

Łódź, dnia 5 lutego 2016 roku

Pani
MARIOLA CZECHOWSKA
Prezydent Miasta Bełchatowa

WK – 602/18/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) informuję Panią Prezydent, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Bełchatów¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2013-2015 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; udzielania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli – wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości – szczegółowo opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce – dotyczyły w szczególności:

I.

W zakresie kredytów i pożyczek

1. Stwierdzono zaciągnięcie: 1) pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska nr 620/OW/P/2012 w dniu 21 grudnia 2012 roku; 2) pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska nr 253/2014/Wn05/OA-ES-KU/P w dniu 5 maja 2014 roku – bez wymaganej prawem opinii Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi. Powyższe stanowiło naruszenie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U.

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 7 czerwca – 21 sierpnia 2015 roku (z przerwami). Protokół podpisano w dniu 11 grudnia 2015 roku.

z 2013 r., poz. 885 ze zm.), zgodnie z którym to przepisem - w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki obowiązany jest uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.

Opinię tę należało uzyskać przed zawarciem/podpisaniem umowy pożyczki, bez względu na ustalony przez strony termin wypłaty środków czy termin rozpoczęcia spłaty. W kontrolowanych przypadkach opinia Składu Orzekającego RIO w Łodzi dla pożyczki zaciągniętej w dniu 21 grudnia 2012 roku została wydana, na wniosek Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 11 marca 2013 roku, w dniu 22 marca 2013 roku (3 miesiące po wymaganym terminie), a dla pożyczki zaciągniętej w dniu 5 maja 2014 roku, do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie uzyskano wymaganej opinii.

Jak poinformowano inspektorów RIO już po zakończeniu czynności kontrolnych, wniosek Prezydenta Miasta Bełchatowa o uzyskanie opinii wystosowany został w dniu 30 października 2015 roku i na jego podstawie w dniu 13 listopada 2015 roku (18 miesięcy po terminie) została wydana opinia przez Zespół Zamiejscowy RIO w Łodzi w Piotrkowie Trybunalskim.

W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik Miasta Bełchatowa Ewa Gocel stwierdziła: „(...) Biorąc pod uwagę opinię RIO w Łodzi Zespół Zamiejscowy w Piotrkowie Trybunalskim, wyrażoną w piśmie nr BR-0222/27/PT/2011 z dnia 7 października 2011 roku o braku przesłanek formalno-prawnych do opiniowania możliwości spłaty pożyczki przeznaczonej na sfinansowanie deficytu, który to deficyt nie jest objęty budżetem, lecz wynika z wielkości założonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej, Miasto Bełchatów nie wystąpiło w 2014 roku o wydanie opinii do pożyczki, która znalazła się w prognozie finansowej na lata 2014 – 2021.” Kontrolujący zapoznali się z treścią ww. pisma, które wydane zostało w ramach ubiegania się o pożyczkę nr 620/OW/P/2012 z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Stwierdzono w nim m.in., że „(...) Wieloletnia Prognoza Finansowa zgodnie z regulacjami zawartymi w art. od 226 do 232 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (...) obejmuje wielkości prognozowane, które nie mogą być utożsamiane z wielkościami planowanymi. – art. 89 ust. 1 wspomnianej wyżej ustawy o finansach publicznych dopuszcza możliwość zaciągnięcia pożyczki lub kredytu, m.in., na występujący przejściowy deficyt lub na planowany deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Zarówno występujący przejściowy deficyt, a także deficyt planowany w budżecie jednostki samorządu terytorialnego nie jest jednoznaczny z deficytem prognozowanym w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Biorąc powyższe pod uwagę przyjąć należy, że brak jest przesłanek formalno-prawnych do opiniowania możliwości spłaty pożyczki przeznaczonej na sfinansowanie deficytu, który to deficyt nie jest objęty budżetem lecz wynika z wielkości założonych w Wieloletniej Prognozie Finansowej. Jednocześnie informuję Pana Prezydenta, że uwzględniając regulacje zawarte w art. 240 ust. 1 cytowanej wyżej ustawy o finansach publicznych wydanie opinii w przedmiotowej sprawie będzie możliwe w chwili przedstawienia organowi stanowiącemu projektu uchwały budżetowej na rok 2012, gdzie termin przedstawienia tego projektu ustawa określa do dnia 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy”.

W odniesieniu do drugiej pożyczki ustalono, że organ stanowiący podjął w dniu 28 listopada 2013 roku uchwałę nr XLII/371/13 w sprawie zaciągnięcia w 2015 roku pożyczki długoterminowej na pokrycie planowanego deficytu budżetu do kwoty 5.412.789,00 zł z Narodowego Funduszu Ochrony

Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, z przeznaczeniem na realizację przedsięwzięcia pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego z zastosowaniem systemu zarządzania oświetleniem ulicznym na ulicach Miasta Bełchatowa”, w ramach Programu Priorytetowego NFOŚiGW w Warszawie, System zielonych inwestycji część 6) „SOWA” – Energooszczędne oświetlenie uliczne. Umowa pożyczki zawarta została w 2014 roku.

2. Stwierdzono naruszenie w 2014 roku art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, nie może przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego. W dniu 5 maja 2014 roku Miasto Bełchatów, reprezentowane przez Prezydenta Marka Chrzanowskiego, przy kontrasygnacie Skarbnika Ewy Gocel, zawarło z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej umowę nr 253/2014/Wn05/OA-ES-KU/P o dofinansowanie w formie pożyczki, z przeznaczeniem na realizację zadania pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego z zastosowaniem systemu zarządzania oświetleniem ulicznym na ulicach Miasta Bełchatowa”. Wysokość pożyczki wynosiła 5.412.789,00 zł, nie więcej niż 55% kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia. Pismem znak WIM.042.1.2014 z dnia 28 października 2014 roku Prezydent Miasta Bełchatowa zwrócił się do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej z prośbą o zmianę terminu wypłaty pożyczki – w terminie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2016 roku - z uwagi na prawdopodobne przesunięcie terminów zakończenia realizacji zadania inwestycyjnego. Pismem znak NF/DA/as/29630/2014 z dnia 1 listopada 2014 roku, podpisanym przez Starszego Specjalistę Departamentu ds. Ochrony Klimatu Anitę Smolińską oraz Zastępcę Dyrektora Agnieszkę Rendemann, wyrażona została zgoda na przesunięcie wypłaty kwoty 5.412.789,00 zł jednorazowo w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2016 roku. Zgodnie z informacją otrzymaną od kontrolowanego, podstawę prawną zaciągnięcia przedmiotowej pożyczki stanowiła opisana we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego uchwała nr XLII/371/13 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 28 listopada 2013 roku. Zgodnie z jej treścią, pożyczkę długoterminową na pokrycie planowanego deficytu budżetu postanowiono zaciągnąć w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie w 2015 roku. W uchwale nr XLII/379/13 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie Budżetu Miasta na 2014 rok (rok zawarcia umowy) w ogóle nie planowano przychodów, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 ustawy o finansach publicznych, a jedynym limitem jaki ustalono (§ 6 uchwały XLII/379/13) była kwota 8.586.988,18 zł dotycząca zobowiązań zaciąganych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu. W uchwale budżetowej nr XLVI/412/14 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 24 kwietnia 2014 roku, aktualnej na dzień podpisania umowy nr 253/2014/Wn05/OA-ES-KU/P z NFOŚiGW w Warszawie, określono przychody budżetu miasta w wysokości 1.000.000,00 zł pochodzące z wolnych środków, a limit zobowiązań wynosił 8.568.988,18 zł, z tym, że dotyczył on także kredytu na pokrycie przejściowego deficytu budżetu. W związku z powyższym należy stwierdzić, że Rada Miejska w Bełchatowie nie ustaliła limitu pozwalającego zaciągnąć zobowiązanie na podstawie rozważanej umowy pożyczki.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono występowanie na dzień 31 grudnia 2013 roku sald na kontach 130 - Rachunek bieżący jednostki: konto 130/D „Rachunek bieżący jednostki – dochody” – 4,93 zł; konto 130/UE-Czyż „Rachunek projektu Budowa nawierzchni ulic, ścieżki rowerowej, chodników, zjazdów, oświetlenia w oś. Politanca – Przebudowa ul. Czyżewskiego” – 9.123,54 zł; konto 130/UE-Rewit „Rachunek projektu Budowa Miejskiego Centrum Kultury wraz z ekspozycją Giganty Mocy” – 15.773,22 zł; konto 130/UE-Rewit „Rachunek projektu Rewitalizacja Centrum Miasta Bełchatowa – etap I” – 1.849,34 zł; 130/UE „Rachunek projektu pn. Opracowanie strategii Miasta Bełchatowa związanej z województwem łódzkim” – 49,26 zł; 130/EU-Strefa „Rachunek projektu Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w rejonie ulicy Czaplineckiej i Cegielnianej w Bełchatowie” – 7.721,50 zł; 130/UE-Wsparcie „Rachunek projektu Wsparcie rozwoju przedsiębiorców i otoczenia biznesu poprzez rozbudowę i przebudowę infrastruktury miejskiej Bełchatowa” – 537,18 zł. Powyższe stanowiło naruszenie art. 11 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych. Zgodnie z powyższym przepisem - jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, nieposiadające osobowości prawnej, pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Urząd także jest jednostką organizacyjną, do której zastosowanie znajdują wskazane powyżej regulacje. W praktyce oznacza to, że środki przekazane przez budżet do jednostki tytułem wykonywania zadań związanych z realizowanymi inwestycjami, w części niewykonanej do końca roku powinny zostać zwrócone do budżetu. Potwierdzają to także przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 289 ze zm.). Zgodnie z powyższą regulacją, konto 130 – Rachunek bieżący jednostki, służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku bankowym z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym. Konto to może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki budżetowej. Saldo konta 130 jest równe saldu sald wynikających z ewidencji szczegółowej prowadzonej dla kont: [1] wydatków budżetowych – saldo Wn oznacza stan środków pieniężnych otrzymanych na realizację wydatków budżetowych, a niewykorzystanych do końca roku, [2] dochodów budżetowych – saldo Wn oznacza stan środków pieniężnych z tytułu zrealizowanych dochodów budżetowych, które do końca roku nie zostały przelane do budżetu. Saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: [1] przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223, [2] przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222.
2. Stwierdzono, że w obowiązującej w kontrolowanej jednostce polityce rachunkowości, wprowadzonej w życie zarządzeniem nr 380/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku Prezydenta Miasta Bełchatowa – nie przewidziano wyodrębnienia konta 240/D/G. Pomimo tego w 2014 roku w ewidencji księgowej kontrolowanej jednostki konto to funkcjonowało i ewidencjonowano na nim operacje księgowe dotyczące, m.in., wykupu gruntu oraz opłaty adiacenckiej. Obroty po stronie Wn i Ma konta wynosiły 2.316,56 zł, a saldo na dzień 31 grudnia 2014 roku 0,00 zł. W trakcie czynności kontrolnych RIO

w Łodzi, zarządzeniem nr 261/2015 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 18 sierpnia 2015 roku, zmieniającym zarządzenie nr 380/2010 z dnia 31 grudnia 2010 roku, wprowadzono do ewidencji księgowej Urzędu Miasta Bełchatowa konto 240/D/G - Pozostałe rozrachunki grunty.

3. Pomimo wyodrębnienia w obowiązującej w Mieście Bełchatów polityce rachunkowości konta 229/P – PFRON, oraz pomimo rzeczywistego występowania w latach objętych kontrolą operacji związanych z Funduszem, konto to nie zostało ujęte w księgach rachunkowych jednostki, a wszystkie operacje związane z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych ewidencjonowano zbiorczo na koncie 229. Podczas kontroli jednostka wprowadziła do systemu ewidencji księgowej Miasta Bełchatów konto 229/P oraz przekięgowała na nie wymagane operacje księgowe.
4. W wyniku kontroli sprawozdań Rb-PDP i Rb-27S za okres: [1] od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia 31 grudnia 2013 roku, [2] od dnia 1 stycznia 2014 roku do dnia 31 grudnia 2014 roku – stwierdzono:
 - zawyżenie wysokości skutków finansowych o kwotę 9.039,00 zł z tytułu rozłożenia należności podatkowej na raty (rok 2014). W dniu 29 grudnia 2014 roku organ podatkowy wydał decyzję WF.3127.3.6.2014, na mocy której należność w łącznym zobowiązaniu pieniężnym w kwocie 9.039,00 zł została rozłożona na raty. Decyzja została doręczona podatnikowi w dniu 9 stycznia 2015 roku;
 - zawyżenie wysokości skutków finansowych o kwotę 1.201,00 zł z tytułu odroczenia płatności podatku (rok 2014). W dniu 27 listopada 2013 roku organ podatkowy wydał decyzję WF.3120.2.23.2013, na mocy której odroczone podatnikowi termin płatności podatku od nieruchomości w kwocie 1.201,00 zł do dnia 15 grudnia 2014 roku. Skutki finansowe ww. decyzji zostały wykazane w sprawozdaniu za rok 2013. W dniu 2 grudnia 2014 roku podatnik złożył wniosek o zmianę terminu odroczenia do dnia 30 października 2015 roku. Organ podatkowy decyzją z dnia 31 grudnia 2014 roku (ten sam znak decyzji) przychylił się do prośby podatnika. Z uwagi na wykazanie ww. decyzji w roku 2013, nie jest zasadne wykazywanie skutków tej decyzji w roku 2014 z uwagi na fakt, iż zmianie uległ jedynie termin odroczenia płatności. Ponadto ww. decyzja została doręczona podatnikowi w dniu 9 stycznia 2015 roku.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 119 ze zm.), w sprawozdaniach Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, w kolumnie 14 i 15 "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy" w zakresie: [1] umorzeń zaległości podatkowych – wykazuje się kwoty dotyczące skutków udzielonych przez organ podatkowy gminy lub miasta na prawach powiatu za okres sprawozdawczy umorzeń w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w podatkach i opłatach, stanowiących dochód budżetu gminy lub miasta na prawach powiatu. Wykazane w tej kolumnie skutki powinny wynikać z decyzji właściwych organów gminy lub miasta na prawach powiatu, w zakresie zarówno bieżących, jak i zaległych należności. Wykazane kwoty powinny być zgodne z rejestrem przypisów i odpisów; [2] rozłożenia na raty, odroczenia

terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru – wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów przypisów i odpisów.

