

Łódź, dnia 6 października 2023 roku

Pani
HANNA ZDANOWSKA
Prezydent ŁODZI

WK – 602/39/2023

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325), informuję Panią Prezydent, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej w Mieście Łodzi¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2020-2022, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; udzielania zamówień publicznych, ewidencji i inwentaryzacji składników majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur kontroli wewnętrznej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ustaleń ogólnych

W strukturze organizacyjnej jednostki kontrolowanej Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli zostało włączone do Departamentu Strategii i Rozwoju, co powoduje, iż nie zapewniono w Urzędzie Miasta Łodzi organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego, o której stanowi art. 282 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.). Zgodnie z art. 282 ust. 1 ww. ustawy - kierownik jednostki zapewnia warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnia organizacyjną odrębność komórki audytu wewnętrznego. W jednostce Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli, kierowane przez Dyrektora

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 8 listopada – 7 kwietnia 2023 roku. Podpisany przez inspektorów kontroli protokół kontroli został przekazany jednostce w dniu 14 sierpnia 2023 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 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

Biura, stanowi komórkę organizacyjną w Departamencie Strategii i Rozwoju. W konsekwencji kierownik zespołu audytującego podlega organizacyjnie Dyrektorowi Departamentu Strategii i Rozwoju, który sprawuje nad nim zwierzchnictwo służbowe. Taki stan rzeczy potwierdza również schemat organizacyjny Urzędu Miasta Łodzi, będący załącznikiem do Regulaminu organizacyjnego. Wskazano w nim, że Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli jest komórką organizacyjną wchodzącą w skład Departamentu Strategii i Rozwoju, który podlega Sekretarzowi Miasta. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż Prezydent Miasta Łodzi nadając Regulamin organizacyjny nie zapewnił organizacyjnej odrębności komórki audytu wewnętrznego, czym naruszył powoływany art. 282 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Kierownik komórki audytu wewnętrznego powinien podlegać bezpośrednio Prezydentowi Miasta Łodzi. Umieszczenie Biura Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Strategii i Rozwoju Urzędu Miasta Łodzi narusza powoływane przepisy chociażby w sytuacji, kiedy zespół audytujący zostanie zobowiązany do audytu Departamentu Strategii i Rozwoju – zachowanie bezstronności i obiektywizmu podczas prowadzenia audytu wobec bezpośredniego przełożonego wydaje się być trudnym, a wręcz niemożliwym do spełnienia.

W zakresie dochodów z majątku (Wydział Zbywania i Nabywania Nieruchomości, Wydział Dysponowania Mieniem)

1. W protokołach z przetargów nieograniczonych, które zakończyły się wynikiem negatywnym a dotyczyły następujących nieruchomości: [1] działka nr 200/6, obręb B-50, ulica Harcerska 8/10, [2] działki nr 53/1, 53/2, 53/8, 53/9, 53/10, 54/81, 54/58, obręb W-36, ul. Ofiar Terroryzmu 11 września bez numeru i Olechowskiej 87/89, nie zostały zawarte informacje wymagane w § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 2213), tj.: [1] oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem przetargu według księgi wieczystej, [2] cena wywoławcza nieruchomości.
2. W ogłoszeniach o pisemnych przetargach nieograniczonych jedynym kryterium wyboru oferty była oferowana cena nabycia, natomiast zgodnie z § 21 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości – przy wyborze oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę zaoferowaną cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu. Zgodnie z art. ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.) - przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty, w przeciwieństwie do przetargu ustnego, który zdeterminowany jest jedynie uzyskaniem najwyższej ceny. Zgodnie z komentarzem do § 21 ww. rozporządzenia, Jasiński Adam, Przewoźny-Paciorek Adrian (Lex/el.2015) *„Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu (z samej treści ogłoszenia o przetargu powinno wyraźnie wynikać, jakie kryteria – prócz ceny – wpływają na wybór najkorzystniejszej oferty). Działania komisji przetargowej, których wynikiem jest wybór oferty powinny urzeczywistniać*

podstawowe zasady sposobu i trybu przeprowadzania przetargów, do których należą jawność i jednolitość postępowania, równy dostęp do udziału, w przetargu, uzyskanie najkorzystniejszego wyniku przetargu, wobec czego bardzo istotne z punktu widzenia ww. zasad jest – wskazane powyżej – wyraźne określenie w ogłoszeniu o przetargu kryteriów wpływających na wybór najkorzystniejszej oferty”.

3. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia oraz w ogłoszeniach o przetargach na sprzedaż nieruchomości oraz w wykazach w sprawie przeznaczenia nieruchomości do oddania w dzierżawę, cena wywoławcza była określana w wysokości netto plus informacja, że do zaproponowanej przez nabywcę w przetargu kwoty zostanie doliczony podatek od towarów i usług w wysokości 23%. Ustalenie w ten sposób ceny czyli przez wartość netto plus informację o doliczeniu podatku, było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (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 taryfową. Zgodnie z komentarzem do ustawy o informowaniu o cenach towarów i usług, Patryk Aleksandra, Patryk Tomasz (Lex/el.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)”.*
4. Stwierdzono przypadki zwracania wadium niezgodnie z wymogiem określonym w § 4 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, zgodnie z którym – wadium zwraca się niezwłocznie po odwołaniu albo zamknięciu przetargu, z zastrzeżeniem ust. 8, jednak nie później niż przed upływem 3 dni od dnia zamknięcia przetargu. Zgodnie z § 23 ust. 1 ww. rozporządzenia – przetarg uważa się za zamknięty z chwilą podpisania protokołu. W dwóch skontrolowanych postępowaniach (pisemne przetargi nieograniczone), najpierw następował zwrot wadium a dopiero później podpisanie protokołu z przetargu, natomiast przy sprzedaży nieruchomości z Osiedla Złotno w czterech postępowaniach przetargowych zwrot wadium nastąpił z przekroczeniem terminu – 3 dni od dnia zamknięcia przetargu.
5. W zarządzeniu Prezydenta Miasta Łodzi nr 5195/VII/17 z dnia 26 stycznia 2017 roku ustalającym warunki sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych i garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami

jednorodzinny stanowiących własność Miasta Łódź, znajdował się § 10, zgodnie z którym – koszty sporządzenia wyceny lokalu mieszkalnego lub garażu przez rzeczoznawcę majątkowego ponosi nabywca. Nie pobiera się opłaty za sporządzoną pierwszą wycenę nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinny. Koszty związane z wykonaniem każdej kolejnej wyceny nieruchomości zabudowanej domem jednorodzinny ponosi nabywca. Wskazany zapis jest sprzeczny z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, które nie dają organowi wykonawczemu gminy podstaw do obciążania nabywców lokali obowiązkiem uiszczenia zapłaty za sporządzenie wyceny nieruchomości. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Wydziału Zbywania i Nabywania Nieruchomości – w latach 2021-2022 nie były pobierane od nabywców koszty przygotowania lokali do sprzedaży.

6. W zakresie windykacji należności o charakterze cywilnoprawnym stwierdzono przypadki naruszenia terminów wynikających z zarządzenia nr 9493/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 10 października 2018 roku w sprawie wprowadzenia Zasad postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Urzędzie Miasta Łodzi. Naruszenia dotyczyły terminów określonych w: [1] § 3 załącznika do ww. zarządzenia – po upływie terminu płatności Wydział Finansowy prowadzący windykację niezwłocznie, jednak w terminie nie dłuższym niż 90 dni, a w przypadku, gdy okoliczności sprawy wymagają dodatkowego postępowania wyjaśniającego, odpowiednio w terminie nie dłuższym niż 120 dni po terminie płatności – kieruje do dłużników monit/wezwanie do zapłaty wzywające do uregulowania zaległości wynikających z określonych czynności prawnych, w szczególności zawartych umów, [2] § 4 ust. 1 załącznika do ww. zarządzenia – po upływie terminu płatności Wydział Finansowy prowadzący windykację niezwłocznie, jednak w terminie nie dłuższym niż 90 dni, a w przypadku, gdy okoliczności sprawy wymagają dodatkowego postępowania wyjaśniającego, odpowiednio w terminie nie dłuższym niż 120 dni po terminie płatności – kieruje do dłużników monit/wezwanie do zapłaty wzywające do uregulowania zaległości wynikających z określonych czynności prawnych, w szczególności zawartych umów. Przekroczenia ww. terminów stwierdzono w windykacji następujących należności (szczegółowo opisanych w protokole kontroli): [1] rat za sprzedaż lokali mieszkalnych; [2] zwrotu bonifikat udzielonych najemcom lokali mieszkalnych; [3] opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości; [4] czynszu dzierżawnego.
7. W zakresie dochodów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w zakresie gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - część zaświadczeń potwierdzających przekształcenie w ramach badanej próby została wydana z naruszeniem terminu wskazanego w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz.904 ze zm.), czyli: a) z urzędu – nie później niż w terminie 12 miesięcy od dnia przekształcenia b) na wniosek właściciela lokalu uzasadniony potrzebą dokonania czynności prawnej mającej

- za przedmiot lokal albo właściciela gruntu uzasadniony potrzebą ustanowienia odrębnej własności lokalu - w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku;
- w pismach do właścicieli gruntów wydanych na podstawie art. 7 ust. 8 ww. ustawy, informowano tylko o wysokości jednorazowej opłaty za przekształcenie z uwzględnieniem bonifikaty, podczas gdy zgodnie z ww. przepisem – właściwy organ informuje właściciela gruntu na piśmie o wysokości opłaty jednorazowej oraz wysokości kwoty należnej do zapłaty;
 - organ informował właścicieli gruntu na piśmie o wysokości jednorazowej opłaty za przekształcenie z uwzględnieniem bonifikaty określonej w uchwale Rady Miejskiej, z naruszeniem terminu, o którym mowa w art. 7 ust. 8 ww. ustawy – 14 dni od dnia zgłoszenia, o którym mowa w ust. 7;
 - po wniesieniu opłaty jednorazowej organ wydawał z urzędu zaświadczenie o wniesieniu opłaty, z naruszeniem terminu 30 dni od dnia wniesienia opłaty, o którym mowa w art. 7 ust. 9 ww. ustawy, a w niektórych przypadkach zaświadczenia w ogóle nie zostały wydane;
 - w przypadku dochodzenia opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności był stosowany tryb przewidziany w zarządzeniu nr 9493/VII/18 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 10 października 2018 roku w sprawie wprowadzenia Zasad postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Urzędzie Miasta Łodzi - najpierw wystawiano wezwanie do zapłaty, a potem kierowano wniosek do Wydziału Prawnego o skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego. Natomiast właściwym trybem dochodzenia opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności tych gruntów jest tryb administracyjny, przewidziany w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, to jest należy wystawić upomnienie, a następnie w razie potrzeby tytuł wykonawczy. Zgodnie z art. 3 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji - egzekucję administracyjną stosuje się do obowiązków określonych w art. 2, gdy wynikają one z decyzji lub postanowień właściwych organów, albo - w zakresie administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego - bezpośrednio z przepisu prawa, chyba że przepis szczególny zastrzega dla tych obowiązków tryb egzekucji sądowej (zobacz pismo RIO w Łodzi nr WA 4120-2/2022-w z dnia 28 stycznia 2022 roku, opublikowane na stronie BIP Izby).

W zakresie wykonywania dochodów z tytułu podatku od nieruchomości (Wydział Finansowy)

1. W dniu 1 lipca 2019 roku weszło w życie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 roku w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. U. z 2019 r., poz. 1104). Wskazany akt prawny nakłada na podatników obowiązek złożenia wraz z deklaracją załącznika, w którym należy wskazać poszczególne przedmioty opodatkowania w podziale na grunty, budynki i budowle. Stwierdzono następujące nieprawidłowości w powyższym zakresie:

- (...)³: podatnik przedłożył niewypełniony załącznik ZIN-1;
 - (...)⁴: podatnik nie podpisał informacji IN-1, która wpłynęła do organu podatkowego w dniu 12 stycznia 2021 roku oraz nie wypełnił załącznika ZIN-1;
 - (...)⁵: podatnik przedłożył niewypełniony załącznik ZIN-1;
 - (...)⁶: złożone przez podatnika deklaracje za 2021 i 2022 rok oraz korekta deklaracji za 2021 rok (wpłynęła do organu podatkowego w dniu 25 marca 2021 roku) nie zawierały przedmiotowego załącznika;
 - (...)⁷: podatnik w deklaracji na 2021 rok, która wpłynęła do organu podatkowego w dniu 22 stycznia 2021 roku błędnie wskazał, że działka (...)⁸, ma powierzchnię wynoszącą 6.731,00 m². Podczas gdy, na rzeczoną powierzchnię składają się objęta próbą kontroli działka (...)⁹ o powierzchni 5.731 m² oraz działka (...)¹⁰ o powierzchni 1.000,00 m².
2. Stwierdzono, wymagającą wyjaśnienia przez organ podatkowy, sytuację w której deklarowana powierzchnia użytkowa budynku była większa niż powierzchnia zabudowy wynikająca z informacji o działce: podatnik

³ 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.

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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

o numerze (...) ¹¹ - zadeklarowana powierzchnia budynku stanowi 337,29% powierzchni zabudowy wynikającej z informacji o działce.

3. Stwierdzono, wymagające wyjaśnienia przez organ podatkowy, przypadki braku opodatkowania budowli. Powyższe dotyczyło podatników o numerach: (...) ¹².
4. Stwierdzono, wymagające wyjaśnienia przez organ podatkowy, rozbieżności między danymi zadeklarowanymi przez podatnika a danymi wynikającymi z ewidencji gruntów i budynków. Powyższe dotyczyło podatników nr: (...) ¹³.
5. Stwierdzono przypadki, w których organ podatkowy powinien ustalić:
 - prawidłowość zastosowanych przez podatnika zwolnień, a także opodatkować te powierzchnie nieruchomości, które są wykorzystywane na prowadzenie działalności gospodarczej (...) ¹⁴;
 - prawidłowość zastosowanego przez podatnika nr (...) ¹⁵ zwolnienia;
 - czy następujące nieruchomości położone w Łodzi: (...) ¹⁶ powinny zostać opodatkowane podatkiem od nieruchomości.
6. Decyzja wymiarowa powinna być doręczona wszystkim współwłaścicielom nieruchomości, ponieważ każdy ze współwłaścicieli jest podatnikiem, zatem każdy powinien otrzymać przedmiotową decyzję (dotyczy to również sytuacji gdy właścicielami nieruchomości jest małżeństwo). Powyższe potwierdza regulacja zawarta w art. 3 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 70), zgodnie z którym – jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach, z zastrzeżeniem ust. 4a-6. W rezultacie kontroli stwierdzono odmienną praktykę, co dotyczyło podatników (...)¹⁷.

7. Stwierdzono przypadki niewzywania przez organ podatkowy podatników do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych (IN-1) lub niewzywania do ich złożenia na podstawie art. 274a § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 2651 ze zm.), co dotyczyło podatników o numerach: (...)¹⁸.
8. Stwierdzono przypadki, w których organ podatkowy powinien ustalić powierzchnię gruntów (podatnicy (...)¹⁹) lub budynków (podatnicy (...)²⁰) faktycznie zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (albo związaną z prowadzeniem działalności gospodarczej).
9. Stwierdzono opodatkowanie osoby fizycznej (...)²¹, która – jako dzierżawca - na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste wybudowała budynek, za który uiszcza podatek od nieruchomości. W myśl art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące użytkownikami wieczystymi gruntów. Natomiast zgodnie z art. 235 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1360 ze zm.), budynki i inne urządzenia wzniesione na gruncie Skarbu Państwa lub gruncie należącym do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków przez wieczystego użytkownika stanowią jego własność. To samo dotyczy budynków i innych urządzeń, które wieczysty użytkownik nabył zgodnie z właściwymi przepisami przy zawarciu umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

10. Stwierdzono nieopodatkowanie osób fizycznych będących podatnikami podatku od nieruchomości ((...)²² – dzierżawcy nieruchomości, których właścicielem jest Miasto Łódź). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podatnikiem podatku od nieruchomości są m.in. osoby fizyczne będące posiadaczami nieruchomości lub ich części, stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy, podatek od nieruchomości na rok podatkowy od osób fizycznych, z zastrzeżeniem ust. 11, ustala w drodze decyzji organ podatkowy.
11. Stwierdzono przypadki zastosowania przez organ podatkowy błędnej stawki podatku do danego przedmiotu opodatkowania, co dotyczyło podatników o numerach (...) ²³.
12. Stwierdzono przypadki braku w aktach podatników zwrotnych potwierdzeń odbioru decyzji w sprawie podatku od nieruchomości albo występowanie wydruków ze strony emonitoring.poczta-polska.pl, zamiast potwierdzeń odbioru decyzji, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 144 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Powyższe dotyczyło podatników o numerach (...) ²⁴.
13. Stwierdzono przypadki prowadzenia odrębnych kont dla jednego podatnika podatku od nieruchomości. Z wykładni przepisów zamieszczonych w § 11 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), wynika - że dla każdego podatnika prowadzi się odrębne konto szczegółowe w każdym podatku. Zatem dla jednego podatnika podatku od nieruchomości powinno prowadzić się jedno konto. Powyższe dotyczyło podatników o numerach (...) ²⁵.
14. Stwierdzono przypadki braku opodatkowania części budynku stanowiących nieruchomość wspólną. Powyższe dotyczyło podatników o numerach (...) ²⁶.

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

Zgodnie z art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz od części budynku stanowiących nieruchomość wspólną w rozumieniu art. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali, ciąży na właścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w nieruchomości wspólnej.

15. Stwierdzono przypadki dokonywania przypisu lub odpisu na koncie podatnika w dużym odstępie czasu od daty doręczenia decyzji wymiarowej. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego - ewidencja podatków jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu jako jednostki budżetowej. Zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się według zasad określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.). Stosownie natomiast do art. 20 ust. 1 powołanej ustawy, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Powyższe dotyczyło podatników o numerach (...) ²⁷.
16. Stwierdzono ustalenie zobowiązania podatkowego od gruntu i znajdujących się na nim budynków będących we współwłasności w kilku decyzjach wydanych dla niektórych współwłaścicieli (...) ²⁸. Organ podatkowy, zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, powinien ustalać zobowiązanie podatkowe od gruntu i budynków łącznie dla wszystkich współwłaścicieli w jednej decyzji, bowiem obowiązek podatkowy ciąży na nich solidarnie.
17. Stwierdzono przypadki zawyżenia przez organ podatkowy powierzchni użytkowej nieruchomości w decyzjach wymiarowych, co dotyczyło podatników o numerach kont (...) ²⁹.
18. Stwierdzono przypadki nieterminowego załatwienia spraw, co stanowiło naruszenie art. 139 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Powyższe dotyczyło następujących decyzji podatkowych: [1] DFP-Fn-X.3120.4.0000052.2021 z dnia 20 września 2021 roku; [2] DFP-Fn-X.3120.4.0000048.2021 z dnia 8 września 2021 roku; [3] DFP-Fn-X.3120.4.0000030.2021 z dnia 18 sierpnia 2021 roku; [4] DFP-Fn-X.3120.4.0000055.2021 z dnia 28 września 2021 roku; [5] DFP-Fn-VI.3120.4.0000028.2022 z dnia 11 sierpnia 2022 roku; [6]

²⁷ 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.

²⁸ 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 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.

DFP-Fn-X.3120.4.0000045.2021 z dnia 6 września 2021 roku; [7] DFP-Fn-X.3120.4.0000009.2021 z dnia 11 lutego 2021 roku.

W zakresie wykonywania dochodów z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

1. Stwierdzono przypadki naruszenia terminu na przesłanie zobowiązanemu upomnienia, co było niezgodne z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 1294), które zostało uchylone z dniem 20 lutego 2021 roku oraz § 3 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2083). Powyższe dotyczyło zobowiązanych o numerach (...) ³⁰.
2. Stwierdzono przypadki przyznania ulg w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi bez dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego, co stanowiło naruszenie art. 122 i art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa w zw. z art. 6q ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1469). Powyższe dotyczyło zobowiązanych o numerach (...) ³¹.
3. Stwierdzono przypadki niezawiadomienia przez organ strony o niezłaźwieniu sprawy w terminie, co stanowiło naruszenie art. 140 § 1 i 2 ustawy Ordynacja podatkowa w zw. z art. 6q ust.1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe dotyczyło zobowiązanych o numerach (...) ³².

