów bankowych 1.325.078,72 zł - a według zawiadomień z banku 1.323.935,73 zł. W trakcie kontroli RIO, Skarbnik Gminy wyjaśnił, że Bank nie dokonał zaksięgowania na dwóch rachunkach bankowych⁸ łącznie trzech operacji⁹, o czym Bank został poinformowany w dniu 7 stycznia 2019 roku. Po dokonanych zgłoszeniu Bank dokonał stosownych korekt wyciągów za okres 31 grudnia 2018 roku oraz 2 stycznia 2019 roku.¹⁰

Ustalono również, że inwentaryzacja konta 133 przeprowadzona według stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku nie wykazała żadnych rozbieżności w zakresie środków zgromadzonych na rachunkach bankowych.

2. W zakresie dokumentacji opisującej przyjęte w Urzędzie Gminy Sędziejowice zasady rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniem nr 169/16 Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 5 stycznia 2016 roku, stwierdzono brak określenia dla stosowanych przez jednostkę programów komputerowych wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia ich eksploatacji, czym naruszono art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c) ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217).

Ponadto ustalono, że: [1] obowiązująca w jednostce polityka rachunkowości nie została zaktualizowana do obowiązującego stanu prawnego¹¹, czym naruszono art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że kierownik jednostki ustala w formie pisemnej i aktualizuje dokumentację, o której mowa w ust. 1, [2] niektóre uregulowania wewnętrzne obowiązujące w jednostce zawierały zapisy odnoszące się do nieaktualnego stanu prawnego bądź też nie

⁷ Saldo konto 133-O-00 uwzględniające salda konta 133-O-20 i 133-O-21.

⁸ Rachunki bankowe o numerach: 81 9263 0000 0562 1478 2005 0064 oraz 75 9263 0000 0562 1478 2005 0075.

⁹ Na kwoty: 212,70 zł, 501,55 zł oraz 428,74 zł.

¹⁰ Bank dokonał korekt bilansu otwarcia.

¹¹ Polityka rachunkowości została opracowana na podstawie 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 (Dz. U. z 2013 r. poz. 289 ze zm.), które z dniem 31 grudnia 2017 roku zostało uchylone.

odzwierciedlające stanu rzeczywistego¹².

3. Zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych i analitycznych z rejestru Gmina Sędziejowice – jednostka księgową organ, prezentowały dane z uwzględnieniem kont przypisanych do jednostki budżetowej (Urzędu Gminy) a z rejestru Urząd Gminy Sędziejowice – jednostka księgową Centrala - prezentowały dane z uwzględnieniem kont przypisanych do budżetu Gminy (organ)¹³. Powyższe uzasadnia wniosek, że księga główna w jednostce kontrolowanej prowadzona jest wspólnie dla budżetu i Urzędu, co naruszało art. 13 ust. 2 ustawy o rachunkowości, który stanowi, że przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera za równoważne z nimi uważa się odpowiednio zasoby informacyjne rachunkowości, zorganizowane w formie oddzielnych komputerowych zbiorów danych, bazy danych lub wyodrębnionych jej części, bez względu na miejsce ich powstania i przechowywania. Natomiast ust. 3 powołanego wyżej artykułu stanowi, że warunkiem utrzymywania zasobów informacyjnych systemu rachunkowości w formie określonej w ust. 2 jest posiadanie przez jednostkę oprogramowania umożliwiającego uzyskiwanie czytelnych informacji w odniesieniu do zapisów dokonanych w księgach rachunkowych, poprzez ich wydrukowanie lub przeniesienie na informatyczny nośnik danych.

Zatem księgi główne organu i Urzędu Gminy powinny być prowadzone jako odrębne zbiory danych czy bazy danych i nie powinno być możliwości wygenerowania zestawienia zawierającego dla księgi głównej organu kont Urzędu i na odwrót. Nie można traktować odrębności ksiąg rachunkowych tylko pod kątem systemowym, tzn. poprzez możliwość wyboru odpowiednich opcji w systemie księgowym. Oprogramowanie powinno umożliwiać pozyskanie odpowiednich danych lecz z wyodrębnionej bazy danych.

4. Kontroli pod względem merytorycznym na dowodach księgowych objętych próbą kontrolną dokonywał Wójt Gminy lub jego Zastępca. Powyższe naruszało postanowienia zawarte w § 3 ust. 5 Instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych, stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzenia nr 27/07 Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 27 kwietnia 2007 roku, gdzie wskazano, że faktury i rachunki powinny być poddane szczegółowej kontroli merytorycznej w komórce organizacyjnej i zawierać potwierdzenie: 1) dokonania operacji gospodarczej zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem, potwierdzonym prawidłowym opisem dokumentu oraz opatrzonym podpisem osoby upoważnionej, 2) dokonania sprawdzenia danych zawartych w fakturze (rachunku) za zgodność ze stanem faktycznym, z zawartą umową lub zleceniem oraz sprawdzenia kompletności załączonej dokumentacji w postaci protokołu częściowego lub końcowego odbioru wykonanych robót lub protokołu zdawczo-odbiorczego, kosztorysów powykonawczych i innych elementów rozliczeniowych wynikających z zapisów umownych, 3) sprawdzenia terminowości dokonania rozliczenia a w przypadku

¹² Np. instrukcja określająca zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych, instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Sędziejowice.

¹³ Po sygnalizacji ze strony inspektorów kontroli RIO w Łodzi wygenerowano zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych i analitycznych dla Organu bez uwzględnienia kont Urzędu oraz dla Urzędu bez kont Organu.

niedotrzymania terminu realizacji umowy przystąpienia do naliczenia kary umownej, 4) podanie prawidłowej klasyfikacji budżetowej. Zgodnie natomiast z zapisami zawartymi w słowniczku do ww. instrukcji - komórka organizacyjna rozumiana jest jako pracownik w małej jednostce organizacyjnej lub referat, dział, wydział realizujący zadania zgodne z zakresem działania w dużej jednostce organizacyjnej.

5. Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu budżetowym Rb-27S wg stanu na dzień 31 grudnia 2018 roku oraz w sprawozdaniach Rb-27S i Rb-NDS, sporządzonych na koniec 2019 roku, nie odpowiadały wartości konta 901 po stronie Ma (obroty konta). Stwierdzono różnice wynoszące 37.141,97 zł w przypadku 2018 roku i 46.129,65 zł w przypadku 2019 roku. Powyższe wynikało z księgowania zwrotu dotacji niewykorzystanych w danym roku na kontach Wn 901 Ma 224.

Ujęcie operacji w zakresie zwrotu dotacji na stronie Wn konta 901 naruszało przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym - na stronie Wn ujmuje się pod datą ostatniego dnia roku budżetowego saldo konta 901 i przenosi się je na konto 961.

Ujęcia operacji zwrotu niewykorzystanych dotacji można dokonać w różnoraki sposób, np. poprzez zastosowanie ujemnego zapisu kwoty zwrotu po obu stronach konta 901. Taki sposób ujęcia operacji nie zawyży obrotów na koncie 901 i dostarczy właściwych informacji o zrealizowanych dochodach.

6. W przedłożonym inspektorom RIO w Łodzi zestawieniu obrotów i sald kont syntetycznych i analitycznych za grudzień 2019 roku, stan konta rozrachunkowego 224 – Rozrachunki budżetu (prowadzonego dla organu), prezentował saldo Wn stanowiące „per saldo” należności i zobowiązań (62.750,36 zł). W zestawieniu obrotów i sald kont syntetycznych za okres grudzień 2019 roku, załączonym do bilansu budżetu Gminy, konto 224 wykazywało prawidłowo saldo należności w kwocie 110.267,01 zł (strona Wn) oraz saldo zobowiązań w kwocie 47.516,65 zł.

Zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 224 zawartym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej - konto 224 służy do ewidencji rozrachunków z innymi budżetami, a w szczególności: 1) rozliczeń dochodów budżetowych realizowanych przez organy podatkowe na rzecz budżetu jednostki samorządu terytorialnego; 2) rozrachunków z tytułu udziałów w dochodach innych budżetów; 3) rozrachunków z tytułu dotacji i subwencji; 4) rozrachunków z tytułu dochodów pobranych na rzecz budżetu państwa. Ewidencja szczegółowa do konta 224 powinna umożliwić ustalenie stanu należności i zobowiązań według poszczególnych tytułów oraz według poszczególnych budżetów. Konto 224 może wykazywać dwa salda. Saldo Wn konta 224 oznacza stan należności,

a saldo Ma konta 224 - stan zobowiązań budżetu z tytułu pozostałych rozrachunków.

W świetle ww. przepisów - konto 224 nie powinno być rozliczane „per saldem”, lecz powinno odzwierciedlać faktycznie występujące należności (strona Wn) oraz zobowiązania (strona Ma). Ponadto konto 224, niezależnie od zaznaczonej opcji do generowania danych, każdorazowo winno wykazywać takie same dane (czyli faktyczne salda należności i zobowiązań a nie „per salda”).

7. Postanowienia zakładowego planu kont dotyczące konta 201 nie odnosiły się do ewidencji zobowiązań wymagalnych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o rachunkowości - określając zasady rachunkowości w jednostce należy zapewnić w niej możliwość wyodrębnienia wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności. Ponadto, § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, stawia wymóg - aby zakładowy plan kont zawierał ustalenia, które umożliwiłyby prawidłowe sporządzenie sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.
8. Od terminowo przekazanych zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych Urząd Gminy w Sędziejowicach potrącał co miesiąc przysługujące mu wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych. Weryfikacja wyliczenia przysługującego wynagrodzenia z ww. tytułu wykazała nieprawidłowe wyliczenie (w przypadku sierpnia 2019 roku) lub zaokrąglenie wynagrodzenia płatnika (maj i lipiec 2019 roku). Nieprawidłowe zaokrąglenie wynagrodzenia z tytułu terminowego wpłacania podatku dochodowego od osób fizycznych stanowiło naruszenie art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.), zgodnie z którym - podstawy opodatkowania, kwoty podatków, odsetki za zwłokę, opłaty prolongacyjne, oprocentowanie nadpłat oraz wynagrodzenia przysługujące płatnikom i inkasentom zaokrągla się do pełnych złotych w ten sposób, że końcówki kwot wynoszące mniej niż 50 groszy pomija się, a końcówki kwot wynoszące 50 i więcej groszy podwyższa się do pełnych złotych, z zastrzeżeniem § 1a i 2.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

1. Uchwałą nr III/18/18 z dnia 28 grudnia 2018 roku Rada Gminy Sędziejowice uchwaliła wieloletnią prognozę finansową Gminy na lata 2019 - 2027. W załączniku nr 1 do ww. uchwały zaplanowano dochody majątkowe: [1] na 2019 rok wynoszące 5.919.245,00 zł (w tym ze sprzedaży majątku 150.000,00 zł), [2] na 2020 rok wynoszące 1.862.608,00 zł (w tym ze sprzedaży majątku 100.000,00 zł), [3] na lata 2021-2027 wynoszące w każdym roku po 500.000,00 zł, w tym ze sprzedaży majątku po 100.000,00 zł w każdym roku.

W przypadku zaplanowanych na rok 2019 dochodów majątkowych przedstawiono dokumenty potwierdzające realność zaplanowanych dochodów (w tym dochodów ze sprzedaży majątku¹⁴), nie udokumentowano natomiast w pełni dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w 2020 roku oraz nie udokumentowano w żaden sposób dochodów ze sprzedaży majątku zaplanowanych na ten rok. Na zaprognozowane na lata 2021-2027 dochody majątkowe również nie przedłożono żadnych dokumentów potwierdzających ich realność. Ponadto ustalono, że w latach 2020-2027 nie zaplanowano dochodów z tytułu spłaty rat za przekształcenie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości w prawo własności w kwocie ok. 3.500,00 zł, pomimo spłacania rat przez użytkowników wieczystych do 2024 roku i 2031 roku. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Skarbnika Gminy, w WPF w kwotach dochodów ze sprzedaży majątku na lata 2020-2023 uwzględniano kwoty dochodów uzyskiwanych z tytułu sprzedaży nieruchomości w latach wcześniejszych w związku z rozłożeniem ceny sprzedaży na raty (raty do 2023 roku) – w objaśnieniach do WPF nie zawarto na ten temat żadnych informacji, w związku z czym kontrolujące nie potwierdziły powyższej informacji (od 2020 roku do 2027 roku planowana jest dokładnie taka sama kwota dochodów ze sprzedaży majątku).

Ostatnia zmiana do WPF na lata 2019-2027 została wprowadzona przez Wójta Gminy Sędziejowice zarządzeniem nr 113/19 w dniu 30 grudnia 2019 roku. Analiza danych dotyczących dochodów majątkowych zaplanowanych na lata 2019-2027 wykazała, że: [1] plan dochodów ze sprzedaży nieruchomości gminnych wynoszący 130.000,00 zł na dzień 30 grudnia 2019 roku uległ zmniejszeniu w stosunku do pierwotnej WPF o 20.000,00 zł, przy czym ostatecznie wykonanie dochodów ze sprzedaży nieruchomości gminnych w ww. klasyfikacji budżetowej wyniosło 13.090,80 zł (w tym kwota 4.000,00 zł – sprzedaż 1 działki w 2019 roku oraz kwota 9.241,00 zł – dochód ze sprzedaży nieruchomości gminnych, których cenę sprzedaży rozłożono na raty), [2] nie udokumentowano w pełni dochodów majątkowych z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje w 2020 i 2021 roku a dochody ze sprzedaży majątku zaplanowane w tych latach nie uległy zmianie w stosunku do pierwotnej WPF - jak wspomniano we wcześniejszej części wystąpienia, danych wykazanych w WPF w tej kategorii w żaden sposób nie udokumentowano, [4] dochody majątkowe zaplanowano na lata 2022 – 2027 w takich samych wysokościach jak w pierwotnej WPF - analogicznie jak w przypadku pierwotnej WPF jednostka kontrolowana nie przedłożyła żadnych dokumentów potwierdzających prognozowane dochody majątkowe. Zgodnie z informacjami uzyskanymi od Skarbnika Gminy, w WPF po zmianach w kwotach dochodów ze sprzedaży majątku na lata 2020-2023 uwzględniano kwoty dochodów uzyskiwanych z tytułu sprzedaży nieruchomości w latach wcześniejszych w związku z rozłożeniem ich płatności na raty, czego kontrolujące nie potwierdziły w związku z brakiem takiej informacji w objaśnieniach i wykazywaniem danych w WPF w latach 2020-2027 w jednakowych wysokościach. Ponadto ustalono, że analogicznie do pierwotnej WPF, w zmianie WPF nie uwzględniono w latach 2020-2027

¹⁴ W objaśnieniach do WPF nie zawarto informacji, które nieruchomości planowane są do sprzedaży.

dochodów z tytułu spłaty rat za przekształcenie prawa wieczystego użytkowania nieruchomości w prawo własności.

W trakcie kontroli Skarbnik Gminy odnośnie dochodów majątkowych zaplanowanych w pierwotnej WPF wyjaśnił¹⁵, że dochody majątkowe z tytułu dotacji oraz środków przeznaczonych na inwestycje planowano w latach 2020-2027 na podstawie wykonania lat poprzednich, przyjmując plan na poziomie 400.000,00 zł z zachowaniem zasady ostrożności. Analogicznie, na podstawie danych historycznych, w wieloletniej prognozie finansowej ujmowane są dochody ze sprzedaży majątku. W WPF po zmianach dochody majątkowe na 2019 rok uaktualniono do kwot planu występujących na ten dzień w budżecie gminy, na lata 2020-2022 uaktualniono zgodnie z harmonogramami płatności oraz kwotami dofinansowania pozyskanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Lata 2022-2027 zawierają kwoty dochodów majątkowych na podstawie danych historycznych.

