

Łódź, dnia 9 sierpnia 2016 roku

Pan
KRZYSZTOF CHOJNIAK
Prezydent Miasta
Piotrkowa Trybunalskiego

WK-602/55/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Prezydenta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Piotrków Trybunalski¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2015 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych oraz majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; udzielania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym; wydatków na wynagrodzenia i pochodne; 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 spraw organizacyjnych

W Statucie Miasta – zatwierdzonym uchwałą Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nr XXV/458/12 z dnia 26 września 2012 roku – nie wskazano gminnych jednostek organizacyjnych. Wykaz jednostek organizacyjnych Miasta przedstawiono natomiast w załączniku nr 2 do Regulaminu organizacyjnego, co było niezgodne z postanowieniami wynikającymi z art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 grudnia 2015 roku – 31 marca 2016 roku. Protokół podpisano w dniu 15 czerwca 2016 roku.

o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 446). Zgodnie z ww. przepisem, regulamin organizacyjny określa organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy (miasta), a zatem w swej treści nie powinien odnosić się do wskazanego zagadnienia, bowiem wykaz miejskich jednostek organizacyjnych powinien stanowić załącznik do statutu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

W zakresie ewidencji kredytów i pożyczek oraz akcji i udziałów

1. Ustalono, że jednostka księgowała odsetki od kredytów w Urzędzie Miasta w następujący sposób: [1] naliczenie odsetek: Wn 751 i Ma 240; [2] spłata odsetek: Wn 240 i Ma 130. Powyższe księgowanie było niezgodne z zapisami dokonanymi w zakładowym planie kont, wprowadzonym zarządzeniami Prezydenta Miasta oznaczonych numerami: 387 z dnia 10 sierpnia 2012 roku ze zmianami oraz 502 z dnia 16 grudnia 2015 roku, w którym wskazano, że przypis odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek ewidencjonuje się na kontach Wn 751 – „Koszty finansowe” i Ma 201 – „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, natomiast operację dotyczącą zapłaty odsetek od zaciągniętych pożyczek i kredytów księguje się po stronie Wn konta 20 w korespondencji z kontem Ma 130 – „Rachunek bieżący jednostki”. Niezależnie od powyższego wskazać należy, że stosowane w praktyce reguły ewidencji mieściły się w granicach określonych przez 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).
2. Stwierdzono błędne księgowanie na koncie 909 – „Rozliczenia międzyokresowe” odsetek od dwu pożyczek umorzonych w 50% przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na podstawie następujących umów zawartych w dniu 12 maja 2014 roku:
 - nr U14012/12056, na podstawie której umorzono 50% pożyczki nr 56/OW/P/2012 z dnia 16 maja 2012 roku w kwocie 9.500,00 zł wraz z należnymi odsetkami w kwocie 89,64 zł. Warunkiem umorzenia było przeznaczenie kwoty 9.500,00 zł na realizację zadania pn. „Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w ramach budowy części dróg na osiedlu Pawłowska wraz z budową kanalizacji sanitarnej – etap I w Piotrkowie Trybunalskim” i rozliczenie jej wydatkowania w terminie do dnia 31 października 2017 roku;
 - nr U14013/12177, na podstawie której umorzono 50% pożyczki nr 177/OW/P/2012 z dnia 12 lipca 2012 roku w kwocie 169.290,00 zł wraz z należnymi odsetkami w kwocie 1.756,97 zł. Warunkiem umorzenia było przeznaczenie kwoty 169.290,00 zł na realizację zadania pn. „Budowa sieci kanalizacyjnej wraz z przyłączami w ramach budowy części dróg na osiedlu Pawłowska wraz z budową kanalizacji sanitarnej – etap I w Piotrkowie Trybunalskim” i rozliczenie jej wydatkowania w terminie do dnia 31 października 2017 roku.

Z wyjaśnienia złożonego przez Skarbnika Miasta wynikało, że umorzenie pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej odbywa się dwuetapowo. W I etapie Miasto zawiera umowę z Funduszem o umorzenie pożyczki pod warunkiem spełnienia kryteriów w niej określonych. Pożyczka może być umorzona w przypadku

przeznaczenia umorzonych środków na realizację innego zadania z zakresu ochrony środowiska określonego w umowie. Kwota pożyczki objęta umową umorzeniową widnieje na stronie Ma konta 260 jako zobowiązanie (9.500,00 zł i 169.290,00 zł) do dnia 31 października 2017 roku, natomiast odsetki przypisane do tej kwoty (89,64 zł i 1.756,97 zł) – widnieją po stronie Ma konta 909. W II etapie – po spełnieniu wszystkich warunków, w tym planowanych do osiągnięcia efektów ekologicznych – Fundusz powiadamia o umorzeniu pożyczki. Po otrzymaniu z Funduszu potwierdzenia wypełnienia zobowiązania, ww. kwoty zobowiązań podlegają wyksięgowaniu. W 2014 roku przypis odsetek dotyczących 2014 roku, a przypadających do zapłaty w 2015 roku był księgowany na kontach: Wn 909 i Ma 134 (dla kredytów) lub Ma 260 (dla pożyczek). W 2015 roku zmieniono zasady ewidencji odsetek od kredytów i pożyczek dotyczących danego roku a przypadających do zapłaty w roku następnym i ewidencjonowano je: Wn 909 i Ma 240. W przypadku niespełnienia warunków umowy Miasto byłoby zobowiązane do spłaty objętych umowami umorzeniowymi kwot pożyczek (9.500,00 zł i 169.290,00 zł) wraz z odsetkami (89,64 zł i 1.756,97 zł). Każdego roku Miasto uzgadniało salda z WFOŚiGW.

Należy zaznaczyć, że odsetki umorzone przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi na podstawie ww. umów nie zwiększają zadłużenia z tytułu pożyczek i z tego względu księgowanie ich na koncie 909 za cały okres objęty umorzeniem pożyczki jest niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 260. Z opisu konta 909 wynika, że na stronie Wn ujmuje się odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek, w korespondencji z kontami 134 i 260, nie oznacza to jednak, że na koncie 909 ujmuje się całość odsetek umorzonych. Biorąc pod uwagę zasadę memoriału (art. 6 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości; tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1047), to rozumieć należy, że chodzi tu o odsetki należne za dany rok, które zostaną zapłacone w następnym roku, np. odsetki należne za miesiąc grudzień, których termin płatności zgodnie z umową przypada na przykład na 10 stycznia następnego roku. I tylko w takiej sytuacji dokonuje się ewidencji tych odsetek na koncie 909.

3. Na podstawie polecenia księgowania PK nr 386/14 dokonano w dniu 24 października 2014 roku ewidencji zwiększenia udziałów w spółce z o.o. Towarzystwo Budownictwa Społecznego o kwotę 299.440,00 zł, księgując operację na kontach Wn 030-T-001 i Ma 240 - „Udziały” (nr rejestru S140078 z dnia 24 października 2014 roku). Natomiast wydatku na zadanie IMU-56: dokapitalizowanie spółki TBS, dokonano z rozdziału 70021 § 6010 pół roku wcześniej, tj. w dniu 3 kwietnia 2014 roku na podstawie wniosku Referatu Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (pismo znak: IMU.6872.14.2014 z dnia 28 marca 2014 roku). Kierownik Referatu Księgowości wyjaśniła, iż przyczyną wskazanej nieprawidłowości była błędna interpretacja zdarzenia przez pracownika odpowiedzialnego za ewidencję udziałów w Referacie Księgowości, który nie zaksięgował objęcia udziałów w ww. spółce sądząc, że zwiększenie udziałów na koncie 030 zostanie zaksięgowane przez osobę ewidencjonującą wyciągi bankowe.
4. Natomiast w 2015 roku przekazania środków na kapitał zakładowy spółki kontrolowana jednostka dokonała w dniu 7 kwietnia 2015 roku (polecenie przelewu nr HB 5/96/2015), tj. dwa dni przed podjęciem stosownej uchwały przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Towarzystwa Budownictwa Społecznego w sprawie podwyższenia kapitału zakładowego spółki. Powyższego dokonano w związku z wnioskiem Kierownika Referatu

Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (pismo znak: IMU.6872.11.2015 z dnia 31 marca 2015 roku) o dokonanie przelewu kwoty 299.440,00 zł na rachunek bankowy TBS w terminie do dnia 8 kwietnia 2015 roku. W wyniku kontroli stwierdzono, że zgodę na podwyższenie kapitału zakładowego przedmiotowej spółki z kwoty 14.272.800,00 zł do kwoty 14.572.240,00 zł - poprzez utworzenie 394 nowych udziałów po 760,00 zł każdy - Zgromadzenie Wspólników TBS wyraziło uchwałą nr 7/2015 z dnia 9 kwietnia 2015 roku.