W zakresie zaciągania i spłaty długu oraz sprawozdawczości w tym zakresie (Wydział Budżetu)

Dowodami księgowymi z dnia 9 marca 2022 roku oznaczonymi nr: PK/21/00080 i PK/21/00081 Miasto Łódź pod datą 31 grudnia 2021 roku przyjęło na skumulowany wynik wartość 1.553.409,35 zł, którą następnie wykazano jako wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, w sprawozdaniu Rb-NDS za okres od początku roku do dnia 30 czerwca 2022 roku.

Jednostka na dzień 31 grudnia 2017 roku posiadała zobowiązania wobec budżetów w kwocie 6.358.793,30 zł, w tym m.in. zobowiązania wobec urzędów skarbowych z tytułu nadpłaty udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych w kwocie

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

1.553.409,35 zł, które to zobowiązania ujęte były na kontach analitycznych do konta rozrachunkowego organu 240: [1] Ma 240.01 – 334,42 zł; [2] Ma 240.05 – 1.553.074,93 zł.

Jak wynikało z wyjaśnienia przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Budżetu, dochody przekazane przez urzędy skarbowe na rachunek bankowy Miasta były wyższe niż wykazane w informacji Ministra Finansów z dnia 12 lutego 2018 roku, w związku z czym w ewidencji księgowej organu powstało zobowiązanie wobec urzędów skarbowych w kwocie 1.553.409,35 zł. Po zatwierdzeniu sprawozdania z wykonania budżetu za 2017 rok, stwierdzono że w dniu 13 lutego 2018 roku Ministerstwo Finansów dokonało aktualizacji kwot dochodów wykonanych, zamieszczonych 12 lutego 2018 roku, na stronie Ministerstwa Finansów. W wyjaśnieniu jednocześnie wskazano, że po telefonicznym uzgodnieniu między pracownikami Wydziału Budżetu UMŁ a pracownikami II Mazowieckiego US w Warszawie, w 2021 roku powyższa kwota jako błąd z lat ubiegłych została przeksięgowana na dzień 31 grudnia 2021 roku na skumulowany wynik budżetu w celu wyksięgowania powstałego zobowiązania.

Ponadto, w odniesieniu do ww. zobowiązania z 2017 roku, które z końcem roku 2021 przyjęto na skumulowany wynik, Miasto Łódź w piśmie znak: DSR-BAWiK-I.1710.3.2023³³ wskazało m.in., że przeksięgowanie środków z urzędów skarbowych na wynik wykonania budżetu zostało dokonane po upewnieniu się, że środki nie były nadpłatą i nie wymagały zwrotu do urzędów skarbowych. Nie można było dokonać księgowania zarówno w roku 2017, jak również w latach 2018-2020, ponieważ Urząd Skarbowy nie przekazał stosowanych wyjaśnień uprawniających do dokonania przeksięgowania. W związku z powyższym korekta zapisów dotycząca dochodów z 2017 roku dokonana została w zakresie roku 2021. W związku z powyższym, ww. środki zostały doliczone do wolnych środków, ponieważ środki pieniężne z US wpłynęły na rachunek budżetu.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi nie podziela stanowiska zaprezentowanego przez jednostkę, co do okresu dokonania przeksięgowania. Jak wynika z wyjaśnienia, Ministerstwo Finansów dokonało aktualizacji kwot dochodów wykonanych już w dniu 13 lutego 2018 roku, co odnotowano jednak po zatwierdzeniu sprawozdania z wykonania budżetu roku 2017. Już sama informacja udostępniona w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego Ministra Finansów była wystarczająca do zidentyfikowania błędnego księgowania w zakresie zobowiązań, bez wcześniejszego (dodatkowego) oczekiwania na wyjaśnienia ze strony Urzędu Skarbowego. Pozwoliłoby to na wcześniejszą korektę i wykazanie w 2018 roku i w latach następnych, skumulowanego wyniku w realnej wartości³⁴.

W zakresie dotacji celowych i udzielania zamówień publicznych (Departament Klimatu i Ekologii³⁵)

W zakresie dotacji celowych służących ochronie zasobów wodnych

³³ Pismo o sygn. DSR-BAWiK-I.1710.3.2023 zarejestrowane przez RIO w Łodzi w dniu 31 lipca 2023 roku.

³⁴ Wobec incydentalnego charakteru opisanego sytuacji oraz wobec dokonania stosownych zmian w ewidencji – RIO odstępuje w powyższym zakresie od formułowania wniosku pokontrolnego.

³⁵ Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa i Wydział Kształtowania Środowiska.

Zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na zadania służące ochronie zasobów wodnych, polegające na gromadzeniu i wykorzystaniu wód opadowych i roztopowych w miejscu ich powstania - określała uchwała nr XL/1225/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 roku. Załącznik do uchwały stanowił Regulamin udzielania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi.

Ogłoszenia o naborze wniosków o udzielenie dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na przedsięwzięcia inwestycyjne obejmujące wykonanie systemów do gromadzenia i wykorzystania wód opadowych oraz roztopowych, służących ochronie zasobów wodnych dla miasta Łodzi zamieszczono jedynie w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Łodzi. Natomiast ogłoszeń nie zamieszczano na tablicach ogłoszeń Urzędu Miasta Łodzi, co było wymagane w § 7 ust. 2 Regulaminu.

W zakresie udzielania dotacji na urządzenie terenów zieleni dla obszaru rewitalizacji objętego Gminnym Programem Rewitalizacji

Uchwałą nr XLI/1271/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 14 kwietnia 2021 r. ustalono zasady udzielania i rozliczania dotacji celowych z budżetu miasta Łodzi na zadania służące ochronie przyrody polegające na urządzeniu terenów zieleni dla obszaru rewitalizacji objętego Gminnym Programem Rewitalizacji miasta Łodzi (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 6 maja 2021 r. poz. 2012).

Przedmiot dotacji obejmował dofinansowanie zadań polegających na tworzeniu nowych i/lub zagospodarowaniu istniejących terenów zieleni dotyczących następujących przedsięwzięć: [1] nasadzenie roślin wieloletnich (drzewa, krzewy, byliny, pnącza, rośliny cebulowe/bulwiaste) wraz z przygotowaniem terenu pod nasadzenia (palikowanie, korowanie, rozłożenie agrowłókniny); [2] założenie trawników i/lub łąk kwietnych.

Z beneficjentami dotacji, którymi mogły być następujące podmioty: [1] podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych: a) osoby fizyczne, b) wspólnoty mieszkaniowe, c) osoby prawne, d) przedsiębiorcy; [2] jednostki sektora finansów publicznych będące gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi – zawierano umowy. Do rozliczenia udzielonej dotacji i potwierdzenia wykonania zadań beneficjenci przedkładali wnioski o rozliczenie dotacji wraz z: [1] fakturą lub rachunkiem wystawionym tytułem zakupu usług, zawierającym poszczególne koszty osobno dla każdego zadania i/lub fakturą lub rachunkiem wystawionym tytułem zakupu towarów dla wykonania zadania; [2] dokumentacją fotograficzną wykonaną w trakcie i po realizacji zadania; [3] oświadczeniem beneficjenta o upoważnieniu Miasta Łodzi do korzystania z dokumentacji fotograficznej w celu rozliczenia zadania. Zgodnie z art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach. W umowach nie przewidziano natomiast wymogu zadania potwierdzenia zapłaty.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Rewaloryzacja placu miejskiego przy ulicy Ogrodowej w Łodzi

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego zostało wszczęte w dniu 7 lipca 2021 roku poprzez zamieszczenie ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (2021/BZP 00107483/01). W terminie przewidzianym w dokumentacji przetargowej złożono następujące oferty: [1] SORTED sp. z o.o. (05-500 Piaseczno; Chyliczki, ul. Wschodnia 27B), cena ofertowa – 886.989,90 zł; [2] KŁYS Roboty Drogowe sp. z o.o. (90-606 Łódź, ul. 6 Sierpnia 1/3), cena ofertowa – 307.500,00 zł. Oferta nr 2 została odrzucona na podstawie art. 224 ust. 6 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.). Komisja przetargowa na posiedzeniu w dniu 17 sierpnia 2021 roku podjęła decyzję o wyborze najkorzystniejszej oferty – SORTED sp. z o.o.

W dniu 9 września 2021 roku Miasto Łódź zawarło umowę nr 1/OPS/2021 z SORTED sp. z o.o. na realizację zamówienia, za wynagrodzeniem w kwocie 886.989,90 zł, z terminem wykonania założonym na 16 tygodni.

Ogłoszenie o wyniku postępowania zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 19 października 2021 roku (2021/BZP 00237656/01), z naruszeniem art. 309 ust. 1 ww. ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zakończenia postępowania o udzielenie zamówienia zamieszcza w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o wyniku postępowania zawierające informację o udzieleniu zamówienia lub unieważnieniu postępowania.

2. Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej wystawionej w dniu 8 września 2021 roku przez INTERRISK TU S.A. VIG. Gwarancja została przekazana listownie i wpłynęła do zamawiającego w dniu 13 września 2021 roku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 449 ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którym - zabezpieczenie wnosi się przed zawarciem umowy, chyba że ustawa stanowi inaczej lub zamawiający określi inny termin w dokumentach zamówienia.
3. Wyciąg z treści gwarancji: „1. *Interrisk (...) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo, na pierwsze pisemne żądanie Beneficjenta gwarancji, na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę bezsportnych należności: a) w okresie od 10.09.2021 r. do 29.01.2022 r. do kwoty 44.349,50 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy dotyczącej realizacji zadania (...), w brzmieniu z dnia jej zawarcia, zwanej dalej »umową objętą gwarancją«, b) w okresie od 30.12.2021 r. do 14.01.2027 r. do kwoty 13.304,85 zł (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją – a które to należności nie zostały zapłacone przez Zamawiającego.*

2. *Przez należności bezsporne rozumie się należności, co do których Zobowiązany, do dnia doręczenia przez Beneficjenta gwarancji żądania zapłaty z niniejszej gwarancji, nie zgłosił zastrzeżeń. Niniejszą gwarancją w żadnym razie nie są objęte sporne należności, nawet jeżeli stały się bezsporne, po upływie okresu ważności gwarancji”. (...)*

4. Niniejsza gwarancja jest ważna w okresie od 10.09.2021 r. do 29.01.2022 r. w zakresie należytego wykonania umowy, o którym mowa w pkt 1a i w okresie od 30.12.2021 r. do 14.01.2027 r., w zakresie usunięcia wad i usterek, o którym mowa w pkt. 1b. Przez okres ważności gwarancji rozumie się okresy czasu, w których powstały należności z tytułu wskazanego w pkt. 1a lub pkt. 1b.

5. Zapłata przez Interrisk (...) nastąpi w terminie do 30 dni od dnia doręczenia (...) pisemnego żądania wypłaty wraz z: 1) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie wykonał lub wykonał nienależycie umowę objętą gwarancją i nie dokonał zapłaty wymagalnych należności, o których mowa w pkt. 1, 2) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie usunął lub nienależycie usunął wady i usterki ujawnione po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego i nie dokonał zapłaty należności, o których mowa w pkt. 1, 3) potwierdzonym za zgodność z oryginałem wezwaniem Zobowiązanego do zapłaty należności z tytułu, o którym mowa w pkt. 1a lub pkt. 1b wraz z dowodem nadania.

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

Zgodnie z art. 449 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający może żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie może być wnoszone, według wyboru wykonawcy, w jednej lub w kilku następujących formach: [1] pieniądzu; [2] poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; [3] gwarancjach bankowych; [4] gwarancjach ubezpieczeniowych; [5] poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 450 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie może być wnoszone także w inny sposób wskazany w art. 450 ust. 2 ustawy.

Powołana ustawa w art. 449 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy z

dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny; tekst jednolity Dz. U. z 2022 r. poz. 1360 ze zm.); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy). Nie można zatem ograniczać roszczeń do tych enumeratywnie wskazanych w gwarancji.

W związku z treścią gwarancji, stwierdzono naruszenie powołanego art. 449 ust. 2 ustawy, a co za tym idzie należało uznać, iż wykonawca nie wniósł zabezpieczenia należytego wykonania umowy zgodnego z wymogami ustawowymi. Zamawiający winien zakwestionować zapisy powoływanej gwarancji, gdyż uzależniała wypłatę należności z tego tytułu od nałożenia kar umownych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, ograniczając w ten sposób zakres ochrony zamawiającego, której służy zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Treść złożonej gwarancji wskazywała, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń) zgłaszanych przez zamawiającego.

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

4. Protokolarnego odbioru przedmiotu zamówienia dokonano w dniu 22 grudnia 2021 roku. Na dzień 28 lutego 2023 roku (dzień prowadzenia czynności kontrolnych) przedmiot zamówienia nie został przyjęty na stan środków trwałych. Zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.) – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Wykonanie instalacji artystycznej

1. W dniu 3 grudnia 2021 roku Miasto Łódź zawarło umowę nr 12/EPE/2021 z CAYENNE GROUP sp. z o.o. na realizację zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 834.000,00 zł (w tym VAT 23%), z terminem wykonania 19 tygodni od dnia zawarcia umowy. Zobowiązanie zostało uwzględnione w wieloletniej prognozie finansowej jako przedsięwzięcie 1.3.2.124 pn. Zazieleniamy

miejskie place. W zakresie płatności wynagrodzenia zawarto następujące zapisy: [1] I transza odpowiadająca 34,80% wynagrodzenia, tj. kwota 290.232,00 zł, na zakup materiałów niezbędnych do wykonania Obiektu; [2] II transza odpowiadająca 55% kwoty wynagrodzenia, tj. kwota 458.700,00 zł, za przygotowanie dokumentacji technicznej oraz wykonanie podkonstrukcji Obiektu; [3] III transza odpowiadająca 10,20% kwoty wynagrodzenia, tj. 85.068,00 zł, za dokończenie Obiektu, transport do Łodzi i montaż w wyznaczonym miejscu. W ocenie Izby poszczególne transze ustalono w sposób nieproporcjonalny w stosunku do postępu w realizacji przedmiotu zamówienia. Prawie 90% wynagrodzenia zawierają pierwsze II transze, natomiast zobowiązaniem wykonawcy jest jedynie wykonanie dokumentacji i podkonstrukcji rzeźby – pojęcia bliżej nieokreślonego w umowie.

2. Aneksem z dnia 15 lipca 2022 roku, podpisanym przez Pierwszego Wiceprezydenta Miasta Łodzi oraz Dyrektora Wydziału Kształtowania Środowiska, ustalono wynagrodzenie w kwocie 784.456,70 zł. Zmiany dokonano na podstawie art. 455 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. W uzasadnieniu zmiany wskazano: „(...) mając na uwadze zmianę stawki podatku od towarów i usług z 23% na 8% wynikającą z decyzji Krajowej Administracji Skarbowej w toku procedury celnej po przetransportowaniu przedmiotu umowy, tj. rzeźby wielkoformatowej, drogą morską do Polski, a także zważając na niedające się przewidzieć okoliczności związane z realizacją przedmiotu umowy, tj. zmianę środka transportu rzeźby wielkoformatowej, zmianę wartości waluty polskiej, a także zmianę poziomu cen w Polsce wskutek wybuchu wojny w Ukrainie i wskutek pandemii wirusa SARS-CoV-2, niezbędnym jest zmiana wartości umowy (...). Po pierwsze wartość podatku wyszczególniona w Umowie podlega odpowiedniemu zmniejszeniu, a w ślad za tym Wykonawca przedstawia faktury korygujące dla transz wynagrodzenia już wypłaconych. Ponadto z związku ze wzrostem kosztów realizacji umowy Strony uzgadniają wzrost wynagrodzenia podstawowego. Przedmiotowe okoliczności zostały podniesione przez Wykonawcę w piśmie z dnia 6 lipca 2022 roku skierowanym do Zamawiającego (...)”. Ogłoszenie o zmianie umowy zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 11 sierpnia 2022 roku (2022/BZP 00302564/01).

W ocenie Izby Wykonawca w sposób niedostateczny wykazał z czego wynika podniesienie wynagrodzenia o kwotę 52.164,00 zł (48.300,00 zł netto). W powołanym piśmie w sposób dość ogólnikowy powołano się na okoliczności związane z trwającą pandemią oraz wojną w Ukrainie. Wedle pierwotnej umowy koszty transportu winny wynieść 85.068 zł (69.160,98 zł netto), natomiast wzrosły do kwoty 126.857,86 zł (117.460,98 zł netto), tj. o prawie 70%. Ponadto całe ryzyko zostało przerzucone na zamawiającego, jakby to ów podmiot był winien odpowiedzialny za zaistniałą sytuację.

Na marginesie należy dodać, że stawka podatku VAT w wysokości 8% powinna być znana stronom umowy w chwili jej podpisywania. Zgodnie z art. 120 ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 ze zm.), dostawa oryginalnych rzeźb oraz posągów z dowolnego materiału, pod warunkiem że zostały one wykonane w całości przez artystę; odlewy rzeźby, których liczba jest ograniczona do

8 egzemplarzy, a wykonanie było nadzorowane przez artystę lub jego spadkobierców, korzysta z preferencyjnej stawki podatku VAT.

3. Protokolarnego odbioru przedmiotu umowy dokonano w dniu 15 lipca 2022 roku – bez uwag. Na dzień 28 lutego 2023 roku (dzień prowadzenia czynności kontrolnych) przedmiot zamówienia nie został przyjęty na stan środków trwałych. Tymczasem, zgodnie z art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W zakresie przestrzegania procedur udzielania i rozliczania dotacji celowych na zadania z zakresu kultury (Wydział Kultury)

Miasto Łódź w 2021 roku udzieliło 143 dotacji celowych, zaś w 2022 roku - 138 takich dotacji. Kontrolą objęto procedurę udzielenia i rozliczenia dotacji celowych w 2021 roku dla dwóch instytucji kultury: [1] Centrum Dialogu im. Marka Edelmana na realizację zadania określonego w umowie nr DEP-Kul-II.3032.52.2021; [2] „EC1 Łódź - Miasto Kultury” w Łodzi na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji wskazanych w umowach nr: DEP-Kul-II.3032.5.2021 i DEP-Kul-II.3032.6.2021, oraz w zakresie roku 2022 objęto siedem procedur udzielenia i rozliczenia dotacji celowych dla Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na realizację poszczególnych zadań (programów).

Udzielenie i rozliczenie dotacji w 2021 roku na rzecz instytucji kultury Centrum Dialogu im. Marka Edelmana, w wysokości 650.000,00 zł.

1. Dokumentacja w zakresie dotacji dla Centrum Dialogu im. Marka Edelmana obejmowała m.in. wniosek o udzielenie dotacji złożony przez Centrum Dialogu im. Marka Edelmana o przyznanie dotacji celowej na zorganizowanie Festiwalu Łódź Czterech Kultur z terminem realizacji zadania od stycznia 2021 roku do 30 listopada 2021 roku i terminem festiwalu w okresie 16-19 września 2021 roku, przy czym wniosek nie zawierał daty jego sporządzenia oraz daty jego wpływu do Urzędu Miasta Łodzi.
2. W dniu 2 kwietnia 2021 roku, na podstawie art. 28 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 194 ze zm.), zawarta została pomiędzy Miastem Łódź a Centrum Dialogu im. Marka Edelmana w Łodzi umowa nr DEP-Kul-II.3032.52.2021, na mocy której Miasto zobowiązało się przeznaczyć dotację celową na realizację zadania „Festiwal Dialogu Czterech Kultur” w wysokości 650.000,00 zł, w oparciu o uchwałę nr XXXIV/1111/20 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 23 grudnia 2020 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Łodzi na rok 2021. Termin realizacji zadania określono od dnia zawarcia umowy do dnia 30 listopada 2021 roku. Sprawozdanie merytoryczno-finansowe z wykorzystania środków należało przedłożyć w Wydziale Kultury do dnia 15 grudnia 2021 roku, przy czym sprawozdanie to wpłynęło do Urzędu Miasta Łodzi w dniu 16 grudnia 2021 roku, tj. jeden dzień po terminie wskazanym w zawartej umowie.