W kontekście ww. wyjaśnień należy zwrócić uwagę, że faktyczne wykonanie dochodów ze sprzedaży majątku w latach 2018 i 2019 ukształtowało się na dużo niższym poziomie niż chociażby w roku 2014 (733.159,64 zł), czy 2015 (175.539,96 zł). Wykonanie wskazanych dochodów zawsze pozostaje obarczone ryzykiem, gdyż zależy od popytu na oferowane nieruchomości. Należy zatem prognozować dochody ze sprzedaży z dużą dozą ostrożności i z zachowaniem wymogu realistyczności prognozy finansowej, o której mowa w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305).

Podkreślić też należy, że weryfikacja realistyczności prognozy możliwa jest w szczególności na podstawie danych zamieszczanych w objaśnieniach do wieloletniej prognozy finansowej (art. 226 ust.2a ww. ustawy).

2. Prognozowane w wieloletniej prognozie finansowej Gminy Sędziejowice rozchody, przyjęte w wersji pierwotnej WPF na lata 2019-2027 w stosunku do rozchodów wynikających z harmonogramów spłat kredytów i pożyczek zostały zaniżone w latach 2019-2023 o 100.000,00 zł w każdym roku. Stwierdzone różnice wynikały z braku uwzględnienia zobowiązania (kredytu) zaciągniętego w dniu 30 listopada 2018 roku.

W uchwale Rady Gminy zmieniającej WPF nr IV/32/19 z dnia 28 stycznia 2019 roku wykazano dane analogiczne jak w pierwotnej WPF (tj. z zaniżonymi danymi dotyczącymi spłat rat kapitałowych wynikających z tytułu zobowiązań już zaciągniętych), prawidłowe dane wykazano dopiero w uchwale Rady Gminy zmieniającej WPF na lata 2019 - 2027 nr VIII/64/19 z dnia 31 maja 2019 roku.

Kwoty rozchodów powinny być ujmowane w WPF zgodnie z zawartymi umowami i wynikającymi z nich harmonogramami spłat. Prognozowanie rozchodów niezgodnie z zawartymi umowami pozbawia prognozę przymiotu realistyczności, mającego oparcie w art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ Pełna treść złożonych wyjaśnień znajduje się w protokole kontroli.

W zakresie dochodów z podatków

1. Stwierdzono, że instrukcja w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Sędziejowice, stanowiąca załącznik nr 4 do zarządzenia nr 27/07 Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 27 kwietnia 2007 roku w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej, zmieniona zarządzeniem nr 158/09 Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 20 stycznia 2009 rok, wymaga aktualizacji bowiem zawarte w niej zapisy opierają się na aktach prawa, które utraciły moc, dodatkowo zapisy odnoszą się do nieistniejących w Urzędzie Gminy Sędziejowice procedur np. wpłaty na poczet podatków w kasie Urzędu (kasa nie funkcjonuje).
2. Stwierdzono przypadki naruszania § 42 w zw. z § 7 pkt 6 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 roku, nr. 14, poz. 67), poprzez brak umieszczenia pieczęci z datą wpływu dokumentu do jednostki, na części deklaracji podatkowych widniały natomiast daty, które zgodnie z wyjaśnieniami pracownika merytorycznego stanowiły potwierdzenie wpływu deklaracji do Referatu Finansowo – Budżetowego.
3. W odniesieniu do prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych stwierdzono, że:
 - nie udokumentowano zmian w podstawie opodatkowania w odniesieniu do podatnika podatku od nieruchomości (osoba prawna) o numerze identyfikacyjnym 92, bowiem w deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2018 w pozycji wartość budowli wskazał on wartość 244.250,38 zł natomiast w roku 2019 wartość budowli wynosiła 268.110,68 zł;
 - wystąpiły przypadki niestosowania przez organ podatkowy art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z powołanym przepisem, organy podatkowe pierwszej instancji (Wójt Sędziejowic) dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art. 274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 ustawy – organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2052 ze zm.) - podstawę wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Inspektorzy RIO w Łodzi przeprowadzili kontrolę w oparciu o: [1] dokumenty składane przez podatników; [2] dane z ewidencji gruntów oraz kartoteki budynków, do których organ podatkowy ma dostęp; [3] portale internetowe zapewniające dostęp do aktualnej i dokładnej informacji przestrzennej wykorzystywanej przy użyciu oprogramowania komputerowego, do publicznego udostępniania zasobów geodezyjnych z metadanymi: <https://mapy.geoportal.gov.pl>, <https://lask.geoportal2.pl> oraz wykorzystanie dostępnych tam narzędzi (mierzenie powierzchni, ortofotomapa). Pomocniczo

korzystano ze zdjęć satelitarnych dostępnych na portalu <https://www.google.pl/maps>. Uwagi dotyczyły podatnika o nr kontowym 116 (podatnik podatku od nieruchomości – osoba prawna), który deklarował w roku 2019 powierzchnię gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej równą 23.378 m². Zgodnie z zapisami zawartymi w załączniku do deklaracji DN-1/A przedmiot opodatkowania położony jest na działkach o nr ewidencyjnych 585/5 i 585/9 Stare Kozuby oraz 14/2, 14/3 i 15/1 Wola Wężykowa. Zgodnie z załącznikiem do deklaracji DN-1/B podatnik deklaruje do opodatkowania budynki o łącznej powierzchni 3.517 m² posadowione na działkach o nr ewidencyjnych 585/5 Stare Kozuby oraz 14/3 i 15/1 Wola Wężykowa. Pomiar wykonany na <https://lask.geoportal2.pl> wykazały znaczne rozbieżności w zakresie powierzchni budynków: [1] działka nr 15/1 - powierzchnia deklarowana 500 m², powierzchnia zmierzona ok. 1.101 m²; [2] działka nr 14/2 – brak deklaracji powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, powierzchnia zmierzona ok. 304 m²; [3] działka nr 14/3 - powierzchnia deklarowana 485 m², powierzchnia zmierzona ok. 496 m², [4] działka nr 585/5 - powierzchnia deklarowana 2.532 m², powierzchnia zmierzona ok. 2.752 m²; [5] działka nr 585/9 – brak deklaracji powierzchni budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, powierzchnia zmierzona ok. 2.706 m². Ponadto ze zdjęć, udostępnianych na wymienionym powyżej portalu, wynika iż działalność gospodarcza prowadzona jest na działkach przyległych do deklarowanych przez podatnika tj. nr 585/6 oraz 585/4, obręb Stare Kozuby.

Ustalono, że działki nr 585/6 oraz 585/4, obręb Stare Kozuby są przedmiotem opodatkowania osoby fizycznej o nr kontowym 5489, której wymiar podatku od nieruchomości w stosunku do powierzchni zmierzonych na ortofotomapach przedstawia się następująco: [1] działka nr 585/4 – deklarowana powierzchnia gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 4.068 m² (powierzchnia całkowita działki ewidencyjnej nr 585/4), deklarowana powierzchnia budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 1.518 m², zmierzona powierzchnia budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 1.426 m²; [2] działka nr 585/6 - deklarowana powierzchnia gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - 4.649 m² (powierzchnia całkowita działki ewidencyjnej nr 585/6, deklarowana powierzchnia budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 76 m², zmierzona powierzchnia budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – ok. 1.800 m².

Ponadto, w przypadku opisywanych podatników (nr kontowy 116 oraz 5489) brak było opodatkowania budowli, natomiast z ortofotomap dostępnych na <https://www.google.com/maps>, <https://lask.geoportal2.pl>, oraz <https://mapy.geoportal.gov.pl> wynika, że część wymienionych powyżej nieruchomości jest utwardzona. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.) - opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Budowlą (art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy) jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.): [1] budowlą (art. 3 pkt 3 ustawy) jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrownie wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową; [2] obiektem liniowym (art. 3 pkt 3a) jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego; [3] urządzeniami budowlanymi (art. 3 pkt 9 ustawy) są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki.