Mając na uwadze literalne brzmienie powyższego przepisu, w sprawozdaniach wykazujemy skutki wydanych decyzji. Skutek wydanej decyzji – przyznanie podatnikowi ulgi – powstaje z chwilą doręczenia podatnikowi rozstrzygnięcia organu podatkowego. Powyższe pozostaje w zgodności z art. 212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U z 2015 r., poz. 613 ze zm.), zgodnie z którym - organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia. Decyzje, o których mowa w art. 67d (ulgi z urzędu), wiążą organ podatkowy od chwili ich wydania.

Stosownie do §4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 208, poz. 1375), do udokumentowania przypisów lub odpisów służą m.in. decyzje. Nie ulega przy tym wątpliwości, że warunkiem zaewidencjonowania decyzji w ewidencji księgowej organu podatkowego jest jej doręczenie, z tą datą bowiem decyzja wywołuje skutki prawne. Ponadto wskazać należy, iż zgodnie z §9 ust. 1 powołanego rozporządzenia, ewidencja podatków jest integralną częścią ewidencji księgowej urzędu i jest prowadzona z wykorzystaniem kont syntetycznych planu kont urzędu, jako jednostki budżetowej.

5. W sprawozdaniach Rb-27S nie ujmowano umarzanych odsetek od zaległości podatkowych oraz odsetek od należności odraczanych lub rozkładanych na raty. W latach 2013-2014 stanowiło to odpowiednio 3.749,00 zł i 135.825,44 zł. Szczegółowe zestawienie kwot, które winny zostać wykazane w sprawozdaniach, przedstawia tabela zamieszczona w protokole kontroli. Obowiązek wykazywania ww. danych wynikał z powoływanego §3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych.

W zakresie gospodarki kasowej

W objętych kontrolą zaliczkach gotówkowych wypłaconych pracownikom Urzędu stwierdzono, że ich rozliczenie, w przypadkach gdy następował zwrot gotówki do kasy (wpłata do kasy), księgowane było na kontach Wn 101 Ma 101, tj. z pominięciem konta 234. Ewidencja na koncie 234 dokonywana była dopiero w chwili odprowadzenia przez kasjera środków do banku, co było sprzeczne ze stanem faktycznym, gdyż zwrotu zaliczek pracownicy dokonywali do kasy nie zaś na rachunek bankowy. Wpłaty niewykorzystanych środków należało księgować na kontach: Wn 101 Ma 234, natomiast przekazanie środków z kasy na rachunek bankowy: Wn 141 Ma 101 oraz Wn 130 Ma 141.

W zakresie planowania i prognozowania dochodów i wydatków Miasta

Kontrolujący ustalili, że w przypadku umowy nr 253/2014/Wn05/OA-ES-KU/P, zawartej w dniu 5 maja 2014 roku z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie (NFOŚiGW) o dofinansowanie w formie pożyczki na zadanie pn. „Modernizacja oświetlenia ulicznego z zastosowaniem systemu zarządzania oświetleniem ulicznym na ulicach Miasta Bełchatowa”, w dniu 28 października 2014 roku Prezydent Miasta Bełchatowa Marek Chrzanowski zwrócił się pismem znak WIM.042.1.2014 do Funduszu z prośbą o zmianę terminu wypłaty pożyczki. Zgodnie z pierwotną umową, pożyczka miała zostać wypłacona w 2015 roku w czterech transzach: [1] 2.987.949,00 zł – w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 31 marca 2015 roku, [2] 2.150.840,00 zł – w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 czerwca 2015 roku, [3] 100.000,00 zł – w okresie od dnia 1 lipca do dnia 30 września 2015 roku, oraz [4] 174.000,00 zł – w okresie od dnia 1 października do dnia 20 grudnia 2015 roku. Niemniej jednak z uwagi na prawdopodobne przesunięcie terminów zakończenia realizacji zadania jednostka zwróciła się o przesunięcie wypłaty pełnej kwoty pożyczki na okres styczeń – marzec 2016 roku. Pismem znak NF/DA/as/29630/2014 z dnia 1 listopada 2014 roku, podpisanym przez Starszego Specjalistę Departamentu ds. Ochrony Klimatu Anitę Smolińską oraz Zastępcę Dyrektora Agnieszkę Rendemann, wyrażona została zgoda na przesunięcie wypłaty kwoty 5.412.789,00 zł jednorazowo w okresie od dnia 1 stycznia do 31 marca 2016 roku. Do Urzędu Miasta Bełchatowa pismo wpłynęło **w dniu 24 listopada 2014 roku z informacją, że zmiana harmonogramu, o który wnioskował Prezydent Miasta Bełchatowa obowiązuje od dnia 19 listopada 2014 roku.** Jednocześnie, jednostka nie dokonała stosownych zmian w budżecie i wieloletniej prognozie finansowej, mając na uwadze aktualne harmonogramy. Będąc w posiadaniu przedmiotowego dokumentu, Miasto Bełchatów konstruowało swój budżet oraz WPF w oparciu o umowę pierwotną, planując w 2015 roku przychód w wysokości 5.412.789,00 zł.

Uchwałą nr V/26/15 Rady Miejskiej w Bełchatowie z 29 stycznia 2015 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Bełchatowa na 2015 rok, w § 5 wskazano planowany deficyt budżetu w wysokości 5.412.789,00 zł, który miał zostać pokryty przychodami pochodzącymi z planowanej do zaciągnięcia pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. Przychody budżetu Miasta ustalono w wysokości ogółem 12.252.789,00 zł, na co składała się wymieniona pożyczka z NFOŚiGW w Warszawie oraz kredyt w wysokości 6.840.000,00 zł. W § 6 uchwały nr V/26/15 ustalono następujące limity zobowiązań: [1] kredyt na przejściowy deficyt – 8.000.000,00 zł, [2] planowany do zaciągnięcia kredyt długoterminowy – 6.840.000,00 zł, [3] planowana do zaciągnięcia pożyczka – 5.412.789,00 zł (umowa podpisana została w dniu 5 maja 2014 roku, a zatem około 9 miesięcy przed uchwaleniem budżetu Miasta Bełchatowa na 2015 rok); [4] wydatki na obsługę długu – 2.407.978,62 zł. W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2015 – 2021, wprowadzonej w życie na mocy uchwały nr V/25/15 Rady Miejskiej w Bełchatowie z 29 stycznia 2015 roku, dla 2015 roku planowano deficyt budżetu w wysokości 5.412.789,00 zł, oraz przychody ogółem w kwocie 12.252.789,00 zł. Na 2016 rok (rok w którym zgodnie z pismem NF/DA/as/29630/2014 z dnia 1 listopada 2014 roku planowany jest przychód z tytułu pożyczki zawartej z NFOŚiGW w Warszawie) zaplanowano nadwyżkę budżetu w wysokości 9.800.000,00 zł. Wieloletnia prognoza finansowa ustalona uchwałą nr XI/71/15 z dnia 25 czerwca 2015 roku przewidywała dla 2015 roku: deficyt w wysokości 9.357.108,00 zł, przychody ogółem 16.197.108,00 zł z tego w poz. 4.2.1 wolne środki na pokrycie deficytu 3.944.319,00 zł oraz kredyty i pożyczki 12.252.789,00 zł, w tym na pokrycie deficytu 5.412.789,00 zł. Rozchody w 2015 roku planowano w wysokości

6.840.000,00 zł. Dla 2016 roku w dalszym ciągu planowano nadwyżkę budżetu w wysokości 9.800.000,00 zł. W uchwale nr XI/72/15 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 25 czerwca 2015 roku w sprawie zmian w budżecie Miasta Bełchatowa na 2015 rok, w § 4 wskazano, że różnica między dochodami i wydatkami stanowi planowany deficyt budżetu w kwocie 9.357.108,00 zł i pokryta zostanie przychodami pochodzącymi z planowanej do zaciągnięcia pożyczki z NFOŚiGW w Warszawie w kwocie 5.412.789,00 zł i z wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu wynikających z rozliczeń kredytów i pożyczek z lat ubiegłych w kwocie 3.944.319,00 zł.

W odniesieniu do powyższych ustaleń należy wskazać, że budżet Miasta Bełchatowa na 2015 rok, jak i wieloletnia prognoza finansowa na 2015 rok i lata następne – w okresie objętym czynnościami kontrolnymi - nie uwzględniały wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych mających wpływ na wysokość przychodów w latach 2015 – 2016. Kontrolowana jednostka od dnia posiadania wiadomości o przesunięciu wypłaty pożyczki z NFOŚiGW z 2015 roku na 2016 rok (pismo doręczone w dniu 24 listopada 2014 roku z adnotacją, że zmiana obowiązuje od dnia 19 listopada 2014 roku), w kolejnych miesiącach 2014 roku, oraz w 2015 roku planowała (prognozowała) na 2015 rok przychody w wysokości 5.412.789,00 zł jako środki z NFOŚiGW z przeznaczeniem na pokrycie deficytu. Dodatkowo w WPF na 2015 rok i lata następne, w zakresie 2016 roku nie prognozowano żadnych przychodów. W konsekwencji powyższego na 2016 rok, Miasto Bełchatów prognozując nadwyżkę budżetową w kwocie niecałych 10 mln, ustaliło jednocześnie także wpływ środków z tytułu pożyczki z NFOŚiGW w Warszawie w wysokości 5.412.789,00 zł, z przeznaczeniem na planowany deficyt budżetu.

W zakresie wykonywania budżetu

W dniu 30 grudnia 2013 roku Prezydent Miasta Bełchatowa zawarł aneks nr 1 do umowy nr 004/13 z dnia 2 stycznia 2013 roku, na podstawie której Miasto Bełchatów powierzyło Stowarzyszeniu Rodzin Katolickich Archidiecezji Łódzkiej Oddział w Bełchatowie realizację zadania pn. „Świetlica Środowiskowa Arka. Działania opiekuńczo-wychowawcze”. Zadanie miało być realizowane w okresie od dnia 1 stycznia 2013 roku do dnia 31 grudnia 2015 roku. Wskazany aneksem Miasto Bełchatów zobowiązało się do przekazania na realizację zadania w roku 2014 dotacji w wysokości 40.000,00 zł. Aneks podpisany został ze strony Miasta Bełchatowa przez Prezydenta Miasta – Marka Chrzanowskiego oraz Skarbnika Miasta – Ewę Gocel.

W dniu 2 stycznia 2014 roku, w wyniku przeprowadzonego konkursu ofert na poszczególne zadania, Prezydent Miasta Bełchatowa zawarł cztery umowy:

1. **nr 001/14** ze Stowarzyszeniem Rodzin Katolickich Archidiecezji Łódzkiej na zadanie pn. „Prowadzenie schroniska dla bezdomnych z terenu miasta Bełchatowa (...)” w kwocie 235.000,00 zł, ze środków rozdziałów 85154 – 145.000,00 zł, 85295 – 90.000,00 zł,
2. **nr 002/14** ze Stowarzyszeniem Rodzin Katolickich Archidiecezji Łódzkiej na zadanie pn. „Prowadzenie Poradni i Telefonu Zaufania (...)” w kwocie 45.000,00 zł, ze środków rozdziałów 85154 – 32.000,00 i 85153 – 13.000,00 zł,
3. **nr 003/14** z Bełchatowskim Towarzystwem Sportowym „AS” na zadanie pn. „Administrowanie Miejskim Lodowiskiem w Bełchatowie w roku 2014” na kwotę 27.000,00 zł, która miała pochodzić ze środków działu 926,
4. **nr 004/14** z Bełchatowskim Towarzystwem Sportowym „AS” na zadanie pn. „Administrowanie Przyszkolną Halą Gimnastyczno-Sportową i boiskiem

przyszkolnym (...)" na kwotę 750.000,00 zł, która miała pochodzić ze środków działu 926.

W wyniku zawartego w dniu 30 grudnia 2013 roku aneksu (40.000,00 zł) oraz zawartych w dniu 2 stycznia 2014 roku umów (1.057.000,00 zł) zaciągnięto zobowiązania na łączną kwotę 1.097.000,00 zł, z czego w zakresie klasyfikacji:

- rozdział 85153 – 13.000,00 zł,
- rozdział 84154 – 177.000,00 zł,
- rozdział 85295 – 130.000,00 zł,
- dział 926 – 777.000,00 zł.

Natomiast uchwałą Rady Miejskiej w Bełchatowie nr XLIII/379/13 z dnia 19 grudnia 2013 roku w sprawie uchwalenia budżetu Miasta Bełchatowa na 2014 rok zabezpieczone zostały środki na dotacje celowe na zadania własne gminy realizowane przez podmioty należące i nie należące do sektora finansów publicznych w 2014 roku w łącznej kwocie 840.000,00 zł, w tym:

- dział 852, rozdział 85295, § 2360 – 40.000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania publicznego pn. „Świetlica środowiskowa ARKA. Działania opiekuńczo-wychowawcze”,
- dział 926, rozdział 92601, § 2360 – 800.000,00 zł z przeznaczeniem na realizację zadania publicznego pn. „Administrowanie przyszkolną halą gimnastyczno-sportową i boiskiem przyszkolnym”.

Tym samym, na dzień 2 stycznia 2014 roku stwierdzono brak zabezpieczenia środków w klasyfikacji budżetowej rozdziału 85153, 85154 i 85295 w kwotach:

- rozdział 85295 – 90.000,00 zł,
- rozdział 85153 – 13.000,00 zł,
- rozdział 84154 – 177.000,00 zł.

Wobec powyższego zobowiązania wykazane w pkt 1 i 2 w kwotach odpowiednio 235.000,00 zł i 45.000,00 zł zaciągnięte zostały bez zabezpieczenia środków w budżecie, co naruszało art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2015 roku, poz. 1515 ze zm.), zgodnie z którym - wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

Prezydent Miasta Bełchatowa zarządzeniem nr 5/2014 z dnia 13 stycznia 2014 roku dokonał zmian w budżecie, poprzez m.in. zwiększenie środków na dotacje na zadania bieżące w klasyfikacji:

- dział 851 rozdział 85153 o 13.000,00 zł,
- dział 851 rozdział 85154 o 177.000,00 zł,
- dział 852 rozdział 85295 o 130.000,00 zł.

Wskazana zmiana usunęła trwające 12 dni przekroczenie spowodowane zaciągnięciem zobowiązań na łączną kwotę 280.000,00 zł bez zabezpieczenia środków w budżecie.