Udzielenie i rozliczenie dotacji w 2021 roku na rzecz instytucji kultury „EC1 Łódź – Miasto Kultury w Łodzi”, w wysokości 8.990.425,00 zł i w wysokości 36.668.857,82 zł

1. W przypadku umów objętych kontrolą w zakresie udzielenia dotacji instytucji kultury „EC1 Łódź – Miasto Kultury w Łodzi” w wysokości 8.990.425,00 zł i w wysokości 36.668.857,82 zł, zawartych w dniu 29 stycznia 2021 roku (umowa nr DEP-Kul-II.3032.5.2021 i umowa nr DEP-Kul-II.3032.6.2021), stwierdzono, że na wnioskach o płatność składanych do Wydziału Kultury brak było dat ich wpływu do Wydziału Kultury, co uniemożliwiało kontrolującą weryfikację terminu w jakim dotacja winna zostać przekazana od dnia złożenia wniosku. Zgodnie z zapisami § 2 ust. 1 umowy – środki miały być przekazane w terminie 15 dni od dnia otrzymania przez Miasto rozliczenia.
2. W przypadku umów zawartych w dniu 29 stycznia 2021 roku (umowa nr DEP-Kul-II.3032.5.2021 i umowa nr DEP-Kul-II.3032.6.2021) stwierdzono, że wnioski rozliczające dotacje nie zawierały dat wpływu do Urzędu Miasta Łodzi, co nie pozwalało kontrolującą na weryfikację terminowości ich złożenia. Według § 8 umowy zakończenie prac i rozliczenie dotacji sporządzone zgodnie z § 2 ust. 2 winno nastąpić nie później niż do 31 grudnia 2021 roku.

Udzielenie i rozliczenie dotacji w wysokości 120.910,00 zł na realizację zadania „Doposażenie Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi”

W dniu 15 czerwca 2022 roku zawarta została pomiędzy Miastem Łódź a Miejską Strefą Kultury w Łodzi umowa nr DEP-Kul-II.3032.117.2022, na mocy której Miasto zobowiązało się przeznaczyć dotację celową na realizację zadania „Doposażenie Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi” w wysokości 120.910,00 zł. Termin realizacji zadania określono od dnia zawarcia umowy do dnia 15 grudnia 2022 roku. Zgodnie z przedmiotową umową przyznana dotacja miała być przekazana na rachunek bankowy instytucji kultury w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy, przy czym środki dotacji przekazane zostały w dniu 25 lipca 2022 roku, tj. 10 dni po terminie określonym w umowie. Powyższe naruszało art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Udzielenie i rozliczenie dotacji w wysokości 17.500,00 zł dla Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na realizację zadania „Plac Zabaw Twórczych. Wędrujący Dom Kultury”

Dokumentacja w zakresie dotacji dla Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na realizację zadania „Plac Zabaw Twórczych. Wędrujący Dom Kultury” obejmowała m.in. wniosek o udzielenie dotacji złożony przez Miejską Strefę Kultury w dniu 27 maja 2022 roku o przyznanie dotacji celowej w wysokości 17.500,00 zł na zorganizowanie ww. zadania. W dniu 26 maja 2022 roku zawarta została pomiędzy Miastem Łódź a Miejską Strefą Kultury w Łodzi umowa nr DEP-Kul-II.3032.108.2022, na mocy której Miasto zobowiązało się przeznaczyć dotację celową na realizację ww. zadania w wysokości 17.500,00 zł, przy czym umowa zawarta została jeden dzień przed złożeniem wniosku o udzielenie dotacji.

Udzielenie i rozliczenie dotacji w wysokości 15.260,00 zł dla Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na realizację zadania „X Mały Książkomaniak”

1. Dokumentacja w zakresie dotacji na realizację zadania „X Mały Książkomaniak” obejmowała m.in. wniosek o udzielenie dotacji złożony przez Miejską Strefę Kultury w Łodzi o przyznanie dotacji celowej na realizację projektu „X Mały Książkomaniak”, z terminem realizacji zadania od stycznia 2021 roku do 30 listopada 2021 roku i terminem realizacji marzec-grudzień 2022 roku, przy czym wniosek nie zawierał daty jego sporządzenia oraz daty jego wpływu do Urzędu Miasta Łodzi.
2. W dniu 8 kwietnia 2022 roku zawarta została pomiędzy Miastem Łódź, a Miejską Strefą Kultury w Łodzi umowa nr DEP-Kul-II.3032.83.2022 na realizację zadania „X Mały Książkomaniak”. Sprawozdanie końcowe z realizacji wskazanego projektu, które złożone zostało w dniu 20 stycznia 2023 roku, zawierało zestawienie faktur i rachunków, na podstawie którego stwierdzono, że jedna z wymienionych w sprawozdaniu faktur (nr FV/1360593/22/03/1) na kwotę 290,00 zł za zakup domeny internetowej została wystawiona i zapłacona w dniu 25 marca 2022 roku, czyli przed datą zawarcia umowy o przyznanie dotacji. Jednak umowa określała, że faktury i rachunki opłacone przed rozpoczęciem zadania nie będą zaliczane do rozliczenia dotacji.

Udzielenie i rozliczenie dotacji w wysokości 50.000,00 zł dla Miejskiej Strefy Kultury w Łodzi na realizację zadania „Festiwal Kreatywności Młodych”

W dniu 9 lutego 2022 roku została zawarta pomiędzy Miastem Łódź a Miejską Strefą Kultury w Łodzi umowa nr DEP-Kul-II.3032.22.2022, na mocy której Miasto Łódź zobowiązało się udzielić dotację celową w wysokości 50.000,00 zł na realizację zadania „Festiwal Kreatywności Młodych”. Termin realizacji zadania określono do dnia 18 grudnia 2022 roku, natomiast termin na złożenie sprawozdania merytoryczno-finansowego określono do dnia 9 stycznia 2023 roku. Zawarcie umowy zostało poprzedzone złożeniem w dniu 21 stycznia 2022 roku przez Miejską Strefę Kultury w Łodzi wniosku o przyznanie dotacji celowej w wysokości 50.000,00 zł. W dniu 2 grudnia 2022 roku do Urzędu Miasta Łodzi wpłynęła aktualizacja wniosku o przyznanie przedmiotowej dotacji. Powyższe było niezgodnie z ww. umową, gdzie wykonawca został zobowiązany do pisemnego powiadomienia Miasta o potrzebie sporządzenia aneksu do umowy nie później niż 30 dni przed upływem terminu realizacji zadania, który ustalono na 18 grudnia 2022 roku. Jednocześnie, w dniu 7 grudnia 2022 roku poinformowano o zmianach w kosztorysie wymagających zmiany umowy w drodze aneksu ze względu na wprowadzone przesunięcia (zwiększenia i zmniejszenia) przekraczające 20% w stosunku do każdej pozycji kosztorysowej. W wyniku powyższego, cztery dni przed terminem realizacji całego zadania, tj. w dniu 14 grudnia 2021 roku zawarto aneks nr 1 do umowy

W zakresie udzielania i rozliczania dotacji oświatowych (Wydział Edukacji)

1. Udostępnione w Biuletynie Informacji Publicznej Miasta Łodzi informacje w zakresie ustalonej podstawowej kwoty dotacji na 2021 rok nie spełniały wymogów określonych w art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1400), w odniesieniu do:
 - statystycznej liczby dzieci, która uwzględniała jedynie liczbę dzieci nieposiadających orzeczeń o niepełnosprawności, podczas gdy wymagane było podanie statystycznej liczby dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych;
 - wartości podstawowej kwoty dotacji na 2021 rok po pierwszej i drugiej aktualizacji. Kontrolowana jednostka podała informację o miesięcznej stawce dotacji na dziecko/ucznia przedszkola, szkoły oraz placówki oświatowej publicznej bądź niepublicznej prowadzonej przez osoby prawne inne niż JST lub osoby fizyczne obowiązujące od dnia: 1 stycznia, 1 kwietnia, 1 listopada. Z kolei przywołany przepis prawa wymagał, aby w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki samorządu terytorialnego, która udziela dotacji, o których mowa w art. 16-21, art. 25 i art. 28, ogłoszono informację o: 1] podstawowej kwocie dotacji, o której mowa w art. 12, oraz jej aktualizacji dokonywanej na podstawie art. 44 ust. 1; 2] statystycznej liczbie dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz jej aktualizacji dokonywanej na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy.
2. Stosowana miesięczna kwota dotacji po drugiej aktualizacji, obowiązująca w listopadzie i grudniu 2021 roku została obliczona z pominięciem zasad wynikających z art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którymi - 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.

Wg wyjaśnienia Dyrektora Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi, kwota w wysokości 864,23 zł, w oparciu o którą wyliczono transze dotacji przez dwa miesiące 2021 roku, została ustalona w następujący sposób: $(12 \text{ m-cy} \times 788,33 \text{ zł} - 10 \text{ m-cy} \times 773,15 \text{ zł}) : 2 \text{ m-ce} = 864,23 \text{ zł}$, gdzie: stawka 788,33 zł stanowiła 75% z kwoty 1.051,11 zł, tj. stawki kosztowej dziecka w przedszkolu miejskim wg stanu na dzień 30 września 2021 roku, stawka 773,15 zł stanowiła 75% z kwoty 1.031,80 zł, tj. stawki kosztowej dziecka

w przedszkolu miejskim wg stanu na dzień 28 lutego 2021 roku z dodatkowym uwzględnieniem wyrównania stawki wypłacanej w okresie od stycznia do marca 2021 roku obliczonej wg wzoru: $(12 \text{ m-cy} \times 773,85 \text{ zł} - 3 \text{ m-ce} \times 775,94 \text{ zł}) : 9 \text{ m-cy} = 773,15 \text{ zł}$. W analogiczny sposób ustalono kwotę na dziecko niepublicznego punktu przedszkolnego, która stanowiła 40% PKD po drugiej aktualizacji. Prawidłowo, kwota miesięczna za ww. miesiące powinna być wyliczona w następujący sposób: PKD na 2021 rok po drugiej aktualizacji $\times 75\%$ (w odniesieniu do dziecka uczęszczającego do niepublicznego przedszkola) lub 40% (w przypadku dziecka uczęszczającego do niepublicznego punktu przedszkolnego) minus $(3 \text{ m-ce} \times \text{kwota obowiązująca w miesiącach styczeń - marzec} + 7 \text{ m-cy} \times \text{kwota obowiązująca w miesiącach kwiecień - październik}) = 1/2$ wyniku.

W konsekwencji powyższych nieprawidłowości, w 2021 rok z budżetu Miasta Łodzi wypłacono w zawyżonej wysokości dotację dla objętych próbą kontrolną niepublicznych jednostek oświatowych, tj.: Niepublicznego Przedszkola „Papierowy Wiatraczek” o kwotę 378,00 zł; Niepublicznego Punktu Przedszkolnego Lingwistyczno – Artystycznego „Igraszka” o kwotę 71,26 zł.

3. Stosowany wskaźnik zwiększający o wartości 1,581, stanowiący składową obliczeń należnej dotacji na ucznia publicznej szkoły podstawowej w 2021 roku, wyliczono z naruszeniem zasad określonych art. 14 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły następujących obszarów:
 - uwzględniona do wyliczeń liczba dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów i uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, według stanu na dzień 30 września roku poprzedzającego rok bazowy oraz na dzień 30 września roku bazowego, była nieprawidłowa - gdyż zgodnie z danymi systemu informacji oświatowej, stan ww. uczniów na dzień 30 września 2019 roku (rok poprzedzający rok bazowy) wynosił 39.747 (z czego 2/3 to 26.498), natomiast na dzień 30 września 2020 rok (rok bazowy) wynosił 39.801 (z czego 1/3 to 13.267). Do obliczeń kontrolowana jednostka uwzględniła następujące wielkości: 2/3 liczby dzieci na dzień 30 września rok poprzedzający rok bazowy – 26.694,00 oraz 1/3 liczby dzieci na dzień 30 września roku bazowego -13.249,00;
 - w obliczeniach nie uwzględniono części subwencji oświatowej otrzymanej w 2020 z rezerwy w łącznej kwocie 1.074.832,00 zł, niezgodnie z art. 14 ust. 3 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, według którego - do kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, o której mowa w ust. 1 i 2, wlicza się środki otrzymane z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego;
 - w kwocie wydatków bieżących poniesionych na prowadzenie szkół podstawowych przez Miasto Łódź nie uwzględniono kwot wydatkowanych środków związanych z obsługą finansowo – księgową prowadzoną przez Centrum Usług Wspólnych Oświaty, niezgodnie z art. 9 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym - ilekroć w niniejszym rozdziale jest mowa o wydatkach bieżących, należy przez to rozumieć wydatki bieżące, o których mowa w art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiednio

przedszkoli, szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z przeznaczeniem na ten oddział przedszkolny, innych form wychowania przedszkolnego, szkół danego typu lub placówek danego rodzaju lub na finansowanie działalności internatów w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, odpowiednio zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego lub poniesione w roku budżetowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych, lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 5 i art. 35 ust. 2 ustawy.

W przedłożonym kontrolującym wyjaśnieniu Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi potwierdził fakt nieujęcia w podstawie naliczenia wskaźnika zwiększającego wydatków poniesionych przez Centrum Usług Wspólnych Oświaty, które jednostka oszacowała na kwotę 1.725.938,39 zł. Po uwzględnieniu prawidłowych danych liczbowych ww. elementów wzoru określonego w art. 14 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, wartość wskaźnika zwiększającego na 2021 rok powinna wynosić 1,588. W konsekwencji powyższego zaniżono dotację przekazaną z budżetu Miasta Łodzi dla Publicznej Szkoły Podstawowej „Mileszki” (jednostka oświatowa objęta próbą kontrolną) o kwotę 7.586,05 zł, z tego na uczniów - 4.860,80 zł oraz na uczniów wymagających stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy - 2.725,25 zł.

4. Błędnie obliczono miesięczną kwotę dotacji na ucznia oddziału przedszkolnego prowadzonego przez niepubliczną szkołę podstawową na 2021 rok po drugiej aktualizacji, czym naruszono art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych. Według danych liczbowych uzyskanych od najbliższej gminy, którą zgodnie z art.19 ust. 4 ww. ustawy było Miasto Rzeszów (w strukturach organizacyjnych jednostek oświatowych prowadzonych przez Miasto Łódź nie funkcjonowały oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych), ustalono że kwota dotacji obowiązująca od listopada 2021 roku powinna wynosić 577,89 zł, natomiast do obliczeń transz dotacji za listopad i grudzień przyjęto kwotę 573,96 zł. Z wyjaśnienia przedłożonego przez Dyrektora Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi wynikało, że kwotę obliczono w następujący sposób: $(12 \text{ m-cy} \times 484,76 \text{ zł} - 10 \text{ m-cy} \times 466,92 \text{ zł}) : 2 \text{ m-ce} = 573,96 \text{ zł}$, gdzie: stawka 484,76 zł stanowiła 75% z kwoty 645,35 zł, tj. stawki najbliższej gminy, która prowadziła w 2021 r. oddział „0” w szkole podstawowej wg stanu na dzień 30 września 2021 r., stawka 466,92 zł stanowiła 75% z kwoty 621,69 zł, tj. stawki najbliższej gminy, która prowadziła w 2021 roku oddział „0” w szkole podstawowej wg stanu na dzień 28 lutego 2021 r. - z dodatkowym uwzględnieniem wyrównania kwoty wypłacanej w okresie od stycznia do marca 2021 r. obliczonej wg wzoru: $(12 \text{ m-cy} \times 466,27 \text{ zł} - 3 \text{ m-ce} \times 464,30 \text{ zł}) : 9 \text{ m-cy}$. Prawidłowo ustalona kwota miesięczna za ww. miesiące, powinna być wyliczona w następujący sposób: kwota dotacji wg danych najbliższej gminy, która prowadziła w 2021 roku oddział „0” w szkole podstawowej wg stanu na dzień 30 września 2021 r. $\times 75\%$ - $(3 \text{ m-ce} \times \text{kwota obowiązująca w miesiącach styczeń – marzec} + 7 \text{ m-cy} \times \text{kwota obowiązująca w miesiącach kwiecień – październik}) = 1/2$ wyniku. W konsekwencji

powyższych nieprawidłowości zaniżono dotację przekazaną z budżetu Miasta Łodzi dla Niepublicznej Szkoły Podstawowej „Twoja Szkoła” (jednostka oświatowa objęta próbą kontrolną) na ucznia oddziału przedszkolnego o kwotę 74,96 zł.

5. Z przedłożonych przez Dyrektora Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi oświadczeń wynikało, że Wydział Edukacji w 2022 roku nie przeprowadzał kontroli w niesamorządowych publicznych i niepublicznych przedszkolach, punktach przedszkolnych i szkołach podstawowych, w zakresie prawidłowości wykorzystania środków dotacji za 2021 rok. Natomiast załączone do rozliczenia rocznego wykorzystania dotacji zestawienia dokumentów źródłowych, nie pozwalały na weryfikację poniesionych wydatków pod względem spełnienia wymogów określonych w art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, w szczególności w odniesieniu do wydatkowanych środków dotacji w publicznych szkołach podstawowych, na uczniów i wychowanków, posiadających orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego, uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych oraz na uczniów oddziałów integracyjnych w szkołach (dotacja może być wykorzystana wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań związanych z organizacją kształcenia specjalnego, o którym mowa w art. 127 ust. 1 ustawy - Prawo oświatowe, oraz na organizację zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, o których mowa w art. 36 ust. 17 ustawy - Prawo oświatowe).
6. Jednostka nie przestrzegała terminów przekazania części dotacji określonych w art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, zgodnie z którym - dotacje, o których mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30 oraz 31 ust. 1, są przekazywane na rachunek bankowy przedszkola, innej formy wychowania przedszkolnego, szkoły lub placówki, o której mowa w art. 2 pkt 6-8 ustawy - Prawo oświatowe, lub zespołu szkół lub placówek, w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, z tym że części za styczeń i za grudzień są przekazywane w terminie odpowiednio do dnia 20 stycznia oraz do dnia 15 grudnia roku budżetowego; w przypadku dotacji, o której mowa w art. 31 ust. 1, liczba części należnej dotacji jest równa liczbie miesięcy, w których prowadzony jest dany kwalifikacyjny kurs zawodowy. Powyższe uchybienie wystąpiło w odniesieniu do dotacji przekazywanej przez Miasto Łódź Publicznej Policealnej Szkole „Cosinus” w Łodzi na słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych - za grudzień 2020 roku Miasto przekazało dotację w dniu 7 stycznia 2021 roku, kolejne opóźnienia dotyczyły przekazywania części dotacji za styczeń, luty, lipiec, sierpień, wrzesień, październik i grudzień 2021 roku.
7. Prawidłowe ustalenie kwoty dotacji dla słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego (kkz) wymaga identyfikacji daty rozpoczęcia kursu, bowiem - zgodnie z art. 31 ust. 1 zdanie drugie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych - dotację ustala się w wysokości kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej w roku budżetowym, w którym rozpoczyna się ten kurs. Z kolei według art. 34 ust. 1 ww. ustawy - w przypadku dotacji, o której mowa w art. 31 ust. 1, liczba części należnej dotacji jest równa liczbie miesięcy, w których prowadzony jest dany kwalifikacyjny kurs zawodowy. Z przytoczonych unormowań wynika, że do prawidłowego ustalenia kwoty

dotacji konieczne są informacje o dacie rozpoczęcia i zakończenia kursu kwalifikacji zawodowych, którymi jednostka nie dysponowała³⁶.