4. Stwierdzono, iż w przypadku wydania decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowej w podatku od nieruchomości organ podatkowy nie zapewnił stronie czynnego udziału w postępowaniu podatkowym, do czego obligują przepisy art. 123 ustawy Ordynacja podatkowa, stosownie do których - organy podatkowe obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ podatkowy może odstąpić od ww. zasady, jeżeli w wyniku postępowania wszczętego na wniosek strony ma zostać wydana decyzja w całości uwzględniająca wniosek strony, oraz w przypadkach, o których mowa w art. 200 § 2 pkt 2 ustawy (wydana decyzja nie uwzględniała w całości żądania strony).

Ustalono, że przed wydaniem decyzji organ podatkowy nie wyznaczył stronie siedmiodniowego terminu do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego w zakresie prowadzonego postępowania, zgodnie z art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, że przed wydaniem decyzji organ podatkowy wyznacza stronie siedmiodniowy termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego.

5. Organ podatkowy nie podejmował wobec podatników podatku od nieruchomości i podatników opodatkowanych w ramach łącznego zobowiązania pieniężnego niezwłocznych działań windykacyjnych. Upomnienia związane z nieterminowym regulowaniem rat podatku od nieruchomości oraz

tytuły wykonawcze wystawiano ze znacznym opóźnieniem lub w ogóle ich nie wystawiano (podatnicy o numerach kontowych 43, 21, 132).

Podejmowanie czynności windykacyjnych ze strony organu podatkowego z opóźnieniem (w niektórych przypadkach znacznych) stanowiło naruszenie przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1483). Zgodnie z ww. przepisami, jeżeli zachodziło uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że zobowiązany wykona dobrowolnie obowiązek bez konieczności wszczęcia egzekucji administracyjnej, wierzyciel mógł podejmować działania informacyjne wobec zobowiązanego zmierzające do dobrowolnego wykonania przez niego obowiązku, przed przesłaniem: 1) upomnienia; 2) tytułu wykonawczego, w przypadku gdy egzekucja administracyjna może być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia (§ 4 ust. 1). W § 4 ust. 2 wskazano natomiast, że działania informacyjne są podejmowane w formie pisemnej, dźwiękowej lub graficznej w szczególności przez: internetowy portal informacyjny, krótką wiadomość tekstową (sms), e-mail, telefon, faks a zgodnie z § 4 ust. 3 działania informacyjne są rejestrowane w postaci papierowej lub elektronicznej przez wskazanie, w szczególności: 1) formy działania informacyjnego; 2) daty podjęcia działania informacyjnego. Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia - wierzyciel przysyłał zobowiązanemu upomnienie: 1) niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, lub z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany; 2) nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynika, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany (§ 7 ust. 1). W przypadkach, w których egzekucja administracyjna mogła być wszczęta bez uprzedniego doręczenia upomnienia, wierzyciel wystawiał tytuł wykonawczy: 1) niezwłocznie, w szczególności jeżeli łączna wysokość należności pieniężnych wraz z odsetkami z tytułu niezapłacenia w terminie należności pieniężnych przekroczy dziesięciokrotność kosztów upomnienia i nie zostały podjęte działania informacyjne, lub z podjętych działań informacyjnych w sprawie wynika, że obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany; 2) nie później niż po upływie 21 dni od dnia, w którym po raz pierwszy podjęto działania informacyjne, jeżeli z tych działań wynikało, że obowiązek zostanie dobrowolnie wykonany (§ 9).

Obecnie obowiązuje w omawianym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 roku, poz. 2083).

W zakresie dochodów z majątku gminy

1. Gmina Sędziejowice nie posiadała planu wykorzystania zasobu nieruchomości. Stosownie do unormowań wynikających 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. 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. 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 osiąganych 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.

2. Stwierdzono, niżej wymienione nieprawidłowości związane ze sprzedażą nieruchomości stanowiących własność gminy:

- w dokumentacji dotyczącej sprzedaży nieruchomości nr 179/9, położonej w Przymiłowiu, brak było dokumentu określającego wartość rynkową niezabudowanej działki gruntu (operat szacunkowy). Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości, natomiast zgodnie z art. 67 ust. 3 powołanej powyżej ustawy - przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, o której mowa w art. 37 ust. 2 i 3, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, z zastrzeżeniem ust. 3a.;
- w wykazie nieruchomości przeznaczonych do zbycia nie podano wszystkich informacji wymaganych przez art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem nie określono terminu na złożenie wniosku przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przedmiotowego wykazu nie zamieszczono na stronie internetowej urzędu (zgodnie z metadanymi dostępnymi na stronie BIP Urzędu Gminy Sędziejowice wykaz został zamieszczony w dniu 14 grudnia 2020 roku czyli podczas trwania czynności kontrolnych), informacji o zamieszczeniu wykazu nie podano również do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość, do czego obligował art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- na podstawie protokołu uzgodnień z dnia 28 maja 2019 roku spisane w Urzędzie Gminy Sędziejowice pomiędzy Gminą Sędziejowice a osobami fizycznymi, stwierdzono iż nabywca nieruchomości został obciążony kosztami geodezyjnego podziału nieruchomości nr 179/7, co naruszało przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, bowiem te (art. 25 ust. 1 i 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy) nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania nabywców obowiązkiem uiszczenia zapłaty za sporządzenie dokumentacji związanej z przygotowaniem nieruchomości do zbycia. Czynności związane z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży należą

w całości do gminy, a zatem to gmina (jej organ wykonawczy) powinna przygotować nieruchomość do sprzedaży i określić cenę zbycia po ustaleniu wartości nieruchomości.

3. Gmina nie dokonywała aktualizacji opłaty za użytkownię wieczyste od roku 2006 w przypadku 2 użytkowników i od roku 2015 w przypadku trzech użytkowników. Stosownie do unormowań wynikających z art. 77 ust. 1 i 2 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. Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

W zakresie wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej

Ustalono, że Wójt Gminy powierzył - na mocy zarządzenia nr 59/2019 z dnia 29 lipca 2019 roku - pełnienie obowiązków Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Sędziejowicach osobie, która nie legitymowała się wymaganym stażem pracy w opiece społecznej ani też wykształceniem wymaganym przepisami art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1876). Wymóg określony w art. 122 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz ugruntowane orzecznictwo sądowo-administracyjne nie pozostawiają wątpliwości, że osoba ubiegająca się o stanowisko kierownika ośrodka pomocy społecznej musi posiadać co najmniej 3-letni staż pracy w pomocy społecznej oraz specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej. Dodatkowo przepisy ustawy o pomocy społecznej nie przewidują możliwości uzupełnienia kwalifikacji zawodowych przez osoby kierujące jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Powołany art. 122 ustawy o pomocy społecznej ma charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że osoba obejmująca takie stanowisko zobowiązana jest spełniać wszystkie określone w nim wymagania kwalifikacyjne. Ponadto podkreślić należy, że regulacja tam zawarta zakłada odpowiednie przygotowanie i doświadczenie osoby kierującej jednostką, m.in. w zakresie zarządzania finansami, w tym planowania finansowego oraz realizacji planu finansowego, a także prawa administracyjnego. Ustawodawca m.in. właśnie te elementy uwzględnił w minimum programowym specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej (patrz: § 2 pkt 2 i 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 września 2012 roku w sprawie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej - Dz. U. z 2012 r., poz. 1081). Zgodnie natomiast z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1282 ze zm.) - nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy

zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór, albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