W celu wyeliminowania w przyszłości błędów w ewidencji księgowej udziałów wnoszonych do spółek - w trakcie kontroli RIO w Łodzi, w dniu 25 lutego 2016 roku, Referat Księgowości wystąpił do komórki merytorycznej z wnioskiem o dołączanie do dyspozycji przekazywania udziałów w formie pieniężnej - uchwał Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników Spółki.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Na podstawie analizy pozycji wyciągu bankowego nr 190/2014 stwierdzono, że do ewidencji księgowej wprowadzono dochody w kwotach zbiorczych wg rodzaju dochodu, z tym że kompensowano wpływy z wypłatami, np. wpłaty podatku od nieruchomości pomniejszono o zwroty nadpłat i ewidencjonowano powstały wynik w dzienniku N – podatek od nieruchomości osoby fizyczne. Jeżeli wynik operacji jest dodatni księgowana jest kwota Wn130/Ma221, natomiast jeżeli zwroty przewyższały wpłaty księgowana jest kwota z minusem Wn130/Ma221. Powyższe naruszało zasady wynikające z treści §17 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375), gdzie wskazano, iż na stronie Wn konta 221 księguje się zwroty nadpłat, w korespondencji ze stroną Ma konta 130 – „Rachunek bieżący urzędu”, jeżeli zwrot następuje na rachunek bieżący podatnika, albo konta 101 – „Kasa”, jeżeli zwrot następuje z kasy urzędu.
2. Stwierdzono, że ewidencję pomocniczą do konta 133 prowadzono z naruszeniem zasady wynikającej z art. 16 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą - konta ksiąg pomocniczych zawierają zapisy będące uszczegółowieniem i uzupełnieniem zapisów kont księgi głównej. Prowadzi się je w ujęciu systematycznym jako wyodrębniony system ksiąg, kartotek (zbiorów kont), komputerowych zbiorów danych, uzgodniony z saldami i zapisami na kontach księgi głównej. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono różnice między saldami na dzień 31 grudnia 2014 roku i na dzień 1 stycznia 2015 roku na kontach pomocniczych prowadzonych do konta 133. Na dzień 31 grudnia 2014 roku występowały salda Wn i Ma na poszczególnych kontach pomocniczych, natomiast na dzień 1 stycznia 2015 roku występowały tylko salda Wn. Saldo na bankowym rachunku podstawowym budżetu zgodnie było zarówno z kwotą stanowiącą różnicę między saldami Wn i Ma kont pomocniczych na dzień 31 grudnia 2014 roku, jak i sumą sald Wn kont pomocniczych na pierwszy dzień stycznia 2015 roku. Różnica między saldami dotyczyła jedynie kont pomocniczych, saldo syntetyczne konta 133 zachowało ciągłość i było zgodne z saldem rachunku bankowego. Z przedstawionego inspektorom kontroli wyjaśnienia Skarbnika Miasta wynikało, iż ewidencja pomocnicza do konta 133 prowadzona jest dla potrzeb sporządzenia sprawozdań budżetowych w szczególności sprawozdania Rb-27S w zakresie wypełnienia kolumny „Dochody otrzymane”. Biorąc pod uwagę treść opisu do konta 133 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, stwierdzić należy, że prowadzona ewidencja pomocnicza do konta 133 powinna uszczegóławiać tytuły posiadanych na dzień 31 grudnia środków pieniężnych na rachunku bankowym, natomiast z analizy zapisów przedmiotowych kont wynikało, iż salda tych kont niosły informacje o środkach pieniężnych, które przeszły przez wskazane konta, czyli informowały raczej o wartości obrotu a nie ich stanie (za wyjątkiem konta 133 - ŁUW-01095-0970, które należałoby uznać za typowe konto analityczne).

3. Stwierdzono, że przyjęty przez jednostkę sposób prowadzenia ewidencji pomocniczej powodował występowanie ujemnych zapisów księgowych na koncie 133, co stwierdzono na przykładzie analizy zapisów dziennika oznaczonego: „W – Przekaz środków na wydatki”, gdzie pod pozycją W140240 nr. 76 zaewidencjonowano na podstawie wyciągu bankowego nr 255/14 z dnia 31 grudnia 2014 roku operację „Zwrot niewykorzyst. środków zap. kor.” w kwocie 2.876.423,87 zł (suma wszystkich operacji zaewidencjonowanych w dzienniku pod pozycją W140240 na podstawie wyciągu), dekretując ją ze znakiem minus na stronie Wn i Ma konta 133-W. Powyższe było zgodne z ustalonymi zasadami ewidencji na koncie 133 wynikającymi z zakładowego planu kont obowiązującego w jednostce kontrolowanej w okresie objętym kontrolą, gdzie uregulowano, iż na stronie Wn wskazanego konta ujmuje się zwroty środków przekazanych na wydatki urzędu i innych jednostek budżetowych w korespondencji z kontem 223. Równoległy zapis ujemny dla zachowania czystości obrotów Wn 133, Ma 133. Zapis ujemny miał na celu wykazanie wartości netto środków przekazanych jednostkom na wydatki w saldzie konta 133-W. Zgodnie z treścią opisu zasad ewidencji wskazanych w przepisach 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, na koncie 133 nie przewidziano stosowania „zapisów ujemnych dla zachowania czystości obrotów”, natomiast wskazano, że zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Zatem wprowadzenie powyższych uregulowań do zakładowego planu kont obowiązujących w Mieście Piotrkowie Trybunalskim naruszało wskazane przepisy.
4. Na podstawie dowodu księgowego PK nr 618/14 z dnia 10 marca 2015 roku stwierdzono, że pod datą 31 grudnia 2014 roku zaewidencjonowano w urzędzeniach księgowych Urzędu Miasta zrealizowane dochody organu w kwocie 259.927.382,20 zł, dokonując dekretacji Wn222/Ma720, Wn800/Ma222, Wn720/Ma860 (poz. PK140218). Ewidencja wskazanej operacji na koncie 222 nie ma uzasadnienia, bowiem dotyczy ona zaliczenia do przychodów urzędu dochodów budżetu nieujętych w planach finansowych innych jednostek budżetowych. Konto 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych” służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych. Na stronie Wn konta 222 ujmuje się dochody budżetowe zrealizowane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące organy podatkowe, w wysokości wynikającej z okresowych sprawozdań tych jednostek, w korespondencji z kontem 901. Na stronie Ma konta 222 ujmuje się przelewy dochodów budżetowych na rachunek budżetu, dokonane przez jednostki budżetowe i urzędy obsługujące