W piśmie z dnia 9 marca 2021 roku DEP-Ed-VI.4431.3.52.2021 skierowanym do Fundacji Cosinus Edukacja LO – Zastępca Dyrektora Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi poinformował Szkołę, że dotacja na słuchaczy kkz w 2021 roku – na podstawie metryczki subwencji oświatowej na 2021 rok - wynosi 201,67 zł. Wyliczono ją w sposób następujący: $6.069,377$ (standard A) \times $0,9968111493$ (współczynnik Di) \times $0,4$ (waga P44) = $2.420,01$ zł /12 m-cy = 201,67 zł. Według powołanego pisma Wydział Edukacji zastosował wymienioną stawkę do wszystkich transz dotacji przekazanych w 2021 roku – także tej, która dotyczyła dotacji należnej za 2020 rok. Przekazana w dniu 11 marca 2021 roku kwota dotacji w wysokości 16.022,83 zł wynikała z ponownego przeliczenia liczby słuchaczy kkz z uwzględnieniem stawki 201,67 zł i pomniejszenia dotacji należnej za luty o różnicę wynikającą z zastosowania nowej stawki: Jak wynika z powołanego pisma: „Miasto Łódź udzieliło (...):

- 1) w dniu 7 stycznia br. dotacji za 157 uczestników po stawce 260,75 zł co daje ogólną kwotę 40 937,75 zł
$$260,75 \times 157 = 40\ 937,75$$
$$201,67 \times 157 = 31\ 662,19$$
Różnica $40\ 937,75 - 31\ 662,19 = 9\ 275,56$ zł
- 2) w dniu 29 stycznia br dotacji za 121 uczestników po stawce 250,93 zł co daje ogólną kwotę 30 362,53 zł
$$250,93 \times 121 = 30\ 362,53$$
$$201,67 \times 121 = 24\ 402,07$$
Różnica $30\ 362,53 - 24\ 402,07 = 5\ 960,46$
$$9\ 275,56 + 5960,46 = 15\ 236,02.$$

Z dotacji należnej na podstawie ww. wniosku (tj. wniosku z dnia 05.02.2021 roku) zostanie potrącona ww. różnica tj. $201,67 \times 155 = 31\ 258,85 - 15\ 236,02 = 16\ 022,83$.”

Jednak z uwagi na okoliczność, że prawie wszystkie kursy rozpoczęły się w 2020 roku nie było podstaw do wypłaty dotacji w wysokości kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej w 2021 roku, ani też przeliczenia według stawki z 2021 roku części dotacji należnej za 2020 rok (wyjątek dotyczył nowo zorganizowanego kursu technika usług fryzjerskich, który prawdopodobnie rozpoczął się w lutym 2021 roku). Nadto, jak wynika z powołanego pisma - Miasto Łódź zastosowało wobec słuchaczy kkz w 2021 roku jedną stawkę – obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku – niezgodnie z art. 45 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, według którego - jeżeli ustawa budżetowa na rok budżetowy została ogłoszona po dniu 1 grudnia roku bazowego, 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 oraz art. 31 ust. 1,

³⁶ Kontrolującym przedłożono korespondencję prowadzoną drogą mailową z pracownikiem OKE w sprawie zgłoszeń kursów kwalifikacji zawodowych obejmującą ostatnie miesiące 2019 roku i pierwszy kwartał 2020 roku.

w zakresie kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego, ustala się:

- 1) w okresie do ostatniego dnia miesiąca pierwszej aktualizacji - z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku bazowym;
- 2) w okresie od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu pierwszej aktualizacji - z uwzględnieniem kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym.

Ustawa budżetowa na 2021 rok została ogłoszona w dniu 29 stycznia 2021 roku. Do kursów, które rozpoczynały się w 2021 roku, w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2021 roku kwota dotacji powinna wynieść 196,81 zł (wyliczenie na podstawie danych metryczki subwencji oświatowej z 2020 roku – z uwzględnieniem wagi wynikającej z obowiązującego od dnia 1 stycznia 2021 roku rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 18 grudnia 2020 roku w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2021) – kontrolujące uwzględniły metodologię stosowaną przez jednostkę przy ustalaniu kwoty dotacji dla liceum ogólnokształcącego dla dorosłych: Finansowy standard A 5917,8938 x wskaźnik korygujący Di 0,9976811609 x waga P 44 0,40 = 2.361,67 zł / 12 m-cy = 196,81 zł. Stawka po aktualizacji obowiązująca od dnia 1 kwietnia 2021 roku (dane z metryczki subwencji oświatowej na 2021 rok): Finansowy standard A 6069,377 x wskaźnik korygujący Di 0,9968111493 x waga P 44 0,40 = 2.420,01 zł / 12 m-cy = 201,67 zł. Przyjmując, że nowy kurs rozpoczął się 1 lutego 2021 roku (np. kurs technik usług fryzjerskich) i trwał 1 rok (12 miesięcy) kwota dotacji na słuchacza ww. kursu wynieść powinna: (12 m-cy x 201,67 zł – 2 m-ce x 196,81 zł) / 10 m-cy = [2.420,04 zł – 393,62 zł] / 10 m-cy = 202,64 zł.

Z kolei jeżeli nowy kurs rozpoczął się 1 marca 2021 roku (np. kurs *technik rachunkowości*) i trwał 1 rok, kwota dotacji na słuchacza ww. kursu wynieść powinna: (12m-cy x 201,67 zł – 1 m-c x 196,8zł) / 11 m-cy = [2.420,04 zł – 196,81 zł] / 11 m-cy = 202,11 zł. Natomiast nieprawidłowe było stosowanie kwoty ustalonej na podstawie metryczki subwencji oświatowej z 2021 roku w odniesieniu do dotacji należnej na słuchaczy kursów, które rozpoczęły się w roku 2020. Z porównania list słuchaczy załączonych do wniosku o udzielenie dotacji na słuchaczy kwalifikacyjnego kursu zawodowego w Publicznej Szkole „Cosinus” w Łodzi z dnia 3 grudnia 2020 roku z listami słuchaczy załączonymi do wniosku o udzielenie dotacji z dnia 5 marca 2021 roku, wynikało że wielu słuchaczy kursu *technik rachunkowości* oraz *technik usług fryzjerskich* rozpoczęło naukę przed 2021 rokiem (oznaczenie przy nazwiskach semestr 2/A, 2/B, 2/C). Przed 2021 rokiem rozpoczęli edukację wszyscy słuchacze kursu *technik ekonomista* (14 osób). Miesięczne zaniżenie dotacji wyniosło: 252,90 zł – 201,67 zł = 51,23 zł na jednego słuchacza (wg informacji zawartych na stronie internetowej szkoły „Cosinus” nauka na ww. kursach kwalifikacji zawodowych trwa 1 rok).

Prawidłowe ustalenie kwoty dotacji dla słuchacza kcz wymaga identyfikacji daty rozpoczęcia kursu, bowiem dotację ustala się w wysokości kwoty przewidzianej w części oświatowej subwencji ogólnej w roku budżetowym, w którym rozpoczął się kurs. Należy zauważyć, że większość informacji

miesięcznych składanych przez Szkołę nie zawierała oznaczenia numeru semestru przy nazwiskach słuchaczy. Wyjątkiem były listy załączone do wniosku o udzielenie dotacji na słuchaczy kwalifikacyjnego kursu zawodowego z dnia 4 stycznia 2021 roku oraz z dnia 5 marca 2021 roku. Wynikało z nich, między innymi, że w marcu 2021 roku 49 słuchaczy rozpoczęło naukę na kursie *technik rachunkowości* – semestr I A/B, a 14 słuchaczy uczyło się na I semestrze kursu *technik usług fryzjerskich*. Wyliczona przed jednostkę kwota dotacji na 2021 rok w wysokości 201,67 zł byłaby prawidłowa pod warunkiem, że dotyczyłaby słuchaczy kursów, które rozpoczęły się w styczniu 2021 roku – co nie miało miejsca.

Sumując, z uwagi na zastosowanie nieprawidłowej stawki przekazano dotację za miesiące styczeń – kwiecień 2021 roku w zaniżonej wysokości – w odniesieniu do słuchaczy, którzy rozpoczęli naukę w roku 2020. Jak można przypuszczać – na podstawie załączonych list – słuchacze rozpoczynający naukę w 2020 roku zakończyli ją w kwietniu 2021 roku (wg list słuchaczy za maj 2021 roku nie ma już słuchaczy kursu *technik ekonomista*, nie występują też nazwiska osób uczęszczających na semestr II wg list z marca 2021 roku).

8. Jak wynika z § 4 ust. 1 uchwały nr XI/389/19 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 26 czerwca 2019 roku w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji publicznym i niepublicznym przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego, szkołom i placówkom prowadzonym przez osoby prawne niebędące jednostkami samorządu terytorialnego oraz osoby fizyczne, funkcjonującym na terenie Miasta Łodzi, a także trybu przeprowadzania kontroli prawidłowości ich pobrania i wykorzystania - podmiot dotowany jest zobowiązany do wprowadzenia w systemie informatycznym udostępnionym przez Miasto, informacji o faktycznej liczbie uczniów, według stanu na pierwszy roboczy dzień miesiąca, w terminie do 5 dnia każdego miesiąca. Zgodnie z § 4 ust. 3 uchwały - wydruk informacji, o której mowa w ust. 1, podpisanej przez organ prowadzący podmiot dotowany lub osobę upoważnioną na piśmie przez ten organ prowadzący, składa się w terminie do 6 dnia każdego miesiąca. Wzory informacji, o której mowa w ust. 1 stanowią załączniki nr 2-4 do uchwały.

W odpowiedzi na pytanie o skutki, jakie dla podmiotów dotowanych miało uchybienie terminom wskazanym w § 4 ust. 1 oraz ust. 3 ww. uchwały Dyrektor Wydziału Edukacji Urzędu Miasta Łodzi wskazał, że dwa podmioty otrzymały w latach 2020-2022 transzę dotacji równą 0 zł, *zgodnie z informacją jaką dysponował Urząd w dniu dokonywania naliczeń dotacji* (pismo z dnia 22 marca 2023 roku).

Według stanowiska Wydziału Edukacji UMŁ, „*Wysokość dotacji uzależniona jest od rzeczywistej liczby dzieci zapisanych do przedszkola, stąd też Miasto Łódź, aby mogło realizować zadania z zakresu finansowania oświaty, musi mieć wiedzę odnośnie faktycznego stanu liczbowego uczniów. Źródłem tej wiedzy jest informacja od podmiotu prowadzącego przedszkole. Wysokość dotacji jest bezpośrednio powiązana z faktyczną liczbą dzieci uczęszczających w danym miesiącu do dotowanej jednostki. Organ dotujący musi posiadać zatem pełną informację dotyczącą liczby dzieci korzystających z usług dotowanej jednostki w danym miesiącu.*”

Z kolei zdaniem RIO w Łodzi, żaden z przepisów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych nie daje jednostce samorządu terytorialnego umocowania do

wiązania obowiązku wypłaty dotacji z datą wprowadzenia danych do stosowanego przez tę jednostkę programu informatycznego. Takiego upoważnienia nie dają również przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi normy prawa lokalnego, uwzględniając w szczególności omówione w protokole kontroli rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium RIO w Łodzi z dnia 31 lipca 2020 roku.

Nadto należy zauważyć, że stanowisko Miasta opiera się na swego rodzaju fikcji prawnej – założeniu, że liczba dzieci wynosi 0 w przypadku niedotrzymania przez podmiot dotowany terminów wskazanych w § 4 ust. 1 oraz ust. 3 ww. uchwały. Takie założenie nie znajduje oparcia w postanowieniach przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Łodzi, ani też w przepisach ustawy o finansowaniu zadań oświatowych^{37 38}.

W zakresie zawarcia umowy w sprawie partnerstwa publiczno- prywatnego (Wydział ds. Zarządzania Projektami)

Postępowanie, o którym mowa poniżej, zostało przeprowadzone na podstawie ustawy z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 140) w związku z przepisami ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz.U. z 2023 r., poz. 1637).

Ogłoszenie o koncesji zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym w dniu 2 czerwca 2018 roku (2018/S 104-238370). Opis zamówienia (wyciąg z ogłoszenia): *„Przedmiot przedsięwzięcia obejmie wspólną jego realizację polegającą na zaprojektowaniu, wybudowaniu oraz eksploatacji parkingów wielopoziomowych na terenie centrum Miasta Łodzi (...), przez co rozumie się: [1] poniesienie przez Partnera Prywatnego wydatków na realizację Przedsięwzięcia w zakresie określonym w umowie o ppp (sfinansowanie Przedsięwzięcia); [2] zaprojektowanie i pozyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych w celu rozpoczęcia, przeprowadzenia i odbioru budowy parkingów wielopoziomowych w wyznaczonych lokalizacjach w technologii uwzględniającej warunki i możliwości zabudowy wymienionych lokalizacji w zakresie spoczywającym na Partnerze Prywatnym, zgodnie z przepisami prawa oraz zasadami określonymi w umowie o ppp; [3] budowy parkingu wielopoziomowego w technologii uwzględniającej warunki i możliwości zabudowy wymienionych lokalizacji, która zostanie określona w opisie przedmiotu partnerstwa na etapie zaproszenia do składania ofert, w wyniku przeprowadzonych negocjacji z Wykonawcami. Minimalne wymagania w tym zakresie zostaną określone na etapie zaproszenia do składania ofert, po przeprowadzeniu negocjacji z Wykonawcami; [4] utrzymanie i zarządzanie wybudowanym parkingiem w zakresie określonym w umowie o ppp”.* Termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu ustalono na dzień 10 lipca 2018 roku, godz. 14.00. W toku

³⁷ Uzasadnieniem takiego poglądu jest argument o konieczności wypłaty dotacji na „faktyczną”/”rzeczywistą” liczbę uczniów, przy czym w zasadzie bezsporne jest, że nie wynosi ona w danym miesiącu 0 uczniów. Równie dobrze można byłoby przyjąć założenie innego rodzaju – bliższe „rzeczywistej” liczbie uczniów – to jest uznanie, że w przypadku nieprzekazania informacji w określonym w uchwale terminie – dotację wypłaca się na liczbę uczniów zadeklarowaną w miesiącu poprzednim. W sytuacji pobrania dotacji w nadmiernej wysokości podmiot dotowany dokonałby zwrotu na zasadach określonych w art. 252 ustawy o finansach publicznych

³⁸ Z uwagi na okoliczność, że sprawa niewypłacenia części dotacji jest przedmiotem postępowania sądowego, RIO w Łodzi odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego.

postępowania termin został przesunięty na dzień 10 sierpnia 2018 roku, godz. 14.00.

Opis kryterium zdolności technicznej i kwalifikacji zawodowej zawarty w punkcie 8.4. Opisu postępowania: „1. Wykonawca musi wykazać, że w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania Wniosków, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie wykonał co najmniej dwie roboty budowlane, z których każda obejmowała swoim zakresem wybudowanie parkingu wielopoziomowego (wielokondygnacyjnego lub mechanicznego) na co najmniej 100 miejsc parkingowych. 2. Wykonawca musi wykazać, że w okresie ostatnich 3 lat przed upływem terminu składania Wniosków, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, zarządzał lub aktualnie zarządza, przez nieprzerwany okres co najmniej kolejnych 18 miesięcy, minimum 1 płatnym parkingiem wielopoziomowym (wielokondygnacyjnym lub mechanicznym) na co najmniej 100 miejsc parkingowych.” W dokumentacji wskazano, że na potrzeby oceny spełnienia kryterium kwalifikacji, przez zarządzanie płatnym parkingiem wielopoziomowym rozumie się administrowanie terenem, obiektem wraz z urządzeniami parkingowymi oraz świadczenie usług parkowania, bieżąca obsługa, serwis gwarancyjny i pogwarancyjny.

W odpowiedzi na ogłoszenie wpłynęły następujące wnioski o dopuszczenie do udziału w postępowaniu:

Nr wniosku	Nazwa i adres Wykonawcy	Data i godzina złożenia wniosku
1.	MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE PPP 2 sp. z o.o. 30-415 Kraków, ul. Wadowicka 8W	09.08.2018, godz. 10.41
2.	BUDIMEX K sp. z o.o. 01-040 Warszawa, ul. Stawki 40	10.08.2018, godz. 09.27
3.	CITY PARK DEVELOPMENT GROUP – 1 sp. z o.o. 86-300 Grudziądz, ul. Budowlanych 3	10.08.2018, godz. 10.30
4.	PPP SOLUTIONS POLSKA 3 sp. z o.o. 00-844 Warszawa, ul. Grzybowska 80/82 GULERMAK AGIR SANAYI INSAAT ve Taahhut A.S. 06830 Ankara, Konya Devletyolu, 23. Km, no. 111 Golbasi	10.08.2018, godz. 12.40

Komisja na posiedzeniu w dniu 22 października 2018 roku podsumowała badanie złożonych wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu. W związku ze stwierdzonymi brakami i uchybieniami w złożonych wnioskach wezwano wykonawców do złożenia wyjaśnień. Pismami z dnia 24 października 2018 roku wezwano wykonawców, którzy złożyli wnioski 2 i 4, do uzupełnienia w terminie do dnia 8 listopada 2018 roku, godz. 14.00. Dokumenty wpłynęły w terminie.

Komisja na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2018 roku dokonała analizy wyjaśnień złożonych przez wykonawców. W związku z przyjęciem złożonych wyjaśnień i złożonych wraz z nimi dodatkowych dokumentów, stwierdzono spełnienie warunków udziału przez trzech wykonawców. W przypadku czwartego wykonawcy, w związku ze stwierdzonymi brakami i uchybieniami w złożonym wniosku wezwano do złożenia wyjaśnień. Pismem z dnia 9 listopada 2018 roku wezwano wykonawcę, który złożył wniosek nr 1, do uzupełnienia w terminie do dnia 20 listopada 2018 roku, godz. 11.00. Dokumenty wpłynęły w terminie.

Komisja na posiedzeniu w dniu 22 listopada 2018 roku dokonała analizy wyjaśnień złożonych przez wykonawcę. W związku z wątpliwościami dotyczącymi złożonych

wyjaśnień wezwano wykonawcę do dodatkowych wyjaśnień (pismo z dnia 22 listopada 2018 roku z terminem do dnia 29 listopada 2018 roku, godz. 10.00) – dokumenty wpłynęły w terminie.

Komisja na posiedzeniu w dniu 30 listopada 2018 roku potwierdziła, że wszyscy wykonawcy spełniają warunki udziału w postępowaniu. Pismem z dnia 11 grudnia 2018 roku wszyscy wykonawcy zostali zaproszeni do udziału w negocjacjach.

Wykonawca MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE PPP 2 sp. z o.o. w zakresie wykonania co najmniej dwóch robót budowlanych (wybudowanie parkingu wielopoziomowego na co najmniej 100 miejsc parkingowych) wykazał doświadczenie podmiotu trzeciego MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE S.A. (30-415 Kraków, ul. Wadowicka 8W; dołączono stosowne zobowiązanie do oddania do dyspozycji wykonawcy niezbędnych zasobów).

Wykaz wykonanych robót:

Lp.	Nazwa zadania	Data wykonania	Miejsce wykonania	Podmiot, na rzecz którego wykonano roboty
1.	Budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażami – faza I wraz z wewnętrznym układem drogowym oraz zewnętrznymi instalacjami przy ul. Kilińskiego w Łodzi	od 22.05.2014 do 21.11.2016	Łódź, ul. Kilińskiego 121-123	KILIŃSKIEGO PROPERTY INVESTMENT sp. z o.o. (30-415 Kraków, ul. Wadowicka 8W)
2.	Budowa zespołu budynków stołówki i parkingu wielopoziomowego dla studentów i pracowników Politechniki Wrocławskiej pn. Strefa Kultury Studenckiej i Parkingu Wielopoziomowego, zlokalizowanego przy ul. J. M. Hoene-Wrońskiego 12 we Wrocławiu AM 34. obręb Plac Grunwaldzki	od 12.09.2011 do 25.10.2013	Wrocław, ul. J. M. Hoene-Wrońskiego 12	Politechnika Wrocławska (50-370 Wrocław, Wybrzeże Wyspiańskiego 27)

Zadanie wskazane w wierszu nr 1 MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE S.A. wykonała samodzielnie, co potwierdza list referencyjny z dnia 16 lutego 2017 roku. Zadanie wskazane w wierszu nr 2 ww. podmiot wykonał w ramach konsorcjum z MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A. z siedzibą w Casa de Calçada, Largo do Paco 6-Cepelos, 4600-032 Amarante (Portugalia), co potwierdzał protokół końcowy odbioru robót budowlanych z dnia 25 października 2013 roku.

W zakresie wskazanego stanu faktycznego, RIO w Łodzi podziela 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 4 maja 2009 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”.

