

Łódź, dnia 17 października 2022 roku

Pan
KRZYSZTOF JAN KALIŃSKI
Burmistrz Łowicza

WK-602/37/2022

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1668), informuję Pana Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Miasto Łowicz¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2020-2021 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 szczególności²:

I.

W zakresie ustaleń ogólnych i unormowań wewnętrznych

1. Funkcję Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu pełni Jacek Wiśniewski. Na potwierdzenie wyboru przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu przedstawiono „protokół z ustalenia wyników głosowania w wyborach przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu sporządzony na sesji w dniu 27 lutego 2020 roku”. W protokole zostało określone, że komisja skrutacyjna stwierdziła, że kandydat, radny Jacek Wiśniewski uzyskał wymaganą liczbę głosów i został wybrany na przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu. Przedstawiono także „protokół z ustalenia wyników w sprawie odwołania Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu sporządzony na sesji w dniu

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 16 maja 2022 roku – 8 lipca 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 26 sierpnia 2022 roku.

² 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 2022 roku, poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

27 lutego 2020". W protokole zostało określone, że komisja skrutacyjna stwierdziła, że wniosek w sprawie odwołania z funkcji Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu Henryka Zasepy uzyskał minimalną liczbę głosów określoną i w związku z tym został on odwołany z funkcji Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łowiczu. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 559 ze zm.), rada gminy wybiera ze swego grona przewodniczącego i 1-3 wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Zasady podejmowania uchwał w sprawach rozpatrywanych podczas sesji określono w Statucie Miasta Łowicza, wprowadzonym uchwałą nr LXIV/448/2018 Rady Miejskiej w Łowiczu z dnia 5 października 2018 roku. Zgodnie z § 27 pkt 1 (Rozdział 4) „Sprawę rozpatrywaną podczas sesji Rada rozstrzyga podejmując uchwałę w formie odrębnego dokumentu”.

Rady Miejska nie podjęła uchwał w ww. sprawach. Według wyroku WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 20 sierpnia 2008 r. sygn. akt II SA/Go 351/08 *„Aktem podstawowym decydującym o wyborze wiceprzewodniczącego Rady jest wybór dokonany w głosowaniu tajnym przez oddanie głosów radnych na kandydatów, a następnie ogłoszenie wyników przez komisję skrutacyjną. Uchwała rady stwierdzająca wybór jest wyłącznie uchwałą deklaratoryjną, nie kształtującą prawo a jedynie potwierdzającą fakt wyboru”.*

Powyższe (brak uchwał i w konsekwencji nieprzedłożenie ich wojewodzie) uniemożliwiło również realizację kompetencji nadzorczych wojewody. Zgodnie z art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wójt obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Akty ustanawiające przepisy porządkowe wójt przekazuje w ciągu 2 dni od ich ustanowienia.

2. Zarządzeniem nr 189/2022 z dnia 9 maja 2022 roku Burmistrz Miasta Łowicza wprowadził „Instrukcję postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu” – stanowiła ona załącznik nr 1 do ww. zarządzenia. W dniu 13 lipca 2018 roku weszła w życie ustawa z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1132 ze zm.). Zgodnie z art. 83 ust. 1 powołanej ustawy, jednostki współpracujące opracowują instrukcję postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Jednostki współpracujące niezwłocznie powiadamiają Generalnego Inspektora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Burmistrz Miasta Łowicza dopiero zarządzeniem nr 443/2019 z dnia 29 listopada 2019 roku wprowadził „Instrukcję postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu” (stanowiącą załącznik nr 1 do ww. zarządzenia) na podstawie ww. przepisów obowiązujących od dnia 13 lipca 2018 roku.

W zakresie wykonywania budżetu

Miasto Łowicz rok budżetowy 2021 zamknęło nadwyżką budżetową w kwocie 10.900.908,69 zł, która została wykazana w sprawozdaniu Rb-NDS wg stanu na

dzień 31 grudnia 2021 roku (korekta nr 1). Nadwyżkę budżetową w kwocie 11.110.296,12 zł uzyskano również na dzień 30 września 2021 roku. Mimo nadwyżki na dzień 30 września 2021 roku, Rada Miejska w Łowiczu w dniu 25 października 2021 roku podjęła uchwałę (XLII/342/2021) w sprawie emisji obligacji w łącznej wysokości 14.700.000,00 zł, z której to emisji miał zostać sfinansowany planowany deficyt budżetu roku 2021 w kwocie 8.500.905,58 zł, oraz rozchody roku 2021 w kwocie 6.199.094,42 zł.

W związku z podjętą uchwałą w sprawie emisji obligacji Miasto Łowicz w dniu 6 grudnia 2021 roku zawarło umowy związane z emisją obligacji serii A21 w wysokości 10.000.000,00 zł i serii B21 na kwotę 4.700.000,00 zł, przy czym faktycznie dokonano emisji obligacji serii A21 w kwocie 10.000.000,00 zł, z której wpływ środków nastąpił w dniu 15 grudnia 2021 roku. W związku z faktem, iż na dzień 31 grudnia 2021 roku jednostka nie uzyskała planowanego deficytu, wypracowując nadwyżkę w kwocie 10.900.908,69 zł – należy wskazać na brak osiągnięcia celu, na który nastąpiła emisja obligacji. Miasto Łowicz z emisji obligacji planowało sfinansować m.in. spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów w kwocie 6.199.094,42 zł. Uwzględniając, że rozchody roku 2021 w wysokości 6.199.94,42 zł pokryte zostały środkami z emisji obligacji, to wartość 3.800.905,58 zł winna być przeznaczona na planowany deficyt budżetu roku 2021, którego faktycznie Miasto Łowicz nie uzyskało. Powyższe naruszało postanowienia art. 32 ust. 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 roku o obligacjach (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 454) w związku z zapisami określonymi w suplemencie emisyjnym do warunków emisji obligacji serii A21, gdzie wskazano, że *Jeżeli cel emisji został określony, emitent nie może przeznaczyć środków pochodzących z emisji obligacji na inny cel*. Natomiast cel, o którym mowa określony został w pkt 3 ww. suplementu, gdzie wskazano, że *emitent przeznaczy środki pozyskane z emisji Obligacji na finansowanie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów Miasta Łowicza*.

Należy zauważyć, iż w sytuacji braku faktycznej potrzeby pozyskania środków finansowych – zaciągnięcie zobowiązania w formie emisji obligacji – było działaniem nieoszczędnym, generującym w przyszłych okresach koszty obsługi długu, które począwszy od października 2021 roku sukcesywnie wzrastają w związku z cykliczną podwyżką stóp procentowych wprowadzaną przez Radę Polityki Pieniężnej. Rezygnacja tylko z częściowej emisji obligacji na kwotę 4,7 mln zł, przy wskazanym stanie faktycznym, była decyzją nieadekwatną do istniejącego stanu faktycznego i potrzeb pożyczkowych budżetu Miasta.

Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt braku przesłanek do przyjęcia możliwości wykonania budżetu z 2021 roku z jakimkolwiek deficytem i tym samym braku konieczności zaciągnięcia zobowiązania pochodzącego z emisji obligacji serii A21 z ww. przeznaczeniem. Wypracowana na dzień 30 września 2021 roku nadwyżka budżetowa w kwocie 11.110.296,12 zł, oraz informacja z dnia 29 października 2021 roku o przyznaniu środków w kwocie 5.314.759,00 zł³ w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej w 2021 roku w związku z wprowadzeniem Rządowego Funduszu Polski Ład (art. 8 ustawy z dnia 14 października 2021 roku o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. z 2021 r., poz. 1927) – potwierdzały, że planowany na koniec roku deficyt przekształcił się w nadwyżkę budżetową.

