

Łódź, dnia 16 grudnia 2016 roku

Pan
KRZYSZTOF LIPIŃSKI
Burmistrz Łęczycy

WK-602/75/2016

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 Burmistrza, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Łęczycy¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014 – 2015 dotyczące przede wszystkim: prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych; zadłużenia jednostki; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ponoszenia wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. W przypadku niektórych zagadnień, czynności kontrolne obejmowały lata wcześniejsze. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie wykonywania budżetu

1. W dniu 4 listopada 2013 roku Miasto Łęczycy podpisało umowę kredytu długoterminowego nr **86/06/O/13** zaciągając kredyt w kwocie **2.900.000,00** zł, na okres od dnia 4 listopada 2013 roku do dnia 30 listopada 2020 roku, z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek. Kredyt wpłynął na rachunek Gminy Miasta Łęczycy w dwóch transzach poprzedzonych dyspozycjami zamawiającego: **1)** wpływ pierwszej transzy w wysokości **600.000,00** zł nastąpił w dniu 28 listopada 2013

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 14 kwietnia 2016 roku – 1 lipca 2016 roku. W dniu 25 października 2016 roku kontrolowana jednostka odmówiła podpisania protokołu kontroli.

roku, **2)** wpływ drugiej transzy w wysokości 2.300.000,00 zł nastąpił w dniu 23 grudnia 2013 roku. Mając na uwadze:

- dane wynikające ze sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 roku (zamieszczone w poniższych tabelach), wg których na koniec 2013 roku wykonana nadwyżka budżetu osiągnęła **319,02%** planu,
- wyjaśnienia dotyczące wykonania wydatków majątkowych, a także
- przeniesienie spłat rat kredytów z lat późniejszych na 2013 rok,

stwierdzono, że zaciągnięcie ww. zobowiązania dłużnego w powołanej wysokości nie było powiązane z potrzebami finansowymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 roku wykazała, że planowano i wykonano nadwyżkę w budżecie (budżet 2012 roku również zamknął się nadwyżką). Należy również podkreślić różnicę w wykonaniu wydatków w stosunku do planu, tj. planowano 43.869.846,02 zł, wykonano 41.503.290,09 zł, tj. 94,61%. Wydatki majątkowe wykonano w 86,17 %, tzn. plan 4.231.035,58 zł, wykonanie 3.645.821,07.

Na podstawie danych o wykonaniu budżetu za 2013 rok (opis w protokole) kontrolujący określili w jakim stopniu Gmina Miasto Łęczyca mogła finansować wydatki i rozchody budżetu dochodami budżetowymi oraz przychodami z lat poprzednich:

WYSZCZEGÓLNIENIE	IV Kwartał 2013 roku	
	PLAN (po zmianach)	WYKONANIE
DOCHODY OGÓŁEM	44.577.155,16	43.759.726,97
WYDATKI OGÓŁEM	43.869.846,02	41.503.290,09
ROZCHODY OGÓŁEM	5.160.000,00	5.160.000,00
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI	-4.452.690,86	-2.903.563,12
PRZYCHODY Z LAT UBIEGŁYCH	1.552.690,86	2.145.550,72
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI ORAZ PRZYCHODAMI Z LAT UBIEGŁYCH	-2.900.000,00	-758.012,40
Przychody KREDYT, POŻYCZKA	2.900.000,00	2.900.000,00
RAZEM	0,00	2.141.987,60

Jak wynika z powyższej tabeli finansując wydatki i rozchody osiągniętymi w 2013 roku dochodami budżetu oraz wolnymi środkami z lat ubiegłych Miasto Łęczyca osiągnęła ujemny wynik w wysokości -758.012,40 zł, co nie uzasadniało zaciągnięcia kredytu w kwocie 2.900.000,00 zł. Zaciągnięty w dniu 4 listopada 2013 roku kredyt długoterminowy w wysokości 2.900.000,00 zł w przeważającej części nie został wykorzystany, tylko pozostał w postaci wolnych środków (przychodów) na rok następny. W sprawozdaniu Rb-NDS za pierwszy kwartał 2014 roku w wierszu D.16. -

wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych określono wykonanie = **2.141.987,60 zł.**

Wykonanie budżetu na podstawie sprawozdań Rb-NDS z czterech kolejnych kwartałów roku 2013 oraz pierwszych dwóch kwartałów roku 2014 prezentowało się w następujący sposób:

WYSZCZEGÓLNIENIE	I KW 2013	II KW 2013	III KW 2013	IV KW 2013	I KW 2014	II KW 2014
	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE
DOCHODY OGÓŁEM	12.523.092,97	23.332.319,02	33.515.434,64	43.759.726,97	11.904.082,85	23.630.451,73
WYDATKI OGÓŁEM	11.592.398,82	20.913.874,81	30.387.857,92	41.503.290,09	10.148.917,87	20.065.778,84
ROZCHODY OGÓŁEM	1.037.500,00	2.055.000,00	3.292.500,00	5.160.000,00	527.500,00	1.215.000,00
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI	-106.805,85	363.444,21	-164.923,28	-2.903.563,12	1.227.664,98	2.349.672,89
PRZYCHODY Z LAT UBIEGŁYCH	2.145.550,72	2.145.550,72	2.145.550,72	2.145.550,72	2.141,987,60	2.141,987,60
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI ORAZ PRZYCHODAMI Z LAT UBIEGŁYCH	2.038,744,87	2.508.994,93	1.980.627,44	-758.012,40	3.369.652,58	4.491.660,49
KREDYTY I POŻYCZKI	0,00	0,00	0,00	2.900.000,00	0,00	0,00
POZOSTAŁE PRZYCHODY	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RAZEM	2.038,744,87	2.508.994,93	1.980.627,44	2.141,987,60	3.369.652,58	4.491.660,49

Z powyższego zestawienia wynika, że w każdym z analizowanych okresów sprawozdawczych Gmina Miasto Łęczyca nie potrzebowała zaciągać kredytu długoterminowego w kwocie 2.900.000,00 zł. Wystarczające do sfinansowania wydatków i rozchodów budżetu byłyby dochody i wolne środki wsparte w ostatnim kwartale kredytem oscylującym w granicach 800.000,00 zł.

W związku z powyższymi ustaleniami poddano analizie stopień wykonania wydatków majątkowych w 2013 roku, który był niższy o 585.214,51 zł od planu. Niższe wykonanie wydatków majątkowych wynikało przede wszystkim z dwóch zadań inwestycyjnych: **1)** dział **852** - Pomoc społeczna, rozdział **85219** - Ośrodki pomocy społecznej, **§ 6050** - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zadanie pn. „Przebudowa budynku biurowego po byłym Zakładzie Karnym w Łęczycy przy ul. Pocztowej 12 na potrzeby Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łęczycy”, gdzie plan po zmianach = 230.000,00 zł, zaś wykonanie = 30.012,00 zł; **2)** dział **900** - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział **90002** - Gospodarka odpadami - dotacja celowa dla Związku Międzygminnego "Bzura" na dofinansowanie zadania pn. „Kompleksowy system gospodarki odpadami komunalnymi i niebezpiecznymi dla obszaru Podregionu Północnego Województwa Łódzkiego wraz z budową zakładu zagospodarowania odpadów”, gdzie plan po zmianach = 309 206,73 zł, zaś wykonanie = 0 zł;

Odnosząc się do wyjaśnień powołanych w protokole kontroli dotyczących ww. wydatków, inspektorzy RIO w Łodzi uznali, że sytuacja odmowy podpisania umowy przez wykonawcę wybranego do realizacji zadania pn.

„Przebudowa budynku biurowego po byłym Zakładzie Karnym w Łęczycy [...]”, jest w praktyce okolicznością nieprzewidywalną i występującą rzadko. Dodatkowo ta incydentalna okoliczność wystąpiła już po wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu na udzielenie kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek – zawiadomienie o wyborze oferty Banku Spółdzielczego w Poddębicach zamieszczono na stronie BIP zamawiającego w dniu 23 października 2013 roku.

W zakresie dotacji celowej dla ZM Bzura na dofinansowanie zadania pn. *„Kompleksowy system gospodarki opadami komunalnymi i niebezpiecznymi”*, stwierdzono, że Rada Miejska w Łęczycy w drodze uchwały nr XXXIII/220/13 z dnia 26 września 2013 roku podjęła decyzję o wystąpieniu Gminy Miasta Łęczycy ze Związku Międzygminnego „Bzura” z siedzibą w Łowiczu, za uprzednim 3 – miesięcznym wypowiedzeniem ze skutkiem na dzień 31 grudnia 2013 roku. Okoliczność ta wystąpiła przed wszczęciem postępowania na udzielenie kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek (postępowanie wszczęto w dniu 9 października 2013 roku, zawiadomienie o wyborze oferty opublikowano w dniu 23 października, natomiast 4 listopada 2013 roku podpisano umowę kredytu długoterminowego nr 86/06/O/13). Tym samym Miasto Łęczycza wiedziało, lub powinno wiedzieć, że nie poniesie wydatków na zadanie pn. *„Kompleksowy system gospodarki opadami komunalnymi i niebezpiecznymi”*. Zgodnie z udzielonymi informacjami, Miasto faktycznie nie ponosiło wydatków związanych z ZM Bzura: „[...]Do końca 2015r. Gmina Miasto Łęczycza nie ponosiła żadnych wydatków do ZM „Bzura”. Mając na względzie powyższe uzasadniony jest wniosek, że na dzień wszczęcia postępowania o udzielenie kredytu, a następnie podpisania umowy kredytu, Miasto Łęczycza miało wiedzę, iż wydatki inwestycyjne – dotacja celowa na zadanie *„Kompleksowy system gospodarki opadami komunalnymi i niebezpiecznymi”* nie zostaną poniesione w 2013 roku.

Podkreślić należy, że korzystanie ze zwrotnych instrumentów finansowania w postaci kredytu, bez uzasadnienia wynikającego z faktycznych potrzeb związanych z wykonaniem budżetu, generuje dodatkowe, nieuzasadnione, koszty obsługi zadłużenia.

2. W dniu 11 grudnia 2014 roku Burmistrz Miasta Łęczycy – Krzysztof Lipiński podpisał umowę kredytu długoterminowego obrotowego nr **1/JST/2014** z Bankiem Spółdzielczym w Wartkowicach. Miasto Łęczycza zaciągnęło kredyt długoterminowy w kwocie **1.150.000,00** zł na okres od dnia 11 grudnia 2014 roku do dnia 29 lutego 2020 roku z przeznaczeniem na spłatę wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek w formie bieżącej spłaty i refundacji spłaconych rat kredytów i pożyczek ze środków własnych budżetu. Kredyt wpłynął na rachunek Gminy Miasto Łęczycza w dniu 29 grudnia 2014 roku, w jednej transzy. Mając na uwadze:
 - dane wynikające ze sprawozdań Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 roku (zamieszczone w poniższych tabelach), wg których wykonana nadwyżka budżetu na koniec 2014 roku stanowiła **1.211,12%** planu,
 - przeniesienie spłat rat kredytów z lat późniejszych na 2014 rok,
 - wyjaśnienia dotyczące wykonania wydatków majątkowych,

stwierdzono, że zaciągnięcie ww. zobowiązania dłużnego w powołanej wysokości nie było powiązane z potrzebami finansowymi budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Analiza sprawozdania Rb-NDS o nadwyżce/deficycie za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 roku wykazała, że planowano i wykonano nadwyżkę w budżecie (budżet 2013 roku również zamknął się nadwyżką). Należy również podkreślić różnicę w wykonaniu wydatków w stosunku do planu, tj. planowano 47.382.095,90 zł, wykonano 43.992.013,28 zł, tj. 92,85%. Wydatki majątkowe wykonano w **74,12%**, tzn. plan 6.321.571,53 zł, wykonanie 4.685.822,61 zł.

Na podstawie danych o wykonaniu budżetu za 2014 rok (opis w protokole) kontrolujący określili w jakim stopniu Gmina Miasto Łęczyca mogła finansować wydatki i rozchody budżetu dochodami budżetowymi oraz przychodami z lat poprzednich:

WYSZCZEGÓLNIENIE	IV Kwartał 2014 roku	
	PLAN (po zmianach)	WYKONANIE
DOCHODY OGÓŁEM	47.628.636,90	46.977.916,42
WYDATKI OGÓŁEM	47.382.095,90	43.992.013,28
ROZCHODY OGÓŁEM	2.700.000,00	2.700.000,00
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI	-2.453.459	285.903,14
PRZYCHODY Z LAT UBIEGŁYCH	1.303.459,00	2.141.987,60
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI ORAZ PRZYCHODAMI Z LAT UBIEGŁYCH	-1.150.000,00	2.427.890,74
Przychody KREDYT, POŻYCZKA	1.150.000,00	1.150.000,00
RAZEM	0,00	3.577.890,74

Jak wynika z powyższej tabeli finansując wydatki i rozchody osiągniętymi w 2014 roku dochodami budżetu oraz wolnymi środkami z lat ubiegłych Gmina Miasto Łęczyca osiągnęła **dodatni wynik** w wysokości 2.427.890,74 zł. Zaciągnięty w dniu 11 grudnia 2014 roku kredyt długoterminowy w wysokości 1.1500.000,00 zł nie został wykorzystany tylko pozostał w postaci wolnych środków na następny rok. W sprawozdaniu Rb-NDS za pierwszy kwartał 2015 roku w wierszu D.16. - wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych, określono wykonanie = 3.577.890,74 zł. O braku powiązania zaciągniętego zobowiązania z potrzebami budżetowymi Miasta świadczy również fakt, że Miasto uruchomiło kredyt dopiero w dniu 29 grudnia 2014 roku.

Poniżej zestawiono dane dotyczące wykonania budżetu wynikające ze sprawozdań Rb-NDS z czterech kolejnych kwartałów roku 2014 oraz pierwszych dwóch kwartałów roku 2015:

WYSZCZEGÓLNIENIE	I KW 2014	II KW 2014	III KW 2014	IV KW 2014	I KW 2015	II KW 2015
	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE	WYKONANIE
DOCHODY OGÓŁEM	11.904.082,85	23.630.451,73	36.016.275,01	46.977.916,42	11.970.966,96	22.673.273,64
WYDATKI OGÓŁEM	10.148.917,87	20.065.778,84	30.052.660,02	43.992.013,28	10.756.189,16	20.526.378,25
ROZCHODY OGÓŁEM	527.500,0	1.215.000,00	1.932.500,00	2.700.000,00	737.500,00	1.345.000,00
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI	1.227.664,98	2.349.672,89	4.031.114,99	285.903,14	477.277,80	801.895,39
WOLNE ŚRODKI	2.141.987,60	2.141.987,60	2.141.987,60	2.141.987,60	3.577.662,35	3.577.662,35
FINANSOWANIE WYDATKÓW I ROZCHODÓW DOCHODAMI ORAZ PRZYCHODAMI Z LAT UBIEGŁYCH	3.369.652,58	4.491.660,49	6.173.102,59	2.427.890,74	4.054.940,15	4.379.557,74
KREDYTY I POŻYCZKI	0,00	0,00	0,00	1.150.000,00	0,00	0,00
POZOSTAŁE PRZYCHODY	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RAZEM	3.369.652,58	4.491.660,49	6.173.102,59	3.577.890,74	4.054.940,15	4.379.557,74

Z zaprezentowanego zestawienia wynika, że w każdym z analizowanych okresów sprawozdawczych Miasto Łęczycza nie potrzebowało zaciągać kredytu długoterminowego w kwocie 1.1500.000,00 zł. Każdorazowo wystarczające do sfinansowania wydatków i rozchodów budżetu były wykonane dochody. Dodatkowo do wykorzystania pozostawała kwota 2.141.987,60 zł wolnych środków z lat ubiegłych. Mimo to zaciągnięto kolejny tytuł dłużny osiągając na koniec 2014 roku wolne środki w wysokości 3.577.890,74 zł.

Dodatkowo poddano analizie stopień wykonania wydatków majątkowych w 2014 roku, które były niższe o 1.635.748,92 zł od planu. Niższe wykonanie wydatków majątkowych wynikało przede wszystkim z dwóch zadań inwestycyjnych: **1)** dział **900** - Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział **90005** - Ochrona powietrza atmosferycznego i klimatu, **§ 6057 i 6059**, zadanie pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Łęczycy”, gdzie plan po zmianach: w § 6057 = 2.453.853,15 zł, natomiast w § 6059 = 433.032,91 zł. Wykonanie: w § 6057 = 1.366.230,73 zł, natomiast w § 6059 = 241.099,55 zł; **2)** dział **600** - Transport i łączność, rozdział **60014** - Drogi publiczne gminne, **§ 6050** - Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, zadanie pn. „Przebudowa dróg gminnych na terenie miasta Łęczycza -ul. Poznańska”, gdzie plan po zmianach = 237.000,00 zł, zaś wykonanie = 3.690,00 zł.