Wprawdzie powołane orzeczenie odnosi się do przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), w ocenie Izby tezy w nim zaprezentowane pozostają aktualne na gruncie ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. W rozważanym stanie faktycznym nie chodzi bowiem o stosowanie przepisów dotyczących prawa zamówień publicznych³⁹, ale o określone odczytanie sposobu weryfikacji spełnienia warunku (kryterium zdolności technicznej i kwalifikacji zawodowej). W ocenie Izby, Miasto sformułowało wymóg odnoszący się do zrealizowania 2 robót budowlanych (wykonanie co najmniej dwóch robót budowlanych, z których każda obejmuje swoim zakresem wybudowanie parkingu wielopoziomowego - wielokondygnacyjnego lub mechanicznego, na co najmniej 100 miejsc parkingowych) – zatem uczestnik postępowania powinien potwierdzić, że ten warunek spełnia, czy to samodzielnie, czy to korzystając z zasobów podmiotów trzecich. W tym drugim przypadku doświadczenie podmiotu trzeciego musi się jednak wiązać z wykonaniem jednej lub dwóch robót budowlanych, z których każda obejmuje swoim zakresem wybudowanie parkingu wielopoziomowego - wielokondygnacyjnego lub mechanicznego, na co najmniej 100 miejsc parkingowych. W przypadku konsorcjum (kilku wykonawców) istotny jest zatem zakres prac wykonanych przez podmiot trzeci udostępniający zasoby.

Wykonawca MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE PPP 2 sp. z o.o. w zakresie zarządzania co najmniej przez kolejnych 18 miesięcy minimum 1 płatnym parkingiem wielopoziomowym, wykazał doświadczenie podmiotu trzeciego IMMO PARK sp. z

³⁹ Powołanie orzeczenie zapadłego na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych nie oznacza w żadnym stopniu, że RIO w Łodzi stoi na stanowisku że w ocenie danego stanu faktycznego należy zastosować przepisy tej ustawy. Natomiast rozważania Sądu dotyczące okoliczności uznania, że wykonawca dysponuje określonymi właściwościami – mają wymiar uniwersalny.

o.o. (30-415 Kraków, ul. Wadowicka 8W; dołączono stosowne zobowiązanie do oddania do dyspozycji wykonawcy niezbędnych zasobów).

Wykaz wykonanych usług:

Lp.	Nazwa zadania	Data wykonania	Miejsce wykonania	Podmiot, na rzecz którego wykonano roboty
1.	03333 – Nadzór nad realizacją umowy koncesji na roboty budowlane nr 9/237/2010 z dnia 16 lipca 2010 roku w zakresie eksploatacji parkingu podziemnego pod Placem Nowy Targ	od 16.07.2013 do nadal	Parking podziemny pod Placem Nowy Targ	WROCŁAWSKIE INWESTYCJE sp. z o.o. (59-059 Wrocław, Ofiar Oświęcimskich 36)

Zadanie wskazane w wierszu nr 1 IMMO-PARK sp. z o.o. realizuje przy udziale następujących członków konsorcjum: [1] MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE S.A. (30-415 Kraków, ul. Wadowicka 8W); [2] MOTA-ENGIL ENGENHARIA E CONSTRUCAO S.A. z siedzibą w Casa de Calçada, Largo do Paco 6-Cepelos, 4600-032 Amarante (Portugalia); [3] EMSA – EMPREENDIMENTOS E EXPLORACAO DE ESTACIONAMENTOS S.A. z siedzibą przy Rua Mario Dionisio 2, 2799-557 Linda-a-Velha (Portugalia); [4] ESLI – PARQUES DE ESTACIONAMIENTO S.A. z siedzibą przy Rua Joaquim Antonio de Aguiar 19-2, 1070-149 Lizbona (Portugalia). Powyższe potwierdza stosowne zaświadczenie z dnia 3 sierpnia 2018 roku.

Miasto Łódź nie podjęło działań w celu ustalenia faktycznego udziału poszczególnych podmiotów trzecich w realizacji odpowiednio jednej z robót budowlanych oraz usługi, w celu potwierdzenia spełniania warunków udziału w postępowaniu.

W wyniku dalszej procedury wyboru wykonawcy z podmiotami przeprowadzono negocjacje oraz zaproszono do składania ofert (czynności szczegółowo opisano w protokole kontroli). Pismem z dnia 16 kwietnia 2020 roku, podpisanym przez Dyrektora Wydziału ds. Zarządzania Projektami, poinformowano wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty – MOTA-ENGIL CENTRAL EUROPE PPP 2 sp. z o.o. Umowa o partnerstwie publiczno–prywatnym została zawarta w dniu 25 maja 2020 roku.

W zakresie ewidencji księgowej

Stwierdzono prowadzenie ksiąg rachunkowych w Urzędzie Miasta Łodzi dla poszczególnych wydziałów funkcjonujących w ramach tej jednostki organizacyjnej (budżetowej), a mianowicie dla: Wydziału Edukacji, Wydziału Księgowości, Wydziału Finansowego, Wydziału Budżetu oraz Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych. Jednocześnie niemożliwe było uzyskanie wspólnego zestawienia obrotów i sald kont stanowiących podstawę wartości ujętych w bilansie Urzędu Miasta Łodzi za 2020 rok oraz w bilansie Urzędu Miasta Łodzi za 2021 rok - według stanu odpowiednio na 31 grudnia 2020 roku oraz 31 grudnia 2021 roku. Każda księga rachunkowa posiadała swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy wydzielonymi księgami rachunkowymi. W związku ze wskazanym sposobem prowadzenia ksiąg rachunkowych dla poszczególnych wydziałów, były sporządzane „częstkowe bilanse”, na podstawie których powstawał bilans Urzędu Miasta Łodzi.

Wobec powyższego należy uznać, iż Urząd Miasta jako jednostka organizacyjna Miasta Łodzi nie miał możliwości wygenerowania jednolitej księgi głównej i jednolitego zestawienia obrotów i sald. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.) - każda jednostka zobowiązana jest do prowadzenia jednego dziennika i jednej księgi głównej, które obejmują te same zapisy, ale uporządkowane według odmiennych kryteriów. Dziennik, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy - zawiera chronologiczne ujęcie zdarzeń, zaś księga główna zawiera zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym (art. 15 ust. 1 ustawy). Na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządza się na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej (zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości).

W zakresie posiadanych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego (Wydział Księgowości)

Nieprawidłowości stwierdzone w rezultacie kontroli posiadanych przez Miasto akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego w głównej mierze dotyczyły uchybień w ewidencji majątku zbywanego w zamian za udziały, w tym:

- Widzewskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (WTBS) - przeniesienie, w zamian za objęcie udziałów, własności 9 nieruchomości gruntowych, 6 w 2020 roku oraz 3 w 2021 roku, o wartości odpowiednio 1.356.800 zł oraz 1.388.240,72 zł (razem 2.745.040,72 zł);
- Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta sp. z o.o. - przeniesienie, w zamian za objęcie udziałów, własności 2 nieruchomości gruntowych w 2020 roku, o wartości 1.853.000,00 zł.

W kontrolowanych przypadkach stwierdzono brak wyksięgowania z ewidencji majątkowej działek wniesionych aportem, co skutkowało zawyżeniem stanu majątkowego o 1.388.240,72 zł dla działek wniesionych do WTBS w zamian za udziały w roku 2021. Z drugiej strony stwierdzono także niewykazywanie w ewidencji rzeczywistego stanu majątkowego na kwotę 3.209.800 zł, w okresie poprzedzającym wniesienie udziałów w 2020 roku (6 działek WTBS i 2 działki Port Lotniczy). Dotyczy to sytuacji, w której przed przeniesieniem własności działek przeznaczonych pod aport nie były one w ogóle ujęte w ewidencji majątkowej.

Powyższe uchybienia stwierdzono także w stosunku do działek gruntu oddanych w dzierżawę Spółce Port Lotniczy, tworzących nieruchomość gruntową, z której część działek wydzierżawiono, a część była przedmiotem opisanego wyżej aportu. W stosunku do działek wydzierżawionych skutek finansowy wyrażający się nieujęciem ich wartości w księgach rachunkowych wyniósł łącznie 1.748.887,75 zł. Sumując całkowity wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości w ramach zakresu objętego kontrolą to 6.346.128,47 zł, z tego zawyżenie stanu majątkowego 1.388.240,72 zł, zaniżenie 4.957.887,75 zł (3.209.000,00 zł+1.748.887,75 zł).

Powyższe naruszało 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, a także art. 24 ww. ustawy z którego wynika że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

W zakresie rozrachunków i roszczeń (Wydział Budżetu, Wydział Księgowości)

1. Wskazane w protokole kontroli dowody księgowe odzwierciedlające zobowiązania ujęte na koncie 201 w grudniu 2021 roku i w styczniu 2022 roku, zostały przekazane do Wydziału Księgowości z naruszeniem zasad wskazanych w § 8 pkt 11 zarządzenia nr 9169/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 grudnia 2021 roku w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi. Z powołanej regulacji wynikało, że zatwierdzone pod względem merytorycznym dowody księgowe należy przekazywać do Wydziału Księgowości z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym na ich sprawdzenie pod względem formalno-rachunkowym i dokonanie zapłaty w wymaganym terminie – nie później niż na 5 dni roboczych przez wymaganym terminem płatności.
2. Stwierdzono nieprawidłowość w zakresie figurowania w księgach rachunkowych Urzędu Miasta w Łodzi na koniec roku 2021 salda Ma konta 226 - Długoterminowe należności budżetowe. Z treści polityki rachunkowości wynikało, że konto 226 jest prowadzone w Wydziale Księgowości i w Wydziale Finansowym. Saldo na dzień 31 grudnia 2021 roku konta 226 w księgach Wydziału Księgowości wynosiło 23.618.306,98 zł i dotyczyło przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości Skarbu Państwa. Zaś Wydział Finansowy na koniec roku 2021 wykazał saldo konta 226 w wysokości 237.743.219,40 zł, z tego: - 226-2-20-3K – Wn 25.171.359,94 zł, - 226-2-20-3J – Wn 498.582,65 zł, - 226-1-20-3K – Ma 121.236,51 zł, Wn 212.194.513,32 zł, per saldo 212.073.276,81 zł.

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 (tekst jednolity Dz. U z 2020 r., poz. 342) - konto 226 może wykazywać saldo Wn, które oznacza wartość długoterminowych należności, nie przewidziano salda Ma konta. Pracownik merytoryczny wyjaśnił, iż saldo Ma na kwotę 121.236,51 zł stanowiło 176 kont w wyniku ujawnionego błędu w działaniu systemu. W momencie księgowania odpisu pierwszej raty system dokonał odpisania całej należności z konta 226. W związku z powyższym błąd został zgłoszony do Wykonawcy systemu w celu wyeliminowania go na przyszłość. Ponadto saldo Ma zostało rozliczone przez Wydział Finansowy w roku 2022.
3. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykazywania należności długoterminowych (konto 226) w bilansie jednostki budżetowej za 2021 rok. W „bilansie cząstkowym”, sporządzonym przez Wydział Finansowy w pozycji III - *Należności długoterminowe*, kwota salda konta 226 powinna zostać pomniejszona o należności płatne w roku następnym – 2022, które zgodnie z definicją należności krótkoterminowych wskazaną w art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy o rachunkowości (należności płatne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego - w tym wypadku 31 grudnia 2021 roku) są należnościami krótkoterminowymi, a nie długoterminowymi. Wartość o jaką jednostka pomniejszyła należności długoterminowe to 7.515.232,02 zł. Ustalono jednak,

iz należności z tytułu opłat za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na kwotę 212.073.276,81 zł (per saldo) nie zostały skorygowane o te płatne w roku następnym. W wyniku czego należności długoterminowe i krótkoterminowe zostały w sposób niewłaściwy zaprezentowane w sprawozdaniu finansowym jednostki.

Z kolei Wydział Księgowości w „bilansie cząstkowym”, w pozycji III *Należności długoterminowe*, wykazał całe saldo konta 226. Na saldo to - 23.618.306,98 zł składały się również należności, które zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy o rachunkowości są należnościami krótkoterminowymi. W związku z powyższym, w bilansie za rok 2021 należności krótkoterminowe winny być wykazane w kwocie wyższej o te należne w roku 2022, a długoterminowe winny być pomniejszone o tę wartość. W rozporządzeniu 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 opisie zasad funkcjonowania konta 226 znajduje się jedynie zapis, iż na stronie Ma konta 226 ujmuje się w szczególności przeniesienie należności długoterminowych do krótkoterminowych, w korespondencji z kontem 221. Powyższe oznacza konieczność oceniania krótko i długoterminowych należności przez pryzmat definicji z art. 3 ust. 1 pkt 18 lit. c ustawy o rachunkowości.

4. Ewidencja należności Skarbu Państwa stanowiących dochód przyszłych okresów z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności była prowadzona na kontach 226 i 225, co pozostawało w sprzeczności zarówno 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, jak również z obowiązującymi w jednostce regulacjami wewnętrznymi. Na stronie Wn konta 226 księgowano należności z ww. tytułu w korespondencji z kontem 225 jako zobowiązania wobec Skarbu Państwa. Zapis taki prowadził do wykazywania zobowiązań z tytułu niezrealizowanych przychodów budżetowych, które w rzeczywistości nie mają takiego charakteru. Zgodnie z faktycznym przebiegiem operacji gospodarczych zaksięgowanie przychodu, który z powodu okoliczności niezależnych od woli jednostki nie może być osiągnięty, nie może także powodować powstania zobowiązania z tytułu wykonywania czynności w cudzym imieniu. W przypadku realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w tym poboru opłat na rzecz Skarbu Państwa - należność, tym bardziej przyszłych okresów, nie może być rozpatrywana jako zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego. Zobowiązanie powstanie dopiero w momencie osiągnięcia przychodu - bez jego przekazania na rzecz zlecającego (Skarbu Państwa) w należnej mu wysokości. Samo bowiem naliczenie przypisu, przy braku wpłaty, powoduje powstanie jedynie należności zaległej albo, jak w omawianym przypadku, należności przyszłych bez powstawania jakiegokolwiek zobowiązania JST. Wykazując zatem saldo Ma konta 225 jednostka nieprawidłowo wykazała posiadane zobowiązanie, co

skutkowało zaprezentowaniem w sposób nierzetelny sytuacji finansowej jednostki budżetowej w sprawozdaniach finansowych w tym zakresie.

5. Na podstawie zapisów dokonanych na koncie 080 - Środki trwałe w budowie, oraz dokumentacji źródłowej dla losowo wybranej próby - stwierdzono niebieżące rozliczanie zadań inwestycyjnych poprzez: naruszenie terminów związanych z przyjęciem środka trwałego w budowie w poczet środków trwałych oddanych do użytkowania oraz utrzymywanie w ewidencji ww. konta zadań inwestycyjnych, których zakończenie z przyczyn obiektywnych nie było możliwe:
 - współfinansowanie modernizacji i budowy boisk osiedlowych – zadanie realizowane w latach 2002-2003 bez efektu ewidencyjnego na koncie 011. Wyksięgowane z inwestycji w dniu 12 sierpnia 2021 roku, tj. 17 lat od ostatniego poniesionego kosztu. Łączna wartość kosztów niezasadnie obciążających saldo Wn konta 080 - 410.095,94 zł;
 - remont Szkoły Podstawowej „Mileszki” – zadanie dotyczące opracowania dokumentacji projektowej w zakresie robót budowlanych „Zabudowa tarasu budynku Szkoły Podstawowej „Mileszki”. Zadanie niezasadnie wydzielone, stanowiące część nakładów finansowych zadania pod nazwą Zabudowa tarasu budynku Szkoły Podstawowej „Mileszki”. Koszt 9.4000,00 zł. Wartości nakładów przeksięgowano między zadaniami w czasie kontroli. Ponadto, w 2021 roku poniesiono koszty robót budowlanych w kwocie 59.256,26 zł, które następnie odebrano protokołem z dnia 15 września 2020 roku. Mimo odbioru nie dokonano zwiększenia wartości środka trwałego, na którym wykonane zostały prace;
 - zabudowa tarasu budynku Szkoły Podstawowej „Mileszki”, zlokalizowanej w Łodzi przy ul. Pomorskiej - zadanie polegające na rozbudowie istniejącego budynku Szkoły Podstawowej „Mileszki” przy ul. Pomorskiej w Łodzi, o całkowitej wartości nakładów 460.615,00 zł. Zadanie zakończone protokołem odbioru końcowego bez przeniesienia dokonanych ulepszeń na środki trwałe;
 - prosto na przystanek – wybudowanie ścieżki do przystanku tramwajowego, wartość zadania 105.438,00 zł, protokolarny odbiór chodnika do eksploatacji 24 grudnia 2020 roku, przyjęcie na stan środków trwałych dokumentem OT/INW/2021/00015 nastąpiło w dniu 11 czerwca 2021 roku, okres pomiędzy odbiorem i przyjęciem do środków trwałych - 5 miesięcy 16 dni;
 - bezpieczny plac zabaw dla psów - wartość zadania 91.230,00 zł, protokolarny odbiór placu 23 grudnia 2019 roku, przyjęcie na stan środków trwałych dokumentem OT/INW/2021/00001 w dniu 26 lutego 2021 roku, okres pomiędzy odbiorem i przyjęciem do środków trwałych ponad 26 miesięcy;
 - schronisko dla zwierząt ul. Opolska – zadanie realizowane w latach 2010-2016 bez efektu ewidencyjnego na koncie 011. Wyksięgowane z inwestycji w dniu 16 marca 2022 roku, tj. 5 latach i 8 miesiącach od ostatniego poniesionego kosztu. Łączna wartość kosztów niezasadnie obciążająca saldo Wn konta 080 - 367.986,39 zł, Nadto, należy podkreślić, że trwałe zaniechanie realizacji inwestycji wiąże się z koniecznością wyłączenia z ksiąg rachunkowych nakładów na nią poniesionych ujętych na koncie środka trwałego w budowie (080), jednak nie bezpośrednio poprzez ich przeniesienie

na fundusz jednostki (800), lecz poprzez odpisanie ich w ciężar pozostałych kosztów operacyjnych (761).

Niebieżące rozliczanie zadań inwestycyjnych doprowadziło do nieujmowania w okresie sprawozdawczym wszystkich zdarzeń, które danego okresu dotyczyły, niezgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

6. Stwierdzano, że na koncie 909 - Rozliczenia międzyokresowe, zaewidencjonowano oprócz należących do tej kategorii rozliczeń z tytułu wpływu otrzymanej w grudniu subwencji na styczeń roku następnego (Ma 58.713.785,00 zł) oraz dotacji nierozliczonych do końca roku (Ma 3.485.000,00 zł) – także skutki wyceny kredytów/pożyczek według skorygowanej ceny nabycia (Wn 5.066.110,28 zł.).

Stosownie do przepisów art. 28 ust. 1 ustawy o rachunkowości, aktywa i pasywa wycenia się nie rzadziej niż na dzień bilansowy w sposób następujący: zobowiązania - w kwocie wymagającej zapłaty, z zastrzeżeniem pkt 8a; zobowiązania finansowe (pkt 8a) mogą być wyceniane według skorygowanej ceny nabycia, a jeżeli jednostka przeznacza je do sprzedaży w okresie do 3 miesięcy, to według wartości rynkowej lub inaczej określonej wartości godziwej.