W zakresie podatków lokalnych

1. (...) ².
2. (...) ³.
3. Odpisu podatku (dotyczy decyzji umorzeniowych) z kont podatników dokonywano niezwłocznie po wydaniu decyzji, a nie jej doręczeniu. Stosownie do § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, do udokumentowania przypisów lub odpisów służyć m.in. decyzje. Zgodnie natomiast z art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa - organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia. Decyzje, o których mowa w art. 67d (ulgi udzielane z urzędu), wiążą organ podatkowy od chwili ich wydania.
4. Zarządzeniem nr 222/09 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 11 września 2009 roku wprowadzono procedury postępowania w zakresie windykacji dochodów budżetu Miasta Bełchatowa, realizowanych przez Urząd Miasta Bełchatowa, z tytułu podatków, opłat, niepodatkowych należności budżetowych, pozostałych należności, do których zastosowanie ma ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz należności cywilnoprawnych. Powyższe zarządzenie obowiązywało do dnia 31 maja 2015 roku. Przedmiotowe zarządzenie ustalało maksymalne terminy na wystawienie upomnienia w zakresie windykacji poszczególnych podatków lokalnych, a także terminy wystawiania tytułów wykonawczych.

Stwierdzono przypadki, w których organ podatkowy podejmował czynności w celu wyegzekwowania należności podatkowych z naruszeniem uregulowań zawartych w powołanym zarządzeniu – powyższe dotyczy łącznej kwoty 78.422,80 zł należności głównej. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarte zostały w protokole kontroli.

W zakresie opłaty adiacenckiej

Stwierdzono, że organ stanowiący Miasta Bełchatów nie ustalił stawki opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Zgodnie z art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki

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

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 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały. W kontrolowanej jednostce organ stanowiący nie ustalił stawki w powyższym zakresie, tym samym Miasto Bełchatów nie osiąga dochodów z powyższego tytułu.

W komentarzu do art. 146 ustawy o gospodarce nieruchomościami autorstwa Konrada Marciniuka⁴ wskazano: „Z przepisu art. 146 ust. 2 jednoznacznie wynika, że określanie wysokości stawki opłaty adiacenckiej należy do kompetencji rady gminy, przy czym jej wysokość nie może przekroczyć 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Co więcej, z porównania przepisów art. 146 ust. 2 zd. 2 i art. 145 ust. 1 wynika, że rada gminy ma obowiązek ustalenia stawki procentowej opłaty adiacenckiej, natomiast dopiero jej wymiar w indywidualnej sprawie został pozostawiony uznaniu organu administracyjnego. Prowadzi to do wniosku, że ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 0% stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie, jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. wyroki NSA: z 14 stycznia 2003 r., I SA 2053/01, LEX nr 121784; z 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02, LEX nr 126802). Brak uchwały określającej wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej uniemożliwia wydanie decyzji ustalającej tę opłatę.”.

W zakresie dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych

1. W zakresie konkursów ofert na realizację zadań w 2014 roku, przeprowadzonych w oparciu na zarządzeniu Prezydenta Miasta Bełchatowa nr: 289/2013 z dnia 2 grudnia 2013 roku i 312/2013 z dnia 30 grudnia 2013 roku stwierdzono, że w ogłoszeniach otwartych konkursów ofert brak było informacji o zrealizowanych przez organ administracji publicznej w roku ogłoszenia otwartego konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym i podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Powyższe było niezgodne z wymogami art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.).
2. Prezydent Miasta Bełchatowa zarządzeniem nr 289/2013 ogłosił otwarty konkurs ofert na realizację zadań publicznych, które określało, m.in., zadanie w zakresie kultury fizycznej i sportu pn. „Administrowanie Miejskim Lodowiskiem w Bełchatowie, w roku 2014, realizowane w formie wsparcia zadania przez Bełchatowskie Towarzystwo Sportowe AS w Bełchatowie”. Sposób wskazania zadania ograniczał dostępność realizacji tego zadania innym podmiotom, gdyż ogłoszenie skierowane było bezpośrednio do realizatora tego zadania, tj. Bełchatowskiego Towarzystwa Sportowego AS w Bełchatowie. Powyższe spowodowało naruszenie art. 5 ust.3 w zw. z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, zgodnie z którym - organy administracji publicznej wspierają i powierzają realizację zadań sfery publicznej organizacjom pozarządowym oraz podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Wspieranie oraz powierzanie odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, chyba że przepisy odrębne przewidują inny tryb zlecenia. Stosownie natomiast do art. 5 ust.3

⁴ System Informacji Prawnej LEX.

ww. ustawy – współpraca organów administracji publicznej z podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy i organizacjami pozarządowymi odbywa się na zasadach: pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności.

3. Zarządzeniem nr 300/2013 z dnia 16 grudnia 2013 roku Prezydent Miasta Bełchatowa ogłosił nabór kandydatów na członka Komisji Konkursowej powoływanej do opiniowania składanych w otwartym konkursie ofert na powierzenie lub wsparcie realizacji zadań publicznych w 2014 roku. Nabór dotyczył wyłonienia kandydatów na członka Komisji Konkursowej reprezentujących organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy, którzy są zainteresowani udziałem w pracach Komisji Konkursowej. Ogłoszenie o naborze w części dotyczącej wymagań stawianych kandydatom określało, że *„w skład Komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które spełniają kryteria: [1] nie reprezentują organizacji/podmiotów biorących udział w konkursie, [2] podlegają wyłączeniu na podstawie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego”*.

Zatem wskazanym zapisem, zarządzenie dopuszczało udział w pracach Komisji konkursowej osób podlegających wyłączeniu, co jest niezgodne z art. 15 ust. 2f ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – w którym wskazano, że do członków komisji konkursowej biorących udział w opiniowaniu ofert stosuje się przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), gdzie w art. 24 ust. 1 określono przypadki, w jakich powinno zostać zastosowane wyłączenie i tym samym osoby takie nie mogą brać udziału w pracach w komisji konkursowej.

4. W otwartym konkursie ofert (zarządzenie Prezydenta Miasta nr 289/2013) Bełchatowskie Towarzystwo Sportowe „AS” złożyło dwie oferty na dwa zadania pn. „Administrowanie Przyszkolną Halą Gimnastyczno-Sportową ENERGIA i boiskiem przyszkolnym przy ul. Dąbrowskiego 11 w Bełchatowie, w roku 2014” oraz „Administrowanie Miejskim Lodowiskiem w Bełchatowie, w roku 2014, realizowane w formie wsparcia zadania przez Bełchatowskie Towarzystwo Sportowe AS w Bełchatowie”. Złożona oferta na zadanie „Administrowanie Przyszkolną Halą Gimnastyczno-Sportową ENERGIA i boiskiem przyszkolnym przy ul. Dąbrowskiego 11 w Bełchatowie, w roku 2014” – do której załączone zostały wszystkie wymagane dokumenty – zawierała Statut Bełchatowskiego Towarzystwa Sportowego „AS”, który nie był potwierdzony za zgodność z oryginałem. Przedstawiony statut miał formę wydruku komputerowego, który nie był przez nikogo podpisany, czy też zatwierdzony, jak również brak było daty jego wprowadzenia. Wobec powyższego brak było możliwości stwierdzenia, czy załączony statut był dokumentem, czy też może tylko projektem statutu. Zgodnie z zapisami zawartymi w pkt II ppkt 7, 8 i 9 ogłoszenia, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 289/2013 – *wszystkie dokumenty przedstawione w formie kserokopii muszą zostać potwierdzone za zgodność z oryginałem (na każdej stronie), przez co najmniej jedną z osób upoważnionych do reprezentowania oferenta (oferentów). W przypadku złożenia ofert niespełniających warunków formalnych Oferenci są zobowiązani do usunięcia braków w terminie 14 dni po upływie terminu składania ofert. Oferta podlega odrzuceniu, jeżeli nie spełnia w/w warunków formalnych lub wnioskodawcą jest podmiot, który nie rozliczył poprzednio uzyskanego dofinansowania lub rozliczył je po terminie.* Zatem biorąc pod uwagę wskazane zapisy, organ administracji publicznej winien

wezwać oferenta do uzupełnienia oferty, a w przypadku nieuzupełnienia oferty – oferta, zarówno na zadanie związane z administrowaniem Przyszkolnej Hali Gimnastyczno-Sportowej, jak i oferta na administrowanie Miejskim Lodowiskiem, winna zostać odrzucona – gdyż do oferty na zadanie pn. „Administrowanie Miejskim Lodowiskiem w Bełchatowie, w roku 2014, realizowane w formie wsparcia zadania przez Bełchatowskie Towarzystwo Sportowe AS w Bełchatowie” – aktualny był również zestaw dokumentów złożony na zadanie związane z administrowaniem Przyszkolnej Hali Gimnastyczno-Sportowej ENERGIA.

W zakresie dotacji dla jednostek systemu oświaty

1. Obowiązująca w Mieście Bełchatów uchwała nr XXXII/268/12 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 20 grudnia 2012 roku, regulująca tryb udzielania i rozliczania dotacji oraz tryb i zakres kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji przez szkoły i przedszkola niepubliczne oraz publiczne prowadzone przez podmioty inne niż Miasto Bełchatów – obowiązująca w 2014 roku, tj. w okresie objętym kontrolą, nie uwzględniała zmian wprowadzonych ustawą z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827). Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy - do dnia 31 sierpnia 2015 roku dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji. W przypadku braku na terenie gminy przedszkola prowadzonego przez gminę, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę na prowadzenie przedszkola publicznego, pomniejszone o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy. Stosowane przy udzielaniu i tym samym przekazywaniu w 2014 roku dotacji dla przedszkoli niepublicznych zasady uwzględniały wprowadzone w 2013 roku zmiany, jednak uchwała nr XXXII/268/12 nie została dostosowana do wprowadzonych zmian w zakresie ustalania podstawy naliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli.
2. Na terenie Miasta Bełchatowa w 2014 roku funkcjonowało osiem niepublicznych placówek oświatowych, którym Miasto Bełchatów udzieliło dotacji w łącznej kwocie 3.391.607,21 zł, przy środkach zaplanowanych w wysokości 3.431.810,00 zł, w tym przedszkola niepubliczne: „Klub Malucha – Baby Town” i „Akademia Przedszkolaka Jabłuszko”, które objęte zostały próbą kontrolną.

Wysokość dotacji dla przedszkoli niepublicznych ustalana była comiesięcznie na podstawie danych uzyskiwanych przez Wydział Oświaty z Zespołu ds. Budżetu, które to dane wykazywane były przez Zespół ds. Budżetu w oparciu o plany finansowe wydatków na 2014 rok ośmiu publicznych przedszkoli oraz jednego zespołu szkolno – przedszkolnego. Do podstawy, w oparciu o którą dokonywano wyliczenia miesięcznej transzy dotacji, przyjmowano plan wydatków w rozdziale 80104 i 80148 ośmiu publicznych

przedszkoli, oraz plan wydatków rozdziału 80104 jednego zespołu szkolno-przedszkolnego. Następnie sumę pomniejszono o planowane w budżecie dochody bieżące pozyskiwane przez osiem przedszkoli publicznych oraz przez jeden zespół szkolno-przedszkolny z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz z tytułu wpłat za wyżywienie.

Poprawność wyliczenia dotacji oparto na analizie planów finansowych na rok 2014, wraz z ich zmianami w ciągu roku, w odniesieniu do stycznia, maja, listopada i grudnia 2014 roku, poszczególnych przedszkoli samorządowych (od nr 1 do 8), oraz jednego zespołu szkolno-przedszkolnego.

W styczniu 2014 roku do podstawy obliczenia dotacji przyjęto w całości wydatki rozdziału 80104 i 80148 wszystkich przedszkoli samorządowych (7.724.767,00 zł) oraz wydatki Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, jedynie w zakresie rozdziału 80104 (860.763,00 zł), tj. bez wydatków zaplanowanych w rozdziale 80148, które występowały w planie finansowym Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, a które powinny być również uwzględnione proporcjonalnie do ilości dzieci przedszkola⁵. W wyniku powyższego podstawą do naliczenia dotacji była kwota 7.054.330,00 zł (7.724.767,00 zł + 860.763,00 zł – 1.531.200,00 zł), tj. ustalona w niepełnej wysokości kwota planowanych wydatków pomniejszona o planowane dochody, stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw. Kwota 7.054.330,00 zł była podstawą naliczenia dotacji w miesiącach styczniu i lutym 2014 roku.

W planach finansowych przedszkoli samorządowych oraz w planie Zespołu Szkolno-Przedszkolnego od miesiąca marca 2014 roku zaplanowano wydatki w rozdziale 80146, które do końca roku były już niezmiennie i wynosiły dla przedszkoli samorządowych od nr 1 do nr 8 łącznie 23.600,00 zł, oraz 15.000,00 zł dla Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9. Wskazane wydatki w ogóle nie zostały uwzględnione do planowanych wydatków stanowiących podstawę obliczania dotacji.

Podobnie od maja 2014 roku zaplanowano w poszczególnych przedszkolach samorządowych oraz w Zespole Szkolno-Przedszkolnym wydatki w rozdziale 80195, które w maju wynosiły ogółem dla przedszkoli samorządowych 33.000,00 zł, natomiast dla Zespołu Szkolno-Przedszkolnego – 26.563,00 zł. Wydatki te od czerwca niezmiennie już do końca roku wynosiły dla przedszkoli samorządowych łącznie 32.600,00 zł i 26.563,00 zł dla Zespołu Szkolno-Przedszkolnego. Wskazane wydatki również nie zostały uwzględnione do planowanych wydatków stanowiących podstawę obliczenia dotacji.

Na dzień 30 maja 2014 roku, planowane wydatki w rozdziale 80104 przedszkoli samorządowych wynosiły 6.062.366,40 zł, w rozdziale 80148 – 1.914.031,00 zł, w rozdziale 80146 – 23.600,00 zł i w rozdziale 80195 – 33.000,00 zł. Łączne wydatki przedszkoli samorządowych we wskazanych rozdziałach zaplanowane zostały w wysokości 8.032.997,40 zł. Natomiast wydatki w Zespole Szkolno-Przedszkolnym nr 9 zaplanowano w kwotach:

- rozdział 80104 – 873.178,38 zł,
- rozdział 80148 – 429.212,00 zł,
- rozdział 80146 – 15.000,00 zł,
- rozdział 80195 – 26.563,00 zł.

⁵ Ewentualnie wg innej metodologii przyjętej przez jednostkę.

Jednak do podstawy obliczenia dotacji przyjęto tylko wydatki rozdziału 80104 i 80148 przedszkoli samorządowych, w kwocie ogółem 7.976.397,40 zł i wydatki rozdziału 80104 Zespołu Szkolno-Przedszkolnego, w wysokości 873.178,38 zł. Łączna kwota wydatków przyjęta, jako podstawa do obliczenia dotacji wynosiła 8.849.575,78 zł plus dotacja otrzymana z budżetu Wojewody Łódzkiego w wysokości 2.739.676,00 zł⁶. Sumę wymienionych składników pomniejszono o planowane dochody z ww. tytułów - 1.531.200,00 zł. Tym samym w czerwcu dotację wyliczono wg podstawy wynoszącej 10.058.051,78 zł.