Jak wynika ze złożonej informacji zadanie pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Łęczycy” zostało zrealizowane, a nawet zapłacone przed 3 listopada 2014 roku, kiedy wszczęto postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego w przedmiocie udzielenia kredytu długoterminowego w wysokości 1.150.000,00 zł (zawiadomienie o wyborze oferty zamieszczono na stronie BIP w dniu 21 listopada 2014 roku, samą zaś umowę nr 1/JST/2014 podpisano w dniu 4 grudnia 2014 rok). W obliczu

powyższego uzasadniony jest wniosek, że na dzień wszczęcia postępowania o udzielenie kredytu, a następnie podpisania umowy kredytu oraz uruchomienia kredytu, Miasto Łęczyca miało wiedzę, iż wydatki inwestycyjne na zadanie pn. „Termomodernizacja budynków użyteczności publicznej w Łęczycy” nie zostaną poniesione w 2014 roku, a właściwie w ogóle będą znacznie niższe od planu. Zamawiający powziął wiedzę o faktycznych wydatkach jakie mogą zostać poniesione w 2014 roku na przedmiotowe zadanie, z chwilą rozstrzygnięcia postępowania w przetargu nieograniczonym i podpisania umów z wykonawcami robót (ogłoszenie z dnia 11 kwietnia 2014 roku: 125496 – 2014, zawiadomienie o wyborze ofert opublikowano w dniu 20 maja 2014 roku²). Istotnym jest także fakt, iż w §1 ust. 5 umowy nr 1/JST/2014 wskazano, że kredytobiorca zastrzega sobie prawo niewykorzystania pełnej kwoty kredytu bez dodatkowych opłat i prowizji. W przypadku zaciągnięcia kredytu w wysokości niższej od planowanej nie będzie to skutkowało rozwiązaniem umowy kredytowej oraz nie będzie powodować żadnych innych roszczeń banku w stosunku do kredytobiorcy. W praktyce przywołany zapis umożliwiał Miastu Łęczyca wykorzystanie kredytu np. w kwocie 1.000,00 zł.

W zakresie zadania polegającego na przebudowie ul. Poznańskiej i wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego dopiero w maju 2015 roku, potrzeba zmniejszenia planu wydatków w 2014 roku wydaje się oczywista.

Właściwe monitorowanie wykonanych wydatków w trakcie roku budżetowego mogło wpłynąć na wysokość, lub przesądzić o istnieniu konieczności zaciągania zobowiązania w postaci kredytu (zwłaszcza w połączeniu z wcześniejszymi rozważaniami – przesunięcie rozchodów z lat następnych na rok 2014, wolnymi środkami). Korzystanie ze zwrotnych instrumentów finansowania w postaci kredytu, bez uzasadnienia wynikającego z faktycznych potrzeb związanych z wykonaniem budżetu, generuje dodatkowe koszty obsługi zadłużenia. Jeżeli planowane w budżecie danego roku rozchody mogą być pokryte dochodami danego roku, jednostka nie powinna zaciągać nowych tytułów dłużnych na spłatę wcześniej zaciągniętego długu.

3. W latach 2014-2015 Miasto Łęczyca nie udzielało poręczeń ani gwarancji. W kontrolowanym okresie obowiązywały poręczenia z lat wcześniejszych udzielone na rzecz Towarzystwa Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. z Łęczycy (TBS).

Uchwałą nr XXXVII/252/13 z dnia 19 grudnia 2013 roku uchwalono wieloletnią prognozę finansową (WPF) na lata 2014-2020. W wierszu 2.1.1. wydatki bieżące z tytułu poręczeń i gwarancji wskazano zbyt niski plan na 2019 rok = 159.248,57 zł i 2020 rok = 122.352,74 zł, w stosunku do rocznych spłat wynikających z symulacji/harmonogramów omówionych w protokole kontroli przy poszczególnych umowach kredytu. Wg powołanych symulacji: plan wydatków w 2019 roku powinien wynieść 352.422,06 zł lub 352.076,64 zł (zaniżenie odpowiednio o 193.173,49 zł, lub 192.828,07 zł); a plan wydatków w 2020 roku powinien wynieść 361.076,75 zł lub 360.726,26 zł (zaniżenie odpowiednio o 238.724,01 zł lub 238.373,52 zł).

² Łączna cena wybranych ofert do trzech części zamówienia = 1.550.953,23 zł. Do końca 2014 roku zamawiający nie zmniejszył planu wydatków inwestycyjnych pozostawiając w §6057 i 6059 łącznie 2.886.886,06 zł oraz w §6050 plan = 9.821,09 zł.

Uchwałą nr IV/18/14 z dnia 29 grudnia 2014 roku uchwalono WPF na lata 2015-2021. W wierszu 2.1.1. wydatki bieżące z tytułu poręczeń i gwarancji wskazano zbyt niski plan: na 2019 rok = 348.501,99 zł, na 2020 rok = 132.847,81 zł i na 2021 rok = 124.088,53 zł w stosunku do rocznych spłat wynikających z symulacji omówionych przy poszczególnych umowach kredytu w protokole kontroli. Wg ww. symulacji plan wydatków w 2019 roku powinien wynieść 352.422,06 zł lub 352.076,64 zł (zaniżenie odpowiednio o 3.920,07 zł, lub 3.574,65 zł); plan wydatków w 2020 roku powinien wynieść 361.076,75 zł lub 360.726,26 zł (zaniżenie odpowiednio o 228.228,94 zł lub 227.878,45 zł); plan wydatków w 2021 roku powinien wynieść 369.881,66 zł lub 369.526,20 zł (zaniżenie odpowiednio o 245.793,13 zł, lub 245.437,67 zł).

Zgodnie z art. 226 ust. 1 pkt 1 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.) - wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego oraz sposób sfinansowania jego spłaty.

Z kolei zgodnie z art. 227 ww. ustawy, wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

4. Ustalono, że konta 134 i 260 były prowadzone nieprawidłowo, ponieważ w trakcie roku obrachunkowego na stronie Ma nie dokonywano naliczenia odsetek odpowiednio od kredytów i pożyczek. Jednocześnie na stronie Wn konta 134 i 260 nie ewidencjonowano spłat przedmiotowych odsetek. W związku z powyższym nie ewidencjonowano na koncie 909 rozliczeń międzyokresowych występujących w zakresie odsetek od kredytów. Zgodnie z opisem zasad funkcjonowania konta 909 zawartym w przepisach 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.) – 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). Jednak zapis ten nie oznacza, że na koncie 909 ujmuje się całość odsetek należnych za cały okres objęty spłatą kredytu lub pożyczki. Uwzględniając zasadę memoriału wynikającą z art.6 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), ewidencję odsetek na koncie 909 należy ograniczyć wyłącznie do odsetek należnych na koniec okresu sprawozdawczego, których zapłata spowoduje wystąpienie wydatków w następnym roku budżetowym. W następnym roku, w momencie zapłaty odsetek stanowiących koszty ubiegłego roku, kwota ujęta pod datą 31 grudnia ubiegłego roku, powinna zostać przeksięgowana na konto 134 - kredyty bankowe i 260 - zobowiązania finansowe (w przypadku pożyczek). Ustalono, że odsetki od kredytów

i pożyczek ewidencjonowano jedynie w księgach Urzędu/jednostki na stronie Wn konta 751 – koszty finansowe i Ma 130 – rachunek bieżący jednostki.

5. Ustalono, że w Mieście Łęczycy nie prowadzono ewidencji pozabilansowej poręczeń udzielonych na rzecz TBS sp. z o.o., co potwierdził w informacji z dnia 27 czerwca 2016 roku Skarbnik Miasta Łęczycy. W powyższym zakresie ewidencja ta była prowadzona nierzetelnie, ponieważ nie obejmowała wszystkich istotnych zdarzeń/operacji gospodarczych. Ze względu na specyfikę instytucji poręczeń i gwarancji jednostka kontrolowana winna rozważyć możliwość wyodrębnienia konta pozabilansowego - „Zobowiązania warunkowe”.

W zakresie sprawozdawczości

W sprawozdaniu Rb-27S, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2015 roku, w kolumnie nr 15 – rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności, zwolnienie z obowiązku pobrania, ograniczenie poboru - błędnie wykazano w dziale 756, rozdziale 75616, § 0910 kwotę odsetek w wysokości 5,00 zł – zgodnie z decyzją znak BK.3120.2.4.2015 z dnia 25 sierpnia 2015 roku w sprawie rozłożenia na raty zaległości oraz należności w podatku od nieruchomości należało wykazać kwotę 9,00 zł. Natomiast w kolumnie nr 14 – umorzenie zaległości podatkowych dział 756, rozdział 75615, § 0310 zawyżono kwotę umorzenia z tytułu podatku od nieruchomości osoby prawne o kwotę 836,00 zł wynikającą z decyzji znak BK.3120.4.7.2015 z dnia 30 grudnia 2015 roku, której skuteczne doręczenie nastąpiło w dniu 4 stycznia 2016 roku. Powyższe było niezgodne z § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, zawartej w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1050), zgodnie z którym - w kolumnie „Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy” w zakresie umorzeń zaległości podatkowych – wykazuje się kwoty dotyczące skutków udzielonych przez organ podatkowy za okres sprawozdawczy umorzeń w całości lub części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej w podatkach i opłatach, stanowiących dochód budżetu gminy. Wykazane w tej kolumnie skutki powinny wynikać z decyzji właściwych organów gminy, w zakresie zarówno bieżących, jak i zaległych należności. Wykazane w tej kolumnie skutki powinny być zgodne z rejestrem przypisów i odpisów. W związku z art. 212 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.) organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia.

W zakresie dochodów z podatków i opłat lokalnych

1. W wyniku analizy prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób fizycznych, kontrolujący stwierdzili następujące nieprawidłowości:
 - przypisu należności podatkowej z tytułu podatku od nieruchomości w księgowości podatkowej dokonywano z datą wydania decyzji. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planu kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r., nr 208, poz. 71), do udokumentowania przypisów lub odpisów służy m.in. decyzja. Natomiast art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa stanowi, iż organ podatkowy,

który wydał decyzję jest nią związany od chwili jej doręczenia, a zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego (art. 21 § 1 pkt 2 ustawy Ordynacja podatkowa). Z dokonanej analizy przepisów prawa wynika, że na karcie kontowej podatnika organ podatkowy dokonywał przypisu nieistniejącego zobowiązania publicznoprawnego,

- w odniesieniu do podatnika o numerze konta wymiarowego (...) ³ stwierdzono, że powierzchnia budynków pod działalność gospodarczą przyjętych do opodatkowania w informacji oraz w decyzji wydanej przez organ podatkowy była niezgodna z treścią umowy najmu lokalu użytkowego zawartej w dniu 3 lipca 2013 roku. (...) ⁴. Omawiany podatnik informację na okoliczność powstania obowiązku podatkowego złożył z opóźnieniem wskutek wezwania organu podatkowego – wpływ do Urzędu w dniu 11 marca 2014 roku, a informacji na okoliczność wygaśnięcia obowiązku podatkowego nie złożył,
- w przypadku podatnika o numerze konta wymiarowego (...) ⁵ odnotowano błędnie przyjęty okres powstania obowiązku podatkowego. Podatnik zawarł umowę najmu lokalu użytkowego w dniu 16 stycznia 2014 roku z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2014 roku. W myśl art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu w którym powstała okoliczność uzasadniająca powstanie tego obowiązku, a art. 6 ust. 5 ww. ustawy wskazuje, że jeżeli obowiązek podatkowy powstał w ciągu roku kalendarzowego, wysokość podatku za ten rok kalendarzowy wylicza się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek. Okoliczność uzasadniająca powstanie obowiązku nastąpiła z dniem 1 lutego 2014 roku, a zatem obowiązek podatkowy powstał z dniem 1 marca 2014 roku. Decyzja ustalająca wymiar podatku na 2014 rok winna obejmować okres od marca do grudnia a nie od lutego do grudnia. Ponadto, zarówno w informacji o przedmiocie opodatkowania, jak i w decyzji, wskazano błędną powierzchnię budynków pod działalność gospodarczą. (...) ⁶,

³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

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

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

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

- w przypadku podatnika o numerze konta wymiarowego (...) ⁷ będącego najemcą lokalu użytkowego odnotowano tożsamy problem z wykazaniem powierzchni lokalu przeznaczonego pod działalność gospodarczą (...) ⁸. Wykładnia art. 6 ust. 6 i 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych prowadzi do wniosku, iż podstawę wydania decyzji ustalającej wymiar podatku od nieruchomości, której podmiotem jest osoba fizyczna, stanowi informacja w przedmiocie opodatkowania (deklaracja podatkowa). Również informacja o rozwiązaniu ww. umowy najmu wpłynęła do Urzędu Miejskiego z opóźnieniem, bo dopiero w dniu 1 sierpnia 2014 roku, a rozwiązanie umowy nastąpiło z dniem 31 maja 2014 roku. Podatnik nie przekazał informacji związanej z zaistnieniem okoliczności prowadzącej do wygaśnięcia obowiązku podatkowego. Organ podatkowy wydał decyzję zmieniającą wymiar podatku w związku z zaistnieniem zdarzenia skutkującego wygaśnięciem obowiązku podatkowego.

Podstawą powstania obowiązku podatkowego była umowa najmu lokalu użytkowego zawarta w dniu 11 lutego 2013 roku, z mocą obowiązującą od dnia 1 marca. Wezwanie do złożenia informacji podatkowej organ podatkowy wysłał do podatnika w dniu 20 lutego 2014 roku. Z dokumentacji nie można było wywnioskować, kiedy organ podatkowy powziął informację w ww. zakresie. Decyzję ustalającą wymiar podatku na 2013 rok organ podatkowy wydał w dniu 12 marca 2014 roku (skutecznie doręczona), w której ustalił wysokość podatku (...) ⁹ płatną w 4 ratach. Ustawodawca w dziale III, rozdziale 4 ustawy Ordynacja podatkowa określił terminy płatności zobowiązania publicznoprawnego. Norma ogólna sformułowana w art. 47 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa stanowi, iż co do zasady termin płatności zobowiązania wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji. W tym stanie faktycznym organ podatkowy powinien wydać decyzję ustalającą wymiar podatku od nieruchomości na 2013 rok, wskazując kwotę płatną jednorazowo w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji, gdyż terminy szczególne płatności podatku od nieruchomości za 2013 rok już upłynęły,

- analogiczny stan faktyczny wystąpił również w odniesieniu do podatnika o numerze konta wymiarowego (...) ¹⁰. Umowa najmu została zawarta w dniu 3 lipca 2013 roku z mocą obowiązywania od dnia 1 lipca. Organ

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

¹⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

podatkowy wezwał podatnika do złożenia deklaracji podatkowej w dniu 4 kwietnia 2014 roku, a informacja wpłynęła do Urzędu w dniu 16 kwietnia 2014 roku. W dokumentacji brak informacji, kiedy Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łęczycy sp. z o.o. powiadomiło Urząd o zawarciu umowy. Organ podatkowy w dniu 29 kwietnia 2014 roku wydał decyzję znak BK.3120.1.650093.78.2014 w sprawie ustalenia podatku od nieruchomości na 2013 rok, kwota podatku (...) ¹¹ płatna w 4 ratach. Ustawodawca w art. 47 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa wprowadził ogólny 14 dniowy termin płatności zobowiązania publicznoprawnego, liczony od dnia doręczenia decyzji. W związku z powyższym przedmiotowa decyzja winna ustalić kwotę podatku oraz wskazać 14 dniowy termin płatności. W dniu 17 kwietnia 2014 roku wydano decyzję ustalającą wymiar podatku na 2014 rok. Rozwiązanie umowy nastąpiło z dniem 31 marca 2015 roku. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łęczycy informację o ww. fakcie przekazało do Urzędu w dniu 3 czerwca 2016 roku. Wskutek znacznego opóźnienia w komunikacji między podmiotami organ podatkowy wydał decyzję ustalającą wymiar podatku na 2016 rok. Co więcej ze względu na to, iż podatnik *de facto* już nie będący podatnikiem nie uiszczał należności od II do IV raty podatku za 2015 rok oraz I i II raty za 2016 rok, nieświadomy rzeczywistego stanu faktycznego organ podatkowy wysłał do podatnika upomnienia wzywając do uiszczenia zaległości podatkowych,

- (...) ¹². Nie przesądzając, że doszło do nierzetelnego wypełnienia deklaracji podatkowej w podatku od nieruchomości i zaniżenia wymiaru podatku żaden z ww. podatników nie zadeklarował wartości budowli, co ze względu na prowadzony przez podatników charakter działalności gospodarczej budzi uzasadnione wątpliwości. Organ podatkowy nie podjął w tej sprawie czynności sprawdzających, na podstawie art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.
2. Kontrola dokumentacji dotyczącej podatnika (...) ¹³ oraz (...) ¹⁴ wykazała, że:
- w dniu 30 września 2013 roku Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) wydało 4 decyzje znak: SKO.4140.260.2013, znak SKO.4140.259.2013; znak

¹¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

¹² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

¹³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

SKO.4140.258.2013, znak SKO.4140.258.2013, w których - działając na podstawie art. 233 §2 w zw. z art. 122, art. 187 § 1, art. 191, art. 197 § 1 i art. 210 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa - uchyliło zaskarżone decyzje organu podatkowego określające zobowiązanie podatkowe podatnika (...) ¹⁵ i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji,

- w dniu 30 września 2013 roku SKO wydało 5 decyzji znak: SKO.4140.311.2013, znak SKO.4140.312.2013; znak SKO.4140.313.2013, znak SKO.4140.314.2013, znak SKO.4140.315.2013, w których - działając na podstawie art. 233 §2 w zw. z art. 122, art. 123 § 1, art. 187 § 1, art. 191 i art. 210 § 1 pkt 4 i § 4 ustawy Ordynacja podatkowa - uchyliło w całości zaskarżone decyzje organu podatkowego określające zobowiązanie podatkowe podatnika (...) ¹⁶ i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Pismami z dnia 31 maja 2016 roku organ podatkowy wezwał podatników: (...) ¹⁷ do skorygowania deklaracji w sprawie podatku od nieruchomości za rok 2011, 2012, 2013, 2014 i 2015. W uzasadnieniu organ podatkowy podkreślił fakt, że w deklaracji na 2016 rok podatnik zadeklarował całą powierzchnię użytkową budynków wg najwyższej stawki.