³ Pismo znak: ST3.4751.5.2021 Ministra Finansów z dnia 29 października 2021 roku.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2020 roku nieprawidłowo wykazano w poz. D13a. – niewykorzystane środki pieniężne, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1634 ze zm.). W sprawozdaniu została wykazana kwota 374.638,91 zł, zamiast 438.583,19 zł. Różnica 63.944,28 zł dotyczyła środków w ramach programu ERASMUS+. Miasto Łowicz ze wskazanego programu otrzymało środki w łącznej kwocie 188.606,86 zł, które przekazało dwóm szkołom podstawowym w kwotach: 110.662,58 zł dla Szkoły Podstawowej nr 2 i 14.000,00 zł dla Szkoły Podstawowej nr 3. Na rachunku Miasta pozostała kwota 63.944,28 zł. Szkoła nr 2 z otrzymanej kwoty wydatkowała 7.206,28 zł zaś pozostałą część środków 103.456,30 zł zwróciła na rachunek Miasta. Szkoła Podstawowa nr 3 z otrzymanych 14.000,00 zł wydatkowała kwotę 11.892,04 zł. Niewykorzystane środki w wysokości 2.107,96 zł Szkoła zwróciła na rachunek Miasta. Zwrócone przez szkoły środki w łącznej kwocie 105.564,26 zł zostały wykazane przez jednostkę jako środki niewykorzystane w Rb-NDS. Różnica pomiędzy środkami otrzymanymi (188.606,86 zł), a środkami faktycznie wykorzystanymi (19.098,32 zł) wyniosła 169.508,54 zł i taka też kwota winna zostać wykazana w sprawozdaniu Rb-NDS jako środki niewykorzystane. Natomiast w sprawozdaniu Rb-NDS wykazano tylko środki zwrócone przez szkoły, tj. kwotę 105.564,26 zł (103.456,30 zł + 2.107,96 zł). Nie wykazano środków w wysokości 63.944,28 zł, które pozostały na rachunku Miasta. Wobec powyższego środki niewykorzystane wynikające ze szczególnych rozliczeń w sprawozdaniu Rb-NDS na dzień 31 grudnia 2020 roku winny zostać wykazane w kwocie 438.583,19 zł.

Skarbnik Miasta poinformowała, iż przedmiotowe sprawozdanie nie było korygowane, zaś środki z programu ERASMUS+ ujęto już właściwie w sprawozdaniu wg stanu na dzień 31 marca 2021 roku.

2. W sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 nie uwzględniono środków w kwocie 90.892,82 zł dotyczących rozliczenia programu przeciwdziałania alkoholizmowi, narkomanii i przemocy za rok 2019. Przy wyliczeniu środków niewykorzystanych na dzień 31 grudnia 2020 roku (podlegających wykazaniu w Rb-NDS na dzień 31 grudnia 2021 roku). Wobec powyższego, w sprawozdaniu Rb-NDS na dzień 31 grudnia 2021 roku w pozycji D13a. przychody z tytułu środków niewykorzystanych wynikających ze szczególnych rozliczeń winny zostać wykazane w kwocie ogółem 1.467.306,77 zł, a nie w kwocie 1.376.413,95 zł.
3. Jednostka nieprawidłowo dokonywała ustalenia wysokości nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych i wolnych środków (art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych). Przyjęta przez Miasto Łowicz metodologia wyliczania wolnych środków wynikała z wykonaniu budżetu, nie zaś z nadwyżki środków pozostających z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych, o czym mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Wolne środki wyliczane były przez Miasto Łowicz w oparciu o wykonanie budżetu danego roku, tj. poprzez różnicę między dochodami i przychodami, a wydatkami i rozchodami, co następnie pomniejszono

o niewykorzystane środki pieniężne wynikające ze szczególnych rozliczeń, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych.

Powyższe spowodowało brak ustalenia nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz nieprawidłowe wykazanie wolnych środków – jako przychodów – wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku podlegających wykazaniu w sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 31 marca 2022 roku. Miasto Łowicz w przedmiotowym sprawozdaniu wykazało przychody ogółem w kwocie 26.033.199,98 zł, w tym jako wolne środki wartość 24.066.833,83 zł (pozycja D13.) i 1.966.366,15 zł wartość środków niewykorzystanych (poz. D13a.), bez wykazania nadwyżki z lat ubiegłych, mimo wypracowania nadwyżki budżetowej w roku 2021.

Uwzględniając przepisy art. 217 ust. 2 pkt 5 i 6 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którymi - deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi z: nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych, pomniejszonej o środki określone w art. 217 ust.2 pkt 8 ustawy; wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych – to wolne środki na dzień 31 grudnia 2021 wynosiły 13.985.770,75 zł, zaś nadwyżka z lat ubiegłych 10.081.063,08 zł, która wynikała z rozliczenia: 10.900.908,69 zł – nadwyżka z wykonania budżetu roku 2021 pomniejszona o kwotę 819.845,61 zł, tj. o środki z art. 217 ust.2 pkt 8 ustawy za rok 2021 (819.845,61 zł = 127.274,54 zł + 500.000,00 zł + 192.571,07 zł), podlegająca wykazaniu w sprawozdaniu Rb-NDS wg stanu na dzień 31 marca 2022 roku.

Wobec powyższego, wolne środki – po uwzględnieniu nadwyżki z lat ubiegłych i środków o których mowa art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wykazywanych narastająco w poz. D13a. sprawozdania – winny wynosić 13.985.770,75 zł (26.033.199,98 zł przychody – 10.081.063,08 zł nadwyżka z lat ubiegłych – 1.966.366,15 zł niewykorzystane środki pieniężne).

Miasto Łowicz na dzień 31 grudnia 2021 roku zamknęło wykonanie budżetu 2021 roku nadwyżką w kwocie 10.900.908,69 zł. Planowane przychody z tytułu obligacji miały wynosić 14.700.000,00 zł, przy czym faktyczna kwota przychodów z emisji obligacji wynosiła 10.000.000,00 zł. Na dzień 31 grudnia 2021 roku rozchody wykonane zostały w kwocie 6.199.094,42 zł, zaś niewykorzystane środki pieniężne (art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych) stanowiły łączną wartość 1.966.366,15 zł. Przyjmując, iż rozchody w kwocie 6.199.094,42 zł sfinansowane zostały przychodami z tytułów dłużnych w kwocie 10.000.000,00 zł, to wolne środki, które wykazano w Rb-NDS za I kwartał 2022 roku, nie mogły wzrosnąć z kwoty 9.954.971,76 zł (wg Rb-NDS na dzień 31 grudnia 2021 roku) do kwoty 24.066.833,83 zł, gdyż wolne środki z tytułów dłużnych zaciągniętych w roku 2021 wynosiły tylko 3.800.905,58 zł (10.000.000,00 zł – 6.199.094,42 zł). Przyjmując, że rozchody 2021 roku pokryte zostały przychodami z emisji obligacji, nie zaś wypracowaną nadwyżką budżetową roku 2021 (10.900.098,69 zł) – to Miasto wskazaną nadwyżkę – pomniejszoną o środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 8 ustawy o finansach publicznych wynikającą z rozliczenia roku 2021 (819.845,61 zł) – powinno wykazać w

sprawozdaniach Rb-NDS za 2022 rok jako kwotę przychodów z tytułu nadwyżki budżetu z lat ubiegłych, nie zaś powiększać stan wolnych środków.

Należy zauważyć, iż kategoria przychodów wskazana w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych identyfikowana jest kasowo. Określona w przepisie „Nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” wskazywała środki pieniężne posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – które miały swoje pochodzenie ze ściśle określonego źródła, tj. z zaciągniętych tytułów dłużnych. Zatem, brak było prawnego uzasadnienia do utożsamiania całej kwoty nadwyżki środków na rachunku jednostki samorządu terytorialnego z kwotą wolnych środków. Wolne środki, jak również nadwyżkę budżetową, należy identyfikować na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Wykonanie budżetu, który jest planem rocznym, kończy się np. osiągnięciem nadwyżki budżetowej – jak to miało miejsce w budżecie Miasta Łowicza za 2021 rok – identyfikowanej kasowo w ramach środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu. Takie oznaczenie posiadanych na dzień 31 grudnia danego roku środków finansowych nie ulega już zmianie. Ustawa o finansach publicznych, jak i przepisy wykonawcze w zakresie rachunkowości budżetowej – nie wskazują podstaw prawnych pozwalających na zmianę ustalonego w rezultacie określonego sposobu wykonania budżetu oznaczenia środków finansowych. Jeżeli jednostka samorządu terytorialnego w danym roku osiągnęła przychody z tytułów dłużnych i jednocześnie wykonała nadwyżkę budżetową to brak jest uzasadnienia do wniosku, że nadwyżka środków pieniężnych na rachunku JST pochodzi z rozliczenia tytułów dłużnych, bo jej źródłem zgodnie z § 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U z 2020 r., poz. 342 ze zm.) – jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych.