Wobec powyższego podstawa obliczenia dotacji została zaniżona o planowane wydatki w przedszkolach samorządowych w rozdziale 80146 i 80195, tj. o kwotę 56.600,00 zł, oraz o wydatki planowane w Zespole Szkolno-Przedszkolnym nr 9 w rozdziale 80148, 80146 i 80195, które winny zostać proporcjonalnie przyjęte do wyliczenia dotacji dla niepublicznych przedszkoli.

W grudniu 2014 roku do obliczenia dotacji przyjęto podstawę w wysokości 9.684.289,78 zł, na którą złożyły się planowane wydatki w rozdziale 80104 i 80148 przedszkoli samorządowych w kwocie 10.256.914,40 zł, oraz planowane wydatki ZSP nr 9 w wysokości 958.575,38 zł, pomniejszone o planowane dochody - 1.531.200,00 zł. Natomiast planowane wydatki, zgodnie ze zmianami w planach wydatków na dzień 30 listopada 2014 roku, które powinny zostać uwzględnione przy wyliczeniu dotacji wynosiły:

- dla przedszkoli samorządowych w rozdziałach 80104 i 80148 - 10.256.914,40 zł, zaś w rozdziałach 80146 i 80195 - 56.200,00 zł. Łączna kwota planowanych wydatków przedszkoli samorządowych ze wskazanych rozdziałów wynosiła 10.313.114,40 zł,
- dla ZSP nr 9 w rozdziale 80104 - 958.575,38 zł, w rozdziale 80148 - 429.212,00 zł, w rozdziale 80146 - 15.000,00 zł i w rozdziale 80195 - 26.563,00 zł.

Do podstawy obliczenia dotacji w grudniu 2014 roku nie wliczono planowanych wydatków rozdziału 80146 i 80195 przedszkoli samorządowych, tj. kwoty 56.200,00 zł, oraz proporcjonalnie wydatków ZSP nr 9 z rozdziałów 80148, 80146 i 80195.

W grudniu w planach poszczególnych przedszkoli dokonane zostały zmiany w rozdziałach 80104 i 80148. Wprowadzone zmiany dotyczyły przesunięć między poszczególnymi paragrafami i między poszczególnymi przedszkolami, co w efekcie nie spowodowało zmian w stosunku do obliczeń z listopada 2014 roku. Tym samym plan na dzień 31 grudnia 2014 roku wynosił:

- dla przedszkoli samorządowych łącznie 10.313.114,40 zł, w tym w rozdziałach 80104 i 80148 - 10.256.914,40 zł i w rozdziałach 80146 i 80195 - 56.200,00 zł,
- dla ZSP nr 9 w rozdziale 80104 - 958.575,38 zł, oraz w rozdziale 80148 - 429.212,00 zł, w rozdziale 80146 - 15.000,00 zł i w rozdziale 80195 - 26.563,00 zł.

⁶ Wydatki bieżące finansowane wprowadzoną dotacją na wychowanie przedszkolne nie były uwzględnione wcześniej (styczeń – marzec 2014 roku) w podstawie obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych. Dotacja, po stronie dochodów i wydatków, wprowadzona została do budżetu Miasta uchwałą Rady Miejskiej z dnia 27 marca 2014 roku.

Wobec powyższego do obliczenia dotacji w zakresie całego 2014 roku nie uwzględniano wydatków rozdziału 80148 z Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9, jak również nie uwzględniano wydatków przedszkoli samorządowych od nr 1 do nr 8 planowanych w rozdziałach 80146 i 80195, w tym również z ZSP nr 9.

W oparciu o liczbę dzieci uzyskaną z Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9 w Bełchatowie, inspektorzy dokonali wyliczenia wydatków bieżących ZSP nr 9 w rozdziałach 80146, 80148 i 80195, proporcjonalnie w stosunku do liczby dzieci uczęszczających do Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9⁷, w tym do przedszkola wchodzącego w strukturę ZSP nr 9. Wydatki te winny być uwzględnione do wydatków bieżących przypadających na jedno dziecko w przedszkolach samorządowych, stanowiących podstawę do obliczenia dotacji – wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku.

Liczba dzieci uczęszczająca do ZSP nr 9 wynosiła wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku – 501 uczniów, przedszkole – 172 dzieci = ogółem 673.

Planowane wydatki w Zespole Szkolno-Przedszkolnym, po zmianach w grudniu 2014 roku w rozdziale 80148 wynosiły 428.012,00 zł, tym samym wydatki w części dotyczącej przedszkola wynosiły proporcjonalnie:

- 428.012,00 zł : 673 uczniów ogółem (501 + 172) = 635,98 zł x 172 = 109.388,56 zł.

Podobnie wydatki z rozdziałów 80146 i 80195 wynoszące odpowiednio: 15.000,00 zł i 26.563,00 zł winny zostać uwzględnione w podstawie naliczenia dotacji. Tym samym należało je proporcjonalnie przeliczyć do liczby dzieci:

- 15.000,00 zł : 673 uczniów ogółem (501 + 172) = 22,29 zł x 172 = 3.833,88 zł,
- 26.563,00 zł : 673 uczniów ogółem (501 + 172) = 39,47 zł x 172 = 6.788,84 zł.

Wobec powyższego do podstawy wyliczenia dotacji należało uwzględnić wydatki ZSP nr 9 z rozdziałów 80146 i 80195 w części dotyczącej przedszkola, tj. w kwotach: z rozdziału 80146 – 3.833,88 zł, zaś z rozdziału 80195 – 6.788,84 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę dokonano obliczenia podstawy ustalenia dotacji przyjmując plan wydatków na 31 grudnia 2014 roku (z uwzględnieniem liczby uczniów wg stanu na 31 grudnia 2014 roku):

10.256.914,40 zł	-	plan wydatków rozdziału 80104 i 80148 przedszkoli od nr 1 do nr 8
958.575,38 zł	-	plan wydatków rozdziału 80104 Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9
23.600,00 zł	-	plan wydatków rozdziału 80146 przedszkola od nr 1 do nr 8,
32.600,00 zł	-	plan wydatków rozdziału 80195 przedszkola od nr 1 do nr 8,
109.388,56 zł	-	plan wydatków rozdziału 80148 ZSP nr 9 w części dotyczącej przedszkola,
3.833,88 zł	-	plan wydatków rozdziału 80146 ZSP nr 9 w części dotyczącej przedszkola,
<u>6.788,84 zł</u>	-	<u>plan wydatków rozdziału 80195 ZSP nr 9 w części dotyczącej</u>

⁷ Inspektorzy przyjęli prezentowane założenie w celu dokonania obliczeń, jednak możliwe jest zastosowanie innej metodologii proporcjonalnego obliczania kwot wydatków bieżących.

		przedszkola,
11.391.701,06 zł	-	łącznie wydatki bieżące przedszkoli
<u>- 1.531.200,00 zł</u>	-	<u>planowane dochody</u>
9.860.501,06 zł	-	Podstawa - wydatki bieżące pomniejszone o dochody stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku - służąca do ustalenia dotacji wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku.

Uwzględniając wydatki bieżące rozdziałów 80104, 80148, 80146 i 80195, oraz proporcjonalne ich wyliczenie w stosunku do ilości uczniów w zakresie ZSP nr 9 – podstawa do naliczenia dotacji winna wynosić 9.860.501,06 zł.

Ustalenie w 2014 roku w sposób nieprawidłowy wydatków bieżących stanowiących podstawę naliczenia i tym samym udzielenia dotacji naruszało art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, zgodnie z którym - do dnia 31 sierpnia 2015 roku dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę, pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

- Planowane dochody bieżące pozyskiwane przez osiem przedszkoli publicznych oraz przez Zespół Szkolno-Przedszkolny z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz z tytułu wpłat za wyżywienie – ustalone pierwotnie w planach finansowych przedszkoli samorządowych i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego na rok 2014 wynosiły ogółem 1.531.200,00 zł i na przełomie całego roku 2014 nie zostały zmienione. W oparciu o sprawozdania budżetowe Rb-27S dla wszystkich przedszkoli samorządowych oraz Zespołu Szkolno-Przedszkolnego ustalono, że wykonanie zaplanowanych dochodów w rozdziale 80104 § 0830 – *Wpływy z usług*, wyniosło na dzień 31 grudnia 2014 roku – 1.698.314,22 zł. Tym samym na dzień 31 grudnia 2014 roku wykonanie dochodów przekroczyło plan o 167.114,22 zł. Plan dochodów w rozdziale 80104 § 083 nie został zmieniony i tym samym nie został dostosowany do wykonania, wobec czego podstawa do naliczenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych została zawyżona. Monitorowanie wykonania budżetu w przedmiotowym zakresie dałoby możliwość wprowadzenia stosownych zmian.
- Podstawę obliczenia dotacji na jedno dziecko w przedszkolach samorządowych ustalano miesięcznie na podstawie danych dotyczących planowanych wydatków bieżących pomniejszonych o planowane dochody oraz danych odnoszących się do ilości dzieci uczęszczających do przedszkoli samorządowych. W okresie od stycznia do września uwzględniano liczbę dzieci wykazaną przez przedszkola samorządowe w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) na dzień 30 września 2013 roku, która wynosiła 1.279. Natomiast w okresie październik – grudzień 2014 roku uwzględniano liczbę dzieci wykazaną przez przedszkola samorządowe w SIO na dzień 30 września 2014 roku, a która na dzień sporządzenia raportu wynosiła 1.251 dzieci. Zatem w celu ustalenia kosztów ponoszonych na funkcjonowanie przedszkoli w 2014 roku prowadzonych przez Miasto, przyjęto liczbę uczniów wg stanu na

dzień 30 września 2013 roku. Jednostka nie podjęła działań w celu ustalenia liczby dzieci uczęszczających do przedszkoli miejskich w okresie styczeń – sierpień 2014 roku, bazując przez dziewięć miesięcy 2014 roku na danych z września 2013 roku.

5. Miasto Bełchatów w 2014 roku dla Przedszkola Niepublicznego Klub Malucha „BABY TOWN” przekazało dotację w łącznej kwocie 1.360.916,77 zł, która wypłacona została w transzach miesięcznych, wyliczonych na podstawie wysokości ustalonych w budżecie wydatków bieżących z rozdziałów 80104 i 80148 przedszkoli samorządowych oraz wydatków bieżących rozdziału 80104 Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9, pomniejszonych o planowane dochody, oraz w oparciu o liczbę dzieci przedszkoli samorządowych i Zespołu Szkolno-Przedszkolnego. Otrzymana kwota miesięcznych wydatków na jedno dziecko (kolumna 3) w przedszkolach samorządowych stanowiła jednocześnie 100% kwoty dotacji na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym:

<i>Data sporządzenia polecenia przelewu przez Wydział Oświaty</i>	<i>Wysokość ustalonych w budżecie Miasta Bełchatowa wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na pierwszy dzień każdego miesiąca pomniejszonych o dochody Miasta Bełchatowa z tytułu opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie</i>	<i>Miesięczne wydatki na 1 dziecko w przedszkolach samorządowych Miasta Bełchatowa (kol.1:1.279 dzieci⁸:12m-cy)</i>	<i>Liczba dzieci w Przedszkolu Klub Malucha BABY TOWN wg stanu na pierwszy dzień m-cia</i>	<i>Dotacja dla Przedszkola Klub Malucha Baby Town (kol. 2 x kol. 3)</i>
1	2	3	4	5
27.01.2014	8.585.530,00 – 1.531.200,00 = 7.054.330,00	459,63	174	79.975,62
24.02.2014	8.585.530,00 – 1.531.200,00 = 7.054.330,00	459,63	174	79.975,62
24.03.2014	8.744.322,78 – 1.531.200,00 = 7.213.122,78	469,97	184	86.474,48
28.04.2014	11.484.348,78 – 1.531.200,00 = 9.953.148,78	648,50	190	123.215,00
19.05.2014	11.589.251,78 – 1.531.200,00 = 10.058.051,78	655,33	193	126.478,69
23.06.2014	11.589.251,78 – 1.531.200,00 = 10.058.051,78	655,33	193	126.478,69
22.07.2014	11.600.651,78 – 1.531.200,00 = 10.069.451,78	656,08	193	126.623,44
21.08.2014	11.600.651,78 – 1.531.200,00 = 10.069.451,78	656,08	193	126.623,44
23.09.2014	11.611.291,78 – 1.531.200,00 = 10.080.091,78	656,77	180	118.218,60
21.10.2014	11.178.120,78 – 1.531.200,00 = 9.646.920,78	642,61	184	118.240,24
24.11.2014	11.184.620,78 – 1.531.200,00 = 9.653.420,78	643,05	193	124.108,65
15.12.2014	11.215.489,78 – 1.531.200,00 = 9.684.289,78	645,10	193	124.504,30
				1.360.916,77

Z powyższego wynika, że kwota na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym wahała się w poszczególnych miesiącach od 459,63 zł do 656,08 zł.