organy podatkowe, w korespondencji z kontem 133. Operacja polegająca na zaliczeniu do przychodów urzędu dochodów budżetu nie dotyczy rozliczeń z innymi jednostkami i winna zostać zaksięgowana jedynie na kontach: Wn800/Ma720 i w konsekwencji dalej: Wn720/Ma860.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. W okresie objętym kontrolą w jednostce obowiązywała ustalona przez kierownika jednostki zasada rachunkowości o następującej treści: „W trakcie roku faktury za zakup towarów i usług obciążają koszty tego miesiąca, w którym wpłynęły do Referatu Księgowości (za datę wpływu do Referatu Księgowości przyjmuje się datę dokonania kontroli faktury pod względem formalnym i rachunkowym, za datę operacji przyjmuje się datę zatwierdzenia dokumentu do zapłaty)”. Natomiast „faktury za zakup towarów i usług wystawione przez sprzedawcę w miesiącu grudniu obciążają koszty tego miesiąca, nawet wówczas, gdy ich wpływ do Referatu Księgowości nastąpi do 30 marca roku następnego”. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że przyjęte przez jednostkę reguły dotyczące ewidencji faktur spowodować mogą naruszenie zasady wynikającej z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości - zgodnie z którą - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Potwierdzeniem powyższego był zapis księgowy dotyczący faktury nr ZRD/471/2014 z dnia 21 listopada 2014 roku w kwocie 507.901,28 zł. Przedmiotowy dowód został ujęty w ewidencji księgowej w grudniu, tj. dnia 1 grudnia 2014 roku zamiast stosowanie do treści art. 20 ust.1 ww. ustawy - w okresie sprawozdawczym, którego dotyczył, czyli w listopadzie. Z faktury, jak i z opisu do faktury, wynikały następujące daty: data wystawienia faktury - 21 listopada 2014 rok; data dostawy - 7 listopada 2014 roku, tj. data sporządzenia protokołu rozliczenia robót; data rejestracji w Centralnym Rejestrze Faktur - 21 listopada 2014 roku; data sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym - 1 grudnia 2014 roku; data dokonania kontroli zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz zatwierdzenia do zapłaty - 2 grudnia 2014 rok. Zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 ustawy o rachunkowości - zapis księgowy zawiera trzy daty: datę dokonania operacji gospodarczej; datę dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji oraz datę zapisu. Data zapisu wyznacza okres, z którym wiąże się koszt czy przychód i jest najczęściej tożsama z datą operacji gospodarczej, np. datą sprzedaży czy wykonania usługi określoną na fakturze. Zasadniczo data wystawienia dokumentu lub data jego otrzymania nie powinna mieć znaczenia dla ustalenia daty zapisu księgowego. Bywa, że wszystkie te daty są tożsame i nie ma problemu z zaksięgowaniem dowodu księgowego. Jeśli jednak są one różne, o dacie zapisu przesądzać powinna data operacji gospodarczej. Należy podkreślić, że za datę zapisu nie uważa się daty technicznego wprowadzenia dowodu do ksiąg rachunkowych. Faktury dotyczące danego miesiąca mogą być wprowadzane do ksiąg pod koniec tego miesiąca lub na początku następnego - ostateczny moment zamknięcia miesiąca wyznacza jednostka we własnym zakresie. Bywa, że dowody księgowe są otrzymywane przez jednostki z takim opóźnieniem, które nie pozwala ująć ich w okresie, którego dotyczą, tj. w dacie operacji gospodarczej, którą dokumentują. Każdy miesiąc należy rozliczyć i zamknąć. Po dokonaniu tego nie można już wprowadzać do ksiąg zamkniętego miesiąca żadnych zapisów. Wszystkie dowody, które wpłyną po tej dacie powinny zostać ujęte w miesiącu następnym. Nie ma bowiem możliwości dokonywania zapisów w zamkniętym już miesiącu. Zupełnie bez znaczenia z punktu widzenia ewidencji księgowej jest data

wpływu do Referatu Księgowości, bowiem jest to data wpływu do jednej z komórek organizacyjnych Urzędu, a nie data wpływu do podmiotu. Przyjmowane przez jednostkę uproszczenia muszą być zgodne z obowiązującymi zasadami wynikającymi w tym przypadku z ustawy o rachunkowości.

2. Analizując zapisy na koncie 240 – „Pozostałe rozrachunki” za okres od stycznia do grudnia 2015 roku stwierdzono, że nieprawidłowo ewidencjonowano środki z tytułu udzielonej pożyczki z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), które wpłynęły na rachunek bankowy w kwocie pomniejszonej o odsetki. W jednostce w dniu wpływu transzy na podstawie wyciągu bankowego dokonano ewidencji otrzymanej transzy Wn133/Ma260 w kwocie brutto, przy jednoczesnym zapisie Wn240/Ma133 pomniejszającym stan konta 133 o wartość odsetek, o które wpływ transzy został pomniejszony. W dniu zwrotu na konto budżetu kwoty odsetek dokonano zapisu Wn133/Ma240. Powyższy sposób dekretacji wpływu transzy pożyczki pomniejszonej o wartość odsetek pobranych z góry jest niezgodny z zasadami wynikającymi z opisu do konta 133 zawartymi w załączniku nr 3 do 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, gdzie zawarto zasadę, iż zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem. Operację polegającą na wpływie środków z tytułu udzielonej pożyczki z WFOŚiGW w kwocie potrąconej o odsetki należy zaewidencjonować w sposób następujący: Wn133/Ma260 – wartość wpływu z tytułu pożyczki po potrąceniach o odsetki (wartość netto zgodna z zapisem na wyciągu) i dalej w momencie przekazania do budżetu zwrotu wartości odsetek - Wn133/Ma260 – kwota odsetek.
3. W 2014 roku jednostka dokonywała przypisu odsetek dotyczących 2014 roku, a przypadających do zapłaty w 2015 roku na kontach Wn909/Ma134,260. W roku 2015 zmieniono zasady ewidencji odsetek od kredytów i pożyczek dotyczących danego roku, a przypadających do zapłaty w roku następnym i księgowano je Wn909/Ma240, co stanowiło naruszenie zasad ewidencji na koncie 909 zawartych w przepisach 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, gdzie wskazano, że na stronie Wn konta 909 ujmuje się w szczególności koszty finansowe stanowiące wydatki przyszłych okresów (np. odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek w korespondencji z kontami 134 lub 260), a na stronie Ma - przychody finansowe stanowiące dochody przyszłych okresów (np. subwencje i dotacje przekazane w grudniu dotyczące następnego roku budżetowego).

W zakresie dochodów z podatków lokalnych

1. Stwierdzono, że przypisu podatku od nieruchomości od osób fizycznych na koncie podatnika dokonywano pod datą wydania decyzji. Zauważyć należy, że zgodnie z art. 21 §1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.), zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania.

Analogicznie czyniono w przypadku odpisu podatku (dotyczy decyzji umorzeniowych podatków lokalnych) z kont podatników – niezwłocznie po wydaniu decyzji, a nie doręczeniu decyzji.

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. 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.

Takie stanowisko zostało też wyrażone uchwale nr 9/40/2016 z dnia 16 marca 2016 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

2. (...)².
3. (...)³.
4. Stwierdzono opodatkowanie ciągnika rolniczego podatkiem od środków transportowych (...)⁴. W deklaracjach na podatek od środków transportowych za lata 2013-2015 ów pojazd był opodatkowany jako ciągnik siodłowy (kwota podatku 2.148 zł w każdym roku), chociaż organ podatkowy dysponował kserokopią dowodu rejestracyjnego pojazdu, z którego wynikało, iż pojazd jest ciągnikiem rolniczym.

Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 716), opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają: [1] samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton; [2] samochody ciężarowe o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton; [3] ciągniki siodłowe i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów od 3,5 tony i poniżej 12 ton; [4] ciągniki siodłowe

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 § 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.

⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

i balastowe przystosowane do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton; [5] przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton i poniżej 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego; [6] przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego; [7] autobusy.

W toku kontroli – 26 lutego 2016 roku – podatnik złożył korekty deklaracji za ww. lata. W konsekwencji z konta podatnika odpisano kwotę 6.444 zł.