W zakresie wydatków osobowych

1. Stwierdzono, że listy płac nie posiadały adnotacji potwierdzającej sprawdzenie dokumentu pod względem merytorycznym oraz formalno – rachunkowym. Zgodnie z § 4 pkt 5 Instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych, stanowiącej załącznik do zarządzenia Wójta Gminy Sędziejowice nr 27/07 z dnia 27 kwietnia 2007 roku - sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym listy płac stanowią podstawę do wypłaty wynagrodzeń.
2. Odprawy emerytalne - w okresie objętym kontrolą - wypłacono z naruszeniem § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 roku, poz. 936 ze zm.), który stanowi, że jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy jest wypłacana w dniu ustania stosunku pracy (odprawy emerytalne wypłacone zostały odpowiednio: [1] odprawa przyznana Wójtowi, w związku z rozwiązaniem stosunku pracy z dniem 21 listopada 2018 roku, wypłacona została w dniu 29 listopada 2018 roku; [2] odprawa na rzecz pracownika, z którym stosunek pracy wygasł w dniu 25 lipca 2018 roku wypłacona została w dniu 27 lipca 2018 roku; [3] odprawa na rzecz pracownika, z którym stosunek pracy wygasł w dniu 26 kwietnia 2018 roku wypłacona została w dniu 27 kwietnia 2018; [4] odprawa na rzecz pracownika, z którym stosunek pracy wygasł w dniu 25 października 2018 roku, wypłacona została w dniu 29 października 2018 roku. Zgodnie z art. 92¹ § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1320) - pracownikowi spełniającemu warunki uprawniające do renty z tytułu niezdolności do pracy lub emerytury, którego stosunek pracy ustał w związku z przejściem na rentę lub emeryturę, przysługuje odprawa pieniężna. Wynika z tego, że okolicznością decydującą o prawie do odprawy jest spełnianie warunków uprawniających do emerytury lub renty, a nie posiadanie decyzji ustalającej prawo do nich. Liczy się także ustanie stosunku pracy. Zatem, odprawę należy wypłacić w dniu rozwiązania stosunku pracy. Wypłacenie pracownikowi należnej mu odprawy z opóźnieniem uznać należy jako sprzeczne z prawem, bowiem pracodawca naraża się w ten sposób na ryzyko skierowania przez pracownika roszczenia o zapłatę odsetek za zwłokę w zapłacie, a także pociągnięcia do odpowiedzialności wykroczeniowej.

Podobnie, tzn. po dniu rozwiązania umowy o pracę, wypłacano ekwiwalenty za niewykorzystany urlop wypoczynkowy. Zgodnie natomiast z orzecznictwem Sądu Najwyższego wypłata ekwiwalentu powinna nastąpić w dacie rozwiązania umowy o pracę, z tytułu której pracownik nabył prawo do ekwiwalentu.

W zakresie zamówień publicznych i wydatków inwestycyjnych

1. W przypadku procedury udzielenia zamówienia publicznego pn. „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach – bieżnia” ujawniono nieprzestrzeganie wewnętrznych regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych. Brak było wniosku inicjującego udzielenie zamówienia oraz projektu zarządzenia w sprawie powołania komisji do przeprowadzania postępowania, do sporządzenia których obligowały postanowienia § 3 pkt 1, 2 i 4 Instrukcji udzielania zamówień publicznych, wprowadzonej zarządzeniem Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 27 kwietnia 2007 roku. W dniu 12 kwietnia 2018 roku zarządzeniem Wójta Gminy Sędziejowice nr 453/18 w celu realizacji postępowania powołana została komisja przetargowa, która stosownie do zapisów instrukcji udzielania zamówień publicznych miała prowadzić postępowanie o udzielenie zamówienia, do którego została powołana, korzystać z pomocy prawnika, w szczególności przy ustalaniu SIWZ i umowy z wykonawcą, natomiast członkowie komisji mieli przyjąć swoje obowiązki poprzez podpisanie oświadczenia, które stanowiło integralną część dokumentacji postępowania. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach – bieżnia”, wszczętym w dniu 30 marca 2018 roku, jak również w unieważnionym postępowaniu - wszczętym w dniu 1 marca 2018 roku, brak było wymaganych oświadczeń członków komisji dotyczących przejęcia obowiązków powierzonych w ramach realizacji procedury przetargowej. Dodatkowo, termin powołania komisji przetargowej, w dacie późniejszej niż data publikacji ogłoszenia oraz zamieszczenia treści SIWZ (12 kwietnia 2018 – w przypadku postępowania wszczętego w dniu 30 marca 2018 roku oraz 21 marca 2018 roku – w przypadku postępowania wszczętego w dniu 1 marca 2018 roku) sugeruje, że komisja nie brała udziału w pracach dotyczących przygotowania dokumentacji przetargowej, do czego obligowały cytowane powyżej postanowienia Instrukcji udzielania zamówień publicznych.
2. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego pn. „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach – bieżnia” zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych nie zawierało wszystkich obligatoryjnych elementów wymienionych w art. 41 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), bowiem nie podano kwoty wadium, zawarto jedynie sformułowanie odwołujące do zapisów działu X SIWZ - Wymagania dotyczące wadium. W ogłoszeniu nie znalazła się również informacja dotycząca adresu, na który oferty powinny być wysłane natomiast w punkcie IV.1.7 ogłoszenia dotyczącym informacji na temat umowy ramowej lub dynamicznego systemu zakupów nie odnotowano w żadnym z punktów „nie dotyczy”. Zgodnie z art. 41 ustawy Prawo zamówień publicznych - ogłoszenie o zamówieniu, o którym mowa w art. 40 ust. 1, zawiera co najmniej: 1) nazwę (firmę) i adres zamawiającego; 2) określenie trybu zamówienia; 3) adres strony internetowej, na której zamieszczona będzie specyfikacja istotnych warunków zamówienia; 4) określenie przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia, z podaniem informacji o możliwości składania ofert częściowych; 5) informację o możliwości lub wymogu złożenia oferty wariantowej; 6) termin wykonania zamówienia; 7) warunki udziału w postępowaniu oraz podstawy wykluczenia; 7a) wykaz oświadczeń lub dokumentów potwierdzających spełnianie

warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia; 8) informację na temat wadium; 9) kryteria oceny ofert i ich znaczenie; 10) termin składania ofert, adres, na który oferty muszą zostać wysłane, oraz język lub języki, w jakich muszą one być sporządzone; 11) termin związania ofertą; 12) informację o zamiarze zawarcia umowy ramowej; 13) informację o zamiarze ustanowienia dynamicznego systemu zakupów wraz z adresem strony internetowej, na której będą zamieszczone dodatkowe informacje dotyczące dynamicznego systemu zakupów; 14) informację o przewidywanym wyborze najkorzystniejszej oferty z zastosowaniem aukcji elektronicznej wraz z adresem strony internetowej, na której będzie prowadzona aukcja elektroniczna; 15) informację o przewidywanych zamówieniach, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie takich zamówień.

Przepis art. 41 zawierał zatem wyliczenie niezbędnych elementów, jakie powinny znaleźć się w ogłoszeniu o zamówieniu, niezależnie od miejsca jego zamieszczenia. Wśród elementów niezbędnych do umieszczenia w ogłoszeniu znajdują się takie, które identyfikują zamawiającego i przedmiot zamówienia, podają podstawowe warunki uczestnictwa w procedurze (warunki udziału w postępowaniu, wadium), warunki dotyczące składania ofert, realizacji zamówienia, wskazanie adresu strony internetowej. Ogłoszenie powinno precyzować wymienione elementy, tak aby wykonawca na ich podstawie mógł podjąć decyzję o uczestnictwie w postępowaniu. Mimo, iż w przetargu nieograniczonym już od dnia publikacji ogłoszenia na stronach internetowych dostępna jest SIWZ, w dalszym ciągu nie jest dopuszczalne w pełnym zakresie odsyłanie w treści ogłoszenia do zapisów zawartych w SIWZ.

