

Łódź, dnia 23 czerwca 2017 roku

Pan
GRZEGORZ BERNARD MACKIEWICZ
Prezydent Miasta Pabianic

WK – 602/45/2017

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Prezydenta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Gminie Miejskiej Pabianice¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2014-2016 dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sprawozdawczości budżetowej i finansowej; realizacji dochodów z podatków lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; udzielania dotacji niepublicznym placówkom oświatowym; wydatków na wynagrodzenia i pochodne; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia – opisane szczegółowo w protokole kontroli – wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa jednostki oraz naruszania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie wyboru banku wykonującego obsługę jednostki

1. Rachunki bankowe oraz rozliczenia pieniężne Gminy Miejskiej Pabianice oraz jej jednostek organizacyjnych prowadzone są przez Getin Noble Bank SA z siedzibą w Warszawie, wybrany w wyniku przeprowadzonego postępowania

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 grudnia 2016 – 17 marca 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 12 maja 2017 roku.

o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. Umowę z wybranym bankiem zawarto w dniu 15 listopada 2013 roku. Zawarcie umowy zostało poprzedzone zarządzeniem nr 279/2013/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 15 listopada 2013 roku w sprawie wykonania bankowej obsługi budżetu Miasta Pabianice w latach 2014-2018 przez GETIN Noble Bank S.A. z siedzibą w Warszawie. W umowie z bankiem nie wskazano dokładnie terminu jej obowiązywania, tj. dokładnej daty (dzień miesiąc rok) świadczenia usług przez wybrany bank. Specjalista ds. zamówień publicznych wyjaśnił, iż *„...umowa została zawarta na mocy zapisów SIWZ i celem jej było ujęcie istotnych elementów, które zostały uwzględnione bezpośrednio w treści specyfikacji. Ze względu na specyfikę przedmiotu zamówienia i obowiązujące w poszczególnych bankach wzory dokumentów, zamawiający nie jest w stanie wypracować - na etapie postępowania - jednolitego i niepodważalnego przez wszystkich wykonawców wzoru umowy”*.

2. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przesłane do publikacji w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 31 grudnia 2013 roku, a opublikowano je w dniu 3 stycznia 2014 roku pod nr 2028-2014-PL (Dz.U./S S2) oraz w tym samym dniu zamieszczone zostało na stronie internetowej zamawiającego. Stosownie do przepisów art.95 ust.2 ustawy Prawo zamówień publicznych² (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz.907 ze zm.), jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej była równa lub przekraczała kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, zamawiający zobowiązany był przekazać ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

Zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz przekazanie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej stanowi przejaw zasady jawności. Przepisy art. 95 ust. 1 i 2 dotyczą wszystkich trybów, również tych, w których nie ma ogłoszenia o zamówieniu (negocjacje bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytanie o cenę). Zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz przekazanie go Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej powinno nastąpić niezwłocznie po udzieleniu zamówienia. Termin „niezwłocznie”, którym ustawodawca posłużył się w art. 95 ust. 1 i 2, należało interpretować w ten sposób, że ma to nastąpić po spełnieniu ustawowych przesłanek wskazanych w tych przepisach, po ustaniu przyczyn niezależnych od zamawiającego, które uniemożliwiały zamieszczenie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych lub przekazanie ogłoszenia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej³.

W dniu 27 lutego 2017 roku specjalista ds. zamówień publicznych złożył wyjaśnienie, w którym oświadczył – między innymi - że ze względu na inne

² W brzmieniu wówczas obowiązującym.

³ Józef Edmund Nowicki, Komentarz do art.95 ustawy Prawo zamówień publicznych, LEX 2015.

przydzielone mu obowiązki, ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zostało przesłane, zgodnie ze wskazaniem zawartym w art.95 ustawy Prawo zamówień publicznych, do publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej niezwłocznie jak to było możliwe. Wyżej wymieniony oświadczył ponadto, iż dochowana została zasada określona w artykule 35 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/18/WE, z której wynika, że instytucje zamawiające, które udzieliły zamówienia publicznego, zobowiązane są do przesłania ogłoszenia o wynikach postępowania przetargowego niezwłocznie, ale nie później niż 48 dni po dacie udzielenia zamówienia⁴.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

Jednostka nie dokonała zamknięcia ksiąg rachunkowych Urzędu Miejskiego w Pabianicach za 2015 rok, zgodnie z wymogiem wynikającym z § 18 ust.3 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 2017 r., poz.760). Ustalono, że księgi rachunkowe Urzędu za 2015 rok zamknięto w dniu 17 czerwca 2016 roku. Zgodnie z przywołanym przepisem - ostateczne zamknięcie i otwarcie ksiąg rachunkowych jednostki i placówki kontynuującej działalność powinno nastąpić do dnia 30 kwietnia roku następnego, a w jednostkach, których sprawozdanie finansowe podlega zatwierdzeniu, w ciągu 15 dni od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego za rok obrotowy.