4. W sprawozdaniu Rb-ST na dzień 31 grudnia 2021 roku stan środków na rachunku budżetu został wykazany w kwocie 25.195.130,36 zł, przy czym nie odpowiadał on stronie Wn konta 133, które wykazywało kwotę 25.444.504,62 zł. Różnica między stanem rachunku wykazany w Rb-ST a stanem salda Wn konta 133, wynosiła 249.374,26 zł. Wskazana różnica wynikała z salda Ma konta 133 i wynikała z utworzenia wyodrębnionego konta analitycznego 133-MOŚ do jednego z projektów, na którym w roku 2017 dokonano dwóch nieprawidłowych księgowania związanych z zasilaniem w środki Urzędu i jako jednostki (218.677,37 zł i 30.696,89 zł). Na dzień: 31 grudnia 2019 roku, 31 grudnia 2020 roku i 31 grudnia 2021 roku konto 133-MOŚ wykazywało saldo Ma w kwocie 249.374,26 zł, zaś konto 223-MOŚ wykazywało saldo Wn w tej samej kwocie.

W trakcie czynności kontrolnych Skarbnik Miasta złożyła wyjaśnienie, iż salda wynikające z nieprawidłowych księgowania zostaną skorygowane na koniec bieżącego roku budżetowego.

5. Stwierdzono brak sporządzenia jednostkowych sprawozdań Rb-Z wg stanu na koniec: III i IV kwartału 2020 roku, oraz wg stanu na koniec: I, II, III i IV kwartału 2021 roku. Kontrolującym przedłożono sprawozdania jednostkowe za powyższe okresy, które nie zostały podpisane przez kierownika jednostki/przewodniczącego zarządu ani przez głównego księgowego/skarbnika, wobec czego sprawozdania te nie spełniły formy dokumentu i tym samym brak było podstaw aby uznać je za sprawozdania, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych – (obowiązujące do dnia 31 grudnia 2020 roku – tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1773 ze zm.), oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2396).

Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 4 oraz § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych – sprawozdania, w imieniu jednostki, powinny zostać sporządzone i przekazane przez: kierowników jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym kierowników samorządowych zakładów budżetowych. Sprawozdania należało sporządzać w sposób czytelny i trwały. Podpisy na sprawozdaniu w formie dokumentu należało składać odręcznie, a także umieszczać pieczętkę z imieniem i nazwiskiem osoby podpisującej. Rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a) i b) określa, że sprawozdania, w imieniu jednostki, są sporządzane i przekazywane w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego przez: a) przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego (Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ, Rb-ZN); b) kierowników jednostek organizacyjnych podległych jednostkom samorządu terytorialnego, w tym kierowników samorządowych zakładów budżetowych, albo przez kierowników jednostek obsługujących daną jednostkę odpowiednio do zakresu wykonywanych zadań wynikających z przepisów odrębnych (Rb-Z, Rb-N, Rb-UZ, Rb-ZN). Natomiast w § 9 ust. 9 tegoż rozporządzenia określono, że samorządowe jednostki budżetowe, w tym jednostki obsługujące, oraz samorządowe zakłady budżetowe przekazują zarządowi jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania wyłącznie w postaci elektronicznej opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym.

Ponadto przyjęte do kontroli sprawozdania były sprawozdaniami w całości zerowymi, co nie odpowiadało zapisom ewidencji księgowej organu, tj. kontom 134 i 260, na których w każdym z okresów sprawozdawczych, zaewidencjonowane były zobowiązania dłużne. Powyższe naruszyło postanowienia § 4 ust. 2 wskazanych powyżej rozporządzeń w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, gdzie określono, że - w przypadku jednostki samorządu terytorialnego własne sprawozdanie jednostkowe obejmuje zakresem zarówno urząd będący jednostką budżetową, jak i jej organ.

6. W zakresie objętych kontrolą miesięcznych sprawozdań jednostkowych Rb-27S samorządowej jednostki budżetowej, za okresy sprawozdawcze od

początku roku do dnia: 30 kwietnia 2020 roku; 31 lipca 2020 roku; 31 października 2020 roku; 31 grudnia 2020 roku (jako miesięczne i jako roczne); 31 stycznia 2021 roku; 28 lutego 2021 roku; 31 sierpnia 2021 roku; 30 listopada 2021 roku i 31 grudnia 2021 roku (jako miesięczne i jako roczne); 28 lutego 2022 roku; 30 kwietnia 2022 roku; 31 maja 2022 roku, stwierdzono, iż:

- sprawozdania nie zawierały adresata, tj. organu do którego winny zostać przekazane, jak również daty wpływu do jednostki otrzymującej sprawozdanie;
- sprawozdania zawierały daty ich sporządzenia i zatwierdzenia, które jednocześnie wskazywały, że sprawozdania nie mogły zostać przekazane w terminach określonych w:

[1] w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, gdzie określono, że miesięczne sprawozdania Rb-27S jednostki budżetowe przekazują do zarządu jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta) w terminie nie później niż 10 po upływie okresu sprawozdawczego, zaś sprawozdania roczne nie później niż do dnia 1 lutego po upływie okresu sprawozdawczego,

[2] w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, gdzie również wskazano, że miesięczne sprawozdania Rb-27S jednostki budżetowe przekazują do zarządu jednostki samorządu terytorialnego (wójta, burmistrza, prezydenta) w terminie nie później niż 10 po upływie okresu sprawozdawczego.

7. Stwierdzono brak sporządzenia przez Urząd Miejski w Łowiczu miesięcznych jednostkowych sprawozdań Rb-27S jednostki samorządu terytorialnego, za okres od początku roku do dnia: 30 kwietnia 2020 roku; 31 lipca 2020 roku; 31 października 2020 roku; 31 grudnia 2020 roku (miesięcznego i rocznego); 31 stycznia 2021 roku; 28 lutego 2021 roku; 31 sierpnia 2021 roku; 30 listopada 2021 roku i 31 grudnia 2021 roku (miesięcznego i rocznego); 28 lutego 2022 roku; 30 kwietnia 2022 roku; 31 maja 2022 roku – które swym zakresem powinny obejmować zarówno dochody zrealizowane przez Urząd, jak i dochody zrealizowane przez organ. Zaniechanie sporządzenia przedmiotowych sprawozdań naruszało postanowienia § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej – zarówno z dnia 9 stycznia 2018 roku, jak rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku – gdzie jednolicie wskazano, że sprawozdania zbiorcze, w szczególności sprawozdań jednostkowych - są sporządzane przez przewodniczących zarządów jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych jednostek im podległych oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego, jako jednostki budżetowej i jako organu.
8. W zakresie miesięcznych sprawozdań jednostkowych Rb-28S samorządowej jednostki budżetowej, za okresy sprawozdawcze od początku roku do dnia: 30 kwietnia 2020 roku; 31 lipca 2020 roku; 31 października 2020 roku; 31 grudnia 2020 roku (jako miesięczne i jako roczne); 31 stycznia 2021 roku; 28 lutego 2021 roku; 31 sierpnia 2021 roku; 30 listopada 2021 roku

i 31 grudnia 2021 roku (jako miesięczne i jako roczne); 28 lutego 2022 roku; 30 kwietnia 2022 roku i 31 maja 2022 roku, stwierdzono iż Urząd Miejski w Łowiczu w każdym z ww. okresów sprawozdawczych sporządzał kilka sprawozdań Rb-28S, które były oznaczone poszczególnymi symbolami: GWPBG, GWDBP, GUB, GWBUE, GZDBP, GWB. Sprawozdania te miały charakter częściowy, obejmując tylko część wydatków realizowanych przez jednostkę. Żadne ze sprawozdań nie obejmowało wszystkich wydatków realizowanych przez Urząd Miejski w Łowiczu.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej wskazało w § 6 ust. 1 pkt 1, iż sprawozdania jednostkowe – są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych, kierowników jednostek obsługujących i naczelników urzędów skarbowych na podstawie ewidencji księgowej. Zgodnie z § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia - kierownicy jednostek, kierownicy jednostek obsługujących i naczelnicy urzędów skarbowych obowiązani byli sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Również obecnie obowiązujące rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej zachowało normy tożsamo brzmiące do norm określonych w § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 rozporządzenia z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Odnosząc się do powyższych sprawozdań należy przytoczyć również art. 11 ustawy o finansach publicznych, definiujący pojęcie jednostki budżetowej i wskazujący, iż jednostkami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Jednostka budżetowa działa na podstawie statutu określającego w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków.