Zgodnie z omawianą ustawą, zastosowanie skorygowanej ceny nabycia do wyceny powyższych pozycji bilansowych nie jest obowiązkowe. Ustawa pozostawia jednostce możliwość wyboru metod wyceny. Jednak w art. 28b ust. 1 ustawy o rachunkowości, ustawodawca wskazał, że mogą nie stosować przepisów wydanych na podstawie art. 81 ust. 2 pkt 4 (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych) jedynie jednostki, które za poprzedni rok obrotowy nie przekroczyły co najmniej dwóch z następujących trzech wielkości:

- 1) 25.500.000,00 zł - w przypadku sumy aktywów bilansu na koniec roku obrotowego,
- 2) 51.000.000,00 zł - w przypadku przychodów netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy,
- 3) 50 osób - w przypadku średniorocznego zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty

Ustęp 2 art. 28b ww. ustawy stanowi, że przepisu ust. 1 nie stosuje się do jednostek, o których mowa w art. 3 ust. 1e pkt 1-6, oraz jednostek mikro. Jednostki, które wskazuje w tym przepisie ustawa to:

- 1) jednostki, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy;
- 2) jednostki zamierzające ubiegać się albo ubiegające się o zezwolenie na wykonywanie działalności na podstawie przepisów, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy, lub wpis do rejestru zarządzających ASI na podstawie przepisów o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi;
- 3) alternatywne spółki inwestycyjne w rozumieniu przepisów o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami

inwestycyjnymi, w tym uprawnione do posługiwania się nazwą "EuVECA" albo "EuSEF";

- 4) emitenci papierów wartościowych dopuszczonych, emitenci zamierający ubiegać się lub ubiegający się o ich dopuszczenie do obrotu na jednym z rynków regulowanych Europejskiego Obszaru Gospodarczego;
- 5) emitenci papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu w alternatywnym systemie obrotu;
- 6) krajowe instytucje płatnicze;
- 7) instytucje pieniądza elektronicznego.

Z powyższego wynika zatem, że jednostki samorządu terytorialnego nie podlegały wyłączeniu od stosowania przedmiotowej wyceny zobowiązań, według skorygowanej ceny nabycia. Miasto Łódź z uwagi na przekroczenie trzech wielkości wymienionych w art. 28b ust. 1 pkt 1 do 3 ustawy o rachunkowości, potencjalnie jest zobowiązane do stosowania rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 grudnia 2001 roku w sprawie szczegółowych zasad uznawania, metod wyceny, zakresu ujawniania i sposobu prezentacji instrumentów finansowych. Rozporządzenie to, w § 18 ust. 1 przewiduje obligatoryjne zastosowanie skorygowanej ceny nabycia do wyceny zobowiązań finansowych, z wyjątkiem przeznaczonych do obrotu lub stanowiących instrumenty pochodne o charakterze zobowiązań finansowych.

W polityce rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniem Prezydent Miasta Łodzi nr 4604/VIII/20 z dnia 15 lipca 2020 roku w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi, w § 21 wskazano, że zobowiązania finansowe z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji wycenia się nie rzadziej niż na koniec kwartału w kwocie wymaganej zapłaty, przy czym odsetki (zarówno zapłacone, jak i naliczane) ewidencjonuje się w księgach rachunkowych Urzędu jako jednostki budżetowej. Regulacje wewnętrzne w zakresie wyceny zobowiązań finansowych dostosowano zarządzeniem nr 355/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 24 lutego 2022 roku zmieniającym zarządzenie w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku, gdzie w § 21 dodano zapis, iż zobowiązania finansowe z tytułu kredytów, pożyczek i obligacji na dzień bilansowy wycenia się według skorygowanej ceny nabycia, przy czym różnice wynikające z wyceny ewidencjonuje się w księgach rachunkowych budżetu Miasta Łodzi (JST).

Zaznaczyć jednak należy, że nie dokonano aktualizacji § 17 zasad rachunkowości jednostki, w którym wskazano, że zasady wyceny aktywów i pasywów w księgach rachunkowych budżetu wynikają z przyjętych zasad rachunkowości, tj. w kwocie wymaganej zapłaty, przy czym skutki wyceny ujmowane są w księgach rachunkowych Urzędu jako jednostki budżetowej, z wyjątkiem różnic kursowych naliczonych i zrealizowanych od zaciągniętych kredytów w walutach obcych, które ujmuje się w księgach budżetu Miasta Łódź i wykazuje jako wynik na operacjach niekasowych.

Tym samym w polityce rachunkowości znajdują się dwa zapisy dotyczące ujmowania skutków wyceny zobowiązań finansowych. Z jednego wynika, iż koszty/przychody finansowe wynikające z dokonanej wyceny według skorygowanej ceny nabycia ujmowane są w księgach rachunkowych budżetu

Miasta – organu, a z drugiego zapisu, że w księgach Urzędu Miejskiego w Łodzi.

Jednostka wyniki wyceny ujmowała na koncie 909 - Rozliczenia międzyokresowe, którego saldo stanowi wydatki lub dochody przyszłych okresów sprawozdawczych, co wynika z przepisów 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. Stosowane przez jednostkę konto 909 może wykazywać saldo Wn i Ma (nierozliczane per saldem), dlatego kontrolowany powinien zapewnić dodatkowy podział syntetyczny (dwa lub więc kont 909) lub analityczny (jedno konto posiadające księgę pomocniczą dzielącą aktywa i pasywa rozliczeń międzyokresowych oraz rodzaj ewidencjonowanych na tym koncie operacji).

Kiedy zobowiązanie według wartości nominalnej jest wyższe niż zobowiązanie według skorygowanej ceny nabycia, to wynik ten stanowi przychody finansowe. Z kolei kiedy zobowiązanie finansowe według wartości nominalnej jest mniejsze/nizsze od zobowiązania według skorygowanej ceny nabycia – to skutki wyceny stanowią koszty finansowe. Skutki tej wyceny ujmuje się w rachunku zysków i strat okresu sprawozdawczego. Efektem wyliczeń dokonanych przez jednostkę było uzyskanie kosztów w wysokości 5.066.110,28 zł, stąd saldo Wn konta 909. I niewątpliwie na stronie Wn tego konta - zgodnie z jego opisem - ujmuje się w szczególności koszty finansowe okresu sprawozdawczego stanowiące jednak wydatki przyszłych okresów czego nie można powiedzieć o kosztach powstałych wskutek wyceny wg skorygowanej ceny nabycia. Zatem, ujmowanie skutków wyceny mających charakter niekasowy w księgach budżetu Miasta, który realizowany jest kasowo było nieprawidłowe.

W świetle powołanych wyżej przepisów, niewątpliwie może nasuwać się wniosek o konieczności stosowania metod wyceny opartej o efektywną stopę procentową (IRR) w celu ustalenia skumulowanej kwoty dyskonta aktywów finansowych i zobowiązań finansowych w kontekście przepływów pieniężnych i oceny rentowności. Mimo tego, warto jednak wziąć pod rozwagę znaczenie także innych przepisów, stanowiących *lex specialis* w stosunku do przepisów ustawy o rachunkowości, do których to przepisów z całą pewnością należy zaliczyć przepisy ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych. Wykładnia przepisów zarówno samej ustawy, jak i rozporządzeń wydanych na jej podstawie - tj. 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, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144 ze zm.)⁴⁰, rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów

⁴⁰ Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.).

publicznych w zakresie operacji finansowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 652) - pozwala stwierdzić, iż zobowiązania finansowe jednostki wykazuje się w wartości nominalnej bez możliwości korygowania ich wielkości, jeżeli korekcie tej nie towarzyszy realny przepływ pieniężny (wyjątek stanowi umorzenie). Innymi słowy, z uwzględnieniem nielicznych wyjątków, które i tak powodują tylko odsunięcie w czasie realizacji przyływów, budżet JST ma wyłącznie charakter kasowy. Powstaje zatem realna kolizja w stosowaniu przepisów ustawy o rachunkowości, które z jednej strony nakazują ujawnienie w ewidencji zmian w wartości wycenianych aktywów finansowych i zobowiązań finansowych odnoszonych w ciężar rachunku zysków i strat, w kontrze do przepisów określających reguły funkcjonowania budżetu. Budżet natomiast nie przewiduje rozliczeń prowadzących do ujmowania w nim jakichkolwiek przychodów i kosztów, także tych powstałych w następstwie np. korygowania wartości posiadanego zobowiązania finansowego. Konkludując uzasadniony jest wniosek podważający zasadność ujmowania w ewidencji budżetu, jak również w jego bilansie - przychodów i kosztów (efektów korekty wyceny), z uwagi na brak podstaw legalnych do ich prowadzenia przy ewidencji organu. Natomiast powoływanie się na postanowienia ustawy o rachunkowości w świetle obowiązujących przepisów, zawsze wymaga wyraźnego zhierarchizowania podstawowych aktów prawnych definiujących funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, postrzeganych jako szczególne podmioty występujące w obrocie gospodarczym, wobec których ustawa o rachunkowości powinna być stosowana z uwzględnieniem zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, o czym stanowi art. 40 ustawy o finansach publicznych - jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Plany 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 powinny uwzględniać, że: (1) dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą; (2) ujmuje się również wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków; (3) odsetki od nieterminowych płatności nalicza się i ewidencjonuje nie później niż na koniec każdego kwartału; (4) wyceny składników aktywów i pasywów wyrażonych w walutach obcych dokonuje się nie później niż na koniec kwartału. Szczególne zasady rachunkowości dla jednostek, o których mowa w ust. 2, dotyczą: (1) ewidencji wykonania budżetu; (2) ewidencji wykonania budżetu w układzie zadaniowym; (3) ewidencji aktywów trwałych stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; (4) wyceny poszczególnych składników aktywów i pasywów; (5) sporządzania sprawozdań finansowych oraz odbiorców tych sprawozdań.

W zakresie sprawozdawczości budżetowej

1. Sprawozdanie Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych samorządowej jednostki budżetowej, za okres od dnia 1 stycznia 2021 roku do dnia 31 grudnia 2021 roku, sporządzono niezgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz.

1564 ze zm.). W pozycji dział 758, rozdział 75815, § 2980, w kolumnach należności oraz dochody wykonane i dochody otrzymane wykazano wartości ujemne, odpowiednio kwotę -6.673.077,78 zł (należności) oraz -5.841.857,31 zł (dochody wykonane i otrzymane).

Ustawa o finansach publicznych nie przewiduje wykazywania dochodów ujemnych, ze względu na kasowy charakter ich realizacji. Wartość ujemną w sprawozdaniu Rb-27S prawodawca przewidział jedynie w pozycji Należności, gdzie w Instrukcji sporządzania sprawozdań RB-27S wskazano, że wykazuje się salda początkowe (należności pozostałych do zapłaty pomniejszone o nadpłaty) powiększone o kwoty przypisów należności z tytułu dochodów budżetowych, po zmniejszeniu ich o kwoty odpisów. Jeśli kwota nadpłat i odpisów przewyższa kwotę należności pozostałych do zapłaty i przypisów, to różnicę wykazuje się w wartości ujemnej. Wykazanie należności na minus wiąże się z zobrazowaniem należności uwzględniającej salda roku poprzedniego i innych operacji wpływających na stan należności. Zasada ta nie dotyczy jednak dochodów wykonanych, tu bowiem wykazuje się jedynie dane dotyczące danego roku budżetowego.

Uwzględniając fakt, że w dniu 25 stycznia 2021 roku jednostka posiadała już wiedzę co do wpłaconych środków w dniu 28 grudnia 2020 roku, to uznać należy, że nie stanowiły one wpłat do wyjaśnienia, lecz dochody wykonane tego roku z tytułu sprzedaży nieruchomości i w tej pozycji sprawozdania należało je ująć.

2. Sprawozdania jednostkowe Rb-28S - z wykonania planu wydatków budżetowych, dla Urzędu Miasta Łodzi, za okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 marca 2021 roku, od początku roku do dnia 30 czerwca 2021 roku, od początku roku do dnia 30 września 2021 roku oraz od początku roku do dnia 31 grudnia 2021 roku (roczne), zostały zatwierdzone przez Wiceprezydenta Miasta Łodzi odpowiednio w dniach: 16 kwietnia 2021 roku, 19 lipca 2021 roku, 18 października 2021 roku oraz 10 lutego 2022 roku. Powyższe stanowiło naruszenie przepisów zawartych w załączniku nr 40 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.), który określał terminy przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ww. regulacjami przedmiotowe sprawozdania budżetowe powinny być sporządzone odpowiednio do dnia: 12 kwietnia 2021 roku, 12 lipca 2021 roku, 11 października 2021 roku oraz 1 lutego 2022 roku.

W zakresie ewidencji składników majątkowych i inwentaryzacji

1. Na podstawie zbiorów (zasobów) obejmujących: [1] analityczną ewidencję środków trwałych grupa 0 – grunty; [2] wyciąg z ewidencji zasobu nieruchomości Miasta Łodzi - dokonano weryfikacji danych prezentowanych w pierwszym z wymienionych zbiorów, badając treść zapisu księgowego pod kątem jego sprawdzalności i rzetelności, tj. potwierdzenia że dokonany zapis odzwierciedla stan rzeczywisty. Analizy dokonano w celu pozyskania informacji o sposobie i jakości przeprowadzonej przez jednostkę inwentaryzacji gruntów, po uprzednim zweryfikowaniu poprawności rozliczenia wyniku tej

inwentaryzacji w księgach rachunkowych. Z uwagi na liczbę danych, tj. 10.223 pozycji ewidencji analitycznej środków trwałych, czynności kontrolne przeprowadzono z wykorzystaniem elektronicznych technik wspierania analiz, co umożliwiło porównanie danych w ramach całej badanej populacji. Czynności sprawdzające przeprowadzono w trzech obszarach:

- weryfikacja danych pod względem możliwości ich identyfikacji;
- łączenia danych ewidencji środków trwałych z zasobem – docelowa weryfikacja prowadząca do ustalenia poprawności ujęcia w księgach rachunkowych składników majątkowych Miasta Łodzi znajdujących się w zasobie nieruchomości komunalnych;
- powtórzenia środków trwałych w analitycznej ewidencji środków trwałych grupa 0 – grunty, wprowadzanych do ewidencji księgowej pod różnymi numerami inwentarzowymi.

W wyniku weryfikacji przeprowadzonej na 10.223 obiektach inwentarzowych⁴¹ stwierdzono:

- w 82 przypadkach brak możliwości zidentyfikowania działki lub działek zaewidencjonowanych pod konkretnym numerem inwentarzowym;
- w 393 przypadkach działki nie zostały powiązane z ewidencją gruntów i budynków;
- dla 71 par działek stwierdzono powtórzenie zapisu.

Rezultat ww. kontroli elektronicznej poddano skalowaniu wybierając próbę kontrolną obejmującą:

- 10 numerów inwentarzowych dla pierwszego obszaru;
- 23 działki gruntu dla drugiego obszaru;
- 30 par (60) numerów inwentarzowych dla trzeciego obszaru.

Stanowiło to odpowiednio 12,20%, 5,85% oraz 42,25% rezultatu kontrolnego osiągniętego w każdym z tych obszarów (10/82, 23/393, 30/71).

- 1) Identyfikacja składników majątkowych (ustalenie i powiązanie numeru inwentarzowego z konkretnym składnikiem majątkowym – nieruchomością gruntową). W próbie 10 numerów inwentarzowych dla 8 z nich nie zidentyfikowano jakie obiekty (działki lub grupa działek) oznaczono tymi numerami. Kontrolowany nie przedłożył także dowodu weryfikacji ww. obiektów po kątem ustalenia jakie składniki majątku składają się na dany obiekt oraz czy zostały one zweryfikowane z posiadaną dokumentacją źródłową. Wobec pozostałych dwóch numerów inwentarzowych obiekty oznaczone tymi numerami zostały zidentyfikowane przez jednostkę w oparciu o nieksięgową ewidencję pomocniczą. Tym samym, na próbie liczącej 10 przypadków w 8 stwierdzono nieprawidłowe (nieidentyfikowalne) opisanie środka trwałego wyrażające się brakiem możliwości powiązania numeru inwentarzowego z konkretnym obiektem. Stanowiło to 80% wyniku przyjętego do próby. Nieprawidłowości dotyczyły następujących numerów pozycji ewidencji majątkowej (zakres objęty próbą):

⁴¹ Liczba pozycji uległa zwiększeniu do 10.439 z chwilą rozgrupowania zbiorczych środków trwałych.

- numer inwentarzowy MM-000604, opis środka trwałego „Okołowice – grunt na ter. podstawowym, pow. 1021 m²”, wartość księgowa brutto 2.077,48 zł (nie wskazano na podstawie jakiego dokumentu zinwentaryzowano środek trwały, w tym w jaki sposób, powiązано nr inwentarzowy z tym środkiem – brak danych dotyczących nr działki lub działek umożliwiające weryfikację składnika);
- numery inwentarzowe MM-000780, MM-001993 oraz MM-001435, opis środka trwałego „zielen na terenie GOŚ”, o łącznej wartości księgowej brutto 1.517.089,86 zł (nie przedłożono do kontroli dokumentacji pozwalającej na powiązanie numeru inwentarzowego ze środkiem trwałym). Ponadto, po zakończonych czynnościach kontrolnych, pismem znak: DSR-BAWiK-I.1710.3.2023 poinformowano, że ww. środki trwałe zostały błędnie zakwalifikowane do grupy 0 – grunty, co spowodowało zawyżenie pozycji bilansu II.1.1. - Grunty, o wartość 1.517.089,86 zł;
- numer inwentarzowy MM-005694, opis środka trwałego „grunt, ul. Krajowa bez numeru dz. 47/32 i 47/42”, wartość księgowa brutto 108.884,14 zł; numer inwentarzowy MM-006343, opis środka trwałego „grunt ul. Pomorska397/399”, wartość księgowa brutto 63.719,14 zł; numer inwentarzowy MM-006833, opis środka trwałego „grunt, ul. Konstytucyjna 1”, wartość księgowa brutto 1.565.500,00 zł (pomimo potwierdzenia protokołami weryfikacji posiadania składnika majątkowego nie wskazano na podstawie jakiego dokumentu zinwentaryzowano środek trwały, w tym w jaki sposób, przy istniejącym opisie, powiązано nr inwentarzowy z tym środkiem. – brak danych dotyczących nr działki lub działek oraz obrębu ich lokalizacji umożliwiające weryfikację składnika);
- numer inwentarzowy MM-003772, opis środka trwałego „grunt ul. Lumumby 22/26”, wartość księgowa brutto 4.240.000,00 zł, (nieistniejący środek wymagający zdjęcia z ewidencji majątkowej, wykazany w bilansie Urzędu Miasta Łodzi, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 - zawyżenie stan majątku o kwotę 4.240.000,00 zł);

Łączny wymiar finansowy ww. nieprawidłowości to **7.497.270,62 zł**, z tego wartość ewidencyjna niezidentyfikowanych środków trwałych stanowi 1.740.180,76 zł. Natomiast wartość środków trwałych wykazanych w grupie 0 – grunty, które nie powinny znajdować się w tej grupie na dzień bilansowy i po przeprowadzonej inwentaryzacji, wyniosła 5.757.089,86 zł.

Powyższe ustalenia dowodzą, że za okres bilansowy przypadający na dzień 31 grudnia 2021 roku, salda kont bilansowych środków trwałych były niezgodne ze stanem faktycznym (kwota 5.757.089,86 zł) albo nie były zweryfikowane z tym stanem (kwota 1.740.180,76 zł). Powyższe świadczy również o nieprawidłowym przeprowadzeniu inwentaryzacji, która przy dochowaniu przewidzianych dla niej procedur doprowadziłaby do urealnienia salda ww. kont, poprzez weryfikację stanu księgowego z dokumentacją źródłową (art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości). Wniosek ten wywiedziono na podstawie przedłożonych danych, tj. wydruku z ewidencji majątkowej wg stanu na dzień 31 grudnia 2021 roku dla konta 011, weryfikowanego z bilansem jednostki, ujawniającym stan po przeprowadzonej w tym samym roku inwentaryzacji; dokumentacji inwentaryzacyjnej oraz na podstawie wyjaśnień złożonych przez jednostkę.