W zakresie rozrachunków i roszczeń

1. Postanowienia zakładowego planu kont dotyczące analityki prowadzonej do konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, nie odnosiły się do ewidencji zobowiązań wymagalnych, bowiem nie opisano w nim ewentualnego rozszerzenia konta dla przedmiotowych zobowiązań. Zgodnie z art.8 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz.1047 ze zm.) – określając zasady rachunkowości w jednostce, należy zapewnić w nich możliwość wyodrębnienia wszystkich zdarzeń istotnych do oceny sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, przy zachowaniu zasady ostrożności.
2. Stan konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, na dzień 31 grudnia 2016 roku po stronie Ma – oznaczający zobowiązania z tytułu dostaw i usług –

⁴ Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 95 ust.2 ustawy - jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, przekazuje ogłoszenie o udzieleniu zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej.

wykazywał kwotę 131.818,16 zł. Na zobowiązania złożyły się 74 dowody księgowe, tj. faktury VAT, które nie zostały uregulowane do końca 2015 roku. W wyniku kontroli stwierdzono, że zapłata zobowiązań wynikająca z 23 na 73 skontrolowane faktury nastąpiła po terminie, czym naruszono art.44 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm.). Z wyjaśnień złożonych przez inspektora ds. księgowości budżetowej wynikało, że powodem nieterminowego regulowania zobowiązań było – między innymi – zbyt późne ich dostarczenie do księgowości.

3. W zakresie rozrachunków zaewidencjonowanych w jednostce na koncie 240 – „Pozostałe rozrachunki, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zwrotu należytego zabezpieczenia umowy Przedsiębiorstwu Zagospodarowania Miast i Osiedli „TEREN” Spółka z o.o. w Łodzi. Zamawiający – na podstawie umowy o dzieło zawartej w dniu 31 grudnia 2007 roku – powierzył ww. spółce przygotowanie i opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującego teren ograniczony ulicami: Piłsudskiego, Projektowaną (9KD-Z1/2), Widzewską, Pietrusińskiego, Warszawską, Kapliczną, Żwirki i Wigury, Konopną, Garncarską, Gdańską, Stary Rynek i Zamkową w Pabianicach. Wykonawcy za wykonanie dzieła przysługiwało wynagrodzenie w wysokości 183.675,00 zł, w tym za: etap 1 – 36.600,00 zł, etap 2 – 64.050,00 zł, etap 3 -18.450,00 zł, etap 4 – 27.675,00 zł, etap 5^A - 18.450,00 zł i etap 5^B -18.450,00 zł. Zamawiający – powołując się na przepisy art.142 ustawy Prawo zamówień publicznych – ustalił w § 6 ust.4 umowy, że całkowity czas realizacji zadania nie mógł przekroczyć terminu 45 miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. do dnia 30 września 2011 roku. W wyniku kontroli ustalono, że przedmiotowa umowa była pięciokrotnie aneksowana. W aneksie nr 5 zawartym w dniu 24 czerwca 2016 roku – Prezydent Miasta Pabianic Pan Grzegorz Mackiewicz zawarł zapis, że całkowity czas wykonania umowy nie może przekroczyć 108 miesięcy od dnia zawarcia umowy, tj. dnia 31 grudnia 2016 roku.

Kontrolującym przedłożono pismo Naczelnika Wydziału Urbanistyki z dnia 26 lutego 2015 roku skierowane do ówczesnego Wydziału Budżetu i Finansów, w którym wyżej wymieniona zwracała się o potrącenie z należnego za 3 etap wynagrodzenia (18.450,00 zł wynikającego z faktury nr 7/2/2015 z dnia 25 lutego 2015 roku) dla Przedsiębiorstwa Zagospodarowania Miast i Osiedli „TEREN” Spółka z o.o. w Łodzi – kwoty 11.020,50 zł, będącej zabezpieczeniem należytego wykonania umowy zawartej w dniu 31 grudnia 2007 roku – wskazując, iż: [1] 20% wartości zabezpieczenia w kwocie 2.204,10 zł dotyczy wykonania umowy i zostanie zwrócone w ciągu 30 dni od końcowego odbioru wykonania robót; [2] 80 % wartości zabezpieczenia w wysokości 8.816,40 zł dotyczy rękojmi i zostanie zwrócone w ciągu 14 dni po upływie rękojmi (2 lata). Do pisma dołączona została faktura nr 7/2/2015 z dnia 25 lutego 2015 roku wystawiona przez ww. wykonawcę na kwotę 18.450,00 zł za 3 etap prac projektowych oraz protokół nr 5 odbioru prac projektowych z dnia 25 lutego 2015 roku. Na podstawie wyciągu bankowego WB nr 5/2015 roku z dnia 17 marca 2015 roku stwierdzono, że kwotę 11.020,50 zł jednostka przekazała na rachunek depozytów, księgując operację na kontach: Wn 139

i Ma 240.