Uwzględniając powołane przepisy dotyczące sprawozdawczości – w odniesieniu do wymogu sporządzania sprawozdań – zauważyć należy, iż normy te nie przewidują możliwości realizacji wskazanego wymogu poprzez sporządzenie wielu sprawozdań „częstkowych” na podstawie wybranych przez jednostkę elementów ewidencji księgowej. Przeciwnie, wymagają sporządzenia jednego, kompletnego sprawozdania jednostkowego, na podstawie ewidencji księgowej jednostki. Tylko tak sporządzone sprawozdanie stanowi realizację omawianych obowiązków.

Biorąc pod uwagę powyższe normy prawne, do oceny poprawności sporządzania przez Urząd Miejski w Łowiczu sprawozdań jednostkowych dla jednostki budżetowej, należy zauważyć, że sprawozdania jednostkowe sporządzane są przez jednostkę budżetową, którą w tym przypadku jest Urząd, natomiast nie ma wymogów w zakresie sporządzania sprawozdań „częstkowych” z poszczególnych rodzajów wydatków, wobec czego brak jest uzasadnienia sporządzania wyodrębnionych sprawozdań budżetowych Rb-28S z rodzajowo prowadzonych dzienników. Jednostka może sporządzać według przyjętych przez siebie reguł takie sprawozdania („częstkowe”), nie może to jednak zastąpić obowiązku sporządzenia sprawozdania jednostkowego,

o którym mowa w przepisach rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

9. Stwierdzono, że w bilansie z wykonania budżetu (bilans organu), sporządzonym wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku, w pozycji I.1.2. - Pozostałe środki pieniężne, nie wykazano kwoty 345.885,88 zł, która stanowiła środki do zwrotu z tytułu niewykorzystanych dotacji. Powyższą kwotę wykazano w poz. I.1.1 bilansu jako środki pieniężne budżetu, przy czym na kwotę 345.885,88 zł składały się środki zewidencjonowane na koncie Ma 224-3, które wynikały z nierozliczonych dotacji i tym samym nie były środkami budżetu Miasta, a środkami podlegającymi zwrotowi, wobec czego winny zostać wykazane jako „Pozostałe środki pieniężne”.
10. Na dzień 31 grudnia 2021 roku konto 223 w księgach rachunkowych organu wykazywało saldo Wn w wysokości 2.301.963,59 zł, które wskazuje na brak rozliczenia się jednostek budżetowych z budżetem Miasta. Zgodnie z przepisami 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, zgodnie z którym - Saldo Wn konta 223 oznacza stan przelanych środków na rachunki bieżące jednostek budżetowych, lecz niewykorzystanych na pokrycie wydatków budżetowych. Natomiast opis do konta 223 w załączniku nr 3 (konta jednostki budżetowej) tego rozporządzenia wskazuje, iż konto 223 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na pokrycie wydatków budżetowych, lecz niewykorzystanych do końca roku. Saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130.
11. Na koniec 2021 roku nie dokonano likwidacji sald kont 222 i 223 w jednostce budżetowej, co było niezgodne z opisem funkcjonowania ww. kont zawartym w załączniku nr 3 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, zgodnie z którymi: [1] saldo konta 222 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130; [2] saldo konta 223 ulega likwidacji poprzez księgowanie przelewu na rachunek dysponenta wyższego stopnia środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 130.
12. Zapisy planu kont dotyczące konta 201, nie odnosiły się do przyjętego sposobu ewidencji zobowiązań wymagalnych. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.) – 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 na podstawie § 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 - założowy plan kont powinien zapewniać możliwość sporządzenia sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. Burmistrz Miasta Łowicza nie określił w polityce rachunkowości sposobu prowadzenia księgowości i rachunkowości w zakresie ewidencji i poboru podatków i opłat, biorąc pod uwagę przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r., Nr 208, poz. 1375).
2. W przypadku podatnika podatku od nieruchomości (osoba prawna) nr (...) ⁴ stwierdzono brak opodatkowania budowli, pomimo ich faktycznego posiadania. W składanych deklaracjach na podatek od nieruchomości na lata 2020-2021 podatnik wykazywał jedynie grunty i budynki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą. Korzystając ze stron internetowych typu google maps, danych fotograficznych oraz biorąc pod uwagę przedmiot działalności gospodarczej - (...) ⁵, stwierdzono występowanie budowli służących i związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, tj. parkingi, reklamy, ogrodzenia, podjazdy itp. W trakcie kontroli RIO podatnik złożył korekty deklaracji podatkowych za lata 2017-2022, w których wykazał wartość budowli 29.590,00 zł x 2%, czyli kwota podatku z tytułu posiadania budowli wyniosła 591,80 zł. W dniu 3 czerwca 2022 roku podatnik dokonał zapłaty ww. kwoty.
3. W zakresie prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób fizycznych w latach 2020-2021 ustalono:
 - w jednym przypadku dotyczącym podatnika prowadzącego działalność gospodarczą (PD - 7), korzystając ze stron internetowych stwierdzono brak opodatkowania budowli, pomimo ich faktycznego występowania, tj. reklam parkingów, ogrodzenia;
 - wszystkie przedłożone informacje podatkowe nie zawierały adnotacji organu podatkowego o przeprowadzeniu czynności sprawdzających odnośnie stwierdzenia ich formalnej poprawności, na podstawie art. 272 ustawy z dnia

⁴ 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.

⁵ 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.

29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 ze zm.) – przy czym informacje te były złożone w okresie nieobjętym kontrolą, ale w latach wcześniejszych;

- w kilku przypadkach dotyczących podatników prowadzących działalność gospodarczą stwierdzono różnicę pomiędzy powierzchnią budynków zadeklarowaną przez podatnika a danymi z ewidencji gruntów i budynków, gdzie podawana była powierzchnia zabudowy wraz z liczbą kondygnacji. W żadnym przypadku nie stwierdzono potrzeby wyjaśnienia przez organ podatkowy ww. różnicy, gdyż zadeklarowana przez podatnika powierzchnia budynków do opodatkowania nie była mniejsza niż 65% powierzchni liczonej jako suma kondygnacji nadziemnych i podziemnych x powierzchnia zabudowy;
 - stwierdzono sytuacje, w których organ podatkowy nie doręczał decyzji wymiarowych wszystkim współwłaścicielom. Tym samym stwierdzono naruszenie art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym jeżeli nieruchomości lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach, z zastrzeżeniem ust. 4a–6;
 - wymiar podatku wynikający z doręczonej decyzji we wszystkich przypadkach objętych próbą kontroli był księgowany w okresie objętym kontrolą na kontaktach podatników wcześniej niż data jej doręczenia, czym naruszono art. 21 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa oraz §4 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego. Na 2020 rok wymiar podatku był księgowany w dniu 15 stycznia, na 2021 rok – w dniach 13 stycznia i 15 stycznia, a wszystkie decyzje wymiarowe doręczono w terminach późniejszych;
4. Kontrolując prawidłowość prowadzenia przez organ podatkowy czynności windykacyjnych w zakresie podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz podatku od środków transportowych, stwierdzono przypadki nieterminowego wystawiania upomnień i tytułów wykonawczych (opóźnienia wynosiły od dwóch do dziesięciu miesięcy od wymaganego terminu).