- 2) Zgodność ewidencji księgowej z ewidencją zasobu nieruchomości komunalnych. Spośród próby liczącej 23 działki wybrane z 393 działek gruntu niepowiązanych z zasobem nieruchomości, brak tego powiązania potwierdzono w 20 przypadkach, co stanowiło 86,96% trafności dla przyjętej próby. Jak ustalono w wyniku kontroli, brak zgodności ww. ewidencji spowodowany był zaniechaniami w zakresie aktualizacji stanu majątkowego ujętego w księgach rachunkowych w stosunku do faktycznych zmian jakie zaszły w tym okresie w strukturze własnościowej (zarówno w momencie zbywania majątku, jak również jego inwentaryzacji przeprowadzonej w 2021 roku). Stwierdzone przypadki dotyczyły głównie przeniesienia własności działek w następstwie ich zbycia lub wniesienia w postaci aportu do spółki prawa handlowego bez efektu w analitycznej ewidencji środków trwałych, w postaci wyksięgowania tego środka trwałego w okresie do dnia 31 grudnia 2021 roku. Wykaz działek gruntu objętych weryfikacją, w stosunku do których stwierdzono ich zbycie przedstawiono w tabeli poniżej.

lp	Numer inwentarzowy	Nr działki	Powierzchnia (ha)	Data aktu przenoszącego własność	Data zdjęcia ze stanu ewidencyjnego	Wartość nieruchomości (zł)
1	2	3	4	5	6	7.00
1	MM-023373	W34-138/37	0,0184	27.09.2021	14.12.2022	136.120,86
2	MM-023374	W34-138/38	0,0096	27.09.2021	14.12.2022	27.312,79
3	MM-023375	W34-138/39	0,0392	27.09.2021	14.12.2022	64.646,51
4	MM-021678	S1-253/2	0,0194	16.09.2021	30.12.2022	107.870,67
5	MM-023367	W34-138/31	0,7965	27.09.2021	14.12.2022	1.314.467,55
6	MM-023368	W34-138/32	0,2039	27.09.2021	14.12.2022	336.418,50
7	MM-023369	W34-138/33	0,5809	27.09.2021	14.12.2022	958.554,30
8	MM-023727	W39-40/5	0,0646	27.09.2021	14.12.2022	106.547,27
9	MM-023728	W39-40/6	0,0437	27.09.2021	14.12.2022	72.075,47
10	MM-023729	W39-40/7	0,2812	27.09.2021	14.12.2022	464.074,05
11	MM-023718	W39-40/10	0,0067	27.09.2021	14.12.2022	10.992,60
12	MM-023719	W39-40/11	0,0162	27.09.2021	14.12.2022	26.717,13
13	MM-023720	W39-40/12	0,1285	27.09.2021	14.12.2022	212.081,10
14	MM-023726	W39-40/18	0,0125	27.09.2021	14.12.2022	20.636,72
15	MM-023734	W39-41/12	0,7345	27.09.2021	14.12.2022	1.212.154,35
16	MM-023735	W39-41/13	0,1641	27.09.2021	14.12.2022	270.859,05
17	MM-023736	W39-41/14	0,9375	27.09.2021	14.12.2022	1.547.139,00
18	MM-017974	B54-124/1	0,0934	12.07.2021	31.12.2022	516.123,58
19	MM-017980	B54-6/2	0,0939	12.07.2021	31.12.2022	522.043,97
20	MM-017981	B54-6/5	0,0630	12.07.2021	31.12.2022	350.073,17
Razem						8.276.908,64

Łączny wymiar finansowy dla ww. nieprawidłowości to kwota **8.276.908,64** zł, w całości powodująca zawyżenie danych bilansu sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021 roku, w pozycji 1.1. Grunty. Powyższe nie zostało ujawnione także podczas inwentaryzacji. W wyniku weryfikacji dokumentacji źródłowej, w trybie art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, zbycie składnika majątkowego w postaci gruntów powinno być ujawnione, jeżeli ujawnienia takiego nie dokonano w momencie tego zbycia. Jedyną okolicznością uzasadniającą w omawianym przypadku brak zmian stanu majątkowego byłoby niewpisanie do KRS uchwały podwyższającej kapitał w związku z wniesieniem aportu do spółki. W odniesieniu jednak do podanych wyżej działek nie stwierdzono aby taka sytuacja zaistniała. W związku z powyższym, w następstwie opisanych wyżej zaniechań w ewidencji księgowej Miasta Łodzi prezentowano nierzetelny stan ilościowy i wartościowy posiadanego majątku, co stanowiło dodatkowo naruszenie art. 24 ust. 2

ustawy o rachunkowości (nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych), spowodowane nieprawidłową organizacją przepływu informacji oraz nierzetelnym przeprowadzeniem inwentaryzacji.

- 3) Powtórzenia środków trwałych w ewidencji analitycznej środków trwałych grupa 0 – Grunty. Spośród wybranej próby 30 par działek (60 środków trwałych) charakteryzujących się różnymi numerami inwentarzowymi przy tożsamym opisie środka trwałego, tj. ten sam numer działki oraz jej lokalizacja ustalono, że 25 środków trwałych zostało podwójnie ujętych w ewidencji analitycznej środków trwałych. Powyższe stanowiło 83,33% potwierdzonych nieprawidłowości dla przyjętej próby. Zestawienie obiektów, co do których potwierdzono dwukrotne ujęcie w analitycznej ewidencji księgowej środków trwałych grupa 0 przedstawia poniższa tabela.

Lp.	Nr środka trwałego	Nazwa środka trwałego	KST	Wartość księgowa brutto	Powierzchnia (ha)
1	MM-009659	Działka Nr 65/6, Łódź, ul. Liściasta 69 a, pow. 0,0450 ha, B-4	33	9 849,81	0,0450
	MM-010745	Działka nr 65/6, Łódź, ul. Liściasta 69a, pow. 450m2, B-4	34	9 844,92	0,0450
2	MM-008949	Grunty zabudowane-tereny przy ul. Byszewskiej 1, Łódź, dz. 91/1, pow. 546m2, W-46	30	5 460,00	0,0546
	MM-010569	Działka nr 91/1, Łódź, ul. Byszewska 1, pow. 546m2, W-46	30	1 436,00	0,0546
3	MM-010002	Działka Nr 16/4, Łódź, ul. Rzgowska 50, pow. 0,3840 ha, G-14	32	6 664,00	0,3840
	MM-010439	Działka nr 16/4, Łódź, ul. Rzgowska 50, 3840m2, G-14	32	326 304,00	0,3840
4	MM-009647	Działka Nr 127/2, Łódź, ul. Retmańska 2, pow. 0,0393 ha, G-23	21	1 330,72	0,0393
	MM-010012	Działka Nr 127/2, Łódź, ul. Retmańska 2, pow. 0,0393 ha, G-23	32	15 300,00	0,0393
5	MM-009665	Działka Nr 350/7, Łódź, ul. Rz. Olechówka	70	14 404,97	0,0000
	MM-014904	Działka G25-350/7; pow. 0,0239ha; LD1M/00148519/4; udz. 1/1; RZEKA OLECHÓWKA	61	22 003,55	0,0239
6	MM-011082	Działka 31/1, Łódź, przy składowisku odpadów Łaskowice, G-53	33	26 270,00	0,0000
	MM-020106	Działka: G53-31/1, pow.: 0,5318ha, adres: Przy składowisku odpadów Łaskowice; Zespół przyrodniczo-kr	10	85 052,00	0,5318
7	MM-008942	Działka 230/2, Łódź, ul. Denna, pow. 536 m2 (0,0536 ha), P-35	30	58 671,02	0,0536
	MM-021454	Działka: P35-230/2, pow.: 0,0536ha, adres: Denna	42	78 726,14	0,0536
8	MM-009274	Działka nr 288/2, Łódź, ul. Gen. Ignacego Prądzyńskiego, pow. 0,0776 ha, P-35 (771m2 dzierżawa na Por	40	76 287,15	0,0776
	MM-021491	Działka: P35-288/2, pow.: 0,0776ha, adres: Gen. Ignacego Prądzyńskiego	42	113 709,86	0,0776
9	MM-014342	Działka nr 283/50, Łódź, ul. Rodziny Grohmanów, S-2	33	57 902,40	0,0000
	MM-021778	Działka: S2-283/50, pow.: 0,008ha, adres: Rodziny Grohmanów	33	44 395,38	0,0080
10	MM-014132	ul. Zbójnicka bez numeru działka 242 w obrębie W-8 o pow. 0,7183 ha KW	43	833 946,00	0,7183
	MM-022186	LD1M/00129475/4	43	1 181 154,55	0,7183
11	MM-008071	Działka: W8-242, pow.: 0,7183ha, adres: Zbójnicka	43	1 181 154,55	0,7183
	MM-022235	grunt ul. Brzezińska bez nr dz. 87 pow. 886m2 cel: rozbudowa cmentarza	50	107 230,00	0,0886
12	MM-014512	Działka: W10-87, pow.: 0,0886ha, adres: Brzezińska	10	167 530,92	0,0886
	MM-022818	Udział 5/12 w działce 165/1 tj. 435 m2 w łącznej pow. 1044 m2, Łódź, ul. Tuwima 73, W-24.	33	84 000,00	0,1044
13	MM-014833	Działka: W24-165/1, pow. 0,1044ha, adres: Juliana Tuwima 73	33	193 495,41	0,1044
	MM-023125	Działka 10/2; pow. 0,037ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	70 091,78	0,0370
14	MM-014835	Działka: W31-10/2, pow.: 0,037ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	70 091,78	0,0370
	MM-023127	Działka 11/1; pow. 0,0347ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	65 634,79	0,0347
15	MM-014836	Działka: W31-11/1, pow.: 0,0347ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	65 634,79	0,0347
	MM-023128	Działka 12/1; pow. 0,0701ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Papiernicza, W-31	40	132 506,01	0,0701
16	MM-014838	Działka: W31-12/1, pow.: 0,0701ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	132 506,01	0,0701
	MM-023129	Działka 13/1; pow. 0,0229ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	43 325,98	0,0229
17	MM-014840	Działka: W31-13/1, pow.: 0,0229ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	43 325,98	0,0229
	MM-023148	Działka 14/1; pow. 0,0226ha; LD1M/00158016/1; Udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	42 643,88	0,0226
18	MM-014842	Działka: W31-14/1, pow.: 0,0226ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	42 643,88	0,0226
	MM-023153	Działka 15/1; pow. 0,0231ha; LD1M/00043462/3; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	43 621,96	0,0231
19	MM-014843	Działka: W31-15/1, pow.: 0,0231ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	43 621,96	0,0231
	MM-023165	Działka 16/1; pow. 0,0684ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	129 360,11	0,0684
20	MM-014844	Działka: W31-16/1, pow.: 0,0684ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	129 360,11	0,0684
	MM-023184	Działka 18/1; pow. 0,1336ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	252 460,53	0,1336
21	MM-014845	Działka: W31-18/1, pow.: 0,1336ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	252 460,53	0,1336
	MM-023185	Działka 19/1; pow. 0,0547ha; LD1M/00158016/1; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	103 439,32	0,0547
22	MM-014846	Działka: W31-19/1, pow.: 0,0547ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	103 439,32	0,0547
	MM-023185	Działka: W31-19/1, pow.: 0,0547ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	103 439,32	0,0547
22	MM-014846	Działka 2/8; pow. 0,062ha; LD1M/00049753/2; udz. 1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	103 296,84	0,0620

	MM-023186	Działka: W31-2/8, pow.: 0,062ha, adres: Papiernicza	40	103 296,84	0,0620
23	MM-014847	Działka 20/1; pow. 0,0673ha; LD1M/00158016/1; udz.1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	127 164,68	0,0673
	MM-023187	Działka: W31-20/1, pow.: 0,0673ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	127 164,68	0,0673
24	MM-014860	Działka 29/12; pow. 0,077ha; LD1M/00048380/9; udz.1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	145 611,27	0,0770
	MM-023205	Działka: W31-29/12, pow.: 0,077ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	145 611,27	0,0770
25	MM-014861	Działka 29/44; pow. 0,1027ha; LD1M/00267968/6; udz.1/1; Łódź, Papiernicza, W-31	40	194 021,73	0,1027
	MM-023209	Działka: W31-29/44, pow.: 0,1027ha, adres: Droga wewnętrzna; Papiernicza	40	194 021,73	0,1027

Łączny wymiar finansowy dla ww. nieprawidłowości to kwota co najmniej 3.294.851,31 zł, powodująca zawyżenie danych bilansu sporządzonego na dzień 31 grudnia 2021 roku, w pozycji 1.1. - Grunty. Nieprawidłowość nie została ujawniona także podczas inwentaryzacji. Powodem powstania ww. błędów ewidencyjnych był w głównej mierze nieprawidłowy podział zadań pomiędzy komórkami organizacyjnym w następstwie czego każda z tych komórek, dysponując tym samym zasobem nieruchomości lub tożsamą jego częścią, wprowadziła do ewidencji środków trwałych kontrolowane przez siebie działki, mimo że były to te same działki, wprowadzone już do ewidencji przez inną komórkę organizacyjną. Ponadto, powielenie zapisu mogło wynikać także ze wskazanego wcześniej nieczytelnego opisu uniemożliwiającego identyfikację środka trwałego. Przykładem tego może być opisany wcześniej obiekt inwentarzowy zaewidencjonowany w księgowej ewidencji analitycznej pod numerem inwentarzowym MM-003772, opisany jako „grunt ul. Lumumbi 22/26”, gdzie pod wskazanym adresem zidentyfikowano występowanie działek o numerach 43/9, 43/10, 43/32, 43/48, 43/50 i 43/52, posiadających już indywidualnie nadane numery inwentarzowe (MM-015159, MM-024284, MM-021841, MM-015152, MM-015155, MM-015157). Wprawdzie jednostka nie potwierdziła tożsamości działek dla wskazanej lokalizacji, jednak ze złożonych wyjaśnień wynikało, że zdecydowała ona, w okresie trwania kontroli RIO, o wyksięgowaniu środka trwałego MM-003772 z księgowej ewidencji majątkowej.

2. Powtórzenie wartości środków trwałych stwierdzono także podczas weryfikacji analitycznej ewidencji środków trwałych i ewidencji środków trwałych oddanych w użytkowanie wieczyste. W związku ze zmianą obowiązujących reguł prawnych, grunty jednostek samorządu terytorialnego oddane w użytkowanie wieczyste zostały ujęte w bilansie. Miasto Łódź wykazało ww. grunty, zgodnie z podaną wyżej regułą, przy czym w pozycji 1.1. - Grunty (wartość ogółem 8.062.785.558,14 zł) wykazano sumę salda ewidencji środków trwałych (4.685.435.895,89 zł) powiększoną o wartość wykazaną w pozycji 1.1.1. - Grunty oddane w użytkowanie wieczyste 3.377.852.198,52 zł, pomniejszoną o umorzenie prawa wieczystego użytkowania gruntu (konto 071 strona Ma w wysokości 502.536,27 zł), co oznaczało, że w przedłożonej do kontroli ewidencji środków trwałych nie powinny znajdować się środki trwałe oddane w użytkowanie wieczyste. W celu zweryfikowania, czy tak jest, porównano dane księgowe dotyczące gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste z ww. ewidencją analityczną środków trwałych. Analizę porównawczą ograniczono do 6 pozycji, w związku z otrzymaniem zestawienia prezentującego składniki majątku oddanego w użytkowanie wieczyste wyłącznie w podziale na księgi wieczyste, bez wskazania jakie działki tworzą nieruchomości objęte wpisem. Na podstawie wpisów wieczystoksięgowych dla podanej wyżej próby 6 ksiąg, ustalono że wszystkie działki objęte wpisem, wykazane jako przedmiot użytkowania wieczystego, zostały ujęte także w ww.

ewidencji środków trwałych. W związku z powyższym stan aktywów wykazany w bilansie Urzędu Miasta Łodzi, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 roku, został zawyżony co najmniej o wartość 3.290.358,51 zł (wartość dla przyjętej próby).

Sumując, całkowity wymiar finansowy stwierdzonych nieprawidłowości wyniósł 22.359.389,08 zł i był spowodowany uchybieniami proceduralnymi i wewnątrzorganizacyjnymi. Skutkiem tego, księgowo ewidencja majątkowa w okresie co najmniej od 2021 roku nie prezentowała i nie prezentuje realnego stanu ilościowego i wartościowego majątku Miasta. Jest to także konsekwencja wcześniejszych zaniechań wiążących się z brakiem prowadzenia w poprzednich latach bieżącej i rzetelnej ewidencji w zakresie gruntów będących własnością Miasta.

Z przedstawionych wyżej ustaleń, szerzej opisanych w protokole kontroli, wynika iż Miasto podejmując działania mające na celu wprowadzenie do ewidencji bilansowej części majątku (gruntów) nie dochowało należytej staranności, zarówno na etapie dokonywania zapisów w księgach mających odtworzyć ewidencyjny stan majątkowy, jak również inwentaryzacji tego majątku przeprowadzonej w 2021 roku.

Jak wcześniej wspomniano, przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości należy zidentyfikować głównie wokół:

- staranności na etapie wprowadzania zapisów - przy uzupełnianiu danych ewidencyjnych nie zadbano zarówno o prawidłowy podział zadań i obszarów ich realizacji, jak również prawidłowy nadzór nad ich realizacją. W wyniku tego doszło do powielenia zapisów księgowych wskutek wprowadzenia tych samych danych (obiektów inwentarzowych) przez różne komórki organizacyjne albo do nieweryfikowania już istniejących zapisów. Ponadto, do ustalania stanu majątkowego, zarówno na etapie wprowadzania obiektów inwentarzowych, jak również ich inwentaryzowania, posługiwano się w głównej mierze ewidencją gruntów i budynków, która wprawdzie jest dokumentem urzędowym, jednak z powodu terminów przewidzianych do zgłaszania zmian nie może być jedyną podstawą dla przeprowadzenia inwentaryzacji. W tym miejscu należy wskazać na rolę ewidencji zasobu, jako zweryfikowanej ewidencji gruntów i budynków, ograniczonej obszarowo do granic własnościowych jednostki samorządowej (z uwzględnieniem działek położonych na obszarze innych powiatów);
- przeptywu informacji - dokonując czynności ewidencyjnych poszczególne wydziały nie komunikowały się w sposób zapewniający prawidłowe rejestrowanie zdarzeń, co doprowadziło m.in. do zaniechań związanych z aktualizacją stanu majątkowego i jego rzetelną prezentacją w księgach rachunkowych;
- przeprowadzenia inwentaryzacji - w sytuacji prawidłowego i rzetelnego przeprowadzenia inwentaryzacji zarządzonej w dniu 12 sierpnia 2021 roku przez Prezydenta Miasta Łodzi (zarządzenie nr 8077/VIII/21) oraz sprawdzenia jej wyniku, stwierdzone podczas kontroli RIO nieprawidłowości zostałyby ujawnione. Efekt kontroli wskazuje na niedopełnienie tego obowiązku;

- czytelności zapisu księgowego - opisy środka trwałego w ewidencji analitycznej miały niejednorodny charakter, a w niektórych przypadkach w ogóle uniemożliwiały jego identyfikację, co utrudniało albo uniemożliwiało weryfikację składników majątkowych z zasobem nieruchomości i dokumentacją źródłową.

Wszystkie opisane wyżej uchybienia związane z inwentaryzacją (naruszenie art. 26 i art. 27 ustawy o rachunkowości), określeniem procedur kontroli zarządczej (art. 68 ustawy o finansach publicznych) – przyczyniły się do opisanego wyżej skutku finansowego. Przy czym, z powodu przyjętych prób, wypowiedanie się o skali finansowej nieprawidłowości jest aktualnie niemożliwe, ponieważ wynik kontroli, z racji ograniczeń czasowych, nie został w pełni zweryfikowany. Ustalenie pełnego skutku nastąpi w sytuacji sprawdzenia przez kontrolowaną jednostkę wszystkich różnic stwierdzonych podczas kontroli, tj. po przanalizowaniu 72 środków trwałych posiadających nieczytelny opis; 370 działek ujawnionych w ewidencji księgowej, których istnienia nie potwierdzono w zasobie; 82 środków trwałych cechujących się powieleniem zapisu (41 par) oraz 58 środków trwałych z grupy 0 ujawnionych w 20 księgach wieczystych. Powyższe jest niezbędne do ustalenia rzeczywistego stanu aktywów i doprowadzenia stanu ewidencyjnego wynikającego z ksiąg rachunkowych do zgodności ze stanem rzeczywistym, co będzie stanowić jednocześnie podstawę do sporządzenia sprawozdań finansowych przedstawiających rzetelną i jasną informację o sytuacji majątkowej i finansowej jednostki.