Biorąc pod uwagę wydatki bieżące przedszkoli samorządowych, w tym wydatki rozdziałów 80146 i 80195, oraz wydatki bieżące Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9 – w części dotyczącej przedszkola, w tym wydatki rozdziałów 80146, 80148 i 80195 – wyliczone przez inspektorów RIO – dokonano również przeliczenia dotacji dla Przedszkola Niepublicznego Klub Malucha „BABY TOWN”. Dotacja winna zostać obliczona następująco: planowane wydatki bieżące 11.391.701,06 zł pomniejszone o planowane dochody budżetowe 1.531.200,00 zł = 9.860.501,06 zł : liczba uczniów 1.254 = 7.863,24 zł koszt jednostkowy roczny na jedno dziecko : 12 m-cy = 655,27 zł miesięczny koszt na jedno dziecko przedszkola samorządowego. W oparciu o kwotę 655,27 zł obliczono dotację roczną dla Przedszkola Niepublicznego Klub Malucha „BABY TOWN” i porównano z dotacją wypłaconą przez Miasto Bełchatów:

Dotacja za miesiąc	Faktyczna liczba przedszkolaków	Stawka stosowana na	Przekazana kwota dotacji	Stawka na jedno dziecko	Kwota dotacji, jaka powinna być	Różnica
--------------------	---------------------------------	---------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------------------	---------

⁸ Do wyliczenia dotacji za miesiące październik – grudzień uwzględniono liczbę dzieci wg SIO na 30 września 2014 roku, tj. 1.251.

		jedno dziecko przez Miasto Bełchatów do wyliczenia dotacji	(zł)	zastosowana przez RIO	przekazana	
Klub Malucha BABY TOWN						
Styczeń	174	459,63	79.975,62	655,27	114.016,98	-34.041,36
Luty	174	459,63	79.975,62	655,27	114.016,98	-34.041,36
Marzec	184	469,97	86.474,48	655,27	120.569,68	-34.095,20
Kwiecień	190	648,50	123.215,00	655,27	124.501,30	-1.286,30
Maj	193	655,33	126.478,69	655,27	126.467,11	+11,58
Czerwiec	193	655,33	126.478,69	655,27	126.467,11	+11,58
Lipiec	193	656,08	126.623,44	655,27	126.467,11	+156,33
Sierpień	193	656,08	126.623,44	655,27	126.467,11	+156,33
Wrzesień	180	656,77	118.218,60	655,27	117.948,60	+270,00
Październik	184	642,61	118.240,24	655,27	120.569,68	-2.329,44
Listopad	193	643,05	124.108,65	655,27	126.467,11	-2.358,46
Grudzień	193	645,10	124.504,30	655,27	126.467,11	-1.962,81
RAZEM	2.244	X	1.360.916,77	X	1.470.425,88	109.509,11

Zatem prawidłowo wWyliczona dotacja dla Przedszkola Niepublicznego Klub Malucha „BABY TOWN” za 2014 rok winna wynosić 1.470.425,88 zł (suma dzieci od stycznia do grudnia 2.244 x miesięczna stawka jednostkowa dotacji 655,27 zł). Jednak Miasto Bełchatów udzieliło i tym samym przekazało wskazanemu przedszkolu kwotę 1.360.916,77 zł, co spowodowało, że dotacja w przypadku przedszkola Klub Malucha BABY TOWN została zaniżona o 109.509,11 zł⁹.

W zakresie dokonywanych obliczeń przyjęto, że dotacje udzielane na podstawie ustawy o systemie oświaty mają charakter roczny, a zmiana planu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach (przedszkolach) publicznych na 1 ucznia w trakcie roku budżetowego skutkuje zmianą planowanych wartości w odniesieniu do całego roku budżetowego (wysokości po zmianach są planem rocznym). W tym kontekście przywołać należy orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym:

- a) dotacje oświatowe są świadczeniami jednorazowymi, ponieważ ich wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu. Oceny tej nie zmienia okoliczność, że są przekazywane na rachunek szkoły w 12 częściach w terminie do ostatniego dnia każdego miesiąca, a część za grudzień w terminie do dnia 15 grudnia, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego – wyrok SN z dnia 22 maja 2014 roku IV CSK 531/13 za LEX,
- b) *świadczenie gminy w postaci dotacji dla niepublicznych przedszkoli jest świadczeniem jednorazowym, którego wysokość jest określona bez odwoływania się do elementu czasu, zaś jego zaliczkowe wypłacanie w dwunastu częściach, zgodnie z art. 90 ust. 3c u.s.o., jest tylko sposobem spełniania tego świadczenia, który służyć ma zapewnieniu bieżących środków na funkcjonowanie tych placówek (zob. także wyrok SN z dnia 22 maja 2014, IV CSK 531/13, OSNC 2015, Nr 4, poz. 2015, dotyczący dotacji dla niepublicznych szkół ponadgimnazjalnych na podstawie art. 90 ust. 2a u.s.o.). Zaliczki nie mają charakteru samodzielnego świadczenia, lecz są częścią jednego większego świadczenia.”* - wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 marca 2015 roku (V CSK 376/14),

⁹ Przy założeniach metodologicznych dotyczących proporcjonalnego ustalenia wydatków w Zespole szkolno-Przedszkolnym nr 9.

Według stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2014 roku (IV CSK 531/13): „W nauce prawa przyjmuje się, że świadczenia będące przedmiotem stosunków zobowiązaniowych dzielą się na jednorazowe, ciągłe i okresowe. Podstawowym kryterium kwalifikacyjnym takiego podziału jest czynnik czasu, uzupełniony przez pewne dodatkowe cechy wyróżniające. Świadczenia jednorazowe charakteryzują się tym, że ich treść i rozmiar są oznaczone przez wskazanie zachowania się dłużnika, do którego jest on obowiązany, bez odwoływania się do czynnika czasu. Jeżeli przedmiot świadczenia jednorazowego jest podzielny, może ono być spełniane częściami, np. w ratach. W takim wypadku element czasu nie wpływa jednak na treść i rozmiar świadczenia, lecz wskazuje jedynie sposób jego wykonania. Czynnik czasu, jako wyznacznik treści i rozmiaru świadczenia, odgrywa istotną rolę w świadczeniach ciągłych i okresowych. Świadczenie ciągłe polega na określonym, stałym zachowaniu się dłużnika przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego. Nie można w nim jednak - odmiennie niż w świadczeniach okresowych - wyróżnić powtarzających się, odrębnych czynności, które mogłyby być uznane za świadczenia samodzielne. Świadczenia okresowe to czynności powtarzające się cyklicznie w określonych z góry odstępach czasu. Z reguły polegają one na periodycznym spełnianiu przez czas trwania stosunku zobowiązaniowego świadczeń pieniężnych lub rzeczy zamiennych. Świadczenie okresowe jest świadczeniem samodzielnym, a nie częścią jednego większego świadczenia, którego rozmiar został określony bez uwzględnienia czynnika czasu. Przy świadczeniach okresowych ostateczny rozmiar świadczeń, jakie powinien otrzymać wierzyciel, zależy od czasu trwania stosunku zobowiązaniowego, częstotliwości spełniania świadczeń oraz ich wysokości. Czynnik czasu wyznacza więc nie tylko treść świadczenia, lecz także ich globalny rozmiar. Cechą charakterystyczną jest natomiast powtarzanie się kolejnych świadczeń w określonych odstępach czasu”.

6. W przypadku Przedszkola Niepublicznego Akademia Przedszkolaka „JABŁUSZKO”, Miasto Bełchatów w 2014 roku przekazało dotację w łącznej kwocie 1.267.768,90 zł, która wypłacona została analogicznie jak w przypadku Przedszkola Klub Malucha „BABY TOWN”. Otrzymana kwota miesięcznych wydatków na jedno dziecko (kolumna 3) w przedszkolach samorządowych stanowiła jednocześnie 100% kwoty dotacji na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym:

Data sporządzenia polecenia przelewu przez Wydział Oświaty	Wysokość ustalonych w budżecie Miasta Bełchatowa wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych na pierwszy dzień każdego miesiąca pomniejszonych o dochody Miasta Bełchatowa z tytułu opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie	Miesięczne wydatki na 1 dziecko w Przedszkolach Samorządowych Miasta Bełchatowa (kol.1:1.279 dzieci :12m-cy)	Liczba dzieci w Przedszkolu JABŁUSZKO wg stanu na pierwszy dzień m-ca	Dotacja dla Przedszkola Klub Malucha Baby Town (kol. 2 x kol. 3)
27.01.2014	8.585.530,00 - 1.531.200,00 = 7.054.330,00	459,63	175	80.435,25
24.02.2014	8.585.530,00 - 1.531.200,00 = 7.054.330,00	459,63	175	80.435,25
24.03.2014	8.744.322,78 - 1.531.200,00 = 7.213.122,78	469,97	175	82.244,75
28.04.2014	11.484.348,78 - 1.531.200,00 = 9.953.148,78	648,50	175	113.487,50
19.05.2014	11.589.251,78 - 1.531.200,00 = 10.058.051,78	655,33	175	114.682,75
23.06.2014	11.589.251,78 - 1.531.200,00 = 10.058.051,78	655,33	175	114.682,75
22.07.2014	11.600.651,78 - 1.531.200,00 = 10.069.451,78	656,08	175	114.814,00
21.08.2014	11.600.651,78 - 1.531.200,00 = 10.069.451,78	656,08	175	114.814,00
23.09.2014	11.611.291,78 - 1.531.200,00 = 10.080.091,78	656,77	175	114.934,75
21.10.2014	11.178.120,78 - 1.531.200,00 = 9.646.920,78	642,61	175	112.456,75
24.11.2014	11.184.620,78 - 1.531.200,00 = 9.653.420,78	643,05	175	112.533,75
15.12.2014	11.215.489,78 - 1.531.200,00 = 9.684.289,78	645,10	174	112.247,40
				1.267.768,90

Kwota na jedno dziecko w przedszkolu niepublicznym wahała się w poszczególnych miesiącach od 459,63 zł do 656,08 zł.

Biorąc pod uwagę wydatki bieżące przedszkoli samorządowych, w tym wydatki rozdziałów 80146 i 80195, oraz wydatki bieżące Zespołu Szkolno-Przedszkolnego nr 9 – w części dotyczącej przedszkola, w tym wydatki rozdziałów 80146, 80148 i 80195 – wyliczone przez inspektorów RIO – dokonano przeliczenia dotacji dla Przedszkola Niepublicznego Akademia Przedszkolaka „JABŁUSZKO”. Dotacja winna zostać wyliczona w oparciu o planowane wydatki bieżące wynoszące 11.391.701,06 zł, następnie pomniejszone o planowane dochody budżetowe 1.531.200,00 zł = 9.860.501,06 zł : liczba uczniów 1.254 = 7.863,24 zł koszt jednostkowy roczny na jedno dziecko : 12 m-cy = 655,27 zł miesięczny koszt na jedno dziecko przedszkola samorządowego, tym samym podstawa wyliczenia dotacji na jedno dziecko przedszkola niepublicznego. W oparciu o kwotę 655,27 zł wyliczono dotację roczną dla Przedszkola Niepublicznego Akademia Przedszkolaka „JABŁUSZKO” i porównano z dotacją wypłaconą przez Miasto Bełchatów:

Dotacja za miesiąc	Faktyczna liczba przedszkolaków	Stawka stosowana na jedno dziecko przez Miasto Bełchatów do wyliczenia dotacji	Przekazana kwota dotacji (zł)	Stawka na jedno dziecko zastosowana przez RIO	Kwota dotacji, jaka powinna być przekazana	Różnica
Akademia Przedszkolaka JABŁUSZKO						
Styczeń	175	459,63	80.435,25	655,27	114.672,25	-34.237,00
Luty	175	459,63	80.435,25	655,27	114.672,25	-34.237,00
Marzec	175	469,97	82.244,75	655,27	114.672,25	-32.427,50
Kwiecień	175	648,50	113.487,50	655,27	114.672,25	-1.184,75
Maj	175	655,33	114.682,75	655,27	114.672,25	+10,50
Czerwiec	175	655,33	114.682,75	655,27	114.672,25	+10,50
Lipiec	175	656,08	114.814,00	655,27	114.672,25	+141,75
Sierpień	175	656,08	114.814,00	655,27	114.672,25	+141,75
Wrzesień	175	656,77	114.934,75	655,27	114.672,25	+262,50
Październik	175	642,61	112.456,75	655,27	114.672,25	-2.215,50
Listopad	175	643,05	112.533,75	655,27	114.672,25	-2.238,50
Grudzień	174	645,10	112.247,40	655,27	114.016,98	-1.769,58
RAZEM	2.099	X	1.267.768,90	X	1.375.411,73	-107.642,83

Prawidłowo wyliczona dotacja dla Przedszkola Niepublicznego Akademia Przedszkolaka „JABŁUSZKO” za 2014 rok winna wynosić 1.375.411,73 zł (suma dzieci od stycznia do grudnia 2.099 x miesięczna kwota dotacji 655,27 zł). Natomiast Miasto Bełchatów udzieliło i tym samym przekazało wskazanemu przedszkolu kwotę 1.267.768,90 zł, co spowodowało, że dotacja w przypadku przedszkola Akademia Przedszkolaka „JABŁUSZKO” została zaniżona o 107.642,83 zł¹⁰.

7. Miasto Bełchatów w 2014 roku udzieliło i tym samym przekazało niepublicznemu Gimnazjum dla Dorosłych w Bełchatowie dotację w łącznej kwocie 95.720,00 zł. Miasto Bełchatów nie prowadziło szkoły publicznej tego typu jak gimnazjum dla dorosłych – forma kształcenia zaoczna. W związku z powyższym Miasto zwróciło się do urzędów miast z terenu województwa

¹⁰ Przy założeniach metodologicznych dotyczących proporcjonalnego ustalenia wydatków w Zespole szkolno-Przedszkolnym nr 9.

łódzkiego z prośbą o podanie informacji, czy dana jednostka samorządu terytorialnego jest organem prowadzącym dla gimnazjum dla dorosłych kształcącego w formie zaocznej, z jednoczesną prośbą o podanie wysokości ustalonych w budżecie na 2014 rok wydatków bieżących ponoszonych miesięcznie na prowadzenie wskazanej szkoły w przeliczeniu na jednego ucznia, a także o bieżące przekazywanie informacji o ewentualnych zmianach tej kwoty, w celu ustalenia podstawy naliczenia dotacji dla Gimnazjum dla Dorosłych w Bełchatowie. W odpowiedzi na wskazane zapytanie – jedynie Miasto Łódź poinformowało, że jest organem prowadzącym dla gimnazjum dla dorosłych, wskazując, że w budżecie na 2014 rok ustalono wydatki bieżące na kształcenie jednego ucznia w gimnazjum dla dorosłych wynoszące 320,00 zł miesięcznie. Tym samym Miasto Bełchatów przyjęło wydatki podane przez Miasto Łódź w kwocie 320,00 zł, z jednoczesnym zastosowaniem wskaźnika 50%, o którym mowa w art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r., poz. 2572 ze zm.). W wyniku powyższego kwota wydatków bieżących zastosowana przez Wydział Oświaty Urzędu Miasta Bełchatowa do naliczenia dotacji dla ww. Gimnazjum wyniosła 160,00 zł. Dotacja przekazywana była w miesięcznych transzach wyliczonych na podstawie ustalonej kwoty 160,00 zł na jednego ucznia i rzeczywistej liczby uczniów uczęszczających w danym miesiącu do Gimnazjum. Wskazana kwota wydatków bieżących na jednego ucznia wynosząca 160,00 zł zastosowana została dla całego roku. Miasto Bełchatów w ciągu 2014 roku (jak i później) nie zwracało się do Urzędu Miasta Łodzi o aktualizację informacji dotyczącej planowanych w budżecie Miasta wydatków bieżących na jednego ucznia gimnazjum, co było niezgodne z art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty. Wskazany przepis określa, że dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych niewymienionych w ust. 2a przysługują na każdego ucznia uczestniczącego, w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w danym miesiącu, w wysokości nie niższej niż 50% ustalonych w budżecie odpowiednio danej gminy lub powiatu wydatków bieżących ponoszonych w szkołach publicznych tego samego typu i rodzaju w przeliczeniu na jednego ucznia. W przypadku braku na terenie gminy lub powiatu szkoły publicznej danego typu i rodzaju, podstawą do ustalenia wysokości dotacji są wydatki bieżące ponoszone przez najbliższą gminę lub powiat na prowadzenie szkoły publicznej danego typu lub rodzaju. Odnosząc się do wskazanego przepisu, należy zauważyć, że zarówno w przypadku wydatków bieżących budżetu danej gminy czy powiatu, jak również wydatków bieżących najbliższej gminy prowadzącej szkołę publiczną danego typu lub rodzaju – prawodawca odnosi się do wydatków bieżących ponoszonych przez daną gminę. Co za tym idzie, powyższe nie odnosi się wyłącznie do wydatków ustalonych na początek roku, ale również do wydatków według stanu po zmianie. Wobec powyższego Miasto Bełchatów, wypłacając dotację Gimnazjum dla Dorosłych, było zobowiązane do ustalenia, czy kwota podana przez Miasto Łódź na początku roku – nie uległa zmianie, a jeżeli tak zobowiązane było do wprowadzenia stosownych korekt.