Opierając się na aktach podatnika (...) ¹⁸ oraz (...) ¹⁹, w zakresie których podinspektor Małgorzata Kaźmierczak w informacji z dnia 30 czerwca 2016 roku zapewniła o ich kompletności, kontrolujący stwierdzili, że organ podatkowy pierwszej instancji nie rozpatrzył ponownie żadnej ze spraw, w których SKO w dniu 30 września 2013 roku wydało 9 ww. decyzji. Kontrolowana dokumentacja nie tylko nie zawierała dokumentów świadczących o ponownym rozpatrywaniu sprawy, ale dodatkowo nie zawierała zawiadomień o niezakończonym rozpatrzeniu sprawy we właściwym terminie. Organ

¹⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

¹⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

podatkowy nie powołał również biegłego posiadającego wiadomości specjalne, którą to okoliczność eksponowało SKO w decyzjach dotyczących podatnika (...)²⁰. W sytuacji skierowania sprawy do ponownego rozpatrzenia, organ pierwszej instancji nie musi ponownie wszczynać postępowania, jednak jest zobligowany zasadami procesowania na zasadach ogólnych Ordynacji podatkowej, tzn. prowadzi postępowanie w analogiczny sposób jak przy rozpatrywaniu sprawy po raz pierwszy (np. postanowienie o przedłużeniu terminu zakończenia postępowania). Biorąc pod uwagę powyższe zaniechania, należy podnieść, że organ podatkowy naruszył szereg przepisów proceduralnych. W świetle brzmienia art. 125 ustawy Ordynacja podatkowa - organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwiane niezwłocznie. Zgodnie z art. 139 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa - załatwienie sprawy wymagającej przeprowadzenia postępowania dowodowego powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej. Stosownie do treści art. 140 ww. ustawy - o każdym przypadku niezałatwienia sprawy we właściwym terminie organ podatkowy obowiązany jest zawiadomić stronę, podając przyczyny niedotrzymania terminu i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Ten sam obowiązek ciąży na organie podatkowym również w przypadku, gdy niedotrzymanie terminu nastąpiło z przyczyn niezależnych od organu. Z kolei zgodnie z art. 216 - w toku postępowania organ podatkowy wydaje postanowienia. Postanowienia dotyczą poszczególnych kwestii wynikających w toku postępowania podatkowego, lecz nie rozstrzygają o istocie sprawy, chyba że przepisy niniejszej ustawy stanowią inaczej.

W rezultacie organ podatkowy naruszył zasadę prawdy obiektywnej wyrażoną w art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którą - w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.

3. W zakresie podatku od środków transportowych czynności kontrolne wykazały:

- podatnik o numerze konta wymiarowego (...) ²¹:

Podatnik nie spełnił ustawowego obowiązku wynikającego z art. 9 ust. 1 w zw. z art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, poprzez nieterminowe złożenie deklaracji rocznej w sprawie podatku od środków transportowych. Stosownie do dyspozycji wskazanej normy, deklarację roczną

²⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

²¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

należy złożyć do dnia 15 lutego danego roku kalendarzowego. Deklarację podatkową na rok 2014, podatnik złożył dopiero w dniu 5 lutego 2015 roku.

Wskazać również należy, iż organ podatkowy zbyt późno wezwał podatnika do złożenia ww. deklaracji - pismo znak BK.3124.W.6.2014 z dnia 30 października 2014 roku, doręczone w dniu 4 listopada 2014 roku, w którym wyznaczono siedmiodniowy termin na złożenie zaległej deklaracji. Tym samym organ podatkowy nie dokonał prawidłowo czynności sprawdzających opisanych w Dziale V ustawy Ordynacja podatkowa, w szczególności czynności z art. 272 w związku z art. 274a ustawy. Czynności sprawdzające przeprowadzane są m.in. w celu sprawdzenia terminowości składania deklaracji i dokonywania wpłat należności podatkowych. Organ podatkowy może wezwać do złożenia deklaracji, jak i do złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn jej niezłożenia. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku powstania obowiązku podatkowego z tytułu nabycia pojazdów o numerze rejestracyjnym (...) ²² – wezwanie znak BK.3124.W.5.2014 z dnia 30 października 2014 roku doręczone w dniu 2 listopada 2014 roku oraz pojazdów (...) ²³ – wezwanie znak BR.3124.W.5.2014 z dnia 30 października 2014 roku doręczone w dniu 4 listopada 2014 roku. Deklaracje na podatek od środków transportowych w związku z powstaniem obowiązku podatkowego w roku 2012 i 2013 w zakresie wyżej wymienionych pojazdów podatnik złożył dopiero w dniu 2 lutego 2015 roku.

Poniżej przedstawiono daty nabycia poszczególnych pojazdów, tj.:

Deklaracja na 2012 rok złożona w dniu 5 lutego 2015 roku:

- pojazd nr rejestracyjny (...) ²⁴ w dniu 18 kwietnia 2012 roku (informacja ze Starostwa z dnia 5 grudnia 2013 roku). Ponadto stwierdzono brak dokumentów źródłowych potwierdzających fakt nabycia, np. faktury, brak wskazania dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu – ciągnik siodłowy,
- pojazd nr rejestracyjny (...) ²⁵ w dniu 13 marca 2012 roku,

²² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

²³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

²⁴ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

²⁵ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

Deklaracja na 2013 rok złożona w dniu 5 lutego 2015 roku:

- pojazd nr rejestracyjny (...) ²⁶ w dniu 28 sierpnia 2013 roku (informacja ze Starostwa z dnia 7 października 2013 roku),
- pojazd nr rejestracyjny (...) ²⁷ w dniu 4 listopada 2013 roku (informacja ze Starostwa Powiatowego z dnia 6 lutego 2014 roku). Ponadto stwierdzono brak wskazania dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu – ciągnik siodłowy,
- pojazd nr rejestracyjny (...) ²⁸ w dniu 13 marca 2012 roku,
- pojazd nr rejestracyjny (...) ²⁹ w dniu 18 kwietnia 2012 roku (informacja ze Starostwa z dnia 5 grudnia 2013 roku). Ponadto stwierdzono brak wskazania dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu – ciągnik siodłowy.

Pomimo tak znacznego opóźnienia podatnika w realizacji ustawowych obowiązków organ podatkowy nie wezwał w danym roku podatnika do złożenia deklaracji, nie wszczął postępowania podatkowego zmierzającego do wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego – art. 272 w zw. z art. 274a i art. 21 § 3 ustawy Ordynacja podatkowa;

- b) podatnik o numerze konta wymiarowego (...) ³⁰:

Podatnik w dniach 30 września i 14 października 2015 roku nabył 3 pojazdy, kolejno: (...) ³¹. Deklarację na podatek od środków transportowych na okoliczność powstania przedmiotowego obowiązku podatnik złożył w dniu 2

²⁶ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

²⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

²⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

²⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

³⁰ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

³¹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

listopada 2015 roku, naruszając 14 dniowy termin wynikający z art. 9 ust. 6 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Analogiczną sytuację odnotowano w przypadku nabycia pojazdu o numerze rejestracyjnym (...) ³², nabytego w dniu 18 listopada 2015 roku (deklaracja wpłynęła do Urzędu Miejskiego w Łęczycy w dniu 4 grudnia 2015 roku).

- c) podatnik o numerze konta wymiarowego (...) ³³:

Deklarację w sprawie wygaśnięcia obowiązku podatkowego względem pojazdu o numerze rejestracyjnym (...) ³⁴ (zbycie nastąpiło w dniu 30 kwietnia 2015 roku), podatnik złożył w dniu 19 września 2015 roku, przekraczając tym samym 14 dniowy termin wynikający z art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Organ podatkowy nie wezwał podatnika do złożenia deklaracji korygującej, mimo że informację ze Starostwa Powiatowego w Łęczycy w ww. zakresie otrzymał w dniu 3 czerwca 2015 roku;

- d) podatnik o numerze konta wymiarowego (...) ³⁵:

W deklaracji rocznej na podatek od środków transportowych na 2014 rok podatnik wykazał pojazd o numerze rejestracyjnym (...) ³⁶. W 2015 roku podatnik nie wykazał w treści deklaracji rocznej ww. pojazdu. O zbyciu pojazdu podatnik powiadomił organ podatkowy dopiero w deklaracji z dnia 17 czerwca 2015 roku. Organ podatkowy przedmiotową informację otrzymał ze Starostwa Powiatowego w Łęczycy w dniu 5 stycznia 2015 roku. Mimo powzięcia informacji nie wezwał podatnika do złożenia deklaracji, w zakresie której termin upłynął w dniu 11 grudnia 2014 roku, zgodnie z art. 9 ust. 6 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Organ podatkowy dokonał przypisu należności podatkowej za ww. pojazd na koncie wymiarowym podatnika z datą złożenia rocznej deklaracji pomimo, iż

³² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 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.

³³ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

ww. pojazd nie został wykazany w deklaracji oraz pomimo otrzymania informacji ze Starostwa o zbyciu ww. pojazdu. Odpis podatku został dokonany z dniem złożenia korekty deklaracji, czyli z dniem 17 czerwca 2015 roku.

W przypadku pojazdu o numerze rejestracyjnym (...) ³⁷ nabytego w dniu 18 maja 2015 roku, podatnik również nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku podatkowego polegającego na złożeniu deklaracji korygującej wymiar podatku na 2015 rok w ciągu 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniającej powstanie obowiązku podatkowego;

e) podatnik o numerze konta wymiarowego (...) ³⁸:

Podatnik deklarację roczną na 2014 rok na podatek od środków transportowych złożył w dniu 4 lutego 2014 roku, a na 2015 roku w dniu 5 lutego. Czynności kontrolne względem ww. podatnika skoncentrowano na roku 2014, w którym podatnik zadeklarował posiadanie 66 pojazdów. Kontroli poddano ok. 20% pojazdów losowo wybranych wraz z pojazdami zadeklarowanymi w deklaracji składanej na okoliczność powstania lub wygaśnięcia obowiązku podatkowego. Podatnik złożył następujące korekty deklaracji:

- w dniu 29 lipca 2014 roku na okoliczność powstania obowiązku podatkowego, nabycie czterech pojazdów w okresie od dnia 12 maja do dnia 9 lipca 2014 roku,
- w dniu 29 lipca 2014 roku na okoliczność wygaśnięcia obowiązku podatkowego, zbycie 7 pojazdów w okresie od dnia 25 lutego 2014 roku do dnia 2 czerwca 2014 roku,
- w dniu 5 lutego 2015 roku na okoliczność powstania obowiązku podatkowego, nabycie 15 pojazdów w okresie od dnia 30 lipca 2014 roku do dnia 30 grudnia 2014 roku.

Co do zasady w powyższych przypadkach podatnik nie dotrzymał 14 - dniowego terminu na skorygowanie deklaracji w razie zaistnienia okoliczności mających wpływ na powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego (art. 9 ust. 6 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

4. Stwierdzono przypadki nieterminowego podejmowania czynności windykacyjnych w zakresie zaległości w podatku od środków transportowych, z naruszeniem przepisów rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 maja 2014 roku w sprawie trybu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 656). Od dnia 1 stycznia 2016 roku obowiązuje w powyższym zakresie rozporządzenie Ministra Finansów z dnia

³⁷ 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.

³⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2367).

W zakresie dochodów z majątku

1. Analiza procedury sprzedaży w drodze przetargu ustnego nieograniczonego prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, położonej w Łęczycy przy ul. Lotniczej, oznaczonej w ewidencji gruntów jako działka nr 1710/3 o powierzchni 6.548 m² oraz samodzielnego lokalu użytkowego o powierzchni 36,08 m², usytuowanego w budynku wielolokalowym położonym w Łęczycy przy ul. Poznańskiej 12, wykazała, że w ogłoszeniu przetargu podano nieprawidłowo cenę wywoławczą nieruchomości, nie uwzględniając podatku od towarów i usług VAT, co było sprzeczne z definicją ceny wyrażoną w przepisach ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz. U. z 2014 r., poz. 915). Zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy - w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.
2. Kontrola wybranych umów dzierżawy, tj.:
 - umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,0858 ha, stanowiącej własność Miasta Łęczycy, położonej w Łęczycy, oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 586/2,
 - umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,2513 ha, stanowiącej własność Miasta Łęczycy, położonej w Łęczycy, oznaczonej w ewidencji gruntów numerem 480/21,
 - umowy dzierżawy nieruchomości gruntowej o powierzchni 0,4879 ha, stanowiącej własność Miasta Łęczycy, położonej w Łęczycy, oznaczonej w ewidencji gruntów 609/3oraz wybranych umów najmu, tj.:
 - umowy najmu nr 1/2013 z dnia 31 grudnia 2012 roku części nieruchomości gruntowej działki nr 541, powierzchnia najmu 64 m²,
 - umowy najmu nr 3/2013 z dnia 31 grudnia 2012 roku części nieruchomości gruntowej działki nr 563/5, powierzchnia najmu 80 m²,
 - umowy najmu nr 8/2013 z dnia 31 grudnia 2012 roku części nieruchomości gruntowej działki nr 578/32 i działki nr 578/33, powierzchnia najmu 186 m²,
 - umowy najmu nr 2/2014 z dnia 24 kwietnia 2014 roku części nieruchomości gruntowej działki nr 1316, powierzchnia najmu 25 m²,wykazała, iż podstawą przeprowadzenia przez organ wykonawczy procedury zawarcia kolejnej umowy dzierżawy oraz kolejnej umowy najmu na okres do lat 3 z dotychczasowym dzierżawcą/najemcą, na wniosek złożony przez dzierżawcę/najemcę, była uchwała nr XVII/134/07 z dnia 29 listopada 2007 roku Rady Miejskiej w Łęczycy. Wyjaśnienie w przedmiotowej kwestii złożyła Kierownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego, wskazując, że „Według opinii radcy prawnego Urzędu Pani Iwony Janiuk, która akceptowała treść Uchwały nr XVII/134/07 Rady Miasta Łęczycy z dnia 29 listopada 2007 roku „w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnych umów, których przedmiotem są te same nieruchomości oddane w najem lub dzierżawę na okres krótszy niż 3 lata stanowiące własność Miasta

Łęczyca” uchwala uprawniała do zawierania umów najmu na nieruchomości gruntowe zabudowane tymczasowymi pawilonami handlowymi i umów dzierżawy na nieruchomości gruntowe przeznaczone pod tymczasowe uprawy warzywne na kolejne lata bez ograniczenia czasowego i ilościowego, tj. bez konieczności podejmowania nowych uchwał. Wszystkie kolejne umowy były zawierane na podstawie w/w Uchwały i były akceptowane przez radcę prawnego.”

Powołaną uchwałą nr XVII/134/07 z dnia 29 listopada 2007 roku Rady Miasta Łęczyca w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnych umów, których przedmiotem są te same nieruchomości oddane w najem lub dzierżawę na okres krótszy niż 3 lata stanowiące własność Miasta Łęczyca, Rada wyraziła zgodę na zawarcie kolejnych umów najmu i umów dzierżawy w przypadku enumeratywnie wymienionych z: adresu, nr działki, nr lokali i powierzchni nieruchomości (wykaz nieruchomości zamieszczony został w załączniku nr 1 i załączniku nr 2 do uchwały). Przedmiotowy akt prawny nie zawierał zatem normy generalnej, a jedynie normę indywidualną wyrażającą zgodę na zawarcie umów dzierżawy, najmu skonkretyzowanych podmiotowo i przedmiotowo.