W zakresie dochodów z mienia

1. Stwierdzono przypadki naruszenia art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), poprzez brak zamieszczenia w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości. Nieprawidłowość dotyczy wykazu sporządzonego na mocy zarządzenia nr 391 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 17 sierpnia 201 roku – dla nieruchomości położonej przy ul. Starowarszawskiej 10/14, ul. Zamkowej 7/13, oraz na mocy zarządzenia nr 98 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia z 21 marca 2014 roku – dla nieruchomości położonej przy ul. 1 Maja 15 / ul. Szerokiej 15.
2. Stwierdzono przypadek naruszenia §6 pkt 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz.U. z 2014 roku, poz. 1490), zgodnie z którym to przepisem - przeliczenia ceny wywoławczej na równowartość euro dokonuje się nie wcześniej niż 7 dni przed terminem pierwszego ogłoszenia o przetargu, według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w tym dniu. Przy sprzedaży nieruchomości położonej przy ul. Szerokiej 15/1 Maja 18 stwierdzono, że przeliczenia ceny wywoławczej na euro dokonano w dniu 5 maja 2014 roku według kursu z tego dnia. Z kolei ogłoszenie o I ustnym przetargu nieograniczonym zostało opublikowane w okresie 15 kwietnia – 13 czerwca 2014 roku. Jedynie wyciąg z ogłoszenia o przetargu zamieszczony został w prasie „Piotrkowskie fakty” w dniu 8 maja 2014 roku.
3. Zarządzeniem nr 116 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 20 marca 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty pobieranej na poczet kosztów związanych z przygotowaniem do sprzedaży lokali mieszkalnych, stanowiących własność Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ustalono opłatę za sporządzenie operatu szacunkowego określającego wartość rynkową nieruchomości lokalowej na 109,00 zł, oraz wskazano, że na poczet ww. kosztów pobierana jest obowiązująca opłata za wypis z operatu ewidencji gruntów i budynków za każdą jednostkę rejestrową – 50,00 zł. Zarządzenie to uchyliło zarządzenie nr 64 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 6 marca 2014 roku w sprawie zatwierdzenia wysokości opłaty pobieranej na poczet kosztów związanych z przygotowaniem do zbycia lokali mieszkalnych, stanowiących własność Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Upoważnienie do określania wysokości kosztów związanych z przygotowaniem lokalu do sprzedaży zawarto w uchwale XLIX/825/06 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 marca 2006 roku w sprawie zasad sprzedaży w drodze bezprzetargowej lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących

własność Gminy Piotrków Trybunalski, bonifikat od ceny sprzedaży tych lokali oraz stawek oprocentowania w racie rozłożenia na raty ceny sprzedaży lokalu mieszkalnego. W §5 przedmiotowej uchwały zawarto zapis, zgodnie z którym - nabywca ponosi koszty związane z przygotowaniem lokalu do sprzedaży, koszty opłat notarialnych i sądowych. Wskazano także, że na poczet powyższych kosztów nabywca wpłaca kwotę, której wysokość określa Prezydent Miasta, a także, że w przypadku odstąpienia przez nabywcę od zawarcia umowy notarialnej, kwota ta podlega zwrotowi po potrąceniu rzeczywiście poniesionych kosztów przygotowania lokalu do sprzedaży. Zauważyć jednak należy, iż upoważnienie na skutek którego Prezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wprowadził wysokości opłaty pobieranej na poczet kosztów związanych z przygotowaniem do sprzedaży lokali mieszkalnych, w tym opłaty za sporządzenie operatu szacunkowego określającego wartość rynkową nieruchomości lokalowej, stanowi naruszenie art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zw. z art. 25 tej ustawy. Zgodnie z przywołanymi przepisami - gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz, prezydent miasta). Gospodarowanie to polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, tj. m.in.: na zapewnianiu wyceny tych nieruchomości. Stanowisko to potwierdza m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 roku, sygn. I OSK 1807/11 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 6 września 2012 roku, sygn. II SA/Po 681/11⁵. Zgodnie z przedmiotowym orzecznictwem wskutek nakładania na nabywców obowiązku uiszczania kosztów wyceny nieruchomości przez organ następuje naruszenie art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, poprzez wprowadzenie regulacji wkraczającej w sferę unormowań ustawowych.

W zakresie wydatków na realizację zadań powierzonych jednostkom spoza sektora finansów publicznych

1. Uchwałą nr XIV/267/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 30 listopada 2011 roku, zmienioną uchwałą nr XXVII/501/12 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 28 listopada 2012 roku, wprowadzono w życie Program Współpracy Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.), na lata 2012 – 2015. W badanym okresie nie uchwalano rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi. Wskazać należy, że zgodnie z art. 5a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 – w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres

⁵ „(...) do wydania opinii o wartości nieruchomości w formie operatu szacunkowego upoważniony jest wyłącznie rzeczoznawca majątkowy (art. 156 ust. 1 u.g.n.). Skoro natomiast, stosownie do treści art. 23 ust. 1 pkt 2) u.g.n. gospodarujące zasobem nieruchomości Skarbu Państwa organy zobowiązane są, w szczególności do zapewnienia wyceny tych nieruchomości, a także do podania do publicznej wiadomości ich ceny art. 35 ust. 2 pkt 6) u.g.n., to nie może budzić uzasadnionych wątpliwości, że z woli ustawodawcy koszty te obciążają organ. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na tej podstawie jej ceny musi siłą rzeczy nastąpić przez podanie do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Jak trafnie natomiast przyjął Sąd I instancji, regulacje ustawowe nie zawierają podstawy do przerwania obowiązku oszacowania lokalu na nabywcę”.

obowiązywania programu. Powyższe wskazuje na obowiązek w zakresie uchwalania rocznych programów współpracy. Jednocześnie w art. 5a ust. 2 ustawodawca zawarł uprawnienie dla organu stanowiącego do uchwalenia, w powyższy sposób, wieloletniego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Wykładnia powyższych przepisów wskazuje, iż skorzystanie z możliwości uchwalenia programu wieloletniego nie zwalnia organu stanowiącego z konieczności uchwalania programów rocznych. Niemniej jednak, jak ustalono w trakcie kontroli, w okresie obowiązywania Wieloletniego Programu Współpracy, Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie uchwałała rocznych programów współpracy. Jednocześnie wskazać należy, iż uchwałą nr XVI/220/15 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 25 listopada 2015 roku uchwalono Program Współpracy Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z organizacjami pozarządowymi, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, na rok 2016.

2. Stwierdzono przypadki naruszenia §42 Instrukcji kancelaryjnej, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz.U. z 2011 roku, Nr 14, poz. 67), zgodnie z którym to przepisem - po zarejestrowaniu przesyłki nаноśniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Przez pieczęć wpływu rozumie się, zgodnie z §7 pkt 6 ww. instrukcji, odcisk pieczęci lub nadruk umieszczony na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, zawierający co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczenie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informację o liczbie załączników. Nieprawidłowości polegające na braku opatrzenia dokumentu datą wpływu do Urzędu, co uniemożliwiało także weryfikację przestrzegania postanowień umownych w zakresie terminowości jego złożenia, stwierdzono w przypadku sprawozdań częściowych z wykonania zadania pn.: [1] „Wspieranie inicjatyw na rzecz osób najbardziej potrzebujących” – zadania realizowanego przez Stowarzyszenie Centrum Pomocy PANACEUM⁶, [2] „Prowadzenie Noclegowni dla Bezdomnych” – zadania realizowanego przez Stowarzyszenie Centrum Pomocy PANACEUM⁷.
3. Stwierdzono, że pierwsza transza dotacji dla Stowarzyszenia Centrum Pomocy PANACEUM wypłacona na podstawie umowy nr 534/SPS/S/12 z dnia 2 kwietnia 2012 roku, w wysokości 102.500,00 zł, przekazana została na rachunek Stowarzyszenia w dniu 26 stycznia 2015 roku. Powyższe stanowiło naruszenie postanowień ww. umowy, zgodnie z którymi - termin przekazania I transzy środków upływał w dniu 15 stycznia 2015 roku. Kontrolującym nie okazano żadnego aneksu do przedmiotowej umowy, na podstawie którego można by było stwierdzić zmianę regulacji w zakresie harmonogramu wypłat dotacji. Brak zmian ww. umowy potwierdza także polecenie przekazania dotacji SPS.3037.13.2015, w którym ówczesny Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia i Pomocy Społecznej, na podstawie umowy nr 534/SPS/S/12 z dnia 2 kwietnia

⁶ Zgodnie z pisemną informacją p.o. Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia, i Pomocy Społecznej, sprawozdanie wpłynęło do Urzędu w dniu 2 lipca 2015 roku.