8. Dotacje dla przedszkoli i dla Gimnazjum dla Dorosłych w Bełchatowie, jak również dotacje udzielone na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przekazywane były bezpośrednio z organu i księgowane na kontach Wn 902 Ma 133. Dopiero na koniec roku, pod datą 31 grudnia 2014 roku kwotą zbiorczą dokonano księgowania w jednostce na kontach Wn 224 Ma 130 – jako dotacja przekazana. Natomiast rozliczenie dotacji następowało poprzez zapis na kontach Wn 810 Ma 224.

Ewidencjonowanie transz wskazanych dotacji w powyższy sposób było niezgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w których - w opisie do konta 224 - wskazano, iż służy ono do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich. Na stronie Wn konta 224 ujmuje się w szczególności: [1] wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, w korespondencji z kontem 130. Na stronie Ma konta 224 ujmuje się w szczególności: [1] wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810; [2] wartość dotacji zwróconych w tym samym roku budżetowym, w korespondencji z kontem 130. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 224 powinna zapewnić możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji oraz zaliczek z tytułu płatności z budżetu środków europejskich według jednostek oraz przeznaczenia tych środków. Rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, są ujmowane na koncie 221.

Ewidencjonowanie dotacji w powyższy sposób miało wpływ na niewykazywanie w sprawozdaniach budżetowych miesięcznych Rb-28S, sporządzanych przez Urząd Miasta Bełchatowa jako jednostkę budżetową, planowanych i wykonanych wydatków związanych z przekazywaniem dotacji. Wydatki te nie zostały również wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb-28S Urzędu Miasta Bełchatowa, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 roku, pomimo, iż pod datą 31 grudnia 2014 roku dokonano zaewidencjonowania w jednostce operacji przekazania i rozliczenia dotacji. Wykonanie wydatków wynikające z udzielonych dotacji wykazane było tylko w sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S sporządzonym przez Miasto Bełchatów.

Zgodnie z art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - w planie finansowym urzędu jednostki samorządu terytorialnego ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieujęte w planach finansowych innych jednostek budżetowych, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego i zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Zatem dotacje te winny być przekazywane z rachunku bieżącego jednostki, nie zaś bezpośrednio z rachunku organu. Wobec czego księgowanie w chwili przekazania transz dotacji powinno nastąpić według wzoru - Wn 224 Ma 130, a następnie Wn 810 i Ma 224 - jako rozliczenie dotacji.

W zakresie wydatków osobowych

W roku 2014 naliczono dla byłego Prezydenta Miasta Marka Chrzanowskiego ekwiwalent z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego (68 dni) w wysokości 32.052,78 zł. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 152 §1 i 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku - Kodeks pracy (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r. poz. 1502 ze zm.), pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego. Pracownik nie może zrzec się prawa do urlopu. Pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo (art. 161). Na wniosek pracownika urlop może być podzielony na części. W takim jednak przypadku co najmniej jedna część wypoczynku powinna trwać nie mniej niż

14 kolejnych dni kalendarzowych (art. 162). Kodeks pracy przewiduje wprawdzie wypłatę pracownikowi ekwiwalentu, w przypadku niewykorzystania przysługującego urlopu, jednakże, mając na uwadze prawo pracownika do wypoczynku, winno być to wyjątkiem od reguły.

W zakresie zamówień publicznych

Budowa sieci kanalizacji sanitarnej i deszczowej w osiedlu Ludwików II – etap II

W dniu 28 września 2012 roku zamawiający wszczął przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane. Pismami z dnia 22 października 2012 roku zamawiający wezwał wykonawców do: [1] złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia dokumentów (m.in. wykonawcę, który złożył ofertę nr 8); [2] uzupełnienia dokumentów (m.in. wykonawcę, który złożył ofertę nr 16) – w terminie do dnia 25 października 2012 roku. W ww. pismach znalazł się następujący zapis: *„Zamawiający dopuszcza uzupełnienie za pośrednictwem faksu nr (...), niezwłocznie potwierdzonego pismem”*.

Wykonawcy, którzy złożyli oferty nr 8 i nr 16 uzupełnili dokumenty (odpowiednio wykaz osób i wykaz robót budowlanych) za pośrednictwem faksu w dniu 22 i 25 października 2012 roku. Wersja pisemna ww. dokumentów wpłynęła do zamawiającego w dniu 26 października 2012 roku.

Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Oświadczenia lub dokumenty potwierdzające spełnianie: [1] warunków udziału w postępowaniu, [2] przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego – zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert. W ust. 2 wskazano natomiast, że Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz formy, w jakich dokumenty te mogą być składane, mając na uwadze, że potwierdzeniem spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia może być zamiast dokumentu również oświadczenie złożone przed właściwym organem, potwierdzeniem niekaralności wykonawcy może być w szczególności informacja z Krajowego Rejestru Karnego, a potwierdzeniem, że oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego może być w szczególności zaświadczenie podmiotu uprawnionego do kontroli jakości oraz że formy dokumentów powinny umożliwiać udzielanie zamówień również drogą elektroniczną, a także potrzebę zapewnienia ochrony informacji niejawnych, w przypadku zamówień wymagających tych informacji, związanych z nimi lub je zawierających, w sposób określony w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

W §1 ust. 1 ówczesnie obowiązującego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. Nr 226, poz. 1817) wskazano, że w celu wykazania spełniania przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy, których opis sposobu oceny spełniania został dokonany w ogłoszeniu o zamówieniu, zaproszeniu do negocjacji lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 1 ustawy zamawiający żąda, a w postępowaniach określonych w art. 26 ust. 2 ustawy zamawiający może żądać, następujących dokumentów, m.in. wykazu robót budowlanych w zakresie niezbędnym do

wykazania spełniania warunku wiedzy i doświadczenia, wykonanych w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert albo wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, z podaniem ich rodzaju i wartości, daty i miejsca wykonania oraz załączeniem dokumentu potwierdzającego, że roboty zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone (§1 ust. 1 pkt 2). Nie ulega wątpliwości, że przedmiotem wezwań z dnia 22 października 2012 roku były dokumenty, o którym mowa powyżej.

Zgodnie z § 6 ust. 1 powołanego rozporządzenia, dokumenty są składane w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez wykonawcę. W przypadku składania elektronicznych dokumentów powinny być one opatrzone przez wykonawcę bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Mając na uwadze powyższe, to uznać należy, iż w przewidzianej ww. rozporządzeniem formie dokumenty zostały złożone w dniu 26 października 2012 roku, zatem wykonawcy, którzy złożyli oferty nr 8 i 16 podlegali wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy.

Powyższe stanowisko jest także prezentowane w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, np. w wyroku z dnia 29 lutego 2012 roku (sygn. akt KIO/344/2012): *„W ocenie Izby wymagania określone w wezwaniu Zamawiającego, w zakresie co do formy składania dokumentów były zgodne z §6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (...). W ocenie Izby Zamawiający nie ma kompetencji, aby dopuścić uzupełnianie dokumentów w innej formie niż określona w ww. rozporządzeniu. Istotnym, w rozstrzygnięciu przedmiotowego odwołania jest stwierdzenie, czy dopuszczalne jest uzupełnianie przez wykonawców dokumentów i oświadczeń (w trybie przepisu art. 26 ust. 3 ustawy Pzp) w formie innej niż wymagają tego przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 roku (...). W celu ustalenia prawidłowości działań Zamawiającego koniecznym jest określenie istoty wymagań wskazanych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, które doprecyzowują brzmienie przepisów art. 36 ust. 1 pkt 7 oraz art. 27 ust. 1 ustawy (...). W ocenie Izby Zamawiający określając w SIWZ sposób porozumiewania się z wykonawcami nie wyłączył i takiego wyłączenia nie mógł zastosować w odniesieniu do formy dokumentów składanych w wyniku wezwania w trybie przepisu art. 26 ust. 3 ustawy Pzp. Powyższe twierdzenie bezpośrednio wynika z zasady określonej przepisem art. 7 ust. 1 ustawy Pzp, tj. zasady zapewniającej zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, z której wywieść należy obowiązek, by wszyscy wykonawcy uczestniczący w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego byli traktowani przez Zamawiającego w ten sam sposób, bez uszczerbku dla każdego z nich. Zasada powyższa zostałaby naruszona, gdyby Zamawiający w postępowaniu dopuścił możliwość uzupełniania dokumentów w formie innej niż wymagają tego przepisy ww. rozporządzenia. Wada takiego postępowania ujawnia się przez możliwość dopuszczenia do sytuacji, w której jedni z wykonawców do oferty dołączą wymagane dokumenty w wymaganej rozporządzeniem formie, inny zaś wykonawca w ogóle nie dołączy dokumentów i dopiero na wezwanie Zamawiającego uzupełni dokumenty jedynie w formie faksu lub e-maila – forma niezgodna z rozporządzeniem. Przyjmując bowiem takie stanowisko, iż forma uzupełnianych dokumentów pozostaje bez znaczenia, w tym tylko faks lub e-mail, to za wystarczające uznać należałoby również stanowisko, że do oferty wykonawcy mogliby załączyć dokumenty w formie faksu czy wydruku e-mail i Zamawiający taką formę dokumentów musiałby uznać za wystarczającą, co uznać należy za stanowisko błędne. Rozporządzenie w sprawie rodzajów dokumentów jednoznacznie określa w jakiej formie muszą być składane dokumenty na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu nie*

rozdzielając formy dokumentów z rozróżnieniem momentu ich składania. Tym samym uznać należy, że przepisy rozporządzenia znajdują swoje zastosowanie zarówno do formy dokumentów składanych i załączonych do oferty, jak i tych składanych w trybie przepisu art. 26 ust. 3 ustawy Pzp”.

Brak wykluczenia ww. wykonawców nie wpłynął na wynik postępowania.

Usługa promocyjna dla Miasta Bełchatów podczas meczów piłki nożnej organizowanych przez Ekstraklasę

1. W dniu 31 grudnia 2014 roku do Urzędu Miasta Bełchatowa wpłynęło pismo od Górniczego Klubu Sportowego BEŁCHATÓW S.A., w którym ww. podmiot zwrócił się do Prezydenta Miasta Bełchatowa z „prośbą o umieszczenie w budżecie na przyszły rok środków na promocję Miasta Bełchatów podczas meczów PGE GKS Bełchatów oraz rozważenie możliwości dofinansowania szkolenia młodzieży w strukturach klubu”. W dalszej części pisma wskazano: „Uważamy, że wspólne uczestniczenie w rozgrywkach sportowych w sposób szczególny buduje tożsamość mieszkańców z Miastem i klubem. W 2014 r. na promocję Miasta otrzymaliśmy 200.000 zł brutto, w 2013 r. – 300.000 zł, w 2012 nie otrzymaliśmy środków”.

Pismem z dnia 12 stycznia 2015 roku Wiceprezydent Miasta Agnieszka Wysocka poinformowała GKS BEŁCHATÓW S.A., „że w budżecie Miasta Bełchatowa zabezpieczone zostały środki finansowe w wysokości 300.000 zł (...) na wykonanie usługi promocyjnej dla Miasta Bełchatów podczas meczów piłki nożnej organizowanej przez Ekstraklasę S.A.”

W aktach sprawy przedłożonej kontrolującym znajdował się dokument z dnia 9 lutego 2015 roku zatytułowany: „Oszacowanie wartości zamówienia”. Wskazano w nim, że „zadanie zostanie zlecone do wysokości środków zabezpieczonych w budżecie Miasta Bełchatowa na 2015 r., tj. 300.000 zł brutto.” Dokument został podpisany przez p.o. Dyrektora Wydziału Promocji, Kultury i Sportu Katarzynę Kleskę.

W dniu 27 marca 2015 roku zostało wszczęte przedmiotowe postępowanie. W rozdziale III SIWZ (Opis przedmiotu zamówienia) wskazano, że „przedmiotem zamówienia jest usługa promocyjna dla Miasta Bełchatów podczas meczów piłki nożnej organizowanych przez Ekstraklasę. Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia oraz wymagania Zamawiającego w zakresie realizacji w/w zadania – zgodnie z dokumentacją do przetargu”.