Mimo uchwalenia przez Radę Miejską w Pabianicach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (uchwała nr XXVIII/358/16 z dnia 15 września 2016 roku), do dnia kontroli niniejszego zagadnienia nie zwrócono wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy. W trakcie kontroli, tj. **w dniu 20 lutego 2017 roku** Naczelnik Wydziału Urbanistyki – nawiązując do pisma z dnia 26 lutego 2015 roku znak: UR.7321-1/07 – poinformowała Wydział Księgowości Budżetowej, że **kwota 2.204,10 zł stanowiąca 20 % wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy winna być zwrócona w dniu 6 listopada 2016 roku, natomiast 80 % wartości zabezpieczenia w wysokości 8.816,40 zł należy zwrócić wykonawcy w dniu 29 września 2018 roku**. Ustalono, że na rachunek bankowy wykonawcy przekazano w dniu **23 lutego 2017 roku** kwotę 2.204,10 zł plus odsetki w kwocie 0,62 zł (wyciąg bankowy WB nr 4/2017).

Powyższe naruszało przepisy art.151 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane. Kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady nie może przekraczać 30% wysokości zabezpieczenia. Zwrot zabezpieczenia wniesionego na okres rękojmi za wady powinien nastąpić w terminie 15 dni od upływu okresu rękojmi za wady. Przepisy o zwrocie zabezpieczenia chronią interes majątkowy wykonawcy przed nadmiernie długimi okresami, na które może być ustanawiane zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Odbiór przedmiotu świadczenia wykonawcy i uznanie jego zobowiązania za należyte wykonane powoduje, iż odpada podstawa istnienia zabezpieczenia dla roszczeń z tytułu niewykonania i nienależytego wykonania umowy w sprawie zamówienia. Zabezpieczenie powinno więc zostać zwrócone wykonawcy. Ustawa wyznacza zamawiającemu termin 30 dni na dokonanie zwrotu zabezpieczenia. Strony mogą jednakże ustalić w umowie krótszy termin zwrotu zabezpieczenia. Ochronny charakter posiada także przepis ograniczający wysokość zabezpieczenia, które zabezpiecza roszczenia z tytułu rękojmi za wady. Uniemożliwia on zatrzymanie na zabezpieczenie większej kwoty niż 30% kwoty zabezpieczenia, określonej na podstawie art. 150 ust. 2, na zabezpieczenie roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy.

W zakresie gospodarki kasowej

1. W unormowaniach dotyczących udzielania i rozliczania zaliczek, stanowiących załącznik nr 1 do Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej, wprowadzonej w życie zarządzeniem nr 221/2012/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 28 września 2012 roku – nie sprecyzowano terminu rozliczenia zaliczki, dokonując zapisu w pkt.I.9 ppkt.7-9 o następującej treści: *„pobrana zaliczka jest rozliczana bez zbędnej zwłoki, po zrealizowaniu i zatwierdzeniu rachunków uregulowanych gotówką na drukach PU-K-114 lub zestawieniu zawierającym dane z tego druku z załączonymi dokumentami potwierdzającymi realizację wydatku. Termin rozliczenia zaliczki nie powinien*

przekraczać terminu określonego we wniosku o zaliczkę. Zaliczki muszą być rozliczone na koniec roku budżetowego. Pracownicy Wydziału Budżetu i Finansów kontrolują terminowość rozliczenia zaliczki, a w przypadku nieterminowego rozliczenia – informują o tym fakcie bezpośredniego przełożonego”.

Należy zauważyć, że powszechnie obowiązująca praktyka wskazuje na 14-dniowy termin rozliczenia zaliczki, jako bezpieczny w świetle ogólnie obowiązujących przepisów finansowych. Szczególnie należy brać pod uwagę wymogi art. 20 ustawy o rachunkowości, który nakazuje wprowadzić do ksiąg rachunkowych w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w danym okresie sprawozdawczym.

2. Stwierdzono przypadki rozliczenia pobranych zaliczek z opóźnieniem jedno- i dziewięciodniowym w odniesieniu do terminu określonego we wniosku o zaliczkę.