⁷ Zgodnie z pisemną informacją p.o. Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zdrowia, i Pomocy Społecznej, sprawozdanie wpłynęło do Urzędu w dniu 3 lipca 2015 roku.

2012 roku, zwrócił się do Referatu Księgowości o przekazanie w dniu 26 stycznia 2015 roku dotacji dla Stowarzyszenia PANACEUM w wysokości 102.500,00 zł. Powyższe wskazuje, że środki finansowe przekazane zostały Centrum Pomocy PANACEUM 11 dni po uzgodnionym terminie.

4. W zawieranych umowach na wsparcie realizacji zadania realizowanego przez jednostki spoza sektora finansów publicznych zawierano zapis, zgodnie z którym wysokość źródeł, o których mowa w ust. 3 pkt 1 (środki własne), pkt 2 lit b (środki z innych źródeł publicznych), pkt 2 lit c (wkład osobowy) może się zmienić o ile nie zmieni się ich suma. Jednocześnie jak ustalono w trakcie kontroli, w wyniku rozliczenia poszczególnych dotacji na podstawie składanych sprawozdań z wykonania zadania powyższe pozycje ulegały zmianie: [1] umowa nr 555/SPK/S/15 z 10 kwietnia 2015 roku – w umowie wskazano na środki finansowe własne 15.000,00 zł, środki finansowe z innych źródeł 0,00 zł oraz środki pozostałe 50.000,00 zł. Jednocześnie zgodnie z rozliczeniem wydatkowano: środki finansowe własne 13.938,61 zł, środki finansowe z innych źródeł (wpłaty od adresatów) 52.780,00 zł oraz środki pozostałe 0,00 zł. Powyższe wskazuje, że zmianie uległa suma kosztów pokrytych ze środków własnych – zmniejszenie o 1.061,39 zł, oraz suma kosztów pokrytych ze środków finansowanych z innych źródeł - wzrost o 2.780,00 zł. Tożsamy stan faktyczny stwierdzono przy rozliczeniu sprawozdań końcowych składanych na podstawie umów: [2] nr 513/SPK/S/15 z dnia 1 kwietnia 2015 roku zawarta ze Stowarzyszeniem Folkloru Miejskiego AGRAFA z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim na realizację zadania pn. „Organizacja XI Ogólnopolskiego Festiwalu Folkloru Miejskiego Piotrków 2015”; [3] nr 250/SPS/S/15 zawarta z Fundacją Divine Mercy na realizację zadania „Wspieranie inicjatyw na rzecz osób najbardziej potrzebujących”. O wyjaśnienie powyższego zwrócono się do Kierownika Referatu Kultury, Sportu i Promocji Miasta. W informacji złożonej kontrolującym, stanowiącej załącznik nr 24 do protokołu kontroli, stwierdzono, że „w §3 pkt 5 umowy j.w. zawarto zapis „Wysokość środków, ze źródeł, o których mowa w ust. 3 pkt 1, pkt 2 lit. B i pkt 2 lit. C może się zmieniać, o ile nie zmieni się ich suma” wyjaśniam, iż w przypadku gdy umowa jest umową o wsparcie realizacji zadania publicznego, zleceniobiorca zobowiązany jest podać w ofercie, a następnie w umowie, kwoty przekazane na realizację zadania ze środków własnych oraz kwoty środków finansowych z innych źródeł i wkładu osobowego. Wobec powyższego, w umowie o wsparcie realizacji zadania znajduje się zapis, że suma środków finansowych: własnych, z innych źródeł publicznych niż udzielającego dotacji oraz pozostałych nie zmienia się natomiast zmieniać mogą się składowe. Przyjmujemy, że jeżeli organizacja pozarządowa wykazuje udział środków własnych wyższy niż deklarowany, a składowe różnią się między sobą na poziomie oferty i sprawozdania, ale udział procentowy dotacji nie jest wyższy, a niższy przyjmujemy, iż dotacja została rozliczona prawidłowo”.

W zakresie wydatków na dotacje na rzecz szkół niepublicznych

1. Podstawę obliczenia dotacji na jedno dziecko/ucznia przedszkola i zaocznego liceum dla dorosłych ustalano na podstawie danych dotyczących planowanych wydatków bieżących pomniejszonych o planowane dochody oraz danych odnoszących się do ilości dzieci i uczniów uczęszczających do przedszkoli i szkół. W 2015 roku uwzględniono liczbę dzieci i uczniów wskazaną przez przedszkola samorządowe i zaoczne liceum dla dorosłych w Systemie Informacji Oświatowej (SIO) na dzień 30 września 2014 roku, tj. 1418 dla przedszkoli i 79 dla zaocznych liceów ogólnokształcących dla dorosłych.

Jednostka nie podjęła działań w celu ustalenia liczby dzieci/uczniów uczęszczających do miejskich przedszkoli i zaocznego liceum dla dorosłych w 2015 roku, bazując przez cały 2015 rok na danych z września 2014 roku.

2. Przez miesiące styczeń-kwiecień 2015 roku transze dotacji dla przedszkoli niepublicznych oraz niepublicznego liceum dla dorosłych wypłacane były według stawek obowiązujących w 2014 roku. Uchwała nr III/17/14 z dnia 22 grudnia 2014 roku w sprawie uchwalenia budżetu miasta na 2015 rok zawierała plany finansowe dla przedszkoli publicznych oraz szkoły publicznej dla dorosłych i już od 1 stycznia 2015 roku istniała możliwość prawidłowego ustalenia kwoty dotacji dla powyższych placówek oświatowych, w oparciu o dane dotyczące bieżącego roku budżetowego. Takie działanie było także sprzeczne z obowiązującą wówczas uchwałą Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego nr XLII/753/14 z dnia 24 marca 2014 roku w sprawie określenia trybu udzielania i rozliczania dotacji dla przedszkoli, szkół i placówek niepublicznych prowadzonych przez osoby prawne i fizyczne na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a także osób prawnych i fizycznych, prowadzących na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego niepubliczne inne formy wychowania przedszkolnego, o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 14a ust. 7 ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.) oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości ich wykorzystania, co świadczyło o nieprzestrzeganiu ustalonego przez Radę Miasta trybu udzielania dotacji. Analogiczne stanowisko wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 lutego 2015 roku (I SA/Sz 1398/14; za LEX nr 1650519). W treści Sąd wskazał, iż *„organ wykonawczy (...) zobowiązany jest do ustalenia stawki dotacji w prawidłowej wysokości bez zbędnej zwłoki, gdyż tylko w ten sposób zapobiegnie się wypłacaniu z budżetu (...) w ciągu roku kalendarzowego kwot obliczonych w oparciu o nieaktualną stawkę (zaniżoną bądź zawyżoną w stosunku do stawki prawidłowej), co wpływa na prawidłową realizację uchwały budżetowej na dany rok”*. Zauważyć należy, iż zrozumiałym jest naliczanie nowych kwot dotacji dla szkół niepublicznych, które otrzymują dotację na podstawie informacji z MEN (metryczka), dopiero z chwilą otrzymania tej informacji (metryczki) na rok bieżący. W placówkach oświatowych, w których ustalenie kwoty dotacji na jednego ucznia wiąże się z subwencją oświatową, jaką otrzymuje jednostka samorządowa, do czasu jej otrzymania organ nie posiada możliwości dokonania przeliczeń kwot dotacji na dany rok budżetowy. Natomiast w pozostałych przypadkach ustalenie właściwych kwot dotacji powinno nastąpić wcześniej. W przypadku placówek oświatowych, które otrzymują dotację obliczoną na podstawie planowanych wydatków ponoszonych na własne placówki, prawidłowe obliczenie aktualnych kwot dotacji jest możliwe już z początkiem roku budżetowego, kiedy zaczynają obowiązywać plany finansowe poszczególnych jednostek. Podobna sytuacja dotyczy dotacji obliczanych na podstawie informacji z najbliższej gminy/powiatu. Należy także zauważyć, iż plany finansowe jednostek oświatowych (zarówno własnych, jak i najbliższych gmin i powiatów) zmieniają się w trakcie roku budżetowego, co powoduje konieczność ponownego obliczenia kwot dotacji na podstawie danych uwzględniających dokonane zmiany.
3. Stwierdzono, że Miasto udzielało dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli i szkół ustalając podstawę obliczenia dotacji w oparciu o aktualnie ustalony plan finansowy wydatków bieżących, a zmiana kwoty należnej na dziecko dotacji (podstawa X stawka) następowała od miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano zmiany planu finansowego. W ten sposób