W §3 projektu umowy, stanowiącej integralną część specyfikacji istotnych warunków zamówienia (vide art. 36 ust. 1 pkt 16 ustawy), zawarto następujące zapisy: „W związku z realizacją przedmiotu umowy (...) Wykonawca zobowiązuje się do: [a] realizacji w okresie obowiązywania umowy przedmiotu zamówienia podczas wszystkich meczów T-Mobile Ekstraklasy, w których uczestniczy Wykonawca; [b] używania nazwy Miasta Bełchatów jako jedynej nazwy miejscowości w nazwie Wykonawcy zgłoszonej do rozgrywek; [c] zamieszczenia logotypu lub przekazu promocyjnego Miasta na biletach i karnetach oraz materiałach promocyjnych opracowanych i wyemitowanych przez Wykonawcę (plakaty, kalendarze imprez, programy, itp.); [d] wyemitowania, w trakcie meczów T-Mobile Ekstraklasy logotypu lub przekazu promocyjnego Miasta na banerach elektronicznych (w przypadku ich ekspozycji na stadionie); [e] zamieszczenia na oficjalnej stronie internetowej Wykonawcy logotypu lub przekazu promocyjnego Miasta Bełchatowa oraz

linku do strony internetowej Miasta; [f] umieszczenia logotypu lub przekazu promocyjnego Miasta na ścianie prasowej podczas meczów organizowanych przez Wykonawcę; [g] umieszczenia w bliskim sąsiedztwie ławek rezerwowych zawodników logotypu lub przekazu promocyjnego opracowanego i przekazanego przez Miasto; [h] umieszczenia na obiekcie Wykonawcy na jednej z trybun od strony boiska logotypu lub przekazu promocyjnego Miasta; [i] wygłaszania przez spikera bądź odtwarzanie podczas meczów organizowanych przez Wykonawcę informacji przekazanych przez Miasto (30 sekund przed meczem i w przerwie meczowej) uprzednio dostarczonych do wiadomości Wykonawcy; [j] umożliwienia, podczas meczów organizowanych przez Wykonawcę, wystawienia punktu informacyjnego Miasta przy wejściu na stadion; [k] umożliwienia organizacji akcji/eventów promujących Miasto Bełchatów podczas meczów organizowanych przez Wykonawcę w miejscach i w czasie ustalonych osobno w każdym przypadku; [l] przekazania informacji do mediów oraz w materiałach prasowych o współpracy z Miastem; [m] podpisania maksymalnie 2 razy w roku przez wszystkie osoby wchodzące w skład podstawowego składu drużyny materiałów promocyjnych Miasta Bełchatowa”.

Zauważyć należy, że sezon piłkarski 2014/2015 rozpoczął się w lipcu 2014 roku. Do rozgrywek przystąpiło 16 drużyn, w tym jedna drużyna z Bełchatowa – GKS Bełchatów. Start w ww. rozgrywkach był możliwy dzięki uzyskanej licencji na ten sezon, wydanej przez Polski Związek Piłki Nożnej. Mając na uwadze powyższe oraz przedmiot zamówienia wskazany w §3 lit. b) projektu umowy, możemy bez przeprowadzenia postępowania przetargowego stwierdzić, że jedynym wykonawcą, który może wziąć udział w postępowaniu jest GKS Bełchatów. Tymczasem, zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy, przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. O naruszeniu ww. przepisu świadczy także korespondencja między Klubem (pismo z dnia 31 grudnia 2014 roku) a Miastem (pismo z dnia 12 stycznia 2015 roku).

W dniu 15 kwietnia 2015 roku Miasto Bełchatów, reprezentowane przez Prezydenta Miasta, przy kontrasygnacie Skarbnika, zawarło umowę nr 179/15 z Górnictwym Klubem Sportowym BEŁCHATÓW S.A. na wykonanie przedmiotu zamówienia za wynagrodzeniem w kwocie 300.000,00 zł. Termin wykonania zadania – 7 czerwca 2015 roku.

2. W dniu 10 czerwca 2015 roku GKS BEŁCHATÓW S.A. przedłożył szczegółowy raport z realizacji usług określonych w powyższej umowie. W dniu 1 lipca 2015 roku raport został sprawdzony pod względem merytorycznym przez Dyrektora Wydziału Promocji, Kultury i Sportu Katarzynę Kleskę.

Stwierdzono, że raport nie zawierał potwierdzenia wykonania umowy w zakresie §3 lit. m). Wyjaśnienia w powyższym zakresie złożyła Dyrektor Wydziału Promocji, Kultury i Sportu Katarzyna Kleska: „Uprzejmie informuję, że brak w sprawozdaniu z realizacji umowy 179/15 z dnia 15.04.2015 r., rozliczenia z wykonania usługi promocyjnej dla Miasta Bełchatowa w zakresie podpisania maksymalnie dwa razy w roku przez wszystkie osoby wchodzące w skład podstawowego składu drużyny materiałów promocyjnych Miasta Bełchatowa (...) wynika z faktu, że w trakcie trwania umowy Miasto Bełchatów nie organizowało imprez tematycznych, podczas których wykonanie ww. zadania byłoby konieczne. Ponadto ww. zapis stanowi o podpisaniu materiałów promocyjnych Miasta dwa razy do roku, przez co należy rozumieć rok kalendarzowy. Miasto Bełchatów w razie potrzeby ma prawo do zebrania podpisów drużyny, (...), na materiałach promocyjnych Miasta do końca 2015 roku.”.

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień, wskazać należy, że: [1] podpisanie maksymalnie 2 razy w roku przez wszystkie osoby wchodzące w skład podstawowego składu drużyny materiałów promocyjnych Miasta Bełchatowa, nie było uzależnione od organizacji imprez tematycznych; [2] umowa z GKS Bełchatów obowiązywała do dnia 7 czerwca 2015 roku i Miasto wypłaciło całość umówionych środków, więc teraz nie ma prawnych możliwości wyegzekwowania realizacji tej części umowy. A zatem dokonano zapłaty za usługi, które faktycznie nie zostały wykonane w terminie obowiązywania umowy. Warto również dodać, że Miasto Bełchatów od dnia 10 lipca 2013 roku jest właścicielem¹¹ stadionu, na którym swoje mecze rozgrywa GKS Bełchatów, toteż przedmiotem analizy powinno być płacenie za przedmiot umowy wskazany w §3 lit. g) i h) – Miasto płaci GKS Bełchatów, by na własnym stadionie umieścić logotyp lub przekaz promocyjny opracowany przez siebie.

Prowadzenie bankowej obsługi budżetu Miasta Bełchatowa oraz jednostek budżetowych podległych Miastu

Zamawiający zaniechał wykluczenia wykonawcy GETIN NOBLE BANK S.A na podstawie art. 24b ust. 3 *in fine* ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający wyklucza z postępowania o udzielenie zamówienia wykonawcę, który nie złożył listy, o której mowa w art. 26 ust. 2d.

W przedmiotowym postępowaniu, wszczętym w dniu 26 listopada 2014 roku, zamawiający działając na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy, pismem z dnia 11 grudnia 2014 roku wezwał GETIN NOBLE BANK S.A. do uzupełnienia dokumentu – listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej. W niniejszym piśmie wskazano: „Wykonawca załączył do oferty ww. dokument, na którym brakuje na ostatniej stronie pieczętki wraz z podpisem drugiego pełnomocnika upoważnionego do składania ofert wraz z załącznikami w imieniu wykonawcy (...). Uzupełnienia należy przesłać na fax zamawiającego (...) w terminie 12.12. i niezwłocznie przesłać drogą pocztową na adres zamawiającego (...) pod rygorem wykluczenia z postępowania”. Wykonawca w dniu 11 grudnia 2014 roku przesłał za pośrednictwem faksu żądany dokument. W dokumentacji przekazanej kontrolującym brak było ww. dokumentu w formie pisemnej.

Zgodnie z art. 26 ust. 2d ustawy, wykonawca, wraz z wnioskiem lub ofertą, składa listę podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 5, albo informację o tym, że nie należy do grupy kapitałowej. Mając na uwadze, że obowiązek złożenia ww. dokumentu wynika wprost z ustawy, przesądza to o formie złożenia takiego dokumentu – forma pisemna. W przedmiotowym postępowaniu ta forma nie została zachowana, więc wykonawca podlegał wykluczeniu na podstawie powoływanego art. 24b ust. 3 *in fine*. Brak wykluczenia ww. wykonawcy nie wpłynął na wynik postępowania.

Zakup pojazdu służącego do przewozu osób niepełnosprawnych, uczestników Środowiskowego Domu Samopomocy „Koniczynka” w Bełchatowie

¹¹ Darowizna PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. przyjęta za zgodą Rady Miejskiej wyrażonej w uchwale nr XXXVIII/329/13 z dnia 27 czerwca 2013 roku.

Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych - ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro. W przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, zamawiający zastosował niniejszą ustawę, mimo że wartość zamówienia została ustalona na kwotę 121.401,62 zł (28.734,79 euro).

Zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, środki ochrony prawnej przysługują wykonawcy, uczestnikowi konkursu, a także innemu podmiotowi, jeżeli ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia oraz poniósł lub może ponieść szkodę w wyniku naruszenia przez zamawiającego przepisów ustawy. Jednym ze środków ochrony prawnej jest odwołanie, które przysługuje wyłącznie od niezgodnej z przepisami ustawy czynności zamawiającego podjętej w postępowaniu o udzielenie zamówienia lub zaniechania czynności, do której zamawiający jest zobowiązany na podstawie ustawy (art. 180 ust. 1 ustawy). W przedmiotowym postępowaniu zamawiający w specyfikacji istotnych warunków zamówienia wskazał, że w związku z tym, iż wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, odwołanie przysługuje wyłącznie wobec czynności: [1] opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu; [2] wykluczenia odwołującego z postępowania o udzielenie zamówienia; [3] odrzucenia oferty odwołującego.

Warto zwrócić uwagę, że Krajowa Izba Odwoławcza, stosownie do brzmienia art. 189 ust. 2 pkt 1 ustawy, odrzuca odwołanie, jeżeli stwierdzi, że w sprawie nie mają zastosowania przepisy ustawy, a zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy – jej przepisów nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30.000 euro.

Dodać należy, że odwołanie podlega rozpoznaniu, jeżeli: [1] nie zawiera braków formalnych; [2] uiszczono wpis najpóźniej do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania (art. 187 ust. 1 i 2 ustawy). Wysokość i sposób pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 roku (Dz.U. Nr 41, poz. 238). W § 1 ust. 1 pkt 1 powołanego rozporządzenia wskazano, iż wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy lub usługi, którego wartość jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszeń o zamówieniach na dostawy lub usługi, wynosi 7.500 zł. W przypadku odrzucenia albo oddalenia odwołania Izba zasądza od odwołującego na rzecz zamawiającego lub uczestnika postępowania odwoławczego, który przystąpił po stronie zamawiającego, wniośł sprzeciw wobec uwzględnienia w całości zarzutów przedstawionych w odwołaniu – koszty, o których mowa w §5 ust. 3 w zw. z §3 ust. 2 rozporządzenia, tj. koszty obejmujące w szczególności: [1] koszty związane z dojazdem na wyznaczoną rozprawę (posiedzenie) Izby; [2] wynagrodzenie pełnomocników, jednak nie wyższe niż kwota 3.600 zł).

Sumując, stosowanie ustawy Prawo zamówień publicznych do zamówień, których wartość nie przekracza kwoty 30.000 euro, może wprowadzać w błąd uczestników postępowania, co do przysługujących im środków zaskarżenia. Ponadto może ich narazić na koszty procedury odwoławczej.

W zakresie ewidencji majątku gminy i inwentaryzacji

1. Środek trwały o numerze inwentarzowym 04766 (płaskorzeźba – odlew w brązie) zaewidencjonowano na koncie 011 i zakwalifikowano do grupy VIII środków trwałych, bez zastosowania stawki umorzeniowej. Jednak wskazany

środek trwały, będący dobrem kultury, winien być ujęty na koncie 016 – Dobra kultury, które służy do ewidencji stanu oraz zwiększeń i zmniejszeń wartości dóbr kultury. Na podstawie zestawienia obrotów i sald za rok 2014 ustalono, że jednostka nie prowadzi konta księgowego 016 służącego do ewidencjonowania dóbr kultury.

2. Ustalono, że do przeprowadzonej na dzień 31 października 2014 roku inwentaryzacji metodą spisu z natury sporządzone zostały zestawienia zbiorcze rozliczenia inwentaryzacji dla środków trwałych ewidencjonowanych na koncie 011 i 013, w podziale na poszczególne zespoły spisowe. Ze sporządzonych rozliczeń wynikało, że spisem z natury objęto środki trwałe ewidencjonowane na koncie 011 o łącznej wartości 150.907.605,52 zł, natomiast pozostałe środki trwałe – konto 013 – w wysokości 1.390.676,35 zł. Wskazane zestawienia zbiorcze odnosiły się do stanu księgowego w dniu spisu, jednak wskazany stan księgowy nie był powiązany z zapisami wynikającymi z ewidencji księgowej. Podobnie protokół z posiedzenia Komisji Inwentaryzacyjnej z dnia 29 stycznia 2015 roku nie odnosił się do stanu, zinwentaryzowanych spisem z natury składników majątkowych Miasta, w konfrontacji z zapisami wynikającymi z ksiąg rachunkowych. Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.
3. W okresie od dnia 3 listopada 2014 roku do dnia 5 grudnia 2014 roku przeprowadzony został, przez wyznaczone przez Prezydenta Miasta Bełchatowa, zespoły spisowe – spis z natury, przy czym arkusze spisowe wykorzystywane były bez zachowania chronologii, tj. kolejności w jakiej zostały oznaczone ciągłą numeracją. Brak chronologii w zakresie numeracji, jak i daty sporządzenia spisu z natury, dotyczył następujących arkuszy spisowych:

<i>Numer arkusza</i>	<i>Data spisu z natury</i>
082/14	20.11.2014
083/14	24.11.2014
084/14	25.11.2014
085/14	24.11.2014
086/14	26.11.2014
087/14	25.11.2014
088/14	26.11.2014
089/14	24.11.2014
090/14	25.11.2014
091/14	25.11.2014
092/14	20.11.2014
093/14	20.11.2014
094/14	21.11.2014
095/14	Brak daty
096/14	21.11.2014
097/14	24.11.2014
098/14	24.11.2014
099/14	24.11.2014
100/14	27.11.2014

Powyższe wskazuje, że przy zachowanej chronologii w numeracji poszczególnych arkuszy spisu z natury, brak jest chronologii w zakresie dat przeprowadzenia spisu z natury. Powyższe stwarza wątpliwość, co do faktycznego terminu przeprowadzonego spisu z natury.

4. Inwentaryzacją metodą spisu z natury objęto, m.in. parkingi, ulice, drogi, place, chodniki, ścieżki rowerowe, nawierzchnie, studnie, oświetlenie uliczne, zieleńce, przepusty, co było niezgodne z § 13 ust. 2 pkt 1) i § 16 Instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem nr 250/2006 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 23 października 2006 roku (zmienionej zarządzeniem nr 410/2011 Prezydenta Miasta Bełchatowa z dnia 30 grudnia 2011 roku), w której uregulowano, że w drodze weryfikacji poprzez porównanie danych w księgach rachunkowych z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych (faktury, rachunki, decyzje, akty notarialne, dowody OT, PT, itp.) ustala się następujące stany aktywów i pasywów: grunty i środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony oraz parkingi, oświetlenie uliczne, studnie publiczne i inne środki trwałe połączone z gruntem w sposób trwały.