3. Zamówienia na zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach – bieżnia” udzielono wykonawcy, który nie potwierdził spełnienia warunków udziału w postępowaniu. Firma Leszek Kułak, Budownictwo Sportowe Inżynieria Krajobrazu, której oferta uplasowała się na najwyższej pozycji, została w dniu 20 kwietnia 2018 roku wezwana w trybie art. 26 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych do złożenia dokumentów potwierdzających okoliczności, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy. Wpływ przedmiotowych dokumentów odnotowano w Urzędzie Gminy w Sędziejowicach w dniu 24 kwietnia 2018 roku. W dniu 25 kwietnia 2018 roku do firmy Leszek Kułak, Budownictwo Sportowe Inżynieria Krajobrazu, na mocy art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, wystosowane zostało wezwanie do udzielenia wyjaśnień dotyczących referencji potwierdzających należyte wykonanie robót, i w konsekwencji spełnienie warunków udziału w postępowaniu, w terminie do dnia 27 kwietnia 2018 roku. Zgodnie z zapisami działu V punktu 2, lit. c, tiret 1 SIWZ - zamawiający określił wymagania w następujący sposób: *„Zamawiający uzna warunek za spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał co najmniej jedną robotę budowlaną polegającą na budowie lub przebudowie obiektu sportowo – rekreacyjnego, w tym infrastruktury o nawierzchni syntetycznej poliuretanowej bezspoinowej i o powierzchni co najmniej 3000 m², o wartości całkowitej zadania co najmniej 600.000,00 zł brutto (słownie: sześćset tysięcy złotych 00/100) z podaniem jej rodzaju, wartości, daty i miejsca wykonania oraz z załączeniem dowodów określających czy ta robota budowlana została wykonana należyście,*

w szczególności informacji o tym czy robota została wykonana zgodnie z przepisami prawa budowlanego i prawidłowo ukończona". Z przedstawionych przez oferenta referencji nie wynikało, iż podmiot, na zasobach którego wykonawca polegał w celu wykazania spełnienia warunków udziału w postępowaniu, potwierdził spełnienie ww. warunku. W przedłożonym dokumencie brak było informacji ilu obiektów sportowo – rekreacyjnych dotyczą wykonanych robót, z wyszczególnieniem zakresu robót w odniesieniu do każdego z nich. W dniu 27 kwietnia 2018 roku do Urzędu Gminy w Sędziejowicach, wpłynęły wyjaśnienia, w których oferent wyjaśnił, że wykonawca, na zasobach którego polegał oferent zrealizował budowę 11 boisk sportowo-rekreacyjnych wielofunkcyjnych o nawierzchni syntetycznej poliuretanowej bezspoinowej na terenie miasta Jastrzębie Zdrój. Powierzchnie boisk kształtowały się od 268 m² do 800 m² (powierzchnie boisk kształtowały się odpowiednio: [1] 473 m²; [2] 360 m²; [3] 268 m²; [4] 630 m²; [5] 450 m²; [6] 450 m²; [7] 392 m²; [8] 800 m²; [9] 336 m²; [10] 450 m²; [11] 450 m²), co dało łączną powierzchnię 5.059,00 m².

W dniu 27 kwietnia 2018 roku Kierownik Referatu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w imieniu komisji przetargowej, wystąpił o wydanie opinii prawnej w zakresie treści przedłożonych przez wykonawcę dokumentów dotyczących spełnienia przez niego warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej i zawodowej. W przedstawionej w dniu 30 kwietnia 2018 roku opinii prawnej stwierdzono, że prace zostały wykonane w ramach jednego zadania, uznając tym samym spełnienie warunków dotyczących zdolności technicznej i zawodowej „(...) wobec wyżej opisanego zapisu SIWZ odwołującego się wyraźnie do zadania, a nie do poszczególnych elementów tego zadania, zasadnym jest twierdzenie, że podmiot, na którego zasobach polega Wykonawca na zasadach określonych w art. 22a ustawy Pzp realizując jedno zadanie składające się z kilku elementów, którego łączna wartość i powierzchnia nawierzchni syntetycznej poliuretanowej bezspoinowej przekracza wielkość wskazaną w SIWZ, udostępniając swoje zasoby Wykonawcy spełnił wymagania dotyczące jego zdolności technicznej i zawodowej”.

W ocenie RIO, w opisywanym stanie faktycznym należało zbadać doświadczenie firmy, które bez wątpienia nie było związane z okolicznością ile umów zawarł wykonawca, ale z faktem ile boisk i o jakich parametrach wykonał oferent. Wymóg zawarty w przytoczonej powyżej treści SIWZ dotyczył 1 roboty budowlanej o określonych parametrach (infrastruktura o nawierzchni syntetycznej poliuretanowej bezspoinowej, o powierzchni co najmniej 3.000 m²). Nie było zatem podstaw do przyjęcia, że oferent spełnił wymóg bowiem nie należało odnosić się do ilości zawartych umów, ale faktu zrealizowania obiektów o parametrze granicznym 3.000 m². W opisywanym stanie faktycznym należało porównać zatem wymóg zamawiającego i deklarację wykonawcy, te zaś dowodziły, że oferent nie spełnia oczekiwanych warunków.

4. Kwota jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zadania pn. „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach – bieżnia” nie została w całości zabezpieczona, bowiem 180.231,00 zł przewidziane uchwałą budżetową na rok 2018 z dnia 28 grudnia 2018 roku oraz jej zmianami z: dnia 28 marca 2018 roku i z dnia 10 kwietnia 2018 roku nie pokrywało kwoty, którą

zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Zwiększenia limitu środków w ramach zadania, do 600.000,00 zł, dokonano dopiero na mocy uchwały Rady Gminy Sędziejowice z dnia 7 maja 2018 roku. Wyboru najkorzystniejszej oferty za cenę 547.272,20 zł dokonano w dniu 2 maja 2018 roku, tak więc w momencie kiedy środki nie były zabezpieczone. Dodatkowo wskazać należy, iż umowa nr 00319-6935-UM510546/17 pomiędzy Województwem Łódzkim a Gminą Sędziejowice dotycząca udzielenia dofinansowania projektu pn. „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach - bieżnia” została zawarta w dniu 23 lutego 2018 roku. Na mocy jej postanowień przyznana została Gminie pomoc w wysokości 315.316,00 zł, tj. 63,63% kosztów kwalifikowanych operacji. Biorąc powyższe pod uwagę, środki w kwocie 315.316,00 zł wynikające z zawartej umowy oraz udział własny należało wprowadzić do budżetu jako źródło dochodów finansowania inwestycji, tak żeby rozpoczynając postępowanie przetargowe odzwierciedlić w budżecie sposób finansowania wynikający z dokumentów źródłowych (środki wprowadzono ostatecznie w dniu 7 maja 2018 roku – „Przebudowa obiektu sportowo-rekreacyjnego w Sędziejowicach – bieżnia”, rozdział 92601, § 6057 – 315.316,00 zł, § 6059 – 284.684,00 zł). Nadto, przy zabezpieczeniu na opisywane zadanie inwestycyjne w budżecie kwoty 180.231,00 zł nie było podstaw, aby podać kwotę 495.546,82 zł jako przewidzianą na realizację inwestycji. Jednostka sektora finansów publicznych działa w oparciu o plan finansowy, jeżeli zatem zawarte są umowy, z których wynika, że jednostka otrzyma środki na realizację inwestycji, winny być one wprowadzone do budżetu, ponieważ należy wskazać źródła uzasadniające deklarację kwoty przeznaczonej na inwestycje.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