w ramach danego roku funkcjonowało kilka odrębnych od siebie podstaw udzielania dotacji, co było sprzeczne z wynikającym z przepisów charakterem dotacji, jako jednego świadczenia przysługującego na dany rok budżetowy, a nie kilku świadczeń dotacyjnych wypłacanych w różnej wysokości za okresy od zmiany do planu do zmiany planu. Należy tutaj wskazać, że budżet (czyli także plan wydatków bieżących) jest planem rocznym. W każdym momencie obowiązywania uchwały budżetowej wynikające z budżetu wartości odnoszą się do całego roku, a nie tylko do momentu dokonania kolejnej zmiany w planie. Stwierdzony sposób ustalenia dotacji dla Przedszkola Niepublicznego Sióstr Salezjanek oraz Zaocznego Liceum dla Dorosłych „GABOR” był sprzeczny z art. 14 ust.1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013 roku o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 827 ze zm.)⁸ i art. 90 ust.2b ustawy z dnia 7 września 1991 roku po systemie oświaty (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 ze zm.)⁹ oraz art 90 ust. 3 ustawy o systemie oświaty¹⁰.

W odniesieniu do rocznego charakteru dotacji (jako świadczenia jednorazowego, co determinuje jedną dla danego roku wartość podstawy obliczenia dotacji) udzielanych na podstawie ustawy o systemie oświaty i związanych z tym konsekwencji przywołać należy orzecznictwo Sądu Najwyższego, zgodnie z którym:

- *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 spełnienia 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),*
- *Według stanowiska zajętego przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 22 maja 2014 roku (IV CSK 531/13): 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 15 grudnia, gdyż jest to tylko określenie sposobu spełnienia świadczenia jednorazowego. 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 SA oznaczone przez wskazanie zachowania 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 przypadku element czasu nie wpływa jednak na treść i*

⁸ W zakresie przedszkola niepublicznego - według stanu prawnego obowiązującego do dnia 31 sierpnia 2015 roku.

⁹ W zakresie przedszkola niepublicznego - według stanu prawnego obowiązującego od dnia 1 września 2015 roku.

¹⁰ W zakresie liceum dla dorosłych.

rozmiar świadczenia, lecz wskazuje jedynie sposób jego wykonania. Czynnikiem 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 wymiar 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. Czynnikiem czasu wyznacza więc tylko nie treść świadczenia, lecz także ich globalny rozmiar. Cechą charakterystyczną jest natomiast powtarzanie się kolejnych świadczeń w określonych odstępach czasu”.

W zakresie zamówień publicznych

Rewaloryzacja zabytkowego parku im. Ks. J. Poniatowskiego

1. W dniu 26 września 2014 roku Miasto Piotrków Trybunalski wszczęło przedmiotowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane. W terminie wskazanym przez zamawiającego wpłynęły m.in. oferty: [1] LIMBA Sp. z o.o. (cena ofertowa – 2.987.652,80 zł)¹¹; [2] konsorcjum firm: PARK-M Sp. z o.o. oraz PARK-M POLAND Sp. z o.o. (cena ofertowa – 3.595.877,01 zł).

Komisja przetargowa po przeprowadzeniu oceny ofert pod względem: [1] spełniania warunków udziału w postępowaniu oraz zgodności ofert z opisem przedmiotu zamówienia; [2] prawidłowości złożonych dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków – stwierdziła m.in. braki w ww. ofertach skutkujące wezwaniem do ich uzupełnienia na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.). Powyższe ustalono na podstawie protokołu Komisji Przetargowej z dnia 16 października 2014 roku, zatwierdzonego przez Wiceprezydenta Miasta Pana Adama Karzewnika. Pismami z dnia 16 października 2014 roku wezwano wykonawców, którzy złożyli ww. oferty, do uzupełnienia dokumentów w terminie do dnia 21 października 2014 roku.

Treść wezwania skierowana do LIMBA Sp. z o.o. (pismo znak: SPZ.271.61.2014 z dnia 16 października 2014 roku) przedstawiała się następująco:

¹¹ Oferta uznana przez zamawiającego za najkorzystniejszą.

„Informuję, że Państwa oferta nie spełnia wszystkich warunków postawionych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, gdyż nie jest zgodna z rozdziałem IX SIWZ, tj.:

- a) pkt. 2 zobowiązującym wykonawcę do przedłożenia wykazu obejmującego co najmniej 1 zamówienie (wykonane w okresie ostatnich pięciu lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy to w tym okresie) odpowiadające rodzajem przedmiotowi niniejszego zamówienia, tj. o wartości co najmniej 1.000.000,00 PLN brutto każde, polegające na rewaloryzacji, zabezpieczeniu, rekonstrukcji lub konserwacji parków lub innego rodzaju zorganizowanej zieleni wpisanej do rejestru zabytków – wg załącznika nr 4. Załączy dokumenty czy roboty te zostały wykonane w sposób należyty oraz wskazujących, czy zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone.

W ofercie brak jest informacji czy roboty te zostały wykonane w sposób należyty oraz wskazujących czy zostały wykonane zgodnie z zasadami sztuki budowlanej i prawidłowo ukończone zgodnie z §1.1.2) rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U. z 2013 r., poz. 231).

- b) pkt. 3 zobowiązującym wykonawcę do przedłożenia wykazu osób, które będą uczestniczyć w wykonywaniu zamówienia wraz z informacjami na temat ich kwalifikacji zawodowych, a także zakresu wykonywanych przez nich czynności oraz informacją o podstawie do dysponowania tymi osobami: Kierownik Budowy – osoba posiadająca uprawnienia budowlane - wykonawcze w specjalności architektonicznej bez ograniczeń, ewentualnie decyzję o stwierdzeniu przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie w specjalności architektonicznej bez ograniczeń, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (...) i rozporządzeniem Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (...) lub konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń w zakresie do kierowania robotami budowlanymi. Osoba pełniąca funkcję Kierownika Budowy musi posiadać dokumenty potwierdzające kwalifikacje, o których mowa w § 24 ust 1 i 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 roku (Dz.U. nr 165, poz. 987). (...).

W ofercie w załączniku nr 5 brak jest informacji czy osoba pełniąca funkcję kierownika budowy Pan (...) posiada dokumenty potwierdzające kwalifikacje, o których mowa w §24 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 27 lipca 2011 roku (Dz.U. nr 165 poz. 987). Wobec powyższego na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy (...) wzywam do uzupełniania brakujących dokumentów do dnia 21.10.2014r.”.

Wezwanie zostało podpisane przez Wiceprezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Pana Adama Karzewnika.

W dniu 21 października 2014 roku o godzinie 14:56 na adres poczty elektronicznej zamawiającego przyszedł e-mail wysłany przez przedstawiciela LIMBA Sp. z o.o. zatrudnionego na stanowisku specjalista ds. ofertowania: „W odpowiedzi na Państwa pismo o numerze SPZ.27161.2014 z dnia 16.10.2014 r., LIMBA Sp. z o.o. przesyła uzupełniania do oferty – w załączeniu. Oryginały zgodnie z ustaleniami prześlemy pocztą”. Do

wiadomości załączono plik w formacie PDF¹². Plik zawierał skan dokumentów, których zamawiający żądał w wezwaniu z dnia 16 października 2014 roku.