W zakresie wykonywania budżetu

1. Uchwałą budżetową na rok 2015 Rada Miejska Pabianice przyjęła plan wydatków w rozdziale 75023 § 6060 z przeznaczeniem na zakupy sprzętu komputerowego w wysokości 153.000,00 zł, który to plan w ciągu roku kilkakrotnie ulegał zmianie, co przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Zakupy informatyczne, w tym:	Uchwały wprowadzające zmiany i określające wysokość planu w rozdziale 75023 § 6060				
	Uchwała budżetowa nr VI/38/15 z 29.01.2015	XV/162/15 z 27.08.2015	XVIII/199/15 z 5.11.2015	XVIII/204/15 z 05.11.2015	XX/237/15 z 17.12.2015
Drukarka laserowa	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Switch 2 szt.	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00	18.000,00
UPS 2 szt.	45.000,00	45.000,00	30.000,00	0,00	0,00
Rozbudowa ASY	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00
Zakup serwerów: bazodanowego i domeny	60.000,00	60.000,00	60.000,00	60.000,00	80.000,00
Plan	153.000,00	143.000,00	128.000,00	98.000,00	118.000,00

Miasto Pabianice w dniu 10 grudnia 2015 roku na podstawie umowy nr KPM-I.272.1.32.2015 zawartej z firmą KONSYS Sp. j. z Pabianic zaciągnęło zobowiązanie w kwocie 79.919,25 zł na dostawę wraz z montażem 2 serwerów Cisco Server UCS. Umowę ze strony Miasta Pabianic podpisał Prezydent Miasta Pabianic przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta. Na dzień zaciągnięcia zobowiązania, tj. 10 grudnia 2015 roku zabezpieczone środki z przeznaczeniem na zakup serwerów – zgodnie z załącznikiem nr 3 – wykaz inwestycji miasta Pabianic na 2015 rok – do uchwały XVIII/204/15 z dnia 5 listopada 2015 roku wynosiły 60.000,00 zł, natomiast zobowiązanie zaciągnięte zostało w wysokości 79.919,25 zł. Zawarcie wskazanej umowy spowodowało przekroczenie limitu do zaciągania zobowiązań o kwotę 19.919,25 zł.

Zaciągnięcie zobowiązania bez odpowiedniego zabezpieczenia środków w budżecie spowodowało naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.), zgodnie z którym - wójtowi gminy przysługuje wyłączne prawo zaciągania zobowiązań mających pokrycie w ustalonych w uchwale budżetowej kwotach wydatków, w ramach upoważnień udzielonych przez radę gminy.

2. Rada Miejska w Pabianicach uchwałą nr XXV/300/16 z dnia 21 kwietnia 2016 roku wprowadziła zmiany w budżecie roku 2016, obejmujące również zadania ujęte w wykazie inwestycji miasta Pabianic na 2016 rok (załącznik nr 2 do budżetu), poprzez utworzenie planu wydatków w dziale 801, rozdziale 80195, § 6050 - w kwocie 96.000,00 zł, z przeznaczeniem na zadanie inwestycyjne pn. *„Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice”*. Uchwałą nr XXX/399/16 z dnia 8 listopada 2016 roku Rada Miejska w Pabianicach zwiększyła plan wydatków w dziale 801, rozdziale 80195, § 6050 z przeznaczeniem na ww. zadanie inwestycyjne o kwotę 5.000,00 zł tj. do kwoty 101.000,00 zł.

W związku z zaplanowanym zadaniem pn. *„Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice”* Miasto Pabianice w dniu 20 lipca 2016 roku zawarło umowę nr 5/U/16 z Instytutem Doradztwa Sp. z o.o., na:

- a) opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego dla planowanego przedsięwzięcia pn. *„Poprawa efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Gminy Miejskiej Pabianice”*,
- b) wykonanie aktualizacji/korekty dokumentacji audytów energetycznych (wraz z opracowaniem audytów elektroenergetycznych) wraz z opracowaniem oceny charakterystyki energetycznej każdego z budynków przed realizacją ww. przedsięwzięcia,
- c) analizę opracowanej przez wykonawców dokumentacji projektowej pod kątem przyjętych rozwiązań oraz zgodności z zapisami PFU i audytów energetycznych dla powyższego projektu.

Przedmiot zadania obejmował sporządzenie dokumentacji dla jedenastu budynków placówek oświatowych Miasta Pabianice. Zgodnie z umową wynagrodzenie za wykonane prace określone zostało w formie ryczałtowej w wysokości 153.750,00 zł brutto, zaś przedmiot umowy miał zostać wykonany w terminie do dnia 31 grudnia 2017 roku, przy czym:

- 1) etap I obejmujący opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego w terminie 30 listopada 2016 roku,
- 2) etap II obejmujący wykonanie aktualizacji/korekty audytów energetycznych – do 31 stycznia 2017 roku,
- 3) etap III obejmujący analizę opracowanej przez wykonawców dokumentacji projektowej pod kątem przyjętych rozwiązań oraz zgodności z zapisami PFU i audytów energetycznych – do 31 grudnia 2017 roku.

Wynagrodzenie miało być płatne w częściach po zakończeniu i odbiorze prac objętych poszczególnymi etapami w następujących wysokościach:

- 95.940,00 zł brutto – za wykonanie prac objętych I etapem,
- 46.986,00 zł brutto – za wykonanie prac objętych II etapem,
- 10.824,00 zł brutto – za wykonanie prac objętych III etapem.