W przypadku procedury zawierania kolejnych umów najmu w Urzędzie Miejskim w Łęczycy wskazywano również uchwałę nr XXXV/270/08 Rady Miejskiej w Łęczycy w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie kolejnych umów, których przedmiotem są te same nieruchomości oddane w najem na okres krótszy niż 3 lata stanowiące własność Miasta Łęczyca. Analiza tej uchwały przyniosła tożsame wnioski co do jej charakteru jak w przypadku uchwały nr XVII/134/07 Rady Miasta Łęczyca z dnia 29 listopada 2007 roku zaprezentowanej powyżej.

Sumując, uchwała nr XVII/134/07 Rady Miasta Łęczyca z dnia 29 listopada 2007 roku nie mogła stanowić podstawy prawnej do zawarcia umów z dzierżawcami wybranymi jako próba kontrolna, a uchwały: nr XVII/134/07 Rady Miasta Łęczyca z dnia 29 listopada 2007 roku oraz nr XXXV/270/08 z dnia 27 października 2008 roku nie mogły stanowić podstawy do zawarcia kolejnych umów najmu z dotychczasowymi najemcami.

W analizowanym stanie faktycznym zastosowanie winna mieć norma zawarta w art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), zgodnie z którym to przepisem – do wyłącznej właściwości rady gminy należy określanie zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

3. Miasto Łęczyca zawarła niżej wymienione umowy o sprawowanie zarządu z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łęczycy Spółka z o.o.:
- umowa nr 272.1.2012 z dnia 30 listopada 2012 roku, na mocy której powierzono spółce zarządzanie nieruchomościami komunalnymi na terenie Miasta Łęczyca – czas obowiązywania umowy do dnia 31 grudnia 2013 roku,

- umowa nr RK.711.23.2013 z dnia 2 stycznia 2014 roku, dla której podstawę zawarcia stanowiła uchwała nr XXXV/238/13, okres obowiązywania umowy do dnia 31 grudnia 2014 roku,
- umowa nr RK.711.23.2014 z dnia 2 stycznia 2015 roku, dla której podstawę zawarcia stanowiła uchwała nr XXXV/238/13, okres obowiązywania umowy do dnia 31 grudnia 2015 roku,
- umowa nr Zp.272.14.2016 z dnia 4 stycznia 2016 roku, dla której podstawę zawarcia stanowiła uchwała nr XXXV/238/13, okres obowiązywania umowy do dnia 31 grudnia 2016 roku.

Umowy określały przedmiot jako zarządzanie nieruchomościami i mieszkaniowym zasobem gminy, lokalami o innym przeznaczeniu oraz zasobem mieszkalnym i lokalami o innym przeznaczeniu w budynkach przejętych w zarząd przez Miasto Łęczycę na mocy decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 25 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 roku Prawo lokalowe. Jako obowiązki zarządcy wskazano, m.in., zadania z zakresu: prawidłowej eksploatacji budynków i terenów przydomowych, obsługi mieszkańców, obsługi ekonomiczno – finansowej, prowadzenia zastępstwa inwestycyjnego. Miasto upoważniło zarządcę do występowania w jego imieniu i na jego rzecz wobec osób trzecich we wszystkich sprawach dotyczących realizacji przedmiotu umowy nie zastrzeżonych do jego wyłącznej kompetencji.

Zarządca przedmiot umowy wykonywać miał przez licencjonowanych zarządców. Złożył on również oświadczenie o posiadaniu ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody, które mogły wynikać z podjętych czynności zarządzania. W § 10 umów określono przysługujące Zarządcy wynagrodzenie.

Wyjaśnienia dotyczące funkcjonowania PGKiM sp. z o.o. w Łęczycy, złożył Kierownik Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, wskazując, że: „PGKiM Sp. z o.o. w Łęczycy zgodnie z Uchwałą nr XXXV/238/13 Rady Miejskiej w Łęczycy z dnia 26 listopada 2013 roku zarządza mieszkaniowym zasobem gminy i lokalami użytkowymi. Zakres świadczonych usług oraz warunki ich finansowania określa umowa. Wykaz zarządzanych nieruchomości określa załącznik nr 1 do umowy. Poszczególne lokale mieszkalne i użytkowe znajdujące się w nieruchomościach gminnych (budynki stanowiące w 100% własność gminy i udziały we wspólnotach mieszkaniowych) nie zostały wyodrębnione. Zasady wynajmu lokali gminnych określają odpowiednio:

1. Uchwała nr XXII/277/04 Rady Miasta Łęczycy z dnia 30 września 2004 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miasta Łęczycy ze zmianami,
2. Uchwała nr XXVII/339/05 Rady Miasta Łęczycy z dnia 23 marca 2005 r. sprawie zasad wynajmu oraz stosowania stawek czynszu za lokale użytkowe ze zmianami.

Mając na uwadze powyższe przez Radę Miejską w Łęczycy nie były podejmowane dodatkowe uchwały o wyrażeniu zgody na wynajęcie poszczególnych lokali. Natomiast w przypadku lokali użytkowych zgodnie z powołaną wyżej uchwałą Rady Miasta Łęczycy w przypadku powstania możliwości wynajmu lokalu użytkowego informacja w tym przedmiocie była wywieszana przez okres co najmniej 7 dni na tablicy ogłoszeń w budynku Przedsiębiorstwa, w budynku Urzędu Miejskiego w Łęczycy i na każdym wolnym lokalu przeznaczonym do wynajęcia.”.

Na koniec roku PGKiM Sp. z o.o. w Łęczycy składała, m.in., sprawozdanie z czynności windykacyjnych podjętych w okresie obowiązywania umowy. Ostatnie sprawozdanie Spółka złożyła w dniu 25 lutego 2016 roku: zgodnie z treścią sprawozdania Spółka skierowała na drogę postępowania sądowego 106 spraw o eksmisję i zapłatę, 109 wniosków skierowano do komornika o wszczęcie egzekucji, oraz liczne wezwania do zapłaty. Natomiast ok. 89 najemców reguluje zaległości w ratach bądź odpracowuje swoje zadłużenie wobec Gminy Miasta Łęczycy.

W odniesieniu do ustalonego stanu faktycznego należy wskazać, że na mocy postanowień umów zarządca - PGKiM sp. z o.o. w Łęczycy, został upoważniony do zawierania umów najmu, a także do reprezentacji interesów Miasta Łęczycy w postępowaniu sądowym i egzekucyjnym. Przytoczone kompetencje udzielone Spółce były niezgodne z obowiązującymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których ustawodawca zdecydował, iż kompetencję do gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości posiada organ wykonawczy jednostki samorządowej. Organ wykonawczy – stosownie do art.25 ust.1 i 2 w zw. z art. 23 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami - gospodarując zasobem:

- 1) ewidencjonuje nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości;
- 2) zapewnia wycenę tych nieruchomości;
- 3) sporządza plany wykorzystania zasobu;
- 4) zabezpiecza nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- 5) wykonuje czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzi windykację tych należności;
- 6) zbywa oraz nabywa nieruchomości wchodzące w skład zasobu;
- 7) wydzierżawia, wynajmuje i użycza nieruchomości wchodzące w skład zasobu;
- 8) podejmuje czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;
- 9) składa wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości oraz o wpis w księdze wieczystej.

Zgodnie z art. 25 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wykonywanie czynności gospodarowania zasobem, z wyłączeniem czynności wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 7-9, może być powierzane rzeczoznawcom majątkowym lub podmiotom, które zatrudniają te osoby. Wyłonienie osób i podmiotów, o których mowa w zdaniu pierwszym, następuje na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych.

Podsumowując Miasto Łęczycy nie mogła powierzyć zarządcy dokonywania czynności wskazanych w art. 23 ust.1 pkt 7 – 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami (czynności wymienione w punktach 6-9 powyżej)³⁹.

³⁹ W wyroku z dnia 9 grudnia 2004 roku, sygn. II CK 162/04 Sąd Najwyższy wskazał, że „Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi w art. 25 ust. 1, że gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd gminy. W art. 25 ust. 2 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy zdefiniowane zostały najważniejsze czynności, składające się na to gospodarowanie. Stosownie do art. 25 ust. 3, wykonywanie tych czynności, z wyłączeniem wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 7 i 8, może być powierzone zarządcom

Ponadto stwierdzono brak przestrzegania unormowania dotyczącego sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem w zakresie lokali użytkowych (art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Nie można podzielić w tym zakresie stanowiska Burmistrza Łęczycy, iż lokale użytkowe – jako części nieruchomości (niewyodrębnione lokale) nie podlegają unormowaniom ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przeczą temu jednoznacznie przepisy tej ustawy. Przykładowo, w art. 34 ust.1 ww. ustawy ustawodawca wprowadził instytucję pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości, która znajduje zastosowanie, m.in., w sytuacji zbywania niewyodrębnionego lokalu mieszkalnego (pierwszeństwo przysługuje najemcy lokalu mieszkalnego, jeżeli najem został nawiązany na czas nieoznaczony). W art. 34 ust.4 ustawodawca wskazuje, że osoby, o których mowa w ust. 1 pkt 3 (czyli najemców niewyodrębnionych lokali), zawiadamia się na piśmie **o przeznaczeniu nieruchomości do zbycia** oraz o przysługującym im pierwszeństwie w nabyciu tej nieruchomości, pod warunkiem złożenia wniosków o nabycie w terminie określonym w zawiadomieniu. Nie ulega wątpliwości, że pod pojęciem nieruchomości na gruncie ustawy o gospodarce nieruchomościami ustawodawca rozumie także lokale mieszkalne i użytkowe, co do których nie ustanowiono jeszcze odrębnej własności. Powyższe podkreśliło także Kolegium RIO w Łodzi w uchwale nr 20/89/2011 z dnia 27 maja 2011 roku oddalającej zastrzeżenia do wniosków pokontrolnych, wskazując, że „(...) Przyjęcie założenia jakoby w odniesieniu do lokalu, który nie stanowi odrębnej własności, a więc nie stanowi nieruchomości, nie stosujemy konkretnego przepisu dotyczącego zbycia nieruchomości, w tym przypadku art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, powinno skutkować twierdzeniem, że w takim przypadku nie stosujemy również innych przepisów ustawy dotyczących obrotu nieruchomościami”.

Sumując, lokale użytkowe wchodzą w skład gminnego zasobu nieruchomości i podlegają przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami, m.in. w zakresie reguł określających zasady gospodarowania zasobem (np. jawność gospodarowania, tryb przetargowy w przypadku umów najmu zawieranych na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, ograniczenia wskazane w art. 25 ust.3 ustawy).

nieruchomości. Przewidziane w pkt 8 wyłączenie uprawnienia zarządcy dotyczy m.in. podejmowania czynności w postępowaniu sądowym w sprawach o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia. Kategoryczność tego wyłączenia sprawia, że omawiany przepis nie pozwala występować zarządcy m.in. o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z lokalu.

Wbrew stanowisku skarżącego, stwierdzić należy, że rację ma Sąd drugiej instancji, iż postanowienie umowne o przelewie wierzytelności przewidzianych w powołanym pkt 8 art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami pozostawałaby w sprzeczności z art. 25 ust. 3 tej ustawy, co czyniłoby takie postanowienie nieważnym (art. 58 § 1 k.c.). Prowadzi to do wniosku, że w obecnym stanie prawnym zarządca nieruchomości należącej do zasobu gminnego nie może występować z powództwem o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z lokalu.

Poza osądem Sądu Najwyższego pozostaje okoliczność, czy stan taki odpowiada zasadom pragmatyzmu w zarządzaniu zasobem gminnym, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich, gdyż regulacja tej kwestii należy do kompetencji ustawodawcy”.

W zakresie wydatków osobowych

W zakresie wypłaty ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pracownikowi Urzędu Miejskiego w Łęczycy w 2015 roku, na podstawie pisma znak OK.2122.17.2015 z dnia 26 czerwca 2015 roku podpisanego przez Zastępcę Burmistrza Miasta Łęczycy – lista płac nr 57/06/2015 z dnia 30 czerwca 2015 roku, stwierdzono zaniżenie wypłaconej kwoty ekwiwalentu o 114,90 zł. Prawidłowo wyliczona kwota ekwiwalentu przedstawiała się następująco: pracownik był zatrudniony na pełen etat, współczynnik urlopowy na 2015 rok wynosił 21, czyli: $4.110,00 \text{ zł}$ (miesięczne wynagrodzenie) : 21 (współczynnik urlopowy) = $195,714 \text{ zł}$; $195,714 \text{ zł} : 8 \text{ godzin} = 24,46 \text{ zł}$; $24,46 \text{ zł} \times 216 \text{ godzin} = 5.283,36 \text{ zł}$, stosownie do § 18 rozporządzenia z dnia 8 stycznia 1997 roku Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. z 1997 r., nr 2n poz. 14 ze zm.).

W zakresie wydatków inwestycyjnych i na dostawy materiałów i usług

1. Kontrola postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Miasto Łęczycza” o sygn. IR.226/4/2013 (wszczęte w dniu 6 czerwca 2013 roku) oraz sygn. ZP.226.8.2013 (wszczęte w dniu 4 października 2013 roku) wykazała, że zamawiający nie zawarł w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), ani w żadnym z jej załączników (w szczególności we wzorze formularza ofertowego, lub wzorze umowy) żądania wskazania przez wykonawcę w ofercie części zamówienia, których wykonanie powierzy podwykonawcom. Powyższe oznaczało niewypełnienie dyspozycji art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.)⁴⁰ Specyfikacja w ogóle nie zawierała regulacji dotyczących podwykonawców, w tym zapisów świadczących o tym, że zamawiający dopuszcza, lub nie dopuszcza udziału podwykonawców w realizacji przedmiotu (zamawiający nie skorzystał z możliwości przewidzianej w art. 36 ust. 5 ww. ustawy, tzn. nie zastrzegł, że część lub całość zamówienia nie może być powierzona podwykonawcom). Jedyne zapis, z którego można wyprowadzić przyzwolenie na posługiwanie się podwykonawcami brzmiał: „Jeżeli wykonawca, wykazując spełnienie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp (pkt. V.1 SIWZ), polega na zasobach innych podmiotów na zasadach określonych w art. 26 ust. 2b ustawy, a podmioty te będą brały udział w realizacji części zamówienia, zamawiający żąda od wykonawcy przedstawienia w odniesieniu do tych podmiotów dokumentów wymienionych w pkt. VI.2.”
2. W przypadku wszystkich skontrolowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Miasto Łęczycza”, tj.: sygn. IR.226/4/2013 (wszczęte w dniu 6 czerwca 2013 roku), sygn. ZP.226.8.2013 (wszczęte w dniu 4 października 2013 roku), sygn. IR.226.3.2015 (wszczęte w dniu 26 września 2015 roku), sygn. IR.226.7.2015 (wszczęte w dniu 10 listopada 2015 roku), zamawiający

⁴⁰ Zob. wyrok KIO z dnia 19 marca 2008 roku, sygn. KIO/UZP 202/08.

przyjął analogiczny opis sposobu obliczenia ceny oraz opis przedmiotu zamówienia.

Specyfikacje istotnych warunków zamówienia przewidywały wynagrodzenie ryczałtowe (potwierdzone w umowie, formularzu ofertowym), kryterium cena - waga 100% (w dwóch pierwszych postępowaniach) oraz kryterium cena - waga 90% i termin płatności faktury = 10% (w postępowaniu trzecim i czwartym). W związku z przyjętym opisem przedmiotu zamówienia należy wskazać, że wykonawca był zobowiązany do obliczenia ceny ryczałtowej (w tym ceny ryczałtowej za 1 miesiąc) biorąc pod uwagę wymagania SIWZ, w szczególności w zakresie opisu przedmiotu zamówienia (załącznik nr 7 do SIWZ) oraz projektu umowy. Wykonawca miał uwzględnić:

- charakterystykę gminy,
- wzrost ilości odbieranych odpadów,
- wzrost ilości obsługiwanych budynków oraz tym samym wzrost liczby mieszkańców,
- częstotliwość i sposób odbierania odpadów,
- osiągnięcie poziomu recyklingu.

Szczegółowy opis przedmiotu zamówienia (załącznik nr 7 do SIWZ) zawierał m.in. „Zestawienie ulic wraz z przewidywaną ilością zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej oraz przewidywaną liczbą mieszkańców (wg stanu meldunkowego) [...]” W ramach niniejszego zestawienia zamieszczono tabelę wskazującą ilość budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych na poszczególnych ulicach Miasta, a także ilość osób zameldowanych w poszczególnych nieruchomościach. Tabela określała: 677 budynków jednorodzinnych, 204 budynki wielorodzinne (łącznie 881 budynków), 2.561 osób zameldowanych w budynkach jednorodzinnych i 12.506 osób zameldowanych w budynkach wielorodzinnych (łącznie 15.067 osób). Podkreślenia wymaga, że identyczną liczbę osób zameldowanych w budynkach jednorodzinnych i wielorodzinnych, jak i ilość samych budynków jednorodzinnych i wielorodzinnych, wskazał zamawiający we wszystkich postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego na przestrzeni 3 lat.