1. Stwierdzono naruszenie postanowień Instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem Wójta Gminy Sędziejowice nr 212/09 z dnia 24 czerwca 2009 roku - bowiem Wójt Gminy Sędziejowice nie wydał zarządzenia w zakresie przeprowadzenia inwentaryzacji, co pozostawało w sprzeczności z § 7 ww. Instrukcji. Ponadto, zgodnie z brzmieniem § 8 pkt 7 Instrukcji - uzgodnienia sald z bankami i kontrahentami oraz porównania stanów ewidencyjnych z dokumentami i ich weryfikacji dokonują pracownicy księgowości, których powołuje przewodniczący komisji inwentaryzacyjnej w porozumieniu z głównym księgowym. W opisywanym stanie faktycznym komisja inwentaryzacyjna mająca za zadanie przeprowadzenie inwentaryzacji w drodze uzgodnienia sald z bankami i kontrahentami oraz porównania stanów ewidencyjnych z dokumentami i ich weryfikacji, nie została powołana.
2. Protokół z przeprowadzenia inwentaryzacji aktywów i pasywów metodą uzgodnienia danych księgowych z dokumentacją źródłową za rok 2019 sporządzony został w dniu 31 marca 2020 roku. Z treści protokołu wynikało, iż inwentaryzacją objęto wszystkie aktywa i pasywa wykazane w bilansie za rok 2019 jednostki organizacyjnej jaką jest Urząd Gminy Sędziejowice, które nie podlegały inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald bądź spisu z natury. Salda zostały uzgodnione na dzień 31 grudnia 2019 roku. Szczegółowy wykaz uzgodnionych sald został zestawiony w wykazie aktywów i pasywów, stanowiącym załącznik do protokołu. W księgach rachunkowych fakt uzgodnienia sald został potwierdzony przez Skarbnika. Zgodnie z treścią

protokołu w trakcie przeprowadzonej weryfikacji nie stwierdzono „sald nieuzasadnionych bądź niezgodnych z dokumentacją źródłową”. Stosownie do treści protokołu zbiorczego weryfikacji przeprowadzonej wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, stanowiącego załącznik do opisanego powyżej protokołu sporządzonego pod datą 31 marca 2020 roku, zweryfikowano salda poszczególnych kont, stwierdzając ich zgodność przed i po weryfikacji. Do protokołu załączony został wydruk zestawienia obrotów i sald kont syntetycznych za grudzień 2019 roku (data wydruku 21 lipca 2020 roku). Wydruk sporządzony został dla zakresu kont od 011 do 999 z opisem „Wszystkie jednostki księgowo” i zawierał konta organu i urzędu. Do protokołu dołączone zostało również „Zestawienie analityczne sald na dzień 31 grudnia 2019 roku” (niebędące wydrukiem z ewidencji księgowej).

W dniu 31 grudnia 2019 roku sporządzono protokół z inwentaryzacji gruntów według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, zgodnie z którym komisja inwentaryzacyjna dokonała porównania stanów wynikających z ksiąg rachunkowych z danymi wynikającymi ze stosownych dokumentów Referatu Rolnictwa i Rozwoju Wsi w zakresie ewidencji środków trwałych.

Analiza wymienionych dokumentów wykazała, iż inwentaryzacja kont majątkowych polegała na porównaniu sald kont syntetycznych ze stanami wynikającymi z inwentarza poszczególnych grup środków trwałych – bez odniesienia do odpowiednich dokumentów źródłowych potwierdzających własność w zakresie gruntów, czy też środków trwałych trudnodostępnych oglądowi.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości - jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację: 1) aktywów pieniężnych (z wyjątkiem zgromadzonych na rachunkach bankowych), papierów wartościowych w postaci materialnej, rzeczowych składników aktywów obrotowych, środków trwałych oraz nieruchomości zaliczonych do inwestycji, z zastrzeżeniem pkt 3, a także maszyn i urządzeń wchodzących w skład środków trwałych w budowie - drogą spisu ich ilości z natury, wyceny tych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic; 2) aktywów finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych lub przechowywanych przez inne jednostki, w tym papierów wartościowych w formie zdematerializowanej, należności, w tym udzielonych pożyczek, z zastrzeżeniem pkt 3, oraz powierzonych kontrahentom własnych składników aktywów - drogą otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic; 3) środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw 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 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.

Inwentaryzacją drogą spisu z natury obejmuje się również znajdujące się w jednostce składniki aktywów, będące własnością innych jednostek, powierzone jej do sprzedaży, przechowania, przetwarzania lub używania, powiadamiając te jednostki o wynikach spisu. Obowiązek ten nie dotyczy jednostek świadczących usługi pocztowe, transportowe, spedycyjne i składowania.

Przepisy art. 26 ust. 1 pkt 1-3 ustawy o rachunkowości różnią trzy metody inwentaryzacji: spis z natury, potwierdzenie sald oraz weryfikacja. W związku z powyższym przeprowadzając inwentaryzację zapisów danego konta księgowego, należało zastosować odpowiednią metodę inwentaryzacji.

Z poszczególnych protokołów weryfikacji, jak również z protokołu końcowego, wynikało iż w odniesieniu do inwentaryzacji kont: 133, 135, 139 – zastosowano niewłaściwą metodę inwentaryzacji, gdyż aktywa finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych – stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości – powinny zostać zinwentaryzowane metodą potwierdzenia salda, a nie metodą weryfikacji.

Stwierdzono również naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości - określającego, że przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych - bowiem w odniesieniu do kont zinwentaryzowanych zgodnie z protokołem zbiorczej weryfikacji przeprowadzonej wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku, stanowiącym załącznik do protokołu sporządzonego pod datą 31 marca 2020 roku, stwierdzono brak powiązania ustalonych w wyniku inwentaryzacji danych z dowodami źródłowymi, na podstawie których dane te ustalono, natomiast w przypadku wszystkich protokołów weryfikacji stwierdzono brak powiązania ustalonych danych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na ustaleniu faktycznego stanu składników majątkowych jednostki oraz zweryfikowaniu rzetelności danych ujętych w ewidencji księgowej. Biorąc pod uwagę treść art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, wskazać należy, że inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na porównaniu danych wynikających z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Dokumentami takimi powinny być np. w zakresie gruntów i środków trwałych trudno dostępnych oglądowi: decyzje komunalizacyjne, akty notarialne, wypisy z księgi wieczystej, protokoły odbioru robót i dowody OT wraz z fakturami w zakresie wytworzenia środka trwałego, protokoły przekazania, etc. I to dane wynikające z tych dokumentów – w odniesieniu do każdej działki i każdego środka trwałego, do którego dostęp jest utrudniony – należy porównać z zapisami w ewidencji księgowej i dokonać weryfikacji poprawności zapisów. Zatem, celem przedmiotowej inwentaryzacji jest ustalenie czy posiadane przez jednostkę dokumenty potwierdzają istnienie poszczególnych składników aktywów, ich wiarygodność i poprawność wyceny.

Protokół z przeprowadzonej inwentaryzacji aktywów i pasywów metodą ich uzgodnienia z dokumentacją źródłową za rok 2019 wraz z załączonym do niego protokołem zbiorczą weryfikacji sald, sporządzone zostały w dniu 31 marca 2020 roku. Analiza protokołu weryfikacji świadczy, że porównania z ewidencją księgową dokonano w terminie późniejszym niż moment przeprowadzenia weryfikacji ponieważ wydruki stanów kont sporządzono z datą 21 lipca 2020 roku. Powyższe podaje pod wątpliwość, czy inwentaryzacja opisanych powyżej składników aktywów i pasywów przeprowadzona została w terminie

wynikającym z art. 26 ust. 3 ustawy o rachunkowości, wskazującym terminy i częstotliwość inwentaryzacji.

W zakresie dochodów i wydatków związanych z systemem gospodarowania odpadami komunalnymi

Ustalono, że system gospodarowania odpadami Gminy Sędziejowice w 2018 i 2019 roku nie bilansował się, nie tylko na etapie wykonania, lecz już na etapie planowania. Uchwała budżetowa zakładała deficyt dla systemu gospodarowania odpadami na poziomie 25.404,00 zł - w 2018 roku, natomiast w 2019 roku już na poziomie 54.776,00 zł. Ostatecznie wydatki na funkcjonowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi przewyższały wartość uzyskanych dochodów z tytułu opłat za odbiór odpadów komunalnych w roku 2018 - o 61.341,86 zł, a w 2019 roku - o 42.468,50 zł.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1439 ze zm.) - opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi dochód gminy. Środki z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie mogą być wykorzystane na cele niezwiązane z pokrywaniem kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. W art. 6r ust. 2 ustawy wyszczególniono koszty, które należy pokryć z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi¹⁶. W ust. 2c ustawodawca założył możliwość istnienia nadwyżki dochodów nad wydatkami (kosztami) funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami i wskazał koszty, które mogłyby również zostać sfinansowane z przedmiotowej nadwyżki. Z powyższych unormowań wynika zasada bilansowania się finansowania systemu i możliwość wystąpienia dodatniego wyniku na przedmiotowej działalności (z wyjątkami przewidzianymi w ustawie, związanymi w szczególności z udzielanymi przez radę gminy ulgami).