Umowa podpisana została ze strony Miasta Pabianice przez Prezydenta Miasta Pabianic oraz Skarbnika Miasta, a także radcę prawnego i Naczelnika Wydziału Inwestycji i Eksploatacji.

Zawarta w dniu 20 lipca 2016 roku umowa, w związku z płatnościami rozbitymi na poszczególne etapy i tym samym płatnościami przypadającymi na rok następny, była umową wieloletnią przypadającą do realizacji w latach 2016-2017.

Stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej: kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, o których mowa w ust. 3. Wskazane przedsięwzięcia, zgodnie z zapisem art. 226 ust. 3 ww. ustawy, ujmowane są w załączniku do WPF, gdzie dla każdego z przedsięwzięć wykazuje się: 1) nazwę i cel; 2) jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia; 3) okres realizacji i łączne nakłady finansowe; 4) limity wydatków w poszczególnych latach; 5) limit zobowiązań.

W związku z powyższym, przedmiotowa umowa winna zostać wykazana w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Pabianice. Należy podkreślić, że w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, obowiązującym w roku, w którym zaciągnięte jest zobowiązanie wieloletnie należy ujmować zadania, projekty, programy, które mają charakter wieloletni i skutkują wydatkami w latach następnych. Ponadto, uchwała w sprawie WPF stanowi jedyną podstawę zaciągnięcia zobowiązań w zakresie umów związanych z realizacją przedsięwzięć, generujących wydatki w kolejnych latach budżetowych – w ramach limitu zobowiązań wskazanego w art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.

Rada Miejska w Pabianicach w uchwale nr XXI/248/16 z dnia 25 stycznia 2016 roku wprowadzającej Wieloletnią Prognozę Finansową Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2016-2021 – stosownie do zapisu art. 228 ust. 1 ustawy o finansach publicznych – upoważniła Prezydenta Pabianic do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją przedsięwzięć określonych w załączniku nr 2 do uchwały, oraz do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Natomiast w załączniku nr 2 do ww. WPF, tj. w wykazie przedsięwzięć na lata 2016-2021 nie uwzględniono zadania, na realizację którego zawarta została w dniu 20 lipca 2016 roku umowa nr 5/U/1.

Analiza zmian wprowadzonych do uchwały w sprawie WPF na lata 2016-2021 wykazała brak wprowadzenia do wykazu przedsięwzięć zadania związanego z przedmiotem umowy nr 5/U/1, mimo, iż w wykazie przedsięwzięć na lata 2016-2021 ujęte były dwa inne zadania z okresem realizacji od 2016 roku do 2017 roku i nakładami finansowymi na lata 2016-2017.

Wobec powyższego, zawarcie przez Prezydenta Miasta Pabianic w dniu 20 lipca 2016 roku umowy nr 5/U/1 na wykonanie dokumentacji związanej z poprawą efektywności wykorzystania energii w budynkach użyteczności publicznej Miasta Pabianic, spowodowało zaciągnięcie zobowiązania wieloletniego z przekroczeniem otrzymanego upoważnienia.

3. Uchwałą nr XXV/300/16 z dnia 21 kwietnia 2016 roku Rada Miejska w Pabianicach wprowadziła w wykazie inwestycji miasta Pabianic na 2016 rok (załączniku nr 2) – zadanie pn. „Regionalne Centrum Sportów Wodnych – opracowanie dokumentacji (MOSiR)”, zabezpieczając środki w rozdziale 92601, § 6050, w kwocie 100.000,00 zł.

Miasto Pabianice w dniu 8 marca 2016 roku zawarło z firmą Usługi Geodezyjne – Krystyna Olszacka z Łodzi umowę zlecenie nr 3 na wykonanie mapy do celów projektowych terenu Parku MOSiR Pabianice przy ul. Bugaj 110. W umowa wskazywała zabezpieczenie środków finansowych na realizację ww. robót w budżecie miasta Pabianic na rok 2016 w dziale 926 R 92604, § 6050, nr zadania 7990911. Wynagrodzenie określono w kwocie 13.899,00 zł brutto.

W budżecie Miasta Pabianic na rok 2016 (uchwała XXI/249/16 z dnia 25 stycznia 2016 roku) w wykazie inwestycji miasta Pabianic na 2016 roku zaplanowano zadanie pn. „Przywrócenie zdolności retencyjnej zbiorników wodnych na terenie MOSiR w Pabianicach”, zabezpieczając środki w dziale 926, rozdziale 92604, § 6050, w wysokości 1.862.400,00 zł.