W związku z upływem czasu pomiędzy postępowaniami o udzielenie zamówienia publicznego oraz odmiennymi danymi prezentowanymi w dokumentach nie objętych postępowaniami, takich jak analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Miasta, dane prezentowane w SIWZ wydawały się niezetelne, dlatego kontrolujący wystąpili o określenie liczby mieszkańców na terenie Miasta Łęczycy w datach oszacowania wartości każdego z zamówień, a także w dniu wszczęcia postępowania. Przedmiotowe informacje złożone przez Zastępcę Burmistrza Miasta Łęczycy – Krzysztofa Urbańskiego zacytowano w protokole kontroli.

W dniu oszacowania wartości zamówienia w postępowaniu **sygn. IR.226/4/2013.**, tj. 4 czerwca 2013 roku, liczba mieszkańców (osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy) wynosiła **14.735**, zaś w dniu wszczęcia tego postępowania (6 czerwca 2013 roku) zmniejszyła się do **14.731** osób.

W dniu oszacowania wartości zamówienia w drugim postępowaniu **sygn. ZP.226.8.2013.**, tj. 24 września 2013 roku liczba mieszkańców (osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy), wynosiła **14.697**, zaś w dniu

wszczęcia tego postępowania (4 października 2013 roku) zmniejszyła się do **14.692** osób.

W dniu oszacowania wartości zamówienia w postępowaniu **sygn. IR.226.7.2015.**, tj. 18 września 2015 roku liczba mieszkańców (osoby zameldowane na pobyt stały i czasowy), wynosiła **14.395**, zaś w dacie zatwierdzenia SIWZ tego postępowania (5 października 2015 roku) zmniejszyła się do **14.385** osób.

W zakresie powyższego wyjaśnienia złożył Kierownik Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska: „Dane dotyczące ilości osób zameldowanych oraz nieruchomości określone w opisie przedmiotu zamówienia są danymi obrazującymi charakterystykę gminy ułatwiającymi kalkulację ryczałtowej ceny ofertowej. Niemniej jednak nie jest to jedyne kryterium, które musiał brać wykonawca pod uwagę określając cenę ryczałtową. W roku 2015 zamawiający nie zmniejszył liczby ludności oraz nieruchomości z uwagi na przeprowadzoną analizę systemu gospodarki odpadami z której wynika, że pomimo spadku ilości osób zamieszkujących na terenie miasta Łęczycy wykazanych w deklaracjach ilość odebranych odpadów znacznie wzrosła. Nie można zatem założyć, że liczba mieszkańców jest jedynym kryterium mającym wpływ na cenę ofertową. Ryczałtowa cena ofertowa obejmuje również prowadzenie Punktu Selektywnej Zbiórki Odpadów Komunalnych.”

W ocenie RIO w Łodzi, informacje wskazujące identyczną ilość osób zamieszkujących Miasto Łęczycę w poszczególnych postępowaniach na odbiór odpadów komunalnych nie mogły stanowić wyłącznej, a raczej marginalną i w obliczu braku jednoznacznego przyjęcia masy odpadów na osobę - szacunkową podstawę dla potencjalnych wykonawców do prawidłowego ustalenia ceny ryczałtowej. Na podstawie ustnych informacji pracowników Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska ustalono, że ilość osób zamieszkujących w istocie różni się od ilości osób wynikających z deklaracji ustalających opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Powyższe zostało potwierdzone w piśmie z dnia 22 marca 2016 roku podpisanym przez Zastępcę Burmistrza Łęczycy Krzysztofa Urbańskiego, załączonym do sprawozdania Burmistrza z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi (adresowane do Marszałka Województwa Łódzkiego oraz Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska) za 2015 rok, w którym informowano, że ilość osób przyjętych do sprawozdania Burmistrza za rok 2015 stanowiła liczbę **12.325** (dane miały pochodzić z deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożonych do Gminy). Z kolei w analogicznym piśmie z dnia 25 marca 2015 roku za 2014 rok, Burmistrz Miasta Łęczycy – Krzysztof Lipiński wskazał, że przyjęto do sprawozdania liczbę osób = **12.598**, która również wynikała z deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi złożonymi do gminy. Odpowiednio identyczne liczby osób wskazano w dokumentach pn. „Analiza stanu gospodarki komunalnej na terenie Gminy Miasto Łęczycy za rok 2014” i „Analiza stanu gospodarki komunalnej na terenie Gminy Miasto Łęczycy za rok 2015”, które zostały opublikowane na stronie BIP Urzędu. Wskazane analizy oprócz identycznej liczby osób wskazywały m.in. ilość nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Miasta Łęczycy objętych systemem odbioru i zagospodarowania odpadów: za 2014 rok 999 nieruchomości, za 2015 rok - 991.

Sumując, liczba osób objęta systemem odbioru i zagospodarowania odpadów wynikająca z ww. analiz różniła się od danych wskazanych w opisie przedmiotu zamówienia w każdym ze skontrolowanych postępowań na przestrzeni 3 lat

oraz od ilości mieszkańców Gminy (zameldowanych na pobyt stały i czasowy) wskazanej w informacji Zastępcy Burmistrza Miasta, a także liczby ludności w jednostce na koniec każdego z lat 2013-2015 wynikającej z Tabeli nr 2 podpisanej przez Kierownika Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. W każdym ze skontrolowanych postępowań, zamawiający określał odmienną – istotnie większą liczbę mieszkańców objętych systemem odbioru odpadów dodając jednocześnie, że w cenie ryczałtowej należy uwzględnić „wzrost ilości obsługiwanych budynków oraz tym samym wzrost liczby mieszkańców”. Zawyżona liczba mieszkańców wskazywana w SIWZ w zestawieniu z przyjętą średnią ilością odpadów wytwarzanych przez mieszkańca w ciągu roku = 3,6 m³ (wg § 3 uchwały XXVI/180/12) stanowiła istotny punkt odniesienia przy ustalaniu ceny ryczałtowej dla potencjalnych wykonawców, który wynikał ze specyfikacji (aczkolwiek w ramach ceny ryczałtowej obligowano wykonawców do uwzględnienia bliżej nieokreślonego wzrostu liczby mieszkańców, wzrostu masy odpadów itp.).

Analiza opisu przedmiotu zamówienia wynikającego z ww. postępowań prowadzi do wniosku, że zamawiający każdorazowo nie wypełnił dyspozycji art. 29 ust. 1 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.

Zamieszczone w protokole kontroli omówienie opisu przedmiotu zamówienia zawiera najistotniejsze jego elementy, na podstawie których potencjalny wykonawca miał skalkulować globalną cenę ryczałtową⁴¹. W ocenie RIO w Łodzi opis przedmiotu zamówienia był każdorazowo wadliwy, ponieważ nie określono jego granic, w szczególności masy/ilości odpadów objętych przedmiotem zamówienia, które mogłyby stanowić podstawę do wyliczenia globalnej kwoty wynagrodzenia ryczałtowego i których przekroczenie byłoby jednoznaczne z rozszerzeniem zakresu przedmiotowego usługi oraz koniecznością zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy, lub oznaczałoby zakończenie realizacji zamówienia (wypełnienie przedmiotu). Zamiast jednoznacznie określić granice ciężaru/ilości odpadów mieszczących się w ramach przedmiotu zamówienia i ceny ryczałtowej, zamawiający wymagał,

⁴¹ Zastrzec należy jednak, że elementy przedmiotu takie jak odbiór i zagospodarowanie odpadów ze szkła z 33/32 pkt gniazdowych oraz funkcjonowanie PSZOK przez łącznie 10 godzin tygodniowo, kontrolujący uznali za mało istotne elementy przedmiotu. Wniosek taki nasuwa się nie tylko na podstawie opisu przedmiotu zamówienia, ale również na podstawie analizy comiesięcznych raportów o ilości zebranych odpadów z terenu Gminy Miasto Łęczyska będących podstawą odbioru usługi. Wg przedmiotowych raportów:

- w 2014 roku wykonawca odebrał z PSZOK jedynie 6,3 Mg odpadów wielkogabarytowych (20 03 07), a także z punktów gniazdowych 35,28 Mg odpadów, z czego zaledwie 1 Mg stanowiły odpady ze szkła (15 01 07), dla których były przeznaczone gniazda (pozostałe odpady odebrane z punktów gniazdowych to odpady z tworzyw sztucznych i odpady opakowaniowe);

- w 2015 roku wykonawca odebrał z PSZOK jedynie 12,56 Mg odpadów wielkogabarytowych (20 03 07), natomiast z punktów gniazdowych 59,35 Mg odpadów, z czego 20,46 Mg stanowiły opakowania ze szkła (15 01 07), dla których były przeznaczone gniazda (pozostałe odpady odebrane z punktów gniazdowych to opakowania z tworzyw sztucznych i zmieszane odpady opakowaniowe);

Powyższe dane wskazują, że masa odpadów odbieranych i zagospodarowywanych z PSZOK i punktów gniazdowych była znikoma w stosunku do ogółu odpadów.

aby w ramach ceny uwzględnić nieokreślony wzrost ilości odbieranych odpadów, wzrost ilości obsługiwanych budynków oraz tym samym wzrost liczby mieszkańców. Jednocześnie wprowadzono zapisy, które w praktyce zobowiązywały wykonawcę do odbioru odpadów na żądanie zamawiającego niezależnie od harmonogramu np. 5.7. załącznika nr 7 do SIWZ: „Wykonawca jest zobowiązany do odbierania, na zgłoszenie zamawiającego, odpadów komunalnych poza ustalonym harmonogramem (w ramach podanej ceny ryczałtowej), jeżeli odpady te zostaną zebrane i zgromadzone na nieruchomości w terminach innych niż przewiduje termin ich odbioru, a zagraża to bezpieczeństwu, życiu i zdrowiu mieszkańców”. Otwarty zakres przedmiotu zamówienia zabezpieczono również karami umownymi w § 12 wzoru umowy (w ostatnim postępowaniu był to § 13) - za każdorazowe stwierdzenie odstępstw od wymagań w wykonaniu przedmiotu umowy określonego w opisie przedmiotu zamówienia i w harmonogramie odbierania odpadów, zamawiający będzie naliczał kary umowne wykonawcy w następujących wysokościach [...] Powyższe oznacza niemal całkowite przerzucenie ryzyka związanego z ustaleniem ceny ryczałtowej⁴² na wykonawców⁴³.

3. Załącznik nr 7 do SIWZ (w postępowaniach sygn. IR.226/4/2013, sygn. ZP.226.8.2013, sygn. IR.226.7.2015) określał m.in. częstotliwość odbioru odpadów, która co do zasady wypełniała minimalne wymagania regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łęczycy (uchwała nr XXVI/176/12 zmieniona uchwałą nr XXVIII/191/13) oraz uchwały nr XXVI/180/12 z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów. Obie ww. uchwały stanowiły załączniki do SIWZ. Opis przedmiotu zamówienia w drugim postępowaniu o sygn. ZP.226.8.2013 nie spełniał wymagań, co do częstotliwości odbioru odpadów wielkogabarytowych określonych w § 29 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łęczycy (uchwała nr XXVI/176/12 zmieniona uchwałą nr XXVIII/191/13). W pkt 1.5.4. załącznika nr 7 do SIWZ dotyczącego zabudowy jednorodzinnej zamawiający

⁴² Wynagrodzenie ryczałtowe oznacza wynagrodzenie określone z góry za całość zakresu przedmiotowego zamówienia w jednej kwocie. W takiej sytuacji bez znaczenia dla treści oferty wykonawcy pozostaje sposób obliczenia ceny ofertowej. W zakresie znaczenia ceny ryczałtowej ukształtowała się jednolita linia orzecznicza wyrażona np. w wyroku z dnia 6 czerwca 2012 roku sygn. KIO 1058/12.

⁴³ Potwierdzeniem zasadności zastrzeżeń omówionych powyżej jest, w szczególności rozstrzygnięcie Krajowej Izby Odwoławczej w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 roku opatrzonym pięcioma sygnaturami: KIO 1126/13, KIO 1128/13, KIO 1132/13, KIO 1133/13. W wyroku KIO stwierdziła, stwierdziła co następuje: „uwzględnia wszystkie odwołania i nakazuje Miastu Stołecznemu Warszawa zmianę treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz ogłoszenia o zamówieniu poprzez: [...] 1.3. wskazanie dla każdej części zamówienia (zadania) maksymalnej ilości odpadów, do odebrania i zagospodarowania których wykonawcy będą zobowiązani w ramach wynagrodzenia wskazanego w § 6 ust. 1 załącznika nr 12 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (wzór umowy) wraz z określeniem, czy po osiągnięciu wskazanej ilości maksymalnej odpadów wykonawcy będzie przysługiwało zwiększenie wynagrodzenia, czy też umowa zostanie uznana za wykonaną, 1.4. wskazanie maksymalnej ilości odbiorów odpadów w sytuacjach, o których mowa w punkcie 2.5. rozdziału V załącznika nr 11 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (opis przedmiotu zamówienia), do których odebrania wykonawca jest zobowiązany w ramach wynagrodzenia określonego w § 6 ust. 1 załącznika nr 12 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (wzór umowy) lub alternatywnie opisanie sposobu dodatkowej wyceny takiego odbioru”.

wymagał odbioru odpadów wielkogabarytowych dwa razy w roku, co wypełniało zapisy § 29 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku. Jednak w pkt 1.6.3. załącznika nr 7 do SIWZ dotyczącego zabudowy wielorodzinnej zamawiający określił częstotliwość załadunku i wywozu przez wykonawcę na 1 raz w roku (jeden termin na jesień), co nie spełniało wymagań § 29 ust. 1 regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łęczycy (uchwała nr XXVI/176/12 zmieniona uchwałą nr XXVIII/191/13), zgodnie z którym - meble i inne odpady wielkogabarytowe odbierane są dwa razy w roku w formie tzw. wystawek przez przedsiębiorcę odbierającego od właścicieli nieruchomości odpady komunalne, w terminach przez niego określonych.

W następnych postępowaniach, zamawiający dostosował zapisy załącznika nr 7 do SIWZ do regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Łęczycy i wymagał w ramach przedmiotu zamówienia dwukrotnego w skali roku odbioru odpadów wielkogabarytowych, zarówno z zabudowy jednorodzinnej, jak i wielorodzinnej.

5. Stwierdzono przypadki, w których zamawiający nie zwracał wykonawcom wniesionego wadium niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej:
 - a) w postępowaniu o sygn. ZP.226.8.2013 w kopercie, w której złożono ofertę nr 1 znajdował się oryginał gwarancji ubezpieczeniowej zapłaty wadium nr 960/13-38/2008/BY ważnej od dnia 14 listopada 2013 roku do dnia 14 stycznia 2014 roku na kwotę 30.000,00 zł. Wybór oferty najkorzystniejszej nr 2 nastąpił w dniu 27 listopada 2013 roku;
 - b) w postępowaniu pn. „Budowa sali sportowej wraz z łącznikiem przy Szkole Podstawowej nr 3 w Łęczycy”, kontrolowana dokumentacja również w niektórych przypadkach zawierała oryginały gwarancji wadialnych wniesionych w innych formach niż pieniężna, co oznaczało, iż zamawiający nie zwrócił wykonawcom wniesionych wadium niezwłocznie po wyborze w dniu 3 marca 2016 roku oferty najkorzystniejszej, tj. ZPHU Import-Export KROMAR Marian Krotla. Ważność gwarancji wadialnych złożonych w przedmiotowym postępowaniu upływała w dniach 23-24 marca 2016 roku, natomiast wyboru najkorzystniejszej oferty dokonano w dniu 3 marca 2016 roku.

Powyższe naruszało art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a. W świetle ww. regulacji ustawodawca nie uzależnia obowiązku zwrotu wadium od formy w jakiej zostało ono wniesione. W praktyce oznacza to konieczność zwrotu wadium w formie przelewu na rachunek bankowy wykonawcy lub zwrotu oryginału dokumentu wadialnego⁴⁴.

Dodatkowo w dokumentacji z postępowania znajdowała się w formie oryginału gwarancja zapłaty wadium nr 02GG13/0045/16/0005, wykonawcy ZPHU Import-Export KROMAR Marian Krotla, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą. W dniu 14 marca 2016 roku strony podpisały umowę nr 272.1.2016. Mimo, że gwarancja wadialna była jeszcze ważna 10 dni po podpisaniu umowy, zamawiający nie dokonał jej zwrotu, czym nie wypełnił dyspozycji art. 46 ust. 1a ww. ustawy, zgodnie z którą - wykonawcy, którego

⁴⁴ Zob. wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 11 czerwca 2012 roku, sygn. KIO 1098/12.

oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano.