W dokumentacji przedłożonej kontrolującym znajdowały się także ww. dokumenty złożone w formie pisemnej. Na dokumentach nie odnotowano daty wpływu do siedziby zamawiającego. Kontrolujący skontaktowali się z Biurem Obsługi Mieszkańców i Nadzoru Organizacyjnego, kierowanym przez Dyrektora Panią Renatę Karbowniczek, do którego zadań należy m.in. zapewnienie obsługi kancelaryjnej. Ustalono, że przedmiotowe dokumenty w wersji pisemnej wpłynęły do Urzędu Miasta w dniu 27 października 2014 roku (kontrolującym przekazano skan koperty ze stemplem Kancelarii Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego).

Zgodnie ze art. 36 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych, specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zawiera, co najmniej informacje o sposobie porozumiewania się zamawiającego z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, a także wskazanie osób uprawnionych do porozumiewania się z wykonawcami.

Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy, 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 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 roku sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane (Dz.U., poz. 231) wskazano, że w celu oceny spełniania przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy, zamawiający może żądać następujących dokumentów tam enumeratywnie wskazanych. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotem wezwania z dnia 16 października 2014 roku były dokumenty objęte powołanym przepisem.

Zgodnie z §7 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

¹² Nazwa pliku: Park_Piotrków_uzupełnienia do oferty_1_2014-10-21.pdf

weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Mając na uwadze powyższe, to uznać należy, iż w przewidzianej ww. rozporządzeniem formie dokumenty zostały złożone w dniu 27 października 2014 roku, zatem – wykonawca podlegał wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Wykluczeniu podlegali także wykonawcy składający ofertę nr 4 – konsorcjum firm PARK-M Sp. z o.o. oraz PARK-M POLAND Sp. z o.o. Dokumenty w formie pisemnej wpłynęły do siedziby zamawiającego w dniu 22 października 2014 roku.

Powyższe stanowisko jest także prezentowane w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, np. w wyroku z dnia 29 lutego 2012 roku¹³ (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. 1¹⁴ 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

¹³ www.uzp.gov.pl;

¹⁴ W rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz form, w jakich te dokumenty mogą być składane analogiczny zapis zawarto w §7 ust. 1.

być składane dokumenty na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu nie rozróżniając 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”.

W wyroku z dnia 26 marca 2015 roku Sądu Okręgowego w Kaliszu (sygn. akt II Ca 675/14)¹⁵ orzeczono: „*Podkreślenia wymaga, że sama ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje dla określonych czynności oraz dokumentów odrębne formy. Systematyzując je należy wskazać, że ustawodawca przewidział odrębną formę dla oferty i jej załączników, odrębnie dla oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału wykonawcy oraz pełnomocnictw, a wreszcie odrębną formę dla oświadczeń, wniosków, zawiadomień i informacji. I tak dla:*

- *oferty (tj. formularza i jej załączników) – art. 82 ust. 2 p.z.p. Zastrzeżona została dla niej forma pisemna albo, za zgodą zamawiającego, forma elektroniczna, tj. opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu;*
- *oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz pełnomocnictw – art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 p.z.p. Forma ich została przewidziana w przepisie wykonawczym, tj. §7 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 19.02.2013 r. w sprawie rodzaju dokumentów [...]. Składane są w oryginale lub w 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. Zamawiający w odniesieniu do tych dokumentów nie ma uprawnienia do wyboru ich formy, lecz żądania przedstawienia oryginału lub notarialnie poświadczonej kopii dokumentu i to wyłącznie wtedy, gdy złożona kopia dokumentu jest nieczytelna lub budzi wątpliwości co do jej prawdziwości;*
- *oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji zamawiającego i wykonawcy. Jest to trzecia forma przewidziana w art. 27 ust. 1 p.z.p. wyłącznie dla tych czynności nie objętych przedmiotem art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 p.z.p. Przekazywane są, zgodnie z wyborem zamawiającego, pisemnie, faksem lub drogą elektroniczną. Wyboru jedynie co do formy tych czynności zamawiający dokonuje w SIWZ.*

Każda z tych form jest autonomiczna dla wskazanych w ustawie czynności postępowania lub dokumentów. Z uwagi na wyczerpujący zakres regulacji każdej z form, nie mogą być dowolnie zastępowane przez inną, w oparciu o odpowiednie stosowanie któregośkolwiek ze wskazanych przepisów. Regulacje poza charakterem porządkującym spełniają także funkcję transparentności postępowań o zamówienia publiczne uniemożliwiającej ograniczanie konkurencji na rynku zamówień publicznych w oparciu o nieczytelne interpretacje zastosowanych procedur”.

Pismem z dnia 22 października 2014 roku poinformowano wykonawców o wyborze najkorzystniejszej oferty – LIMBA Sp. z o.o. Zawiadomienie zostało podpisane przez Wiceprezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego Pana Adama Karzewnika. W dniu 4 listopada 2014 roku Miasto Piotrków Trybunalski

¹⁵https://www.uzp.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0024/25764/wyrok_26_03_2015_II_Ca_675_14.pdf

zawarło umowę nr 1560/RIM/I/14 z LIMBA Sp. z o.o. – na realizację inwestycji za wynagrodzeniem w kwocie 2.987.652,79 zł.

2. W toku realizacji przedmiotowej inwestycji wyniknęła konieczność udzielenia zamówienia dla ww. wykonawcy w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy. Pismem z dnia 11 lutego 2015 roku, podpisanym przez Dyrektora Biura Inwestycji i Remontów, zaproszono wykonawcę do przystąpienia do negocjacji w dniu 18 lutego 2015 roku. W treści pisma czytamy m.in.: *„Na spotkaniu tym zostaną przedstawione i omówienie następujące kwestie: przedmiot niniejszego zamówienia, wysokość wynagrodzenia, istotne postanowienia umowy”*. Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy, wraz z zaproszeniem do negocjacji zamawiający przekazuje informacje niezbędne do przeprowadzenia postępowania, w tym istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy lub wzór umowy – zatem stanowiło to naruszenie powołanego przepisu.
3. W dniu 9 marca 2015 roku Miasto Piotrków Trybunalski zawarło umowę nr 424/RIM/I/14 z LIMBA Sp. z o.o. – na realizację robót dodatkowych za wynagrodzeniem w kwocie 233.700,00 zł. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 23 marca 2015 roku (63582-2015). W ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie zawarto uzasadnienia faktycznego dla udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki – odesłano jedynie do treści protokołu konieczności, zamiast treść tych ustaleń zawrzeć w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia. Powyższe stanowiło naruszenie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 stycznia 2010 roku w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1481). Obecnie w powyższym zakresie obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz.U. poz. 1127).

Pozostałe ustalenia

1. W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na nadzór inwestorski (branża mostowa i teletechniczna) przy realizacji inwestycji pn. Przebudowa ul. Starowarszawskiej wraz z przebudową mostu oraz towarzyszącej infrastruktury technicznej, Miasto Piotrków Trybunalski w dniu 3 lutego 2014 roku zawarło umowę nr 207/RIM/I/14 z Albinem Chomickim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą AL-DROG. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 24 marca 2014 roku (62171-2014). Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zobowiązany był zamieścić ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. W obecnie obowiązującym stanie prawnym zamawiający na zamieszczenie ogłoszenia w BZP ma 30 dni.
2. W dniu 10 października 2014 roku Miasto Piotrków Trybunalski wszczęło postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usług ubezpieczenia mienia, odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczenia komunikacyjnego Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. W terminie wskazanym przez zamawiającego wpłynęła m.in. oferta PZU S.A.

Oferta ww. wykonawcy została podpisana przez p.o. Kierownika Zespołu Pionu Klienta Korporacyjnego. Do oferty załączono: [1] kserokopię pełnomocnictwa dla ww. osoby z dnia 14 października 2014 roku do przystępowania do postępowań o udzielenie zamówień publicznych na ubezpieczenia podpisane przez osoby umocowane do reprezentowania PZU S.A., które zostały wymienione w KRS; [2] kserokopię notarialnego poświadczenia fotokopii pełnomocnictwa z oryginałem.