Do umowy zlecenie nr 3 z dnia 8 marca 2016 roku wykonawca wystawił dwie faktury:

- [1] nr 4/16 z dnia 7 czerwca 2016 roku na kwotę 7.900,29 zł za wykonanie mapy do celów projektowych dla modernizacji boisk wg zlecenia nr 3 z dnia 8 marca 2016 roku (1.996,29 zł), oraz wykonanie mapy do celów projektowych terenu Parku MOSiR wg zlecenia nr 3 z dnia 8 marca 2016 roku – część 1 (5.904,00 zł). Fakturę zapłacono w dniu 17 czerwca 2016 roku (WB nr 118/2016), w tym ze środków rozdziału 92601, § 6050 – zadanie nr 7992851 – kwotę 5.904,00 zł, natomiast kwota 1.996,29 zł zapłacona została ze środków rozdziału 92604 § 6050 – zadanie 7992711,
- [2] w dniu 18 sierpnia 2016 roku wystawiona została faktura nr 5/16 na kwotę 5.998,71 zł tytułem wykonania mapy do celów projektowych terenu Parku MOSiR wg zlecenia nr 3 z dnia 8 marca 2016 roku – część 2. Zapłaty kwoty 5.998,71 zł dokonano w dniu 31 sierpnia 2016 roku ze środków rozdziału 92601, § 6050, zadanie 7992851.

Wydatek w łącznej kwocie 11.902,71 zł – realizowany był ze środków rozdziału 92601, § 6050, z zadania 7992851, a nie jak wskazano w umowie - ze środków

rozdziału 92604, § 6050 i zadania 7990911. Analiza zapisów konta 980 służącego do ewidencjonowania planu wydatków, również w podziale na zadania, wykazała, iż dla klasyfikacji budżetowej 926-92601-006050 z przypisanym zadaniem 7992851-10 – Regionalne Centrum Sportów Wodnych – opracowanie dokumentacji (MOSiR) plan finansowy wydatków wynosił 100.000,00 zł i wydatki zrealizowane 54.643,71 zł, w tym do dnia 30 czerwca 2016 roku wydatek 5.904,00 zł wynikający z faktury 4/16. Poniesione wydatki w kwocie 5.904,00 zł i 5.998,71 zł ujęte w ewidencji wydatków dla rozdziału 90601 § 6050 zadanie 7992851 potwierdzają, iż wydatek od razu ujęto we wskazanej klasyfikacji na zadaniu 7992851, a nie w klasyfikacji rozdziału 92604, § 6050, zadanie 7990911, gdzie zgodnie z umową zostały zabezpieczone środki.

Należy zauważyć, iż w chwili zawarcia umowy zlecenie nr 3, tj. w dniu 8 marca 2016 roku brak było zabezpieczenia środków w części dotyczącej kwoty 11.902,71 zł. Tym samym zaciągnięcie wskazanego zobowiązania nastąpiło bez wcześniejszego zabezpieczenia środków w budżecie, które nastąpiło dopiero na mocy uchwały XXV/300/16 z dnia 21 kwietnia 2016 roku.

Zaciągnięcie zobowiązania, bez odpowiedniego zabezpieczenia środków w budżecie, spowodowało naruszenie art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym.

4. W dniu 15 czerwca 2016 roku została zawarta przez Miasto Pabianice z firmą RS+ Robert Skitek z Tych umowa nr 2/U/16, przedmiotem której było wykonanie opracowania projektowego pn. „Koncepcja zagospodarowania terenu Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pabianicach (Lewityn) przy ul. Bugaj 110”, za wynagrodzeniem ryczałtowym wynoszącym 24.600,00 zł brutto. Umowa podpisana została ze strony Miasta Pabianice przez Prezydenta Miasta. W dniu 29 lipca 2016 roku spisany został protokół zdawczo-odbiorczy. W tym samym dniu wykonawca wystawił fakturę VAT nr 20/2016 na kwotę 24.600,00 zł tytułem: Koncepcja zagospodarowania terenu MOSiR w Pabianicach przy ul. Bugaj 110 wg umowy nr 2/U/16. Faktura zapłacona została w dniu 8 sierpnia 2016 roku (WB nr 15/2016).

W dniu 13 grudnia 2016 roku dokonano przelewu na kwotę 60,00 zł za uzyskanie odpisu KW nr LD1P/00000412/8 w związku z potrzebą załączenia do wniosku o dofinansowanie zadania pn. „Budowa obiektu Regionalnego Centrum Sportów Wodnych w Pabianicach” (WB nr 243/2016).

Miasto Pabianice w dniu 10 października 2016 roku zawarło umowę nr 6/U/16 z Biurem Projektów i Realizacji Inwestycji PR Projekt Paweł Put z Nowego Targu na sporządzenie dokumentacji projektowo-kosztorysowo-wykonawczej pt. „Budowa obiektu Regionalnego Centrum Sportów Wodnych w Pabianicach”. Wynagrodzenie ryczałtowe wynosiło 60.270,00 zł brutto. Termin realizacji: 1 miesiąc od daty zawarcia niniejszej umowy. Termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy: 19 grudnia 2016 roku.