5. Kontrolowana dokumentacja dotycząca postępowania pn. „Świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie gminy miasta Łęczycy”, sygn. IR.226/4/2013 zawierała pisemne oświadczenia o braku istnienia okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, złożone na drukach ZP-1 przez członków komisji oraz Burmistrza Miasta Łęczycy - Andrzeja Olszewskiego. Ustalono, że Burmistrz - Andrzej Olszewski wykonywał czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Mając na względzie fakt, że ofertę nr 3 złożył wykonawca PGKiM Sp. z o.o., a więc spółka, w której 100% udziałów posiada Miasto Łęczycy, należy uznać, że Burmistrz Miasta - Andrzej Olszewski jako osoba pełniąca funkcję zgromadzenia wspólników spółki komunalnej, ustalająca jej plany działalności, decydująca o podziale zysków lub strat, winien wyłączyć się z trwającego postępowania. Zaistniała okoliczność, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy, zgodnie z którym - osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób.

Oferta PGKiM sp. z o.o. nie została uznana za najkorzystniejszą.

6. W postępowaniu pn. „Świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych [...]”, sygn. ZP.226.8.2013, ustalono, że zamawiający w SIWZ żądał mniej dokumentów od tzw. wykonawców zagranicznych niż od wykonawców, którzy posiadają siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce. W żadnym miejscu specyfikacji zamawiający nie wymagał od wykonawców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium RP dokumentów potwierdzających, że nie orzeczono wobec nich zakazu ubiegania się o zamówienie. W przypadku wykonawców krajowych wymagano natomiast w pkt VI.2. lit. f) złożenia aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert.

Nie ulega wątpliwości, że § 4 ust. 1 pkt 1 obowiązującego w dniu wszczęcia postępowania rozporządzenia 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 (Dz. U. z 2013 r., poz. 231), wymieniał dokumenty jakie składają wykonawca mający siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium RP, zamiast dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 1, które składały „podmioty krajowe” (o ile te dokumenty były wymagane w SIWZ). Aktualna informacja z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy, wystawiona nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert, której żądał zamawiający od wykonawców mających siedzibę, lub miejsce zamieszkania na terytorium RP, była dokumentem przewidzianym w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia. Przedmiotowy dokument miał wskazywać, czy nie wystąpiła okoliczność wykluczenia wykonawcy, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy (wyklucza się podmioty zbiorowe, wobec których sąd orzekł zakaz ubiegania się o zamówienia na podstawie przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary). Dokument służący temu samemu celowi nie był jednak wymagany od wykonawców zagranicznych.

Powołane rozporządzenie w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) tiret 3 przewidywało, że jeżeli wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zamiast dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 - składa dokument lub dokumenty wystawione w kraju, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, potwierdzające odpowiednio, że nie orzeczono wobec niego zakazu ubiegania się o zamówienie. W powyższym zakresie zapisy specyfikacji stanowiły więc naruszenie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) tiret 3 ww. rozporządzenia.

Stwierdzono natomiast, że w pkt III.2.1) ogłoszenia o zamówieniu wskazywały odpowiedni dokument dotyczący wykonawców zagranicznych, którego nie wskazano w SIWZ: „Jeżeli wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zamiast dokumentów, o których mowa w: 1) pkt. VI ppkt.2 lit. b), c), d), f) SIWZ składa dokument lub dokumenty, wystawione w kraju, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, potwierdzające odpowiednio” m.in., że: „nie orzeczono wobec niego zakazu ubiegania się o zamówienie. Dokument w tym zakresie powinien być wystawiony nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert”. Powyższe oznacza, że wystąpiła rozbieżność między dokumentami żądanymi w celu wykazania braku podstaw do wykluczenia z postępowania o udzielenie zamówienia w okolicznościach, o których mowa w art. 24 ustawy Prawo zamówień publicznych wymienionymi w SIWZ i w ogłoszeniach o zamówieniu (różny katalog dokumentów wykonawców mających siedzibę poza terytorium RP). Mając na względzie fakt, że art. 41 zawiera minimalny katalog elementów ogłoszeń, należy wskazać, że zamawiający może podjąć decyzję o zamieszczeniu wymaganych dokumentów w treści ogłoszeń (taka sytuacja miała miejsce). Wskazując w ogłoszeniu o zamówieniu wymagane dokumenty winien jednak zapewnić tożsamość katalogu dokumentów z dokumentami wymaganymi w SIWZ. Tylko wówczas zamawiający będzie realizował zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców oraz dyspozycję art. 25 ust. 1 zdanie drugie ustawy, zgodnie z którym - 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.

Zbliżona sytuacja zaistniała w późniejszych postępowaniach dotyczących odbioru i zagospodarowania odpadów o sygn. IR.226.3.2015 oraz sygn. IR.226.7.2015. Ustalono, że zamawiający w SIWZ i w ogłoszeniach o zamówieniu żądał mniej dokumentów od tzw. wykonawców zagranicznych niż od wykonawców, którzy posiadają siedzibę lub miejsce zamieszkania w Polsce. W żadnym miejscu specyfikacji zamawiający nie wymagał od wykonawców mających miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium RP dokumentów potwierdzających, że nie orzeczono wobec nich zakazu ubiegania się o zamówienie. W przypadku wykonawców krajowych wymagano natomiast w pkt VI.2. lit. f) złożenia aktualnej informacji z Krajowego Rejestru Karnego w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy, wystawionej nie wcześniej niż 6 miesięcy przed upływem terminu składania ofert. Wymagana aktualna informacja z KRK w zakresie określonym w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy, była dokumentem przewidzianym w § 3 ust. 1 pkt 6 rozporządzenia. Przedmiotowy dokument miał wskazywać, czy nie wystąpiła okoliczność wykluczenia wykonawcy, o której mowa w art. 24 ust. 1 pkt 9 ustawy (wyklucza się podmioty zbiorowe, wobec których sąd orzekł zakaz ubiegania

się o zamówienia na podstawie przepisów o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary). Dokument służący temu samemu celowi nie był jednak wymagany od wykonawców zagranicznych. Rozporządzenie w § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) tiret 3 przewidywało, że jeżeli wykonawca ma siedzibę lub miejsce zamieszkania poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zamiast dokumentów, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 6 - składa dokument lub dokumenty wystawione w kraju, w którym ma siedzibę lub miejsce zamieszkania, potwierdzające odpowiednio, że nie orzeczono wobec niego zakazu ubiegania się o zamówienie. W powyższym zakresie zapisy specyfikacji oraz ogłoszeń o zamówieniu stanowiły więc naruszenie zasad uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych w zw. z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) tiret 3 ww. rozporządzenia⁴⁵.

Należy odnotować, że w aktualnie obowiązującym brzmieniu ustawy Prawo zamówień publicznych wykaz oświadczeń lub dokumentów, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia, jest jednym z obligatoryjnych elementów specyfikacji (art. 36 ust. 1 pkt 6) oraz ogłoszeń o zamówieniu sporządzanych w trybie przetargu nieograniczonego (art. 41 pkt 7a).

8. W dniu 23 grudnia 2013 roku Miasto Łęczyca zawarło umowę nr 272.33.2013 z wykonawcą konsorcjum: PGKiM sp. z o.o. (lider), Przedsiębiorstwo Oczyszczania Miasta Eko Serwis Sp. z o.o. (partner), w przedmiocie „Świadczenie usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Miasto Łęczyca”. Stosownie do zapisów SIWZ: 1) Pkt XVII.4.c): „Podstawą zawarcia umowy z wybranym wykonawcą będzie, przed podpisaniem umowy przedłożenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy określonego w pkt XVIII siwz”; 2) Pkt XVIII: „1. Zamawiający żądać będzie od Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy w wysokości 7 % ceny brutto wynikającej z oferty. 2. Zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy [...] 7. Zabezpieczenie w innej formie niż pieniądź należy złożyć w formie oryginału w siedzibie Zamawiającego. 8. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zostanie zwrócone w terminie 30 dni od daty stwierdzenia przez Zamawiającego wykonania zamówienia w sposób należyty.”

Dodatkowo w § 11 umowy podpisanej nr 272.33.2013 (zbliżona treść we wzorze umowy) wskazano: „Tytułem zabezpieczenia należytego wykonania umowy wykonawca składa zabezpieczenie w wysokości 7% wartości brutto niniejszej umowy tj. kwotę 166.017,60 zł, w formie gwarancji ubezpieczeniowej oraz bankowej.”

Ustalono, że każdy z wykonawców, którzy złożyli wspólną ofertę nr 2, złożył oddzielną gwarancję zabezpieczenia należytego wykonania umowy opiewającą na połowę ww. sumy gwarancyjnej. Kontrolowana dokumentacja wskazywała, że obie ww. gwarancje mogły wpłynąć do zamawiającego po podpisaniu umowy nr 272.33.2013 z dnia 23 grudnia 2013 roku, ponieważ:

- nie przedłożono dowodu wpływu na dziennik korespondencji wpływającej do Urzędu gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy,

⁴⁵ Zob. stan faktyczny w Uchwale KIO z dnia 21 sierpnia 2013 roku, sygn. Akt KIO/KD/74/13.

- wpływ do kasy Urzędu ww. gwarancji ubezpieczeniowej odnotowano dopiero w dniu 10 lutego 2014 roku.

W ocenie RIO w Łodzi - zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w formie gwarancji bankowej z dnia 13 grudnia 2013 roku w brzmieniu powołanym w protokole kontroli, nie zabezpieczało w należyтым stopniu interesów zamawiającego. Treść gwarancji ma bowiem charakter warunkowy, ściśle wiąże wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar umownych, lub innych należności określonych w umowie. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie ma zastępować kary względnie inne należności wynikające z umowy i jednocześnie uniemożliwia jego wypłatę w sposób bezsporny ponad kwotę ewentualnych kar, lub należności wskazanych w umowie. Zamawiający w §20 podpisanej umowy (zgodnie z jej wzorem) uregulował kary umowne, jednak zabezpieczenie należytego wykonania umowy jest instytucją niezależną i odmienną od ewentualnych kar umownych. Ponadto w praktyce niemożliwe jest objęcie karami wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji zamówienia.

Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji - gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zapisy SIWZ oraz ustawy Prawo zamówień publicznych, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji bankowej należytego wykonania umowy nr 2013/85124031903111001057850785 z dnia 13 grudnia 2013 roku. Przedmiotowa gwarancja ograniczała się wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych lub innych należności wynikających z umowy. Celem wniesionego zabezpieczenia nie było pokrycie szeroko rozumianych roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, a jedynie takich roszczeń, które wynikały z tytułu niezapłaconych kar umownych i innych należności umownych. Źródła roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy należy upatrywać nie tylko w samej umowie, ale również w przepisach prawa.

Sumując, zamawiający winien przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia tzn. nieograniczonego do kar i należności umownych. Umowa nie określa bowiem i w praktyce nie może określać wyczerpującego katalogu kar i innych należności, których dochodzenie może być konieczne na etapie realizacji zadania, np. w umowie nie przewidziano możliwości dochodzenia od wykonawcy należności odpowiadających wysokością kwotom jakie potencjalnie zamawiający mógł zapłacić podwykonawcom realizującym przedmiot umowy za wykonawcę⁴⁶.

⁴⁶ W zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy i jego roli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego należy przywołać fragmenty opinii pn. Należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, opublikowanej na stronach UZP (www.uzp.gov.pl), w której wskazano: „Funkcją instytucji „zabezpieczenia” jest zatem umożliwienie zamawiającemu zaspokojenia jego roszczeń wynikłych z niewłaściwego wywiązania się wykonawcy z zobowiązania określonego treścią umowy w sprawie zamówienia publicznego, poprzez pokrycie tych roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności występowania na drogę sądową[...] Przepisy ustawy

9. W postępowaniu dotyczącym odbioru i zagospodarowania odpadów o sygn. IR.226.3.2015 treść ogłoszeń o zamówieniu opublikowanych na stronie BIP Urzędu i w DUUE wskazywała, że zamówienie (podstawowe) nie podlega wznowieniu. Sekcja II pkt 2.3) ogłoszenia opublikowanego w DUUE (kopia na stronie BIP) pn. „Informacje o wznowieniach”, jest miejscem, w którym winny być zamieszczane informacje o zamówieniach uzupełniających. Pozostała treść ogłoszeń, w szczególności sekcja VI pkt 3) - Informacje dodatkowe (przedmiotowy pkt w praktyce jest często wykorzystywany do zamieszczania informacji o ewentualnych zamówieniach uzupełniających), również nie przewidywała zamówień uzupełniających. W całej treści ogłoszeń nie pojawił się nawet raz zwrot „zamówienie uzupełniające”, lub jakkolwiek sugestia mogąca wskazywać, że zamawiający dopuszcza zamówienia uzupełniające. W sekcji II pkt 2.1) - Całkowita wielkość lub zakres, zamawiający wskazał jedynie - Zamówienie o wartości szacunkowej powyżej kwoty określonej w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zamawiający nie określił wartości zamówienia „od ... do”.

Kontrolujący ustalili jednocześnie, że w pozostałej dokumentacji postępowania znak IR.226.3.2015 zamawiający przewidział możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, m.in.: w protokole postępowania ZP-PN, piśmie datowanym na dzień 18 września 2015 roku dotyczącym oszacowania wartości zamówienia, a w szczególności w SIWZ, gdzie w pkt III.2. czytamy „zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp do wysokości 50% zamówienia podstawowego”. Mimo to, ogłoszenia o zamówieniu zawierały przeciwną informację, a mianowicie wskazywały, że zamawiający nie przewiduje udzielania zamówień uzupełniających (niespójność dokumentacji postępowania).

Zbliżona sytuacja wystąpiła w postępowaniu o sygn. IR.226.7.2015.

10. Ustalono, że specyfikacje istotnych warunków zamówienia w postępowaniach o sygn. IR.226.3.2015 oraz o sygn. IR.226.7.2015 zawierały nieprawidłowy opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert, w zakresie kryterium pozacenowego:

Pzp nie regulują kwestii związanych z roszczeniami z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, odsyłając w tym zakresie, stosownie do dyspozycji art. 139 ust. 1 ustawy Pzp, do przepisów Kodeksu cywilnego. Zgodnie z art. 471 Kc dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Skutkiem zachowania się dłużnika niezgodnego z treścią zobowiązania jest więc jego odpowiedzialność odszkodowawcza wiążąca się jednocześnie z roszczeniem wierzyciela do naprawienia szkody. Uprawnienia przysługujące wierzycielowi w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania uregulowane są w działach II i III tytułu VII księgi trzeciej Kodeksu cywilnego zatytułowanych "Skutki niewykonania zobowiązań" oraz "Wykonanie i skutki niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych". Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż zamawiający może pokryć środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy należności, których dochodzenie jest dozwolone przepisami prawa lub postanowieniami umowy, jako sposobu naprawienia szkody spowodowanej niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zamówienia, w tym również wykonania zastępczego czy zapłaty zastrzeżonej w umowie sumy (kary umownej)."

„[...] Przy wyborze oferty Zamawiający będzie się kierował następującymi kryteriami:

cena – 90 %

$$C = (C_{\min} : C_{\text{bad}}) \times 90$$

gdzie: C – liczba punktów w kryterium cena oferty, C_{min} – cena najniższej oferty, C_{bad} – cena badanej oferty

termin płatności faktury = 10%

od 22 do 30 dni = 10 pkt

do 21 dni = 5 pkt

poniżej 21 dni = 0 pkt

Realizacja zamówienia zostanie powierzona wykonawcy, który uzyska najwyższą ilość punktów [...]"

W zakresie przyznawania punktacji 5 lub 0 pkt, należy zauważyć, że oprócz terminu 21 dni ustalony sposób przyznania 5 lub 0 punktów jest wzajemnie się wykluczający, tzn. jeżeli wykonawca w ofercie wskaże termin płatności faktur od 1 do 20 dni może otrzymać 0 lub 5 punktów. Dopiero gdy wykonawca zaoferowałby 21 dni wówczas przysługuje mu 5 pkt.