Zgodnie z art. 82 ust. 2 ustawy, ofertę składa się, pod rygorem nieważności, w formie pisemnej albo, za zgodą zamawiającego, w postaci elektronicznej, opatrzoną bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Jeżeli do ważności czynności prawnej potrzebna jest szczególna forma, pełnomocnictwo do dokonania tej czynności powinno być udzielone w tej samej formie. Pełnomocnictwo ogólne powinno być pod rygorem nieważności udzielone na piśmie – vide art. 99 §1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (tekst jednolity z 2016 r., Dz.U. poz. 380 ze zm.) w zw. z art. 14 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stosownie do art. 78 § 1 Kodeksu cywilnego, do zachowania pisemnej formy czynności prawnej wystarcza złożenie własnoręcznego podpisu na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli. Równoważna oryginałowi pełnomocnictwa jest kopia pełnomocnictwa poświadczona notarialnie.

W związku z faktem, iż w przedmiotowym stanie faktycznym również poświadczenie notarialne zostało dołączone do oferty w formie kserokopii, zamawiający winien zastosować dyspozycję z art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych w ówczesnym brzmieniu. Zgodnie z powołanym przepisem, zamawiający wzywa wykonawców, którzy m.in. złożyli wadliwe pełnomocnictwa, do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. Powyższe zaniechanie zamawiającego nie miało wpływu na wynik postępowania. W obecnie obowiązującym stanie prawnym dyspozycja do wzywania do uzupełnienia pełnomocnictw znajduje się w art. 26 ust. 3a ustawy.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

Stwierdzono przypadki – szczegółowo opisane w protokole kontroli – świadczące o naruszeniu zasad ewidencji środków trwałych, określonych w rozdziale V punkt 1.9 instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, wprowadzonej zarządzeniem nr 205 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 17 czerwca 2014 roku, zgodnie z którymi - przyjęcie na ewidencję środków trwałych powstałych w wyniku inwestycji powinno nastąpić najpóźniej w ciągu 60 dni od daty rzeczowego zakończenia inwestycji. W punkcie V.8.4 ww. instrukcji zapisano, iż rzeczowe zakończenie zadania inwestycyjnego następuje z dniem oddania do użytkowania środków trwałych powstałych w wyniku inwestycji. Zwiększenie stanu środków trwałych następuje pod datą przyjęcia do użytkowania z inwestycji od dostawców lub innych jednostek przekazujących w oparciu o dokument OT, OM lub PT. W zakresie przyjmowania środków trwałych powstałych w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych wskazano, iż podstawą ujmowania składników majątku jest dokument OT sporządzany bieżąco, jednak nie później niż w ciągu 15 dni od otrzymania rozliczenia RZST oraz 30 dni od otrzymania rozliczenia RI lub RGN (karta nr 101 obiegu dokumentu i kontroli).

Brak bieżącej ewidencji składników majątku trwałego poprzez zaniechanie ujmowania środków trwałych na koncie 011 bezpośrednio po ich nabyciu lub

oddaniu do użytkowania świadczy o naruszeniu zasady bieżącego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonej w art. 24 ust. 5 ustawy o rachunkowości. Ponadto adekwatnie do postanowień art. 16d ust.2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.) - składniki majątku, o których mowa w art.16a-16c wspomnianej ustawy, należy wprowadzić do ewidencji środków trwałych (zgodnie z art. 9 ust. 1) najpóźniej w miesiącu przekazania ich do użytkowania.

Odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia ponoszą pracownicy Urzędu Miasta w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Prezydenta 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. Podjąć czynności w celu aktualizacji statutu obowiązującego w Mieście Piotrków Trybunalski – stanowiącego o ustroju jednostki, w zakresie funkcjonujących na terenie Miasta jednostek organizacyjnych.
2. Zobowiązać pracowników Urzędu Miasta odpowiedzialnych za ewidencjonowanie przypisu i zapłaty odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek do przestrzegania uregulowań wynikających z obowiązującego w jednostce zakładowego planu kont.
3. Odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych przez Miasto ewidencjonować w księgach rachunkowych w korespondencji ze stroną Wn konta 909 – „Rozliczenia międzyokresowe” tylko w przypadku kwot odsetek naliczonych w grudniu, których termin zapłaty przypada w następnym roku budżetowym, dokonując w styczniu następnego roku ich przeksięgowania na konto Ma 909.
4. Zapewnić prawidłowy przepływ informacji między Referatem Księgowości a pozostałymi komórkami merytorycznymi Urzędu w celu bieżącej ewidencji zdarzeń finansowych i gospodarczych.
5. Zapewnić przestrzeganie 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 – w zakresie ewidencji na koncie 133.
6. Zaprzestać ujmowania operacji polegającej na zaliczeniu do przychodów Urzędu dochodów budżetu nieujętych w planach finansowych innych jednostek budżetowych na koncie 222 służącym do ewidencji rozliczeń zrealizowanych przez jednostki budżetowe dochodów budżetowych.
7. Dokonać analizy przyjętych w polityce rachunkowości rozwiązań dotyczących ewidencji faktur za zakup towarów i usług, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
8. Zapewnić ewidencję zwrotu nadpłat podatków, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie

zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego, stosując konta 221, 130 lub 101.

9. Odpisu umorzonej na wniosek podatnika zaległości podatkowej dokonywać na podstawie doręczonej stronie decyzji w sprawie udzielenia przedmiotowej ulgi w zapłacie podatku, zgodnie z § 4 ust.1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w zw. z art.212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
10. Podejmować czynności w celu weryfikacji, czy nieruchomości, na których prowadzona jest działalność gospodarcza, są opodatkowane w sposób prawidłowy, w szczególności w ramach czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.
11. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zamieszczać wszystkie informacje wymagane przez art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
12. W odniesieniu do procedury sprzedaży nieruchomości przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, w zakresie terminów dokonywania przeliczenia ceny wywoławczej na euro.
13. Zaniechać obciążania nabywców nieruchomości kosztami, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. art. 23 w zw. z art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami, spoczywają na podmiocie gospodarującym gminnym zasobem nieruchomości – Prezydencie Piotrkowa Trybunalskiego.
14. Zgodnie z art. 5a ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie - uchylać roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ww. ustawy, w terminie do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.
15. Przestrzegać regulacji zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 roku w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, poprzez umieszczanie na uprzednio zarejestrowanej przesyłce na nośniku papierowym pieczęci wpływu, zawierającej m.in. datę wpływu dokumentu do Urzędu.
16. Przestrzegać postanowień zawartych umów na udzielanie dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych.
17. W zakresie udzielania w 2016 roku dotacji na rzecz niepublicznych przedszkoli i szkół przestrzegać przepisów ustawy z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczące: 1) przyjmowania faktycznej liczby uczniów w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Miasto - przy ustalaniu kwoty dotacji na jednego ucznia w jednostkach oświaty prowadzonych przez Miasto, 2) rocznego charakteru dotacji, co zakłada uwzględnienie przy ustalaniu kwoty rocznej dotacji planu wydatków i dochodów budżetowych z wprowadzonymi zmianami (jako podstawy obliczenia dotacji).
18. Wykluczać z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców, którzy nie wykazali spełniania warunków udziału w postępowaniu, stosownie

do art. 24 ust.1 pkt 12 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.

19. Przestrzegać art. 68 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w zakresie istotnych postanowień przekazywanych wykonawcom wraz z zaproszeniem do negocjacji.
20. Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia zamieszczać w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie wskazanym w art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
21. Wzywać wykonawców do złożenia prawidłowych pełnomocnictw, stosownie do art. 26 ust. 3a ustawy Prawo zamówień publicznych.
22. Zapewnić wprowadzanie do ksiąg rachunkowych wszystkich zdarzeń dotyczących zwiększenia lub zmniejszenia wartości środków trwałych, które miały miejsce w okresie sprawozdawczym, zgodnie z wymogami wynikającymi z art.20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Prezydenta 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 Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.
3. aa.