Aneksem nr 1 z dnia 29 listopada 2016 roku, na podstawie protokołu konieczności z dnia 28 listopada 2016 roku, dodano zapis w § 2 ust. 6, gdzie zamawiający dopuszczał możliwość regulowania płatności częściowych

następująco: 30% wynagrodzenia, tj. 18.081,00 zł brutto za wykonanie koncepcji architektoniczno-budowlanej; 70% wynagrodzenia, tj. 42.189,00 zł za wykonanie pozostałej części projektu. Jednocześnie zmieniono termin zakończenia realizacji przedmiotu umowy – 16 stycznia 2017 roku. Ponadto zamawiający oświadczył, że posiada środki finansowe na wykonanie prac będących przedmiotem zamówienia zarezerwowane w budżecie miasta Pabianic na rok 2016 dział 926, rozdział 92601, § 6050, zadanie 7992851, oraz zabezpieczy niezbędne środki w budżecie na rok 2017. Aneks podpisany został przez Prezydenta Miasta Pabianic.

Kolejnej zmiany terminu zakończenia realizacji przedmiotu umowy dokonano aneksem nr 2 z dnia 4 stycznia 2017 roku, określając ten termin na 15 lutego 2017 roku. Aneks podpisany został przez Prezydenta Miasta Pabianic.

Z powyższego wynika, że termin zakończenia przedmiotu umowy był dwukrotnie zmieniany i jego wykonanie przeniesione zostało na rok następny, tj. na 16 stycznia 2017 roku, a następnie na 15 lutego 2017 roku. Jednocześnie aneksem nr 1 zmianie uległy postanowienia dotyczące zapłaty wynagrodzenia, w wyniku czego w roku 2016 nastąpiła zapłata kwoty 18.081,00 zł, przy zobowiązaniu zaciągniętym na kwotę 60.270,00 zł brutto. Zatem zapłata 70% ustalonego wynagrodzenia (42.189,00 zł) została przeniesiona na rok 2017, kiedy miał nastąpić koniec realizacji przedmiotu umowy. W związku z faktem, iż nastąpiła zmiana charakteru zaciągniętego zobowiązania (zobowiązanie wieloletnia), omawiana umowa powinna zostać ujęta w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej. Umowa z chwilą zawarcia aneksu nr 1, tj. z dniem 29 listopada 2016 roku, przyjęła formę umowy wieloletniej. Analiza zmian wprowadzonych w uchwale w sprawie WPF na lata 2016-2021 dokonanych uchwałami: XXX/400/16 z dnia 8 listopada 2016 roku; XXXIII/422/16 z dnia 9 grudnia 2016 roku i XXXIV/431/16 z dnia 29 grudnia 2016 roku wykazała, iż do wykazu przedsięwzięć nie wprowadzono przedsięwzięcia, w ramach którego mogła być realizowana przedmiotowa umowa. Umowa nr 6/U/16 winna zostać wskazana w WPF na lata 2016-2021 z nakładami finansowymi na rok 2016 w kwocie 18.081,00 zł i na rok 2017 w kwocie 42.189,00 zł. Powyższe naruszyło art. 226 ust. 1 pkt 8 i art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

W zakresie podatków lokalnych

1. W wyniku kontroli prawidłowości opodatkowania podatkiem od nieruchomości osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej oraz osób fizycznych, stwierdzono naruszenie przez organ podatkowy art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem organy podatkowe pierwszej instancji (Prezydent Miasta Pabianic) dokonują czynności sprawdzających, mających na celu m.in. ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zauważyć także należy, że stosownie do art. 274a powołanej ustawy, w razie wątpliwości co do poprawności złożonej deklaracji – w rozumieniu art. 3 pkt 5 – organ podatkowy może wezwać do udzielenia,

w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych. Inspektorzy RIO w Łodzi przeprowadzili kontrolę w oparciu o: [1] dokumenty składane przez podatników; [2] dane z ewidencji gruntów oraz kartoteki budynków, do których organ podatkowy ma dostęp; [3] dane z Systemu Informacji Przestrzennej Starostwa Powiatowego w Pabianicach (<http://pabianicki.e-mapa.net/>) wraz z dostępnymi tam narzędziami, takimi jak możliwość mierzenia powierzchni i odległości, ortofotomapa. Uwagi dotyczą nw. podmiotów:

- podatnik (...) ⁵ (osoba prawna) w deklaracjach na podatek od nieruchomości za lata 2014-2016 nie wykazywał wartości budowli, chociaż na nieruchomościach, których był właścicielem znajdowały się place postojowe oraz ogrodzenie. Od lipca 2016 roku w wyniku przekształceń własnościowych podmiotem zobowiązanym jest nowy podmiot (...) ⁶, który w deklaracji z dnia 19 lipca 2016 roku także nie zadeklarował wartości budowli do opodatkowania. Podatnik w dniu 1 lutego 2017 roku złożył korektę deklaracji za okres od lipca do grudnia 2016 roku, gdzie wykazał wartość budowli (...) ⁷. Organ podatkowy powinien zatem ustalić wartość budowli, w okresie gdy podmiotem zobowiązanym był podatnik (...) ⁸.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.), opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Budowlą (art. 1a pkt 2 ustawy) jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem.