Na wskazaną okoliczność wyjaśnienie złożył Przewodniczący Głównej Komisji Inwentaryzacyjnej, w którym wskazał: *„Zgodnie z ustawą o rachunkowości spisowi z natury nie podlegają m.in. środki trwałe, do których dostęp jest znacznie utrudniony. Podczas przedmiotowej inwentaryzacji na podstawie wyjaśnień udzielanych przez upoważnionego pracownika osoby materialnie odpowiedzialnej (na bazie dokumentacji technicznej będącej w posiadaniu tej osoby) Zespół Spisowy miał jednoznaczną możliwość identyfikacji danego środka trwałego, do którego nie był utrudniony dostęp. Z tego powodu zostały spisane środki trwałe obejmujące m.in. oświetlenie, ulice, drogi, place, chodniki, zieleńce, studnie publiczne, parkingi i przepust.”*

Inwentaryzacja środków trwałych, takich jak oświetlenie, ulice, drogi, place, chodniki, zieleńce, studnie publiczne, parkingi i przepust – przeprowadzona została – jak wynika z powyższego wyjaśnienia - w oparciu o informacje udzielane przez upoważnione osoby i na bazie dokumentacji technicznej będącej w posiadaniu tej osoby, co pozwoliło na identyfikację środków trwałych, do których nie był utrudniony dostęp. Jednak spis z natury polega na bezpośredniej obserwacji i pomiarach środków majątkowych znajdujących się na stanie jednostki, w celu ustalenia rzeczywistego ich stanu. Zgodnie z zapisem § 10 pkt 2 i 6 obowiązującej w Urzędzie Instrukcji inwentaryzacyjnej - spis z natury rzeczowych i pieniężnych składników majątku polega na ustaleniu rzeczywistej ich ilości i wpisaniu do arkusza spisu z natury. Ustaloną z natury, w drodze zmierzenia, zważenia lub zliczenia, ilość spisanych składników rzeczowych lub pieniężnych wpisuje się do kolejnej pozycji spisu bezpośrednio po dokonaniu pomiaru. Zatem dokonując spisu z natury należy opierać się wyłącznie na danych uzyskanych na podstawie własnych obserwacji, dokonanych pomiarach i zliczeniu poszczególnych środków trwałych, nie zaś na wyjaśnieniach osób odpowiedzialnych, czy upoważnionych do składania wyjaśnień, bazujących na dokumentacji technicznej. Metodą inwentaryzacji opartą na stosownej dokumentacji jest metoda weryfikacji, nie zaś spis z natury.

Obowiązująca w Urzędzie Miasta Bełchatowa Instrukcja inwentaryzacyjna w zakresie środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony oraz parkingów, oświetlenia ulicznego, studni publicznych i innych środków trwałych połączonych z gruntem w sposób trwały – określa, że środki te podlegają inwentaryzacji poprzez weryfikację. Pomimo, iż Instrukcja regulowała jasno sposób, w jaki należy przedmiotowe środki trwałe inwentaryzować, środki trwałe takie jak drogi, parkingi, oświetlenie uliczne, studnie publiczne, place, zieleńce, nawierzchnie, przepusty – zinwentaryzowano w sposób wyżej opisany, ujmując wyniki na arkuszach spisu z natury.

Zgodnie z art. 26 ust.1 pkt 3 ustawy o rachunkowości - jednostki przeprowadzają inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Tym samym, inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na ustaleniu faktycznego stanu składników majątkowych jednostki oraz zweryfikowaniu rzetelności danych ujętych w ewidencji księgowej. Biorąc pod uwagę treść powyższego przepisu wskazać należy, że inwentaryzacja metodą weryfikacji polega na porównaniu danych z ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami. Dokumentami takimi powinny być: decyzje komunalizacyjne, akty notarialne, protokoły odbioru, faktury, rachunki, itp. I to dane wynikające z tych dokumentów należało porównać z zapisami w ewidencji księgowej. Zatem, celem wskazanej inwentaryzacji winno być stwierdzenie czy posiadane przez jednostkę dokumenty potwierdzają istnienie poszczególnych składników aktywów, ich wiarygodność i poprawność wyceny.

5. Analiza inwentaryzacji przeprowadzonej metodą weryfikacji, tj. poprzez porównanie danych wynikających z ksiąg rachunkowych z danymi wynikającymi z dokumentów i weryfikację realnej wartości inwentaryzowanych składników, która nastąpiła wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku wykazała, że wskazaną metodą zinwentaryzowano pozostałe środki trwałe ewidencjonowane na koncie 013, o łącznej wartości 1.881.453,01 zł, które to pozostałe środki trwałe zinwentaryzowane zostały również metodą spisu z natury na kwotę 1.390.676,35 zł, co potwierdza sporządzony w dniu 27 lutego 2015 roku „Wykaz aktywów i pasywów Urzędu Miasta Bełchatowa na dzień 31.12.2014 r. i ich inwentaryzacja”.

Podobnie, weryfikacją objęto saldo konta 020/1 w kwocie 1.879.465,72 zł i saldo konta 020/2 o wartości 147.797,75 zł. Natomiast w oparciu o wykaz aktywów i pasywów sporządzony w dniu 27 lutego 2015 roku ustalono, że konto 020/1 zinwentaryzowano potwierdzeniem salda na łączną kwotę 596.589,07 zł i weryfikacją salda w kwocie 1.282.876,65 zł – a nie jedynie weryfikacją salda, zaś konto 020/2 zinwentaryzowano potwierdzeniem salda w kwocie 22.062,18 zł i weryfikacją salda na kwotę 125.735,57 zł – a nie tylko weryfikacją salda.

Powyższe budzi wątpliwość, co do rzetelności przeprowadzonej inwentaryzacji w zakresie wskazanych składników majątkowych, zarówno metodą weryfikacji, jak i potwierdzeń sald.

6. Metodą potwierdzenia sald zinwentaryzowano m.in. konta: 013, 020/1, 020/2, 221/DG, 221/S, 221/UP, 221/PU, 221/K, 221/P, 240/W/ZAB, 201/I. Na podstawie wykazów aktywów i pasywów objętych inwentaryzacją ustalono, że w zakresie wymienionych kont inwentaryzacja przeprowadzona została w części salda weryfikacją, a częściowo potwierdzeniem salda:

<i>I.p.</i>	<i>Konto</i>	<i>Saldo</i>	<i>Potwierdzenia</i>	<i>Weryfikacja</i>	<i>Uwagi</i>
1	2	3	4	5	6
1.	013	1.881.453,01	421.230,16	69.546,50	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 1.881.453,01
2.	020/1	1.879.465,72	596.589,07	1.282.876,65	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 1.879.465,72
3.	020/2	147.797,75	22.062,18	125.735,57	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem

					całą wartość salda 147.797,75
4.	221/DG	Wn 26.513,48 Ma 3,00	224,33	Wn 26.289,15 Ma 3,00	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 26.510,48
5.	221/S	2.107,59	2.107,59	2.107,59	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 2.107,59
6.	221/UP	Wn 814.680,52 Ma 2.180,91	Wn 4.023,16 Ma 6.034,81	Wn 810.657,36 Ma 3.853,90	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 812.499,61
7.	221/PU	Wn 23.831,42 Ma 640,58	Ma 1.392,12	Wn 23.831,42 Ma 751,54	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 23.190,84
8.	221/K	300.366,28	214.790,38	85.575,90	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 300.366,28
9.	221/P	Wn 264.581,30 Ma 40,28	Wn 14.833,00	Wn 249.748,30 Ma 40,28	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 264.541,02
10.	240/W/ZAB	1.344.078,14	1.030.787,37	313.290,77	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 1.344.078,14
11.	201/I	2.657.181,17	2.590.950,42	66.230,75	Weryfikacją objęto zgodnie z protokołem całą wartość salda 2.657.181,17

Konfrontacja wykazów aktywów i pasywów objętych inwentaryzacją, w zestawieniu z potwierdzeniami sald uzyskanymi od kontrahentów (kol. 4) oraz protokołami weryfikacji (kol. 6), wykazała, że salda ww. kont w całości objęte zostały, prócz potwierdzeniem sald, również weryfikacją wartości salda. W wyniku powyższego brak jest możliwości jednoznacznego stwierdzenia, które aktywa i pasywa objęte zostały daną metodą inwentaryzacji i czy zinwentaryzowane zostały w sposób prawidłowy. Przeprowadzona inwentaryzacja wskazanych kont, również budzi wątpliwość, co do jej rzetelności, zarówno metodą weryfikacji, jak i potwierdzeń sald.

7. Inwentaryzacji dwóch kont: 860/OK i 800/OK dokonano metodą weryfikacji na podstawie zestawienia obrotów i sald. Powyższe było niezgodne z art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy o rachunkowości, określającym, że jednostki przeprowadzają inwentaryzację środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości, należności spornych i wątpliwych, a w bankach również należności zagrożonych, należności i zobowiązań wobec osób nieprowadzących ksiąg rachunkowych, z tytułów publicznoprawnych, a także aktywów i pasywów niewymienionych w art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz wymienionych w pkt 1 i 2, jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury lub uzgodnienie z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe – drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników. Zestawienie obrotów i sald, na podstawie którego dokonano weryfikacji powyższych kont, jest zestawieniem podsumowującym dokonanie zapisów w ewidencji księgowej. Dlatego też, dane wynikające właśnie z zestawienia obrotów i sald, podlegać powinny weryfikacji z właściwymi dowodami źródłowymi.

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miasta w zakresie wykonywanych obowiązków i ponoszonej odpowiedzialności, w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Zapewnić przestrzeganie art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym – w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 i art. 90, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych.
2. Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek zaciągać w granicach limitów ustalonych w uchwale budżetowej, zgodnie z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych.
3. Przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, [1] w zakresie ewidencji księgowej na koncie 130; [2] w zakresie ewidencjonowania operacji gotówkowych przy rozliczaniu zaliczek w formie zwrotu niewykorzystanych przez pracowników środków pieniężnych, z uwzględnieniem kont 101 i 234; [3] w zakresie przekazywania transz dotacji na rzecz jednostek oświatowych i organizacji pozarządowych, które należy ewidencjonować w urządzeniach księgowych jednostki budżetowej, stosownie do postanowień art. 249 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.
4. Zapewnić przestrzeganie przepisów zawartych w Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w zakresie wykazywania skutków finansowych decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa, z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Dokonać korekty sprawozdań wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego i przekazać je do RIO w Łodzi.
5. Zapewnić rzetelne planowanie w budżecie i prognozowanie w wieloletniej prognozie finansowej przychodów Miasta Bełchatowa, uwzględniając wszystkie uwarunkowania faktyczne i prawne, w tym aktualnie obowiązujące umowy, aneksy oraz harmonogramy.
6. Zapewnić przestrzeganie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, przy zawieraniu umów powodujących zaciągnięcie zobowiązań.
7. Zapewnić dokonywanie przez właściwych rzeczowo pracowników czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 pkt 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym – organ podatkowy dokonuje czynności sprawdzających mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów wymienionych w pkt 1 (deklaracji podatkowych) i ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami.

8. Odpisu należności podatkowej z konta podatnika dokonywać po doręczeniu decyzji (w zakresie decyzji wydanych na wnioski).
9. Terminowo prowadzić czynności mające na celu wyegzekwowanie należnego Miastu podatku, na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.) przepisów rozporządzenia Ministra Finansów wydanego na podstawie art. 6 § 2 ww. ustawy oraz na podstawie przyjętych uregulowań wewnętrznych.
10. Podjąć działania w celu ustalenia stawki opłaty adiacenckiej w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, na podstawie art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
11. Ogłoszenia o otwartych konkursach ofert na realizację zadań powierzanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych sporządzać uwzględniając informacje wynikające z art. 13 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
12. Otwarte konkursy ofert na realizację zadań publicznych przeprowadzać w sposób zapewniający dostęp do konkursu wszystkim podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 2 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
13. Zapewnić ocenę ofert złożonych w otwartym konkursie z zachowaniem przyjętych unormowań wewnętrznych w tym zakresie.
14. W zakresie udzielania dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli przestrzegać przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczące, w szczególności obliczania podstawy udzielania dotacji (wydatki bieżące odpowiednio pomniejszone); faktycznej liczby uczniów w przedszkolach prowadzonych przez Miasto; jak również rocznego charakteru tego świadczenia, co zakłada uwzględnienie planu wydatków i dochodów budżetowych z wprowadzonymi zmianami (jako podstawy obliczenia dotacji). Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zwraca jednocześnie uwagę na zmiany stanu prawnego obowiązujące od dnia 1 września 2015 roku w zakresie udzielania dotacji na rzecz przedszkoli niepublicznych i zróżnicowanie wysokości udzielonej dotacji (art. 90 ust.1b i art. 90 ust.2b ww. ustawy).
15. Zapewnić ustalanie kwoty dotacji na rzecz niepublicznych gimnazjów zgodnie z regułami wyznaczonymi w art. 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
16. Zapewnić wykorzystywanie przez pracowników przysługujących im urlopów wypoczynkowych w naturze.
17. Wykluczać z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców, którzy w terminie wskazanym w wezwaniu, przesłanym na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, nie uzupełnili oświadczeń/dokumentów w formie pisemnej, a także wykonawców, który nie złożyli listy podmiotów należących do tej samej grupy kapitałowej.
18. Opisu przedmiotu zamówienia dokonywać w sposób wskazany w art. 29 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - przedmiot

zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty (ust. 1). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję (ust. 2). Przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny" (ust. 3).

19. Zapewnić należyty nadzór nad wykonywaniem umów na usługi, w tym usługi dotyczące promocji Miasta.
20. Do zamówień, których wartość nie przekracza kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosować wewnętrzne procedury określające zasady i tryb wyboru najkorzystniejszej oferty.
21. Dokonać prawidłowego ujęcia w ewidencji płaskorzeźby stanowiącej odlew z brązu, będącej dobrem kultury, stosownie do opisu konta 016 zawartego w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.
22. Zobowiązać członków Komisji inwentaryzacyjnej, w zakresie przeprowadzania i rozliczania inwentaryzacji, do stosownego jej powiązania z zapisami księgowymi i właściwego udokumentowania, co jest wymagane przez art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.
23. Zobowiązać członków komisji inwentaryzacyjnej i członków zespołów spisowych do rzetelnego sporządzania arkuszy spisowych przy inwentaryzowaniu składników majątkowych.
24. Zapewnić prawidłowe i rzetelne inwentaryzowanie składników majątkowych Miasta Bełchatów stosownie do wymogów wynikających z art. 26 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
25. Dokonać analizy obowiązującej w Urzędzie Miasta Bełchatowa Instrukcji inwentaryzacyjnej, w celu wprowadzenia mechanizmów i procedur zapobiegających zaistnieniu ujawnionych nieprawidłowości.

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. 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.

Do wiadomości:

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