W zakresie dochodów z majątku

1. W dwóch przypadkach sprzedaży nieruchomości: [1] działek o numerach 3883/1, 3884/1, 3885/1, 3886/1, 3887/1, o łącznej powierzchni 14.942 m², obręb Łowicka Wieś, ul. Ekonomiczna w drodze przetargu ustnego nieograniczonego; [2] lokalu mieszkalnego nr 18, ul. Szklanych Domów nr 9a, Warszawa, w drodze przetargu ustnego nieograniczonego, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - jednostka nie sporządzała informacji o wyniku przetargu, o której mowa w § 12 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2021 r., poz. 2213 ze zm.);
 - w ogłoszeniach o II przetargu nie zostały podane terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów, co było niezgodne z art. 38 ust. 2 ustawy z dnia

21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), zgodnie z którym - w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów;

- organizator przetargu nie zawiadamiał osób ustalonych jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży w sposób określony w art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, czyli najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.
2. Ostatnia aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego była przeprowadzona: 1) w 2012 roku na 2013 rok dla zabudowy jednorodzinnej, garaże, nieruchomości oddane na cele usługowo-handlowe, 2) w 2015 roku na 2016 rok dla zabudowy wielorodzinnej, nieruchomości oddane na cele rzemiosło i handlowo-usługowe dla osób prawnych. Zgodnie z art. 77 ust. 1 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. Biorąc pod uwagę, iż od ostatniej aktualizacji opłat rocznych minęło ponad 9 i ponad 6 lat oraz znaczący wzrost wartości nieruchomości w tym czasie, jednostka powinna rozważyć dokonanie aktualizacji zgodnie z zasadami z art. 77 ww. ustawy.
 3. W objętych kontrolą wykazach w sprawie przeznaczenia do wydzierżawienia nieruchomości, wysokość opłat z tytułu dzierżawy została ustalona w wysokości netto + VAT wg obowiązującej stawki w dniu powstania obowiązku podatkowego. Ustalenie w ten sposób ceny czyli przez wartość netto plus informację o doliczeniu podatku VAT jest niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 178 ze zm.), zgodnie z którym - cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar i usługę, oraz z ust. 2 zgodnie z którym, w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową⁶.

W zakresie wydatków (dotacji) na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

W zakresie dotacji udzielonych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

⁶ Patryk Aleksandra, Patryk Tomasz, Ustawa o informowaniu o cenach towarów i usług. Komentarz, LEX/e.. 2014 – „Zgodnie z ust. 2 komentowanego przepisu w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeśli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym (zob. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług - tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.; ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym - tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 752). Cena uwidaczniana przez sprzedawcę zgodnie z art. 4 ustawy ma być zatem ceną całkowitą brutto. Nie jest więc dopuszczalne oznaczanie ceny netto wraz z informacją, że należy do niej doliczyć określoną stawkę podatku. Takie oznaczenie ceny nie posiadałoby bowiem waloru jednoznaczności i ewidentności (zob. komentarz do art. 4 ustawy)”.

Kontrolą objęto procedurę przyznania dotacji w 2021 roku oraz rozliczenie dotacji udzielonej Miejskiemu Uczniowskiemu Klubowi Sportowemu „Pelikan” w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej w wysokości 150.000,00 zł. Stwierdzono brak spójności kryteriów merytorycznych wymienionych w ogłoszeniu o konkursie, programie współpracy na 2021 rok przyjętym uchwałą Rady Miejskiej w Łowiczu nr XXIX/261/2020 z dnia 26 listopada 2020 roku oraz w indywidualnej karcie oceny merytorycznej oferty, wprowadzonej zarządzeniem nr 58/2021 Burmistrza Miasta Łowicza z dnia 9 marca 2021 roku;

W zakresie dotacji udzielonych na podstawie ustawy o sporcie

W odniesieniu do dotacji udzielonej dla Klubu Sportowego Księżak w wysokości 520.000,00 zł, na zadanie pod tytułem „Koszykówka sportem dla wszystkich”, na podstawie uchwały z dnia 24 lutego 2011 roku nr VII/51/2011 Rady Miejskiej w Łowiczu w sprawie określenia warunków i trybu finansowania rozwoju sportu przez Gminę – Miasto Łowicz, stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- sprawozdanie częściowe z dnia 15 października 2021 roku oraz sprawozdanie końcowe złożone w dniu 27 stycznia 2022 roku zostało podpisane przez Wiceprezesa Klubu, mimo że zgodnie z wypisem z KRS oraz z § 24 Statutu: [1] do działania w imieniu Klubu wobec organów administracji publicznej, urzędów, sądów uprawnieni są działający łącznie co najmniej dwaj członkowie zarządu, [2] składanie oświadczeń w zakresie praw i obowiązków majątkowych – prezes lub wiceprezes z sekretarzem lub członkiem zarządu.

Ponadto w wyniku kontroli sprawozdania końcowego złożonego w dniu 27 stycznia 2022 roku oraz wrywkowej kontroli dokumentów źródłowych dołączonych do sprawozdania, stwierdzono następujące nieprawidłowości (które w dużym stopniu były wskazywane klubowi przez jednostkę przy kontrolowaniu sprawozdań częściowych):

- dowody księgowe były sprawdzane pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym oraz zatwierdzono do wypłaty przez tę samą osobę – Wiceprezesa Klubu, co było niezgodne z działem XII pkt 13 ogłoszenia, zgodnie z którym dowody księgowe powinny zawierać na odwrocie w szczególności: [1] opis merytoryczny (sprawdzono pod względem merytorycznym), którego wydatek dotyczy, tzn. podanie przeznaczenia zakupionej usługi, towaru itp., w tym podanie miejsca i czasu jego wykorzystania, opatrzony w datę i podpis osób uprawnionych oraz uzasadnienie jego powiązania z realizowanym zadaniem; [2] „sprawdzono pod względem rachunkowym i formalnym”, data i czytelny podpis osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych, [3] dekret księgowy tj. sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych wraz z podpisem osoby dokonującej wpisu do ewidencji księgowej oraz numerem dowodu księgowego; [4] zapis potwierdzający akceptację głównego księgowego lub osoby upoważnionej za finanse klubu;
- polecenie wyjazdu służbowego nr 5St/12/2021 z dnia 30 grudnia 2021 roku na dzień 30 grudnia 2021 roku, zawierało datę sprawdzenia pod względem

formalno-rachunkowym, datę przedłożenia rachunku oraz pokwitowania odbioru gotówki – 29 grudnia 2021 rok⁷;

- w sprawozdaniu końcowym wykazano fakturę FV 0036/10/2021 z dnia 11 października 2021 roku na kwotę 500,00 zł, wystawioną przez P Polski Związek Koszykówki, która dotyczyła opłaty transferowej, koszt został w całości pokryty z dotacji, co było sprzeczne z 4 ust. 2 pkt 1 ww. uchwały, zgodnie z którym - z dotacji nie mogą być dofinansowane wydatki z tytułu transferu zawodnika z innego klubu sportowego. Ponadto, została również wykazana faktura FV 0074/09/2021 z dnia 20 września 2021 roku na kwotę 3.500,00 zł wystawiona przez Polski Związek Koszykówki, która dotyczyła również opłaty transferowej, a która została wskazana w piśmie z dnia 5 listopada 2021 roku informującym o wynikach kontroli sprawozdania z rozliczenia II transzy dotacji;
- w sprawozdaniu końcowym jako koszty finansowane w całości z dotacji wykazano również następujące faktury: [1] nr 102/LZKosz/2021 z dnia 29 września 2021 roku na kwotę 750,00 zł wystawioną przez Łódzki Związek Koszykówki, nazwa usługi – składka członkowska; [2] FV 0136/09/2021 z dnia 27 września 2021 roku na kwotę 500,00 zł, wystawiona przez Polski Związek Koszykówki - umowa szkoleniowa. Wskazane wydatki zostały wykazane pomimo, że w piśmie z dnia 5 listopada 2021 roku informującym o wynikach kontroli sprawozdania z rozliczenia II transzy dotacji ww. faktury zostały wykazane jako niezasadne i niecelowe, ze względu na to, iż umowa o realizacji zadania publicznego nie obejmuje takich kosztów;
- wątpliwości kontrolujących co do poprawności rozliczenia wydatków ze środków pochodzących z dotacji budziły następujące ujęte w sprawozdaniu końcowym faktury wykazane w pozycji nr 8 – inne wydatki: [1] faktura VAT nr 71/2021 z dnia 15 grudnia 2021 roku na kwotę 4.920,00 zł wystawiona przez RAPTOR SECURITY za ochronę meczy Księżak w grudniu; [2] faktura VAT 69/2021 z dnia 30 listopada 2021 roku na kwotę 2.460,00 zł, wystawiona przez RAPTOR SECURITY za ochronę meczy Księżak w listopadzie; [3] faktura VAT 60/2021 z dnia 1 listopada 2021 roku na kwotę 3.690,00 zł, wystawiona przez RAPTOR SECURITY za ochronę meczy Księżak w październiku. W § 2 ust. 4 umowy zostały wymienione rodzaje kosztów, które mogą być pokrywane ze środków dotacji, w punkcie i) inne koszty zostały enumeratywnie wymienione: opłata za prowadzenie rachunku bankowego, opłaty za przelewy bankowe, opłaty pocztowe, artykuły biurowe;
- brak szczegółowych danych, ogólna treść umów zleceń, brak informacji o rodzaju zlecanych i wykonywanych czynności nie dawały możliwości zidentyfikowania związku działań promocyjnych z realizacją zleconego zadania publicznego. Ze składanych umów zleceń oraz wystawianych na ich podstawie rachunków wynikało, że: [1] zleceniobiorca zobowiązuje się do działania na rzecz promocji projektu „Koszykówka sportem dla wszystkich” projekt współfinansowany przez Gminą Miasto Łowicz; [2] działania promocyjne na rzecz klubu oraz udostępnienie wizerunku w celu wykorzystania do działań promocyjnych na rzecz projektu „Koszykówka sportem dla wszystkich” współfinansowanego przez Gminę Miasto Łowicz w miesiącu (...) 2021 roku.