11. Stwierdzono jeden przypadek zapłaty faktury z naruszeniem terminu wynikającego z umowy nr 272.33.2013 z dnia 23 grudnia 2013 roku – faktura nr S/2556/2014 na kwotę brutto = 98.820,00 zł, wystawiona w dniu 5 września 2014 roku, data sprzedaży: 29 sierpnia 2014 roku, wpływ do Urzędu w dniu 5 września 2014 roku, nie została zapłacona w 14 dniu od daty złożenia prawidłowo wystawionej faktury, lecz dopiero w dniu 26 września 2014 roku, a więc 7 dni po upływie terminu płatności, który upłynął w dniu 19 września 2014 roku (piątek). Powyższe stanowiło naruszenie art. 44 ust.3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W związku z powyższym Skarbnik Miasta Łęczycy – Anna Kochańska oświadczyła, że :
„[...] wystawca faktury nie naliczył odsetek i Gmina Miasto Łęczycy nie zapłaciła odsetek z tytułu nieterminowego uregulowania należności z powyższej faktury, ani żadnych innych kosztów”.
12. Ustalono, że Burmistrz Miasta Łęczycy lub osoby przez niego upoważnione nie kontrolowali przestrzegania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 250) przez wykonawców, którym udzielono zamówienia publicznego na podstawie umowy nr 272.1.2013 z dnia 25 czerwca 2013 roku, umowy nr 272.33.2013 z dnia 23 grudnia 2013 roku, umowy nr ZP.IR.272.3.2016 z dnia 4 stycznia 2016 roku, w trybie przewidzianym w art. 9u tej ustawy, tzn. nie korzystano z regulacji art. 379 i 380 ustawy Prawo ochrony środowiska (zamawiający nie dysponował dokumentacją świadczącą o sprawowaniu takiej kontroli, w szczególności protokołami z kontroli). Tym samym nie realizowano dyspozycji wynikającej z art. 9u ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe zaniechanie zostało potwierdzone w wyjaśnieniach Kierownika Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska.
13. Poddano weryfikacji sposób rozliczenia finansowego i rzeczowego realizowanych usług na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych. Stwierdzono przypadki, w których miesięczne raporty były opatrzone datą

późniejszą niż protokół odbioru usługi i data wystawienia faktury za dany miesiąc. Podpisanie protokołu odbioru usługi, a nawet w niektórych przypadkach wystawienie faktury w dacie wcześniejszej niż sporządzenie raportu miesięcznego zaprzeczało treści § 8 ust. 2 w zw. z ust. 1 umowy (najczęściej dokumenty nie posiadały daty wpływu do zamawiającego, dlatego kontrolujący wzięli pod uwagę daty ich sporządzenia).

W zakresie 2014 roku porównano masę odpadów wynikającą ze sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2014 rok (po korekcie), z danymi wynikającymi ze sprawozdań kwartalnych przekazywanych przez wykonawców oraz sumą odpadów wynikających z raportów miesięcznych o ilości zebranych odpadów, które stanowiły podstawę sporządzenia protokołu potwierdzającego realizację usługi za dany miesiąc, a następnie wystawienia faktury.

Z kolei w przypadku 2015 roku porównano masę odpadów wynikającą ze sprawozdania rocznego z realizacji zadań z zakresu gospodarowania odpadami komunalnymi za 2015 rok (po korekcie), z danymi wynikającymi ze sprawozdań półrocznych przekazywanych przez wykonawców oraz sumą odpadów wynikających z raportów miesięcznych o ilości zebranych odpadów, a także sumą poszczególnych kategorii odpadów wynikających z kart przekazania odpadów.

Szczegółowe ustalenia zamieszczono w protokole kontroli. Przeprowadzone analizy wykazały brak należytego nadzoru nad realizacją usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych ze strony Miasta Łęczycy w przedstawionym zakresie.

14. Sprawdzono terminowość wpływu do zamawiającego sprawozdań kwartalnych (w 2013 i 2014 roku) oraz półrocznych (w 2015 roku) składanych przez podmioty wyłonione w ramach postępowań przeprowadzonych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Ustalono, że sprawozdanie za 1 kwartał 2014 roku wykonawcy PGKiM sp. z o.o. wpłynęło w dniu 9 maja 2014 roku (data wnioskująca z pieczęci zamieszczonej na piśmie przewodnim) – 9 dni po upływie terminu wynikającego z art. 9n ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (30 kwiecień - środa). Dodatkowo zamawiający nie dysponował dokumentacją świadczącą o nadaniu ww. sprawozdania w placówce pocztowej w terminie do końca miesiąca następującego po upływie kwartału, którego dotyczy. Burmistrz Miasta Łęczycy nie wydał decyzji, o której mowa w art. 9zb ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i nie nałożył oraz nie pobrał kary w wysokości 900 zł.
15. W dniu 14 marca 2016 roku Miasto Łęczycy zawarło umowę nr **272.1.2016** z wykonawcą – ZPHU Import-Export KROMAR Marian Krotla w przedmiocie „Budowa sali sportowej wraz z łącznikiem przy Szkole Podstawowej nr 3 w Łęczycy”. W przypadku ww. umowy stwierdzono, że złożone przez wykonawcę zabezpieczenie należytego wykonania umowy w brzmieniu powołanym w protokole kontroli, nie zabezpieczało w należyłym stopniu interesów zamawiającego.

Przedłożona dokumentacja wskazywała, że gwarancja ubezpieczeniowa należytego wykonania kontraktu nr 04GG13/0045/16/0008 z dnia 10 marca 2016 roku mogła wpłynąć do zamawiającego po podpisaniu umowy nr 272.1.2016 z dnia 14 marca 2016 roku, ponieważ:

- w powołanym §18 podpisanej umowy strony nadal posługiwały się czasem przyszłym: „wykonawca zobowiązuje się wnieść zabezpieczenie”,

- nie przedłożono dowodu wpływu na dziennik korespondencji wpływającej do Urzędu gwarancji zabezpieczenia należytego wykonania umowy,
- wpływ do kasy Urzędu ww. gwarancji ubezpieczeniowej odnotowano dopiero w dniu 16 marca 2016 roku.

W kwestii terminu wniesienia gwarancji ubezpieczeniowej zabezpieczenia należytego wykonania umowy oświadczenie złożył Kierownik Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Dodatkowo Kierownik Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska przedłożył pismo datowane na dzień 14 marca 2016 roku, w którym zwraca się do Wydziału Budżetu i Księgowości o zdeponowanie do dnia 30 grudnia 2016 roku w sejfie Urzędu gwarancji ubezpieczeniowej nr 04GG13/0045/16/0008.

Ustalono ponadto, że wykonawca złożył, a zamawiający zaakceptował gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu nr 04GG13/0045/16/0008 z dnia 10 marca 2016 roku. W pierwszej kolejności należy wskazać, że przedmiotowa gwarancja nie spełniała wymogu pkt 27.1.8.3.b) SIWZ, ponieważ nie wskazywała numeru umowy stanowiącej przyczynę wystawienia gwarancji. Gwarancja niejednoznacznie wskazywała również zapisy pkt 27.1.8.3.e) SIWZ, tj. sformułowania o bezwarunkowym i nieodwołalnym zapłaceniu kwoty zobowiązania na pierwsze żądanie zapłaty, w przypadku gdy Wykonawca: a) nie wykonał zamówienia w terminie wynikającym z umowy, b) wykonał zamówienie objętą umową z nienależytą starannością. Gwarant miał bowiem nieodwołanie i bezwarunkowo zapłacić jedynie bezsporne należności z tytułu wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy. Złożona gwarancja zawierała więc dodatkowe zastrzeżenia (wyplata była warunkowa), co było niedopuszczalne w świetle postanowień pkt 27.1.9. specyfikacji (po zmianach).

Przedmiotowa gwarancja określała w szczególności, że InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group: „[...]gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę bezsportnych należności do kwoty 283.377,43 złotych [...] do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 14.03.2016 r. dotyczącej budowy sali sportowej wraz z łącznikiem przy Szkole Podstawowej nr 3 w Łęczycy, w brzmieniu z dnia jej zawarcia, zwanej dalej umową objętą gwarancją, a które to należności nie zostały zapłacone przez Zobowiązanego (pkt 1).

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

W ocenie RIO w Łodzi zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w takim brzmieniu, nie zabezpieczało w należytych stopniu interesów zamawiającego. Forma gwarancji ma bowiem charakter warunkowy, ściśle wiąże wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie ma zastępować kary umowne i jednocześnie uniemożliwia jego wypłatę w sposób bezsporny ponad kwotę ewentualnych kar. Potencjalnie zamawiający może nie uzyskać jakiegokolwiek kwoty z powołanej gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu, jeżeli wykonawca zakwestionuje prawidłowość ewentualnych kar

umownych. Kara umowna jest bowiem świadczeniem spornym i wykonawca może wykazać, że np. do zwłoki w realizacji przedmiotu umowy przyczyniły się działania, lub zaniechania zamawiającego. Zamawiający w § 20 podpisanej umowy (zgodnie z jej wzorem), szeroko uregulował kary umowne (w praktyce niemożliwe jest jednak objęcie karą wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji zamówienia), jednak zabezpieczenie należytego wykonania umowy jest instytucją niezależną i odmienną od ewentualnych kar umownych.

Ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji - gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zapisy SIWZ (szczególnie pkt 27.1.9.), oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, a także oświadczenia wykonawcy zamieszczonego w pkt 8 formularza ofertowego, uzasadniony jest wniosek, że zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu nr 04GG13/0045/16/0008 z dnia 10 marca 2016 roku. Przedmiotowa gwarancja ograniczała się wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. Dodatkowo gwarancja dotyczyła tylko bezspornych należności z tytułu tych kar. Zamawiający był zobowiązany do przesłania oświadczenia, że wykonawca nie wykonał lub wykonał nienależycie umowę objętą gwarancją i nie dokonał zapłaty wymagalnych kar umownych. Tymczasem już sam fakt niezapłacenia kar umownych rodzi domniemanie, iż potencjalnie mogą one stanowić należności sporne, które były wyłączone z zakresu gwarancji.

Sumując, zamawiający winien przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tzn. nieograniczonego do kar umownych)⁴⁷.

W zakresie ewidencji majątku

1. Stwierdzono, że grunty wprowadzone do ewidencji środków trwałych w 2015 roku nie posiadały daty zaewidencjonowania oraz numeru dowodu, na podstawie którego dokonano zwiększenia wartości środków trwałych. Stwierdzono również przypadki używania korektora. Zgodnie z art. 23 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości - zapisów w księgach rachunkowych dokonuje się w sposób trwały, bez pozostawienia miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera należy stosować właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem zapisu. Zapis księgowy powinien zawierać co najmniej: 1) data dokonania operacji gospodarczej, 2) określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego

⁴⁷ W zakresie zabezpieczenia należytego wykonania umowy i jego roli w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przywołano w protokole kontroli m.in. fragmenty: a) opinii pn. Należności jakie mogą być pokryte środkami z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, opublikowanej na stronach UZP (www.uzp.gov.pl), b) uchwały z dnia 9 lipca 2014 roku nr 58/14 Kolegium RIO we Wrocławiu, c) wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2013 roku sygn. akt VI ACa 1390/12.

stanowiącego podstawę zapisu oraz jego datę, jeżeli różni się ona od daty dokonania operacji, 3) zrozumiały tekst, skrót lub kod opisu operacji, z tym że należy posiadać pisemne objaśnienia treści skrótów lub kodów, 4) kwotę i datę zapisu, 5) oznaczenie kont, których dotyczy. Natomiast zgodnie z art. 25 ust. 1 ww. ustawy - stwierdzone błędy w zapisach poprawia się 1) przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu, oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty, poprawki takie muszą być dokonane jednocześnie we wszystkich księgach rachunkowych i nie mogą nastąpić po zamknięciu miesiąca lub 2) przez wprowadzenie do ksiąg rachunkowych dowodu zawierającego korekty błędnych zapisów, dokonywane tylko zapisami dodatnimi albo tylko ujemnymi.

2. W ewidencji środków trwałych przyjęto trzy działki (nr 579, 578/31, 1313/6) pod jedną pozycją o wartości ogółem 922.100,00 zł. Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz.U. z 2010 r., nr 242, poz. 1622) - w klasyfikacji środków trwałych za podstawową jednostkę ewidencji przyjmuje się pojedynczy element majątku trwałego spełniający określone funkcje w procesie wytwarzania wyrobów i świadczenia usług. Może być nim budynek, maszyna, pojazd mechaniczny itp. Jedynie w nielicznych przypadkach dopuszcza się w ewidencji przyjęcie za pojedynczy obiekt – obiektu zbiorczego, którym może być zespół przewodów rurociągowych lub zespół latarni jednego typu użytkowanych na terenie zakładu, ulicy, osiedla, zespoły komputerowe itp. Z powyższego wynika, że każda działka winna zostać wprowadzona do ewidencji jako pojedynczy środek trwały.
3. W dniu 31 grudnia 2015 roku poleceniem księgowania nr 1319 wyksięgowano z konta 011 grunty o łącznej wartości 2.144.770,00 zł. Grunty o wskazanej wartości, tego samego dnia, zostały również zdjęte z ewidencji środków trwałych na podstawie: [1] dowodu PT nr 6/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku - działka nr 578/13 o wartości księgowej 80.760,00 zł, działka nr 1313/1 o wartości księgowej 44.370,00 zł – grunty przekazane w trwały zarząd Przedszkolu nr 1 na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Łęczycy nr GP.6844.1.2014 z dnia 19 listopada 2014 roku (decyzja stała się ostateczna w dniu 5 grudnia 2014 roku), [2] dowodu PT nr 4/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku – działka nr 457 o wartości księgowej 76.360,00 zł – grunty przekazane w trwały zarząd Przedszkolu nr 2 na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Łęczycy nr GP.6844.2.2014 z dnia 19 listopada 2014 roku (decyzja stała się ostateczna w dniu 4 grudnia 2014 roku), [3] dowodu PT nr 5/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku – działka nr 339/8 o wartości księgowej 138.690,00 zł, działka nr 339/7 o wartości księgowej 1.650,00 zł – grunty przekazane w trwały zarząd Przedszkolu nr 4 w Łęczycy na podstawie decyzji Burmistrza Miasta Łęczycy nr GP.6844.3.2014 z dnia 14 listopada 2014 roku (decyzja stała się ostateczna w dniu 2 grudnia 2014 roku), [4] dowodu PT nr 7/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku – działka nr 578/31 o wartości księgowej 156.555,77 zł, działka nr 579 o wartości księgowej 759.285,85 zł, działka nr 1313/6 o wartości księgowej 6.258,38 zł – grunty przekazane w trwały zarząd Szkole Podstawowej nr 3 w Łęczycy na podstawie decyzji GP.6844.4.2014 z dnia 17 listopada 2014 roku (decyzja stała się ostateczna w dniu 4 grudnia 2014 roku), [5] dowodu PT nr 9/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku – działka nr 542/4 o wartości księgowej 285.240,00 zł, działka nr 1276/3 o wartości księgowej 32.680,00 zł – grunty przekazane w trwały zarząd Gimnazjum im. Jana Pawła II w Łęczycy na podstawie decyzji GP.6844.6.2014 z dnia 5 stycznia 2015 roku (decyzja stała się ostateczna w dniu 26 stycznia 2015 roku), [6] dowodu PT nr 8/2015 z dnia 31 grudnia 2015 roku – działka nr 423/69 o wartości księgowej 556.350,00 zł, działka nr

1293/40 o wartości księgowej 6.570,00 zł – grunty przekazane w trwały zarząd Szkole Podstawowej nr 4 w Łęczycy na podstawie decyzji GP.6844.5.2014 z dnia 10 listopada 2015 roku (decyzja stała się ostateczna w dniu 1 grudnia 2015 roku).

Grunty oddane w trwały zarząd na podstawie decyzji wymienionych w punktach 1-4 zostały wyksięgowane z konta 011 oraz zdjęte z ewidencji gruntów po upływie roku od faktycznego przekazania. Powyższe naruszało art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Kontrolujący ustalili, że w dniu wydania decyzji nr GP.6844.4.2014, działki gruntu oddane w trwały zarząd, na mocy przedmiotowej decyzji, nie znajdowały się w ewidencji środków trwałych Urzędu. Działki wprowadzono do ewidencji w dniu 27 sierpnia 2015 roku.

Ze wskazanych powyżej decyzji wynikało, że wszystkie przekazane działki były nieruchomościami zabudowanymi (przykładowo decyzja Burmistrza Miasta Łęczycy nr GP.6844.4.2014 z dnia 17 listopada 2014 roku zawiera następujące uzasadnienie: *Dyrektor Szkoły Podstawowej nr 3 im. 25 Kaliskiej Dywizji Piechoty z siedzibą w Łęczycy przy ul. Zachodniej 23 wystąpił z wnioskiem o oddanie w trwały zarząd zabudowaną nieruchomość gruntową oznaczoną nr działek 579 o pow. 0,7886 ha, 578/31 o pow. 0,1626 ha i 1313/6 o pow. 0,0065 ha. Przedmiotowa nieruchomość zabudowania jest budynkiem szkoły, budynkiem socjalnym oraz urządzonymi boiskami*). Oddane na mocy poszczególnych decyzji budynki nie znajdowały się w ewidencji środków trwałych Urzędu Miasta Łęczycy w dniu wydawania decyzji – budynki zaewidencjonowane były w ewidencji księgowej poszczególnych szkół (jak wynika z wyjaśnień Skarbnik Gminy Miasta Łęczycy Anny Kochańskiej – budynki figurują w księgach rachunkowych szkół od lat 90.) Do czasu podjęcia decyzji o oddaniu nieruchomości zabudowanych w trwały zarząd, środki trwałe winny być wykazane w ewidencji Urzędu Miejskiego w Łęczycy, a nie w ewidencji poszczególnych szkół.