3. Stwierdzono brak bieżącego dokonywania zmian w zakresie zdarzeń związanych z podziałem, sprzedażą lub zamianą działek, które zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, należy odpowiednio odnotować w księgach inwentarzowych w okresie sprawozdawczym, w którym te zdarzenia miały miejsce. Przykładowo, opisane wcześniej operacje związane ze sprzedażą nieruchomości na podstawie: aktu notarialnego Rep. A nr 5778/2021 z dnia 27 września 2021 roku oraz aktu notarialnego Rep. A nr 14935/2021 z dnia 16 września 2021 roku ujęto w księgach rachunkowych jednostki kontrolowanej w grudniu 2022 roku tj. z prawie półtorarocznym opóźnieniem.
4. Stwierdzono ewidencjonowanie jednej działki jako dwóch odrębnych środków trwałych, utworzonych na potrzeby przeprowadzenia inwentaryzacji z podmiotem posiadającym we władaniu część działki na podstawie umowy dzierżawy. Zgodnie z § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r., poz. 1390 ze zm.), działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych. Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości - środkami trwałymi są rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Uwzględniając powyższe, środek trwały składający się z wydzielonej części działki nie spełniał wymogów definicji środka trwałego zawartego w ustawie o rachunkowości. W przypadku spełnienia warunku kompletności, środek trwały powinien stanowić funkcjonalną całość również w aspekcie prawnym.

W ww. rozporządzeniu określono, iż najmniejszą jednostką ewidencyjną jest działka gruntu posiadająca swoje granice pozwalające jednoznacznie wyznaczyć obszar jej położenia, spełniając tym samym warunek kompletności. Natomiast w prowadzonej przez jednostkę ewidencji analitycznej środków trwałych zawarta było jedynie informacja odnośnie powierzchni wydzierżawionej części działki, nie było natomiast określenia jej granic. Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, iż co najmniej jedna działka jako najmniejsza jednostka ewidencyjna gruntu, powinna tworzyć jeden środek trwały.

W zakresie pozostałych ustaleń

Wydatki na kampanię informacyjną dotyczącą „Polskiego Ładu” (Biuro Promocji i Nowych Mediów)

Kontrolą objęto wydatki budżetowe, w łącznej kwocie 112.814,68 zł, poniesione przez Miasto Łódź na kampanię informacyjną⁴², której przedmiotem był program identyfikowany nazwą „Polski Ład”.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Sekretarza Miasta, głównym celem przedsięwzięcia, nazwanego w wyjaśnieniach kampanią informacyjną, było zrealizowanie jednego z podstawowych obowiązków gminy, jako organu publicznego i samorządowego, a mianowicie prowadzenie rzetelnej polityki informacyjnej, a w jej ramach wyjaśnienie mieszkańcom Łodzi czynników decydujących o podwyżkach cen i opłat za usługi komunalne. Jako podstawę prawną dokonywania wydatków Sekretarz Miasta wskazał art. 7 ust.1 pkt 18 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym - zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują sprawy promocji gminy. Zgodnie z wykładnią Sekretarza Miasta – promocja gminy obejmuje m.in. informowanie członków wspólnoty samorządowej o sprawach tej wspólnoty, do których należą również sprawy związane ze stanem jej finansów i czynnikami, które na te finanse wpływają oraz konsekwencjami ich stanu dla wspólnoty samorządowej. Obejmuje to nie tylko realizowanie kampanii informacyjnych, ale nawet kreowanie własnych środków przekazu, których zadaniem będzie przekazywanie informacji w tym zakresie.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zasadniczo podziela stanowisko zaprezentowane przez Sekretarza Miasta. Należy jednak dodatkowo zauważyć, że kampania informacyjna związana z tematyką, która wpisuje się w programy społeczno-polityczne, wymaga szczególnie starannej analizy projektowanych działań, z uwzględnieniem statusu organizatora, jej przedmiotu, adresata oraz celu któremu służy. Znaczenie mają także forma przekazu oraz zakładany sposób oddziaływania na odbiorcę. W sytuacji, w której organizatorem akcji jest podmiot publiczny, uzasadnione jest też oczekiwanie, że promowane przez niego stanowiska lub informacje są rzetelne i mają charakter obiektywny i bezstronny.

Uwzględnienie powyższych okoliczności pozwoli na wyznaczenie granicy między przekazaniem informacji przy wykorzystaniu zróżnicowanych instrumentów i form przekazu a sformułowaniem opinii, czy też ocen recenzujących określone zdarzenia.

⁴² Pojęcie kampanii informacyjnej zostało użyte w piśmie Sekretarza Miasta Łodzi z dnia 24 marca 2023 roku, sygn. DSR-BPM-III.1710.1.2023, co uzasadnia posłużenie się nim w treści niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Akceptując zatem omawianą aktywność samorządu terytorialnego, Izba wskazuje raz jeszcze na potrzebę każdorazowego rozważenia powyższych aspektów, w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości związanych z charakterem podejmowanych działań promocyjno-informacyjnych.

W zakresie udzielenia zamówienia publicznego na rzecz spółki Łódzkie Nieruchomości sp. z o.o. (Biuro Rewitalizacji i Mieszkalnictwa)

Stwierdzono brak kontrasygnaty Skarbnika Miasta bądź osoby przez niego upoważnionej na umowie wykonawczej nr 2/OPM/BRiM/2022 o świadczenie usług publicznych zawartej w dniu 8 września 2022 roku pomiędzy Miastem Łódź a Łódzkie Nieruchomości Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi reprezentowaną przez Prezesa Zarządu. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, to do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

Zgodnie z pismem o sygn. DSR-BAWiK-I.1710.3.2023 zarejestrowanym przez RIO w Łodzi w dniu 31 lipca 2023 roku, „Umowa Wykonawcza Nr 2/OPM/BRiM/2022 o świadczenie usług publicznych zawarta w dniu 8 września 2022 r. została kontrasygnowana przez Dyrektora Wydziału Budżetu Panią Małgorzatę Wojtczak, która posiada stosowne upoważnienie do kontrasygnaty wydane przez Skarbnika Miasta Łodzi Pana Krzysztofa Mączkowskiego. Na podstawie upoważnienia z dnia 16 sierpnia 2011 r., działając w oparciu o art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym i art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Skarbnik Miasta Łodzi Krzysztof Mączkowski upoważnił Panią Małgorzatę Wojtczak – Dyrektora Wydziału Budżetu w Departamencie Finansów Publicznych Urzędu Miasta Łodzi do kontrasygnaty czynności prawnych mogących spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych dla budżetu miasta Łodzi, w tym do potwierdzania zabezpieczenia środków finansowych przeznaczonych na finansowanie zadań określonych w innych wymaganych dokumentach, poprzedzających dokonanie czynności prawnej, w szczególności środków przeznaczonych na sfinansowanie danego zamówienia publicznego. Upoważnienie zostało udzielone na czas wykonywania obowiązków na wyżej wymienionym stanowisku. Kontrasygnata Dyrektora Wydziału Budżetu widnieje na Załączniku stanowiącym integralną część Umowy Wykonawczej Nr 2/OPM/BRiM/2022 – na dokumencie zaangażowania kwoty na realizację umowy w budżecie Miasta Łodzi i w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Łodzi, który jest dołączony tylko do wersji aktowej umowy”.

Przyjmując do wiadomości wskazane oświadczenie należy zauważyć jednak, że umowa z dnia 8 września 2022 roku nie informowała, że jej integralną częścią jest załącznik obejmujący kontrasygnatę, o której mowa w art. 46 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miasta, w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Dokonać analizy struktury organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi, w zakresie usytuowania komórki audytu wewnętrznego (Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli), mając na uwadze wymóg określony w art. 282 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - kierownik jednostki, a w urzędzie administracji rządowej, w którym tworzy się stanowisko dyrektora generalnego urzędu – dyrektor generalny, zapewnia warunki niezbędne do niezależnego, obiektywnego i efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego, w tym zapewnia organizacyjną odrębność komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce.
2. W protokołach z przetargów na zbycie nieruchomości zawierać wszystkie informacje, o których mowa w § 10 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
3. W odniesieniu do procedury sprzedaży nieruchomości w trybie pisemnego przetargu nieograniczonego przestrzegać przepisów art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami oraz § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, wskazujących na obowiązek ustalania także innych niż cena kryteriów wyboru oferty.
4. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia i w ogłoszeniach o przetargu podawać cenę wywoławczą nieruchomości uwzględniając podatek od towarów i usług (VAT).
5. Zwracać wadzia podmiotom, które brały udział w przetargach na sprzedaż nieruchomości zgodnie z § 4 ust. 7 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
6. Dokonać zmian w wewnętrznych regulacjach dotyczących zasad ponoszenia kosztów przygotowania lokali do sprzedaży (w czasie kontroli - zarządzenie Prezydenta Miasta Łodzi nr 5195/VII/17 z dnia 26 stycznia 2017 roku ustalające warunki sprzedaży, na rzecz najemców, samodzielnych lokali mieszkalnych i garaży oraz nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi stanowiących własność Miasta Łódź), w zakresie wskazanym w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
7. Przestrzegać terminów dotyczących podejmowania czynności windykacyjnych wynikających z zarządzenia nr 2661/2022 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 1 grudnia 2022 roku w sprawie wprowadzenia Zasad postępowania w przypadkach nieterminowego realizowania na rzecz Skarbu Państwa i Miasta Łodzi świadczeń pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz

przymusowej windykacji obowiązków niepieniężnych o charakterze cywilnoprawnym w Urzędzie Miasta Łodzi.

8. Przestrzegać terminów wydawania zaświadczeń i informacji, o których mowa w art. 4 ust. 2, art. 7 ust. 8 i art. 7 ust. 9 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
9. W zakresie dochodzenia roszczeń dotyczących opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na podstawie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów, stosować przepisy dotyczące postępowania egzekucyjnego w administracji.
10. 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.
11. Podjąć i kontynuować czynności już podjęte, w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. O podjętych czynnościach i ich rezultatach poinformować szczegółowo RIO w Łodzi.
12. W sytuacji, gdy nieruchomość lub obiekt budowlany jest przedmiotem współwłasności (współposiadania), decyzję wymiarową (ustalającą wysokość zobowiązania podatkowego) w zakresie podatku od nieruchomości doręczać wszystkim współwłaścicielom (współposiadaczom).
13. Wzywać podatników, na podstawie art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wzywać do złożenia deklaracji, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku.
14. W przypadku doręczania decyzji podatkowych w sposób określony w art. 144 § 1c pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa, przechowywać pokwitowania ich odbioru.
15. Dla jednego podatnika podatku od nieruchomości prowadzić jedno konto stosownie do § 11 ust. 2, ust. 3 pkt 1 i ust. 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
16. Zapewnić bieżące dokonywanie przypisów lub odpisów na koncie podatnika zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
17. Zapewnić terminowe załatwianie spraw podatkowych, przestrzegając przepisów art. 139 § 1 i 2 i art. 140 ustawy Ordynacja podatkowa⁴³.

⁴³ W zakresie dotyczącym opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zw. z art. 6q ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

18. Terminowo podejmować czynności windykacyjne w odniesieniu do zaległości z tytułu opłaty za gospodarowania odpadami komunalnymi, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
19. Przy udzielaniu ulg w zakresie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przestrzegać art. 122 i art. 187 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa w zw. z art. 6q ust.1 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.
20. Zapewnić publikację ogłoszeń o naborach wniosków o udzielenie dotacji w sposób wskazany w uchwale nr XL/1225/21 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 17 marca 2021 roku, a zatem zarówno na stronie BIP Urzędu, jak i na tablicach ogłoszeń.
21. Rozważyć uwzględnienie w postanowieniach umownych dotyczących kontroli wykonania zleconego zadania publicznego i sposobu wykorzystania dotacji możliwości żądania od beneficjentów dotacji potwierdzenia dokonania zapłaty, mając na względzie art. 251 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wykorzystanie dotacji następuje w szczególności przez zapłatę za zrealizowane zadania, na które dotacja była udzielona, albo, w przypadku gdy odrębne przepisy stanowią o sposobie udzielenia i rozliczenia dotacji, wykorzystanie następuje przez realizację celów wskazanych w tych przepisach.
22. Przestrzegać terminu publikacji ogłoszenia o wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, stosownie do art. 309 ust.1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych.
23. Zapewnić przestrzeganie art. 449 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zabezpieczenie należytego wykonania umowy wnosi się przed jej zawarciem - chyba że ustawa stanowi inaczej lub zamawiający określi inny termin w dokumentach zamówienia.
24. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które czyni zadość art. 449 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, w szczególności zabezpiecza interesy Gminy Miasto Łódź z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.
25. Dokonywać adnotacji na dokumentach, wpływających do Urzędu Miasta Łodzi, związanych z udzielaniem dotacji na rzecz instytucji kultury, potwierdzających datę ich wpływu.
26. Egzekwować od instytucji kultury składanie sprawozdań merytoryczno-finansowych z wykorzystania środków – stosownie do obowiązku zawartego w umowach o udzielenie dotacji.
27. Zapewnić rozliczanie udzielonych instytucjom kultury dotacji z zachowaniem warunków określonych w umowie, w szczególności co do rozliczania faktur i rachunków opłaconych przed rozpoczęciem zadania.
28. Aneksy zmieniające umowy o udzielenie dotacji celowej na rzecz instytucji kultury zawierać z zachowaniem procedur wskazanych w tych umowach.

29. Terminowo regulować zobowiązania wynikające z zawartych umów o udzielenie dotacji celowej na rzecz instytucji kultury, z zachowaniem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
30. Wypełniać obowiązek wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, poprzez publikowanie na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Łodzi podstawowej kwoty dotacji, jak również jej kolejnych aktualizacji, a w statystycznej liczbie dzieci uwzględniać liczbę dzieci objętych wczesnym wspomaganie rozwoju, uczniów, wychowanków lub uczestników zajęć rewalidacyjno-wychowawczych.
31. Ustalając miesięczną kwotę dotacji na ucznia niepublicznego przedszkola, ucznia oddziału przedszkolnego, bądź innej formy wychowania przedszkolnego, po przeprowadzonej aktualizacji podstawowej kwoty dotacji na dany rok, przestrzegać zasad określonych art. 43 ust. 4 - 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.
32. Ustalając wartość wskaźnika zwiększającego na dany rok budżetowy, przestrzegać wymogów określonych w art. 14 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, uwzględniając uwagi zawarte w I części wystąpienia pokontrolnego.
33. Rozważyć możliwość zwiększenia działań kontrolnych w odniesieniu do dotowanych z budżetu Miasta Łodzi publicznych i niepublicznych jednostek oświatowych, w zakresie prawidłowego rozliczenia otrzymanych środków (przeznaczenie dotacji określa art. 35 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych).
34. Terminowo przekazywać poszczególne części dotacji oświatowych, przestrzegając terminów wskazanych w art. 34 ust. 1 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.
35. Prawidłowo ustalać kwoty dotacji na słuchaczy kwalifikacyjnych kursów zawodowych – stosując przepisy art. 31 ust. 1, art. 34 ust. 1, art. 43 ust. 4 oraz art. 45 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, uwzględniając uwagi zawarte w I części wystąpienia pokontrolnego.
36. W postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2018 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym, zapewnić należyta staranność w zakresie weryfikacji kryteriów kwalifikacji dotyczących zdolności technicznej lub zawodowej, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego⁴⁴.
37. Zapewnić możliwość generowania jednolitej księgi głównej i jednolitego zestawienia obrotów i sald kont, w zakresie ewidencji księgowej jednostki budżetowej (Urzędu Miasta Łodzi), zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
38. Zapisów ewidencyjnych na koncie 011 - Środki trwałe, dokonywać zgodnie z wymogami określonymi w art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

⁴⁴ Przepisy stosowane w zakresie wyboru partnera prywatnego wskazuje art. 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

39. Zapewnić terminowe przekazywanie dowodów księgowych do Wydziału Księgowości z zachowaniem wymogów wynikających z § 8 pkt 11 zarządzenia nr 9169/VIII/21 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 28 grudnia 2021 roku w sprawie wprowadzenia Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla Urzędu Miasta Łodzi.
40. Ewidencjonując w księgach rachunkowych operacje gospodarcze dotyczące długoterminowych należności budżetowych (konto 226) 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.
41. Zapewnić wykazywanie w bilansie jednostki budżetowej (Urzędu JST) prawidłowych danych dotyczących należności długo i krótkoterminowych.
42. Dokonać zmiany modelu księgowania należności i zobowiązań wynikających z realizacji zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów. Opracowany model powinien zapewnić ujmowanie przychodów stanowiących dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bez względu na beneficjenta środków, na kontach zespołu 2 w korespondencji z kontem zespołu 7 i odniesieniem na konta zespołu 8 (wynik finansowy). Należności, w tym zaległości z tytułu realizowanych przychodów stanowiących dochody budżetu państwa, powinny wynikać z rozliczenia konta, na którym realizowane są przypisy należności, wpływy i zwroty. Odpis aktualizacyjny należy księgować z wynikowym kontem kosztów (zespół 7), po uprzednim rozeznaniu w zakresie skuteczności dochodzenia należności. Przekazanie do budżetu środków stanowiących dochód Skarbu Państwa powinno odbywać się na wyodrębnionym koncie rozrachunkowym między budżetem i urzędem jednostki samorządu terytorialnego odnoszonym drugostronnie na konto funduszu, na podstawie sprawozdań z wykonania dochodów zleconych.
43. Zapewnić, by efekty realizowanych inwestycji ujmowanych na koncie 080 rozliczane były na bieżąco i ujmowane na koncie 011 - we właściwych okresach sprawozdawczych, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
44. Zaniechać wyceny zobowiązań finansowych ewidencjonowanych w księgach rachunkowych budżetu (organu) według skorygowanej ceny nabycia i w konsekwencji ujmowania skutków wyceny mających charakter niekasowy w księgach budżetu.
45. Sprawozdania budżetowe jednostki budżetowej - Urzędu Miasta w Łodzi, w zakresie danych dotyczących dochodów wykonanych, sporządzać zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
46. Zapewnić przestrzeganie przepisów zawartych w załączniku nr 41 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, określających terminy sporządzania miesięcznych sprawozdań Rb-28S -

z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej, w zakresie sprawozdań Urzędu Miasta Łodzi.

47. Rozważyć możliwość rozbudowania funkcjonalności systemu FK o dodatkowe pole danych pozwalające na identyfikację środka trwałego będącego nieruchomością gruntową wg powszechnie stosowanych identyfikatorów, tj. identyfikatora działki przyjętego na potrzeby ewidencji gruntów i budynków, którym jednostka posługuje się w prowadzonej ewidencji zasobu nieruchomości albo przy wykorzystaniu już istniejących pól (w polu opisu można wprowadzić informacje umożliwiające pełną identyfikację obiektu inwentarzowego, także z wykorzystaniem tego identyfikatora).
48. Dokonać weryfikacji zapisów analitycznej ewidencji księgowej pod kątem jej kompletności oraz zgodności stanu księgowego ze stanem faktycznym, mając na uwadze wyniki weryfikacji elektronicznej przeprowadzonej w jednostce, wg pism znak WK-601-2/47/1/2022/2023 z dnia 13 marca 2023 roku oraz WK-601-2/47/2/2022/2023 z dnia 13 marca 2023 roku, w zakresie wyników niezweryfikowanych przez RIO w Łodzi⁴⁵.
49. Dokonać analizy procedur kontroli zarządczej w obszarze przepływu informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Urzędu Miasta, mających znaczenie dla bieżącej i rzetelnej ewidencji gruntów, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
50. Zapewnić dołożenie należytej staranności przy przeprowadzaniu inwentaryzacji gruntów stanowiących własność Miasta, w celu zrealizowania celu inwentaryzacji, jakim jest sprawdzenie rzeczywistego stanu aktywów (art. 4 ust.3 pkt 3 ustawy o rachunkowości).
51. W przypadku ewidencjonowania gruntów oddanych w najem lub dzierżawę ustalić czy zachodzi możliwość wydzielenia składnika majątkowego na potrzeby ewidencyjne oraz czy jest to zasadne z punktu widzenia właściwości i charakterystyki prawnej tego składnika majątkowego, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
52. Zapewnić bieżącą ewidencję operacji gospodarczych związanych z nabyciem lub zbyciem gruntów, przestrzegając art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Panią Prezydent 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 stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

⁴⁵ Powyższe uzasadnia bardzo wysoka trafność w zakresie próby zweryfikowanej przez RIO w Łodzi.

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

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

Ryszard Paweł Krawczyk

Prezes RIO w Łodzi

(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Łodzi,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Łodzi,

aa.