⁷ Polecenie wyjazdu służbowego nr 5J/12/2021 z dnia 29 grudnia 2021 roku na czas od 29 do 31 grudnia 2021 roku – data sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym, zatwierdzenia – 29 grudnia 2021 roku.

W większości zawieranych umów zleceń była podana kwota brutto miesięcznego wynagrodzenia, bez podania stawki godzinowej i ilości godzin do przepracowania. Treść umów była bardzo lakoniczna, nie precyzowała na czym mają polegać „działania na rzecz promocji”. Zgodnie z działem XII ogłoszenia – warunki i zasady rozliczenia zadania publicznego, umowy cywilno-prawne zawierane z realizatorami (trenerami/instruktorami) powinny określać szczegółowy zakres zleconych czynności z podaniem kalkulacji należnego wynagrodzenia (stawka godzinowa x ilość zleconych do wykonania godzin wraz z terminem wykonania działania). Z umów i rachunków za marzec i kwiecień zamieszczonych w formie tabelarycznej w protokole kontroli wynika, że zleceniobiorcy za „działania na rzecz promocji” otrzymywali wysokie wynagrodzenie oraz stawka godzinowa za pracę dla różnych osób była bardzo zróżnicowana. Ponadto rachunek na kwotę 4.697,80 zł, który został wystawiony na podstawie umowy zlecenia nr 16/2021 z dnia 21 kwietnia 2021 roku (czas realizacji zlecenia od 21 do 30 kwietnia 2021 roku) obejmował również wyszczególnione w indywidualnej karcie czasu pracy zleceniobiorcy godziny w dniach 14-16 kwietnia, czyli w czasie nie objętym umową. Z powyższego wynika, że kwota 1.426,13 zł została wypłacona nienależnie – za czas nieobjęty umową zlecenia.

W zakresie wydatków osobowych

Stwierdzono dwa przypadki nieprawidłowo obliczonych i wypłaconych odpraw emerytalnych dla pracowników obsługi. Przy wyliczeniu ww. odpraw została uwzględniona premia miesięczna z okresu 6 miesięcy, zamiast prawidłowo z okresu 3 miesięcy, przy czym przy jednej odprawie została uwzględniona średnia z okresu bezpośrednio poprzedzającego miesiąc nabycia prawa do odprawy a w drugim przypadku uwzględniono średnią z okresu łącznie z miesiącem nabycia prawa do odprawy. Zgodnie z art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 530) - wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 2 i 3, oblicza się według zasad obowiązujących przy ustalaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy. Zgodnie z § 14 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r., Nr 2, poz. 154) - ekwiwalent pieniężny za urlop wypoczynkowy ustala się stosując zasady obowiązujące przy obliczaniu wynagrodzenia urlopowego, ze zmianami określonymi w § 15-19. Zgodnie z § 16 ww. rozporządzenia - składniki wynagrodzenia przysługujące pracownikowi za okresy nie dłuższe niż 1 miesiąc, z wyjątkiem określonych w § 7, wypłacone w okresie 3 miesięcy bezpośrednio poprzedzających miesiąc nabycia prawa do ekwiwalentu, uwzględnia się przy ustalaniu ekwiwalentu w średniej wysokości z tego okresu. Łączka kwota zaniżenia odpraw wyniosła 283,86 zł.

W zakresie dotacji na rzecz jednostek oświatowych

1. Stwierdzono, że nie została opublikowana w BIP informacja o podstawowej kwocie dotacji na 2021 rok, o której mowa w art. 12 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz.U. 2021 r., poz. 1930), co naruszało art. 46 pkt 1 tej ustawy.

2. Miasto Łowicz dokonało „wyrównania” kwoty dotacji w kwietniu 2021 roku (za miesiące styczeń – marzec 2021 roku w wysokości 19.411,08 zł), co było sprzeczne z zasadami wynikającymi z art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, gdzie wskazano, że - jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41 (stanowiącą różnicę pomiędzy wysokością dotacji, a sumą części dotacji przekazanych na każde dziecko) uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganem rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganem rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji

Budowa drogi od ronda w ul. 1-go Maja do wiaduktu drogowego w Łowiczu

1. Sekretarz Komisji Przetargowej, a nie kierownik zamawiającego, czyli Burmistrz Miasta Łowicza, udzielił wyjaśnień do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) w dniu 27 listopada 2019 roku, tj. jeden dzień przed terminem składania ofert. Zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 3 - ówczesnej obowiązującej ustawy w dnia 29 stycznia 2004 roku - Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.)⁸- zamawiający jest zobowiązany do udzielenia wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż na 2 dni przed upływem terminu składania ofert - jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 pod warunkiem, że wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca dnia, w którym upływa połowa wyznaczonego terminu składania ofert. Jeżeli wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął po upływie terminu składania wniosku, o którym mowa w ust. 1, lub dotyczy udzielonych wyjaśnień, zamawiający może udzielić wyjaśnień albo pozostawić wniosek bez rozpoznania.
2. Złożone przez wykonawców wadliwie wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej czy bankowej nie zostały ujęte w ewidencji księgowej Urzędu Miejskiego w Łowiczu na koncie pozabilansowym 910 - Należności warunkowe.
3. Stwierdzono nieterminowe zaksięgowanie ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania i właściwego usunięcia wad, wystawionej przez

⁸ Od dnia 1 stycznia 2021 roku obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 1710).

Towarzystwo Ubezpieczeń InterRisk w dniu 14 stycznia 2020 roku z okresem ważności 17 stycznia 2020 roku – 19 stycznia 2022 roku do kwoty 393.538,50 zł i z okresem ważności od 20 stycznia 2022 roku do 4 lutego 2027 roku do kwoty 118.061,55 zł. Gwarancja została zaewidencjonowana na koncie pozabilansowym 910 - Należności warunkowe, dopiero w dniu 31 maja 2022 roku w kwocie 118.061,55 zł, tj. po ponad dwóch latach od złożenia. Z uwagi na zawarcie w dniu 17 grudnia 2021 roku aneksu do umowy zmieniającego termin realizacji zadania do dnia 15 kwietnia 2022 roku, w dniu 26 stycznia 2022 roku wystawiony został także aneks nr 1 do ubezpieczeniowej gwarancji należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek, który zgodnie z pieczętką, wpłynął do Wydziału Finansowego w celu stosownego zaksięgowania po upływie ponad trzech miesięcy, tj. w dniu 13 maja 2022 roku.

Przebudowa i rozbudowa oczyszczalni ścieków w Łowiczu – zadanie IA

4. W zakresie spełnienia jednego z warunków wyszczególnionych w SIWZ wykonawca musiał wykazać się doświadczeniem, że w ciągu 10 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres działalności był krótszy – w tym okresie, wykonał co najmniej jedną robotę polegającą na wykonaniu (budowie, rozbudowie lub przebudowie) oczyszczalni ścieków o minimalnej wydajności oczyszczalni co najmniej $Q_{\text{śrd}}=8.000\text{m}^3/\text{d}$. Spółka FAMBUD w powyższym zakresie wykazała zadanie pn. „Rozbudowa Grupowej Oczyszczalni Ścieków w Kutnie”. Do oferty załączyła referencje z dnia 27 lutego 2015 roku wystawione przez Grupową Oczyszczalnię Ścieków sp. z o.o. z Kutna. Z dokumentu wynikało, że przedmiotowe zadanie zostało zrealizowane w ramach konsorcjum ww. spółki FAMBUD i Przedsiębiorstwa Ochrony Środowiska EKOCOMP, występujących jako Partnerzy Konsorcjum ze spółką EKO-MTK sp. z o.o. z siedzibą w Brwinowie jako Lidera konsorcjum.