4. Stwierdzono przypadki dokonywania zapisów księgowych na koncie 013 – Pozostałe środki trwałe, z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W zakresie inwentaryzacji

W inwentaryzacji pełnej według stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- według arkuszy spisu z natury nr 84.2015-100.2015 spis rozpoczęto i zakończono w dniu 7 stycznia 2015 roku. Data 7 stycznia 2015 roku widnieje również na sprawozdaniu opisowym z przebiegu spisu wykonanym w Referacie Kadr i Organizacji Urzędu i Zespole Radców Prawnych. Powyższe arkusze spisu z natury zostały faktycznie pobrane przez Przewodniczącego Komisji Inwentaryzacyjnej w dniu 14 stycznia 2015 roku (co potwierdza ewidencja druków ścisłego zarachowania). Zatem nie mogło dojść do spisu z natury z wykorzystaniem przedmiotowych arkuszy w dniu 7 stycznia 2015 roku,

- arkusz spisu z natury nr 101.2015 pobrano w dniu 16 stycznia 2015 roku, tj. dzień po dniu w którym, zgodnie z zarządzeniem nr 120.122.2014 Burmistrza Miasta Łęczycy, należało zakończyć inwentaryzację. Arkusz uwzględniono w sprawozdaniu opisowym z przebiegu spisu z natury wykonanym w Referacie Kadr i Organizacji Urzędu i Zespole Radców Prawnych. Sprawozdanie zostało podpisane przez osobę materialnie odpowiedzialną – Monikę Brygier w dniu 15 stycznia 2015 roku (tj. dzień przed faktycznym pobraniem arkusza spisu z natury nr 101.2015),
- na arkuszach spisu z natury nr 79, 81, 82 ujęto kanalizację deszczową i sieci wodociągowe, tj. środki trwałe trudno dostępne oglądowi. Z wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Skarbnika Miasta wynikało, że na arkuszu dokonano weryfikacji składników majątku a arkusz posłużył jako wykaz składników majątku z uwagi na jego funkcjonalność,
- w protokole z przeprowadzonej inwentaryzacji aktywów i pasywów w drodze potwierdzenia sald na dzień 31 grudnia 2014 roku zawarto następujący zapis: *Dokumentację przeprowadzonej inwentaryzacji stanowi dla rachunków bankowych potwierdzenie zgodności stanu środków pieniężnych z Banku Spółdzielczego w Poddębicach oddział w Górze św. Małgorzaty Filia w Łęczycy – na kwotę zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszego protokołu.* Do protokołu załączono potwierdzenia sald przekazane przez wskazany bank, z których wynikało, że saldo końcowe wszystkich kont bankowych prowadzonych dla Urzędu i organu wynosiło 0,00 zł. Poniżej przedstawiono zestawienie sald końcowych wynikających z ewidencji księgowej Urzędu i organu w konfrontacji z potwierdzeniami sald banku na podstawie których dokonano inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald:

Numer konta	Saldo końcowe konta na dzień 31.12.2014 r.	Saldo końcowe wg potwierdzenia sald Banku Spółdzielczego w Poddębicach
130	1.454,45	0,00
135	0,00	0,00
139	76.579,24	0,00
133	4.168.845,47	0,00

Z dokumentacji, na podstawie której sporządzono protokół inwentaryzacji w drodze potwierdzenia sald wynikała różnica między ewidencją księgową a potwierdzeniami sald z banku na kwotę 4.345.673,35 zł, natomiast w protokole zawarto stwierdzenie, że: „...w trakcie prowadzonej inwentaryzacji nie stwierdzono sald nieuzasadnionych bądź niezgodnych z dokumentacją źródłową”. Wyjaśnienia w przedmiotowej sprawie złożyła Katarzyna Piskorska Zastępca Skarbnika Miasta Łęczycy: „Z uwagi na zmianę na przełomie roku 2014/2015 banku zajmującego się obsługą bankową Gminy Miasto Łęczycy i przekazanie w dniu 31.12.2014 środków pieniężnych pomiędzy bankami wyjaśniam, iż w protokole z przeprowadzonej inwentaryzacji aktywów i pasywów w drodze potwierdzenia sald na dzień 31.12.2014 r. wprowadzono zapis dotyczący potwierdzenia zgodności stanu środków pieniężnych z Bankiem Spółdzielczym w Poddębicach oddział w Górze św. Małgorzaty Filia Łęczycy. W protokole nie wprowadzono zapisu dotyczącego uwzględnienia sald z Banku Pekao S.A. – który od dnia 1.01.2015 r. przejmował prowadzenie obsługi bankowej Gminy Miasto Łęczycy, gdyż zasugerowano się datą, pod którą zaczyna obowiązywać umowa z Bankiem Pekao S.A. tj. od 1.01.2015. Faktem jest, że podczas weryfikacji uwzględniono salda z obu banków, żeby

stwierdzić rzeczywisty stan środków pieniężnych Gminy Miasta Łęczycy. Inwentaryzacja przeprowadzona była na 31.12.2014 roku, wpisano salda Banku Spółdzielczego w Poddębicach obsługującego budżet miasta do końca roku, a przez pomyłkę pominięto Bank Pekao S.A., który obejmował obsługę budżetu od dnia 01.01.2015 r. Na dowód uwzględnienia wszystkich sald środków pieniężnych na rachunkach bankowych Gminy Miasto Łęczycy przedkładam potwierdzenia sald z banku Pekao S.A.”.

Kontrolujący stwierdzili, że nie tylko w protokole z przeprowadzonej inwentaryzacji aktywów i pasywów w drodze potwierdzenia sald na dzień 31 grudnia 2014 roku nie zawarto informacji o potwierdzeniach z Banku Pekao S.A., również dokumentacja inwentaryzacyjna takich potwierdzeń nie zawierała. Dodatkowo salda wykazane w potwierdzeniach sald z Banku Pekao S.A. przedstawiały się następująco:

Numer konta	Saldo końcowe konta na dzień 31.12.2014 r.	Saldo końcowe wg potwierdzenia sald Banku Spółdzielczego w Poddębicach
130	1.454,45	1.454,45
135	0,00	0,00
139	76.579,24	76.579,24
133	4.168.845,47	3.503.923,10

Z powyższego wynika, że środki pieniężne zgromadzone na koncie bankowym przypisanym do konta księgowego 133 były o 664.922,37 zł niższe niż wykazane w ewidencji księgowej. Z ustaleń kontroli wynika, że środki pieniężne w kwocie 664.922,37 zł zostały przebrane w dniu 31 grudnia 2014 roku z rachunku bankowego prowadzonego dla organu w Banku Spółdzielczym w Poddębicach na rachunek bankowy prowadzony dla organu w Banku Pekao S.A. (co potwierdza wyciąg bankowy nr 249-250 z dnia 31 grudnia 2014 roku). Jednak środki pieniężne znalazły się na rachunku bankowym Banku Pekao S.A. dopiero w dniu 2 stycznia 2015 roku (co potwierdza wyciąg bankowy nr 1 z dnia 2 stycznia 2015 roku). Zatem środki pieniężne na dzień 31 grudnia 2014 roku nie znajdowały się na żadnym rachunku bankowym gminy (pozostały środkami pieniężnymi w drodze i winny być zaksięgowane na koncie 140 – środki pieniężne w drodze).

Zaewidencjonowanie wskazanych środków pieniężnych (664.922,37 zł) na koncie 133 naruszało przepisy 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, zgodnie z którym - konto 133 służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu. Zapisy na koncie 133 są dokonywane wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem.

- zgodnie z protokołem inwentaryzacji aktywów i pasywów w drodze porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości sald (stanów) na dzień 31 grudnia 2014 roku, inwentaryzacją objęto środki trwałe trudno dostępne oglądowi, grunty, prawo wieczystego użytkowania gruntów, wartości niematerialne i prawne oraz aktywa i pasywa które nie podlegały inwentaryzacji w drodze potwierdzenia, bądź spisowi z natury. Z protokołu wynikało, że w trakcie prowadzonej inwentaryzacji nie

stwierdzono sald nieuzasadnionych bądź niezgodnych z dokumentacją źródłową. Protokół podpisany został przez zespół weryfikujący: Marię Gruszczałak, Andrzeja Bugajskiego, Irenę Kupiecką oraz przez Burmistrza Miasta Łęczycy Krzysztofa Lipińskiego i Zastępcę Skarbnika Miasta Łęczycy Katarzynę Piskorską. W dokumentacji z przeprowadzonej inwentaryzacji, poza protokołem, brak jest jakichkolwiek dokumentów potwierdzających przeprowadzenie inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników (nie licząc trzech arkuszy spisu z natury, na których dokonano spisu kanalizacji i wodociągów). Przeprowadzona inwentaryzacja nie została również powiązana z zapisami ksiąg rachunkowych. Powyższe naruszało art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

O nieprawidłowym przeprowadzeniu inwentaryzacji metodą weryfikacji sald świadczy fakt, że w jej wyniku nie ujawniono różnic pomiędzy ewidencją księgową a ewidencją gminnego zasobu nieruchomości - który został stwierdzony i zaksięgowany w dniu 27 sierpnia 2015 roku (ujawniono 58 działek otrzymanych nieodpłatnie w latach 1991 - 2008 na mocy decyzji Wojewody Łódzkiego i Wojewody Płockiego). Zgodnie z § 6 ust. 6 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 - inwentaryzacja nieruchomości powinna zapewnić porównanie danych wynikających z ewidencji księgowej z ewidencją odpowiedniego gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zasobu nieruchomości,

- dokumentacja inwentaryzacyjna nie zawierała zbiorczego zestawienia zinwentaryzowanych składników aktywów i pasywów, czym naruszono § 13 Instrukcji inwentaryzacyjnej Urzędu Miejskiego w Łęczycy, zgodnie z którym - podstawowe dokumenty inwentaryzacyjne obejmują: 1) zarządzenie kierownika jednostki w sprawie przeprowadzenia spisu z natury, 2) arkusze spisowe, 3) oświadczenia wstępne oraz oświadczenia po zakończonym spisie z natury osób materialnie odpowiedzialnych, 4) sprawozdanie opisowe z przebiegu spisu z natury, 5) zestawienie różnic inwentaryzacyjnych, 6) protokół rozliczenia wyników inwentaryzacji, 7) potwierdzenia sald i protokół, 8) protokół z przeprowadzonej weryfikacji, 9) zbiorcze zestawienie zinwentaryzowanych składników aktywów i pasywów, 10) inne dokumenty związane z inwentaryzacją.

Odpowiedzialność za powyższe uchybienia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miejskiego w zakresie szczegółowo wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia. W sytuacji zaplanowania nadwyżki budżetu i faktycznego wykonywania budżetu z nadwyżką znacznie przekraczającą nadwyżkę zakładaną, dokonywać wnikliwej analizy potrzeby zaciągania zobowiązań dłużnych na sfinansowanie wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów.
2. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w wieloletniej prognozie finansowej kwot wydatków bieżących, w tym na gwarancje i poręczenia, zgodnie z art. 226 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
3. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie odsetek od kredytów i pożyczek zgodnie z przepisami 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.
4. Ujmować w ewidencji księgowej wartość udzielonych poręczeń (w ewidencji pozabilansowej).
5. Zapewnić prawidłowe sporządzanie sprawozdań Rb-27S, zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w zakresie danych dotyczących skutków finansowych decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy Ordynacja podatkowa.
6. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia prawidłowości opodatkowania podatników wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, stosując przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
7. Dokonywać przypisów i odpisów należności podatkowej, odpisów wynikających z umorzenia zaległości podatkowej na koncie wymiarowym podatnika zgodnie z § 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, uwzględniając datę doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego albo decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowej.
8. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w zakresie składanych przez podatników deklaracji podatkowych, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa.
9. Zapewnić ponowne rozpatrywanie spraw podatkowych przekazanych przez organ podatkowy drugiej instancji, z uwzględnieniem uwag zamieszczonych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Zapewnić przeprowadzenie

postępowania podatkowego w przypadku podatników (...) ⁴⁸ i (...) ⁴⁹ i wydanie stosownych decyzji podatkowych.

10. Egzekwować od podatników składanie deklaracji podatkowych lub ich korekt, stosując art. 274a § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym to przepisem - organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia, jeżeli deklaracja nie została złożona mimo takiego obowiązku.
11. Zapewnić przestrzeganie zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 122 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którą - w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym.
12. Zapewnić bieżące i systematyczne podejmowanie czynności zmierzających do wyegzekwowania zaległości podatkowych wraz z odsetkami, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych.
13. Zaokrąglenia nie stosować do podstawy opodatkowania wyrażonej w m².
14. Zapewnić przestrzeganie art. 6 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym - obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku.
15. W sytuacji wydawania decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego po upływie termin płatności poszczególnych rat podatku, termin płatności ustalać zgodnie z art. 47 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym to przepisem - termin płatności podatku wynosi 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.
16. W ogłoszeniach o przetargach m.in. na sprzedaż nieruchomości oraz w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży podawać cenę zgodnie z definicją ceny wyrażoną w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług.
17. Zapewnić przestrzeganie art. 18 ust.2 pkt 9 lit „a” ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w zakresie umów dzierżawy lub najmu nieruchomości zawartych na czas oznaczony do 3 lat, gdy strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość. Zgodnie z powołanym przepisem - do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących zasad nabywania, zbywania i obciążania

⁴⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁴⁹ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej. Uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

18. W zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości zapewnić przestrzeganie ograniczeń wynikających z art. 25 ust.3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, w zakresie czynności, które nie mogą być powierzone innym podmiotom.
19. Wyliczając ekwiwalent za niewykorzystany urlop wypoczynkowy pracownikom Urzędu Miejskiego w Łęczycy przestrzegać przepisów zawartych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.
20. Zapewnić przestrzeganie art. 36b ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający żąda wskazania przez wykonawcę części zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom, i podania przez wykonawcę firm podwykonawców (w przypadku, gdy nie wprowadzono obowiązku osobistego wykonania przez wykonawcę elementów zamówienia).
21. Zapewnić przestrzeganie art. 29 ust. 1 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.
22. Zapewnić przestrzeganie art. 46 ust. 1 i ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi - zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a (ust. 1); Wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano (ust. 2).
23. Zapewnić przestrzeganie art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia podlegają wyłączeniu, jeżeli pozostają z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że może to budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności tych osób.
24. W postępowaniach prowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego zapewnić tożsamość wykazu oświadczeń lub dokumentów, potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz brak podstaw wykluczenia, zamieszczanego w ogłoszeniach o zamówieniu oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
25. Przyjmować wyłącznie gwarancje zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które zabezpieczają w należyty sposób interesy zamawiającego poprzez pokrycie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, z uwzględnieniem uwag zamieszczonych w pierwszej części wystąpienia.

26. Realizując dyspozycję art. 36 ust. 1 pkt 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamieszczać w specyfikacji istotnych warunków zamówienia prawidłowy opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, a jeżeli przypisanie wagi nie jest możliwe z obiektywnych przyczyn, wskazywać kryteria oceny ofert w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego.
27. Zapewnić przestrzeganie art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
28. Zapewnić przestrzeganie art. 9u ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym - wójt, burmistrz lub prezydent miasta sprawuje kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów ustawy. Do kontroli, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 379 i art. 380 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska.
29. Zapewnić należyty nadzór nad realizacją usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych.
30. Zapewnić przestrzeganie art. 9zb ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym - kary pieniężne, o których mowa w art. 9x ust. 1 i 2, nakłada, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta, właściwy ze względu na miejsce wpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2.
31. Prowadząc ewidencję środków trwałych przestrzegać przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 25 ust. 1.
32. Ewidencję środków trwałych prowadzić z zachowaniem wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 roku w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych.
33. Operacje gospodarcze ewidencjonować w księgach rachunkowych w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym.
34. Dokonując ewidencji zdarzeń gospodarczych na koncie 011 przestrzegać art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
35. Zapewnić przeprowadzenie inwentaryzacji składników majątku zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i unormowaniami wewnętrznymi, w szczególności przestrzegać wymogu określonego w art. 27 ust.1 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.
36. Ewidencji operacji gospodarczych na koncie 133 dokonywać zgodnie z zasadami określonymi 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.

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

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

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący
Rady Miejskiej w Łęczycy
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej
Rady Miejskiej w Łęczycy
3. aa