Mając na uwadze powyższe, nieuprawnione jest planowanie deficytu w zakresie funkcjonowania systemu, bowiem świadczy to o niedoszacowaniu ustalonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Faktyczny deficyt na działalności w zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami jest zjawiskiem dopuszczalnym, ponieważ wynikać może z niedoszacowania stawek opłaty już na etapie wykonania, ale także ze skuteczności prowadzonej windykacji. W zakresie funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami należy dążyć do perspektywicznego zbilansowania jego finansowania.

Odpowiedzialność za ujawnione naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Gminy w Sędziejowicach w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

¹⁶ W art.6r ust.2a-2b ustawy, wskazano koszty, które mogą być pokryte z opłaty.

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. Dostosować do obowiązujących przepisów prawa i/lub faktycznego sposobu funkcjonowania Urzędu Gminy następujące uregulowania wewnętrzne: [1] Instrukcję w sprawie zasad dotyczących przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł do regulacji, [2] instrukcje stanowiące załączniki do zarządzenia nr 27/07 Wójta Gminy Sędziejowice z dnia 27 kwietnia 2007 roku w sprawie ustalenia procedur kontroli finansowej (wraz z wprowadzoną zmianą) - tj. Instrukcję określającą zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych a także Instrukcję w sprawie ewidencji i poboru podatków i opłat w Gminie Sędziejowice.
2. Zapewnić funkcjonowanie kontroli zarządczej, stosownie do wymogów określonych w art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych oraz wprowadzonych uregulowań wewnętrznych w tym zakresie.
3. Zapisów na koncie 133 dokonywać w pełnej zgodności z wyciągami bankowymi, stosownie do wymogów określonych 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. W przypadku wystąpienia niezgodności pomiędzy ewidencją księgową a wyciągami bankowymi postępować zgodnie z regułami wskazanymi w ww. rozporządzeniu.
4. Dokonać zmian w zasadach (polityce) rachunkowości, dostosowując dokumentację przyjętych zasad do obowiązujących przepisów prawa, stosownie do art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o rachunkowości (w tym określić dla wykorzystywanych programów komputerowych wersję oprogramowania i daty rozpoczęcia ich eksploatacji oraz opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych).
5. Dokonać analizy obowiązujących w jednostce uregulowań wewnętrznych w zakresie gospodarki finansowej (innych niż wymienione w pkt 1 i 4 tej części wystąpienia pokontrolnego), pod kątem ich aktualności w stosunku do obowiązujących przepisów prawa a także rzeczywistego sposobu funkcjonowania jednostki. W przypadku stwierdzenia ich nieaktualności dokonać stosownych zmian w tym zakresie.
6. Dostosować prowadzenie ksiąg rachunkowych do wymogów określonych w art. 13 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w szczególności w odniesieniu do księgi głównej dla organu i jednostki (Urzędu), uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

7. Przestrzegać postanowień wynikających z uregulowań wewnętrznych:
 - określających zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowania i zabezpieczania dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych, w szczególności poprzez dokonywanie sprawdzenia dowodów księgowych (w tym list płac) pod względem merytorycznym i formalno - rachunkowym przez osoby/komórki organizacyjne wskazane w tych uregulowaniach oraz zamieszczanie odpowiednich adnotacji na tych dowodach, potwierdzających powyższe czynności;
 - w zakresie udzielania zamówień publicznych;
 - dotyczących przeprowadzania inwentaryzacji.
8. Zwroty niewykorzystanych dotacji w danym roku ewidencjonować zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
9. Księgi rachunkowe budżetu Gminy prowadzić w taki sposób, aby w przypadku wystąpienia na koncie rozrachunkowym 224 sald należności i zobowiązań, konta te wykazywały w rzeczywistości stan należności i zobowiązań (a nie per saldo), stosownie do zasad funkcjonowania tego konta określonych w załączniku Nr 2 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku braku możliwości uzyskania w programie komputerowym wykorzystywanym do prowadzenia ksiąg rachunkowych jednakowych wydruków, niezależnie od wybranej opcji, zwrócić się do dostawcy programu o jego dostosowanie we wskazanym zakresie.
10. W przypadku naliczania wynagrodzenia z tytułu terminowego wpłacania – jako płatnik - podatku dochodowego od osób fizycznych, zapewnić przestrzeganie art. 63 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
11. Zapewnić sporządzanie objaśnień do wieloletniej prognozy finansowej, z których wynikają ujęte w prognozie wartości.
12. Zapewnić przestrzeganie art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w zakresie wymogu realistyczności wieloletniej prognozy finansowej.
13. Zapewnić przestrzeganie § 42 w zw. z § 7 pkt 6 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych - umieszczając i wypełniając, po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym, pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie.
14. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na

podstawie 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.

15. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników podatku od nieruchomości, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do każdego z ww. podatników, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników i ewentualnych wpłatach z tytułu podatku.
16. W przypadku udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych na wniosek podatnika, w postępowaniu podatkowym zapewniać stronie czynny udział w postępowaniu, umożliwić wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, stosownie do art. 123 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Przed wydaniem decyzji podatkowej wyznaczać stronie termin do wypowiedzenia się w sprawie zebranego materiału dowodowego w zakresie prowadzonego postępowania, zgodnie z art. 200 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa (uwzględniając wyjątki wymienione w art. 200 § 2 ww. ustawy).
17. Bieżąco i terminowo podejmować czynności w celu wyegzekwowania zaległości podatkowych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
18. Sporządzić plan wykorzystania zasobu, zgodnie z unormowaniami wynikającymi z art. 25 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
19. Cenę nieruchomości przeznaczonej do zbycia ustalać na podstawie jej wartości zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
20. Wykazy nieruchomości przeznaczonych do zbycia sporządzać z zachowaniem art. 34 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wykazy zamieszczać na stronach internetowych urzędu, natomiast informacje o zamieszczeniu wykazów podawać do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość (art. 35 ust. 1 ustawy).
21. Zaniechać obciążania nabywców nieruchomości kosztami związanymi z przygotowaniem nieruchomości do zbycia.
22. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających dokonanie aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego dla użytkowników wieczystych posiadających nieruchomości w użytkowaniu wieczystym.
23. Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, przeprowadzać zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych. Podjąć działania zmierzające do zatrudnienia na stanowisku Kierownika Gminnego Ośrodka

Pomocy Społecznej osoby spełniającej wszystkie wymagania kwalifikacyjne określone w art. 122 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

24. Odprawy emerytalne wypłacać w dniu ustania stosunku pracy stosownie do wymogu wynikającego z § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Wypłat ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dokonywać również w dacie rozwiązania umowy o pracę.
25. Stosownie do art. 272 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2019 ze zm.) - w ogłoszeniu o zamówieniu uwzględniać wszystkie niezbędnych elementy określone w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2439).
26. Zamówienia publicznego udzielać wykonawcy, który potwierdził spełnienie warunków udziału w postępowaniu.
27. Zapewnić rzetelne planowanie w budżecie Gminy dochodów majątkowych, uwzględniając zawierane umowy, stanowiące źródło realizacji takich dochodów.
28. Przestrzegać zasad określonych w art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości, w odniesieniu do przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji składników aktywów i pasywów Gminy Sędziejowice, w szczególności w zakresie zastosowania właściwej metody inwentaryzacji oraz odpowiedniego dokumentowania dokonywanych w powyższym zakresie czynności.
29. Podejmować czynności w celu zbilansowania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z wydatkami przeznaczonymi na finansowanie kosztów funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami, o których mowa w przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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:

Przewodniczący Rady Gminy w Sędziejowicach,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Sędziejowicach,

aa.