Kontrolujący podzielają pogląd wyrażony w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lutego 2018 roku (II GSK 4133/17): „(...) w ramach zespołu podmiotów tworzących konsorcjum każdy z nich ma inny zasób doświadczenia i wiedzy gdyż realizuje swoje zadania na różnych odcinkach i z różnym zaangażowaniem. Wykonanie zadania przez konsorcjum nie jest faktycznym wykonaniem zadania przez danego wykonawcę. (...) Każdy z wykonawców w ramach konsorcjum realizuje przypisane mu zadania, nabywając doświadczenie w tym zakresie, a nie w zakresie zadań realizowanych przez innych wykonawców. (...) doświadczenie wykonawcy należy postrzegać w kategoriach faktycznych a nie prawnych. Powyższe wynika z istoty art. 22 ust. 1 pkt 2 p.z.p. Warunek udziału w postępowaniu o wykonanie zamówienia publicznego, dotyczący doświadczenia, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 2 p.z.p. odnosi się do rzeczywistego zrealizowania przez wykonawcę części lub całości zamówienia, a nie skutków prawnych powiązań wynikających z wcześniej zawartych przez wykonawcę umów. (...) że fakt, iż wykonawca działał w ramach konsorcjum i pozytywnie oceniono wykonanie zadania przez konsorcjum, nie determinuje przyjęcia za właściwe założenia, że wykonawca wykonał swoje zadanie prawidłowo z dochowaniem zasad należytej staranności. Pozytywna ocena wykonania powierzonego zadania przez konsorcjum nie jest równoznaczna z przyjęciem, że każdy podmiot działający w ramach konsorcjum w taki sam, prawidłowy sposób zrealizował swoje zadanie. W związku z tym istnienie odpowiedzialności

solidarnej konsorcjantów za wykonanie zamówienia, wynikające z art. 141 p.z.p. nie pociąga za sobą konsekwencji w postaci dopuszczalności powoływania się przez jednego członka konsorcjum na doświadczenie zdobyte przez innego konsorcjanta w trakcie wykonywania wspólnego zamówienia, a więc uprawnienia do legitymowania się pełnym doświadczeniem wynikającym z wykonanego przez konsorcjum zamówienia. Podobne stanowisko wyraził Prezes Urzędu Zamówień Publicznych w opinii z dnia 6 maja 2019 r., gdzie podkreślił, że członek konsorcjum nabywa wyłącznie doświadczenie związane z wykonaniem prac jakie wykonywał samodzielnie albo przy pomocy podwykonawców, nie nabywa jednak doświadczenia odnośnie do prac wykonanych przez innych konsorcjantów. Przyjęcie odmiennego stanowiska za właściwe wiąże się z aprobowaniem fikcji opartej na założeniu, że pomimo wykonania np. 1% zamówienia nabywa się doświadczenie odnoszące się do pełnego zakresu jego realizacji”.

Miasto Łowicz nie podjęło działań w celu ustalenia faktycznego udziału firmy FAMBUD w realizacji inwestycji pn. „Rozbudowa Grupowej Oczyszczalni Ścieków w Kutnie”, w której występowało z Przedsiębiorstwem Ochrony Środowiska EKOCOMP sp. z o.o. z Warszawy jako Partnerzy Konsorcjum, ze spółką EKO-MTK sp. z o.o. z siedzibą w Brwinowie jako Lidera Konsorcjum, w trybie art. 26 ust. 3 i 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. W konsekwencji uznać należy, że wykonawca - spółka FAMBUD nie wykazał spełnienia warunków udziału w postępowaniu i – na tym etapie - podlegał wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ww. ustawy.

W dniu 6 lipca 2022 roku kierownik Jednostki Realizującej Projekt w zakresie powyższej nieprawidłowości wyjaśnił: „Komisja przetargowa przyjęła przedstawione referencje i uznała spełnienie warunków udziału w postępowaniu na podstawie przedstawionego wykazu robót jako oświadczenia woli. W ówczesnym stanie prawnym, jak i orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, referencje wystawione na podmiot wspólny były przynależne dla wszystkich uczestników podmiotu wspólnego, bez względu na ich udział w realizacji zadania budowlanego. Inne firmy biorące udział w przetargu nie wniosły odwołań od wybranej oferty”. Ponadto jak poinformował Zastępca Pełnomocnika ds. realizacji projektu - działania w zakresie badania ofert w tym wykaz prac i referencje oparte były na orzecznictwie wywodzącym się z wyroku KIO 497/18, gdzie m.in. dokument referencji nie służy w postępowaniu potwierdzeniu spełniania przez wykonawcę warunku udziału w postępowaniu, a jedynie potwierdza należyte wykonanie zamówienia. Referencje nie są wystawiane na potrzeby konkretnego postępowania, mają charakter ogólny, nie można więc wymagać i egzekwować od wykonawcy, by z ich treści wynikało spełnienie konkretnego i zindywidualizowanego, na potrzeby postępowania warunku udziału. Referencje nie służą potwierdzeniu warunków udziału w postępowaniu, bowiem ten fakt potwierdza sam wykonawca w składanym oświadczeniu (wykazie), zaś referencje mają za zadanie potwierdzać jedynie, że usługi podane w wykazie zostały prawidłowo zrealizowane. W czasie oceny ofert linia orzekania KIO nakazywała w przypadku konsorcjum przyjmować referencje jako przysługujące każdemu członkowi konsorcjum oraz w ocenie głównie bazować na wykazie a nie treści referencji. Przytoczona opinia UZP i wyrok z 2018 roku nie były dostępne dla komisji zamawiającego w czasie oceny ofert. Zaniechanie przez zamawiającego czynności dalszego badania referencji wykonawcy nie mogło

mieć i nie miało wpływu na wynik postępowania. Do złożonych wyjaśnień załączono pismo sporządzone w dniu 24 sierpnia 2022 roku przez wykonawcę firmę FAMBUD dotyczące treści referencji z dnia 27 lutego 2015 roku, poświadczające, że wykonawca był zaangażowany w realizację całej inwestycji oraz, że inwestor polecił konsorcjum firm ze względu na profesjonalizm, solidność i terminowość wyraźnie wskazując wszystkich uczestników konsorcjum.

5. Wadia złożone w formie ubezpieczeniowej bądź bankowej gwarancji nie zostały zaewidencjonowane na koncie pozabilansowym 910 - Należności warunkowe.
6. Wadia wniesione przez oferentów, zgodnie z przedłożonymi pismami, zostały zwrócone po upływie prawie trzech miesięcy od wyboru najkorzystniejszej oferty – tj. w dniu 31 stycznia 2020 roku. Według art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych - zamawiający winien zwrócić wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a. W przedmiotowym postępowaniu wybór najkorzystniejszej oferty nastąpił w dniu 5 listopada 2019 roku.

W zakresie ewidencji majątku gminy i inwentaryzacji

1. Stwierdzono przypadki naruszenia zasad ewidencji środków trwałych wyrażonych w art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Dotyczyło to m.in.:
 - przyjęcia w dniu 1 października 2021 roku dokumentem OT nr 39/FN na stan – środka trwałego pod nazwą „Naniesienie budowlane – ogrodzenie – siatka na słupkach – 106mb – 9.717 zł i brama z furtką 2.436 zł (wschodnia)” o wartości 12.153,00 zł;
 - przyjęcia w dniu 27 grudnia 2021 roku dokumentem OT nr 56/FN na stan – środka trwałego pod nazwą „Skwer Starzyńskiego Róg z Kaliską” o wartości 98.076,23 zł;
 - przekazania w dniu 27 grudnia 2021 roku, dokumentem PR 9/FN, środka trwałego o nazwie: „Naniesienie budowlane na działce nr 2428 o pow. 0,4187 ha Śródmieście 3-GP Maja 8” o wartości 334.000,00 zł;
2. W zakresie inwentaryzacji w Urzędzie Miejskim w Łowiczu – przeprowadzonej według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - inwentaryzacja (przeprowadzona metodami: [1] spisu z natury, wyceny spisanych ilości, porównania wartości z danymi ksiąg rachunkowych oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic; [2] otrzymania od banków i uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu aktywów oraz wyjaśnienia i rozliczenie ewentualnych różnic, została przeprowadzona z przekroczeniem ustawowego terminu wynikającego z art. 26 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym termin i częstotliwość inwentaryzacji

uważa się za dotrzymane, jeżeli inwentaryzację rozpoczęto nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego, a zakończono do 15 dnia następnego roku. Przywołany przepis określa najszerszy, a więc i maksymalny okres, w którym należy przeprowadzić czynności inwentaryzacyjne. W zarządzeniach Burmistrza Miasta Łowicza: [1] nr 422/2020 z dnia 7 grudnia 2020 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji środków pieniężnych na rachunkach bankowych, kredytów, pożyczek oraz należności od kontrahentów w Urzędzie Miejskim w Łowiczu, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku, określono termin od dnia 1 stycznia 2021 roku do dnia 15 lutego 2021 roku oraz [2] nr 423/2020 z dnia 7 grudnia 2020 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji w drodze spisu z natury środków trwałych oraz materiałów w magazynach materiałów biurowych, a także środków pieniężnych, papierów wartościowych i gwarancji bankowych stanowiących zabezpieczenia umów w Urzędzie Miejskim w Łowiczu, w § 1 określono, że spis środków trwałych i rzeczowych środków obrotowych należy przeprowadzić według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku, od dnia 1 stycznia 2021 roku do dnia 1 lutego 2021 roku. Po dniu 15 stycznia 2021 roku sporządzono m.in.: arkusze spisu z natury np. w dniach 20 stycznia 2021 roku, 22 stycznia 2021 roku, 26 stycznia 2021 roku, 27 stycznia 2021 roku, 28 stycznia 2021 roku;

- na arkuszach spisowych zinwentaryzowano m.in. budynki, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego, nawierzchnie, chodniki, parkingi, drogi, oświetlenie uliczne oraz oświetlenie parkingu. Zgodnie z 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości oraz obowiązującą w jednostce instrukcją inwentaryzacyjną ww. składniki majątku (m.in. drogi, chodniki, ogrodzenia, place, zieleńce, oświetlenia, rurociągi, gazociągi, kanalizacje, melioracje, budynki) należy inwentaryzować metodą weryfikacji;
- na arkuszach spisu z natury nie zostały wypełnione wszystkie pola, brak oznaczenia numeru inwentarzowego, pozycja „KTM – symbol indeksu”.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w Łowiczu w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza 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. Przestrzegać przepisów Statutu Miasta Łowicza, wprowadzonego uchwałą nr LXIV/448/2018 z dnia 5 października 2018 roku Rady Miejskiej w Łowiczu, zgodnie z którymi - sprawę rozpatrywaną podczas sesji Rada rozstrzyga podejmując uchwałę w formie odrębnego dokumentu.

2. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, poprzez prawidłowe prezentowanie w sprawozdaniach Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego, rozliczenia poszczególnych źródeł przychodów za lata poprzednie, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykazywania nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych, wolnych środków oraz środków niewykorzystanych – o których to przychodach mowa w art. 217 ust. 2 pkt 5, 6 i 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, ze szczególnym uwzględnieniem analizy konieczności zaciągania zobowiązań dłużnych i tym samym generowania kosztów obsługi długu.
4. Dokonać korekty księgowania na kontach organu 133-MOŚ i 223-MOŚ w zakresie nieprawidłowo ujętej kwoty 249.374,26 zł.
5. Zapewnić sporządzanie sprawozdań jednostkowych Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego (Urzędu Miejskiego w Łowiczu i organu) i Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej – stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz sprawozdania jednostkowego jednostki samorządu terytorialnego Rb-Z - o stanie zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego – stosownie do wymogów § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.
6. Zapewnić sporządzanie sprawozdań jednostkowych Rb-27S - z wykonania planu dochodów samorządowej jednostki budżetowej (Urzędu Miejskiego w Łowiczu) w sposób zapewniający terminowe ich przekazanie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego – stosownie do wymogów wynikających z załącznika nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
7. Przestrzegać przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie zasad prowadzenia ewidencji na kontach organu 133 i 222, oraz jednostki budżetowej: 201, 222, 223, a także w zakresie prawidłowości wykazywania danych w sprawozdaniu finansowym z wykonania budżetu (bilans organu).
8. Ustalić zasady ewidencji podatków i opłat lokalnych, biorąc pod uwagę przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
9. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji, stosownie do art. 274a § 2 ustawy, wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym

terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

10. Decyzje ustalające wysokość podatku od nieruchomości, w przypadku jeżeli przedmiotem opodatkowania jest nieruchomość stanowiąca współwłasność, doręczać wszystkim współwłaścicielom.
11. Przypisu podatku nie dokonywać wcześniej, niż po terminie doręczenia decyzji wymiarowej podatnikowi, z uwzględnieniem art. 21 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa oraz § 4 ust. 1 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
12. Czynności windykacyjne wobec podatników podejmować zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych oraz zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi windykacji.
13. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, przy sprzedaży nieruchomości: art. 38 ust. 2 – w zakresie podawania w ogłoszeniu o przetargu terminów przeprowadzenia poprzednich przetargów oraz art. 41 ust. 1 – w zakresie zawiadamiania osób ustalonych jako nabywcy nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży.
14. Zapewnić przestrzeganie przepisów § 12 ust.1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, w zakresie sporządzania informacji o wyniku przetargu.
15. Rozważyć dokonanie aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.
16. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do wdzierżawienia podawać cenę wywoławczą nieruchomości uwzględniającą podatek od towarów i usług (VAT).
17. Odprawy emerytalne obliczać zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych oraz rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
18. W zakresie procedury udzielania dotacji na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zapewnić aby kryteria oceny merytorycznej ofert były tożsame w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, programie współpracy oraz karcie oceny merytorycznej oferty.
19. Zweryfikować sprawozdanie końcowe złożone przez Klub Sportowy Książak, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego a w sytuacji stwierdzenia (potwierdzenia) nieprawidłowości podjąć działania w celu dochodzenia należnych Miastu kwot dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranej w nadmiernej wysokości.

20. Publikować w BIP informacje o podstawowej kwocie dotacji oświatowej, zgodnie z art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych.
21. Zapewnić przestrzeganie art. 43 ust.4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym – jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust.1 - 4 i 8, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust.1, art. 40 i art. 41 uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust.1 - 4 i 8, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust.1, art. 40 i art. 41, według stanu na pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji. Ponadto, stosownie do art. 43 ust.5 ustawy - w przypadku wyrównywania kwoty dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust.1 - 4 i 8, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust.1, art. 40 i art. 41, zgodnie z art. 43 ust. 4, średnia arytmetyczna kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, może zwiększyć się maksymalnie o 50% albo zmniejszyć się maksymalnie o 25% średniej arytmetycznej części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.
22. Przestrzegać art. 135 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1710), w zakresie udzielania wyjaśnień do specyfikacji warunków zamówienia.
23. Wadnia i zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w formie gwarancji ubezpieczeniowej czy bankowej ujmować w ewidencji księgowej na koncie pozabilansowym, przestrzegając art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w myśl którego - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
24. Weryfikować warunek udziału w postępowaniu dotyczący zdolności zawodowej wykonawców, którzy potwierdzają ww. warunek doświadczeniem zdobytym w ramach konsorcjum, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
25. Zapewnić przestrzeganie art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający zwraca wadium niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego

bądź nie później niż w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku po wyborze najkorzystniejszej oferty, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza.

26. Terminowo wprowadzać do ewidencji księgowej składniki majątku, przestrzegając art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
27. Zapewnić przeprowadzanie inwentaryzacji składników majątku w sposób zgodny z wymogami art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości, w szczególności w zakresie dedykowanych dla danych aktywów i pasywów metod inwentaryzacji.

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

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

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

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

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łowiczu,
3. aa.