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

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

⁷ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w deklaracji podatkowej i innych dokumentach składanych przez podatników). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

⁸ Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (dane zawarte w dokumentacji rachunkowej organu podatkowego). Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

Stosownie do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.): [1] budowlą (art. 3 pkt 3 ustawy) jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową; [2] obiektem liniowym (art. 3 pkt 3a) jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego; [3] urządzeniami budowlanymi (art. 3 pkt 9 ustawy) są urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki;

- (...) ⁹;
- (...) ¹⁰;
- (...) ¹¹;
- (...) ¹²;

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 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.

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;
 - (...) ¹⁴;
 - (...) ¹⁵.
2. Stwierdzono przypadki (np. decyzja POL-II.3120.1.1.2015 z dnia 13 kwietnia 2015 roku), że odpisu podatku z kont podatników dokonywano niezwłocznie po wydaniu decyzji, a nie doręczeniu decyzji. Stosownie do §4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. nr 208, poz. 1375), do udokumentowania przypisów lub odpisów służą m.in. decyzje. Zgodnie natomiast z art. 212 ustawy Ordynacja podatkowa - organ podatkowy, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia. Decyzje, o których mowa w art. 67d (ulgi udzielane z urzędu), wiążą organ podatkowy od chwili ich wydania. Takie stanowisko zostało też wyrażone uchwałą nr 9/40/2016 z dnia 16 marca 2016 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi.

W zakresie dochodów z majątku

1. Stwierdzono dwa przypadki nieterminowego wyksięgowania składnika majątkowego, biorąc pod uwagę termin podpisania umowy sprzedaży, tj. na koncie 011 sprzedaż została ujęta w dniu 31 grudnia 2016 roku, zaś akty notarialne podpisano w dniach 9 września 2016 roku i 27 października 2016 roku. Powyższe było niezgodne 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 tym okresie sprawozdawczym. Ponadto, zgodnie z zapisami załącznika nr 3 do Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej w Urzędzie Miejskim w Pabianicach w sprawie dokumentowania i ewidencji ruchu środków trwałych oraz pozostałych środków trwałych w punkcie B - Podział kompetencji i obowiązków w zakresie gospodarki majątkiem trwałym, ppkt 3 zapisano, że ewidencję nieruchomości Gminy Miejskiej Pabianice, w tym gruntów, prowadzi Wydział Gospodarki Nieruchomościami, dokonując jej aktualizacji.

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 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.

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 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.

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 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.

Naczelnik Wydziału jest zobowiązany do niezwłocznego przekazania odpowiedniej dokumentacji do Wydziału Budżetu i Finansów.

2. W dwóch przypadkach dotyczących sprzedaży nieruchomości, stwierdzono że cena zakupu za nabycie nieruchomości została uiszczona po terminie, bowiem w zakresie umowy podpisanej w dniu 27 października 2016 roku określono termin zapłaty należności w wysokości 17.000,00 zł na dzień 4 października, a zapłacono 8 dni później – 12 października 2016 roku. Natomiast w zakresie umowy z dnia 9 września 2016 roku, jeden z nabywców dokonał zapłaty należności w kwocie 600,00 zł już po podpisaniu aktu notarialnego, tj. w dniu 22 września 2016 roku. Podobną nieprawidłowość stwierdzono także sprawdzając procedurę przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, gdzie w jednym przypadku płatność zgodnie z decyzją miała nastąpić w terminie 14 dni od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna, czyli do dnia 4 stycznia 2017 roku. Należność została zapłacona przez jednego z nabywców w kwocie 1.762,90 zł w dniu 9 stycznia 2017 roku.
3. W odniesieniu do terminowości uiszczania opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego przez wybranych 13 osób fizycznych za 2016 rok - stwierdzono, że w badanej próbie 9 osób dokonało zapłaty po terminie. Jednostka naliczyła i pobrała odsetki ustawowe, jednak w 5 przypadkach w nieprawidłowych wysokościach, tj. w 4 za mało i w 1 przypadku - za dużo. Jak wyjaśniono, powyższe jest związane z tym, że w wezwaniach do zapłaty ujęta była kwota zaległej opłaty i odsetki naliczone na dzień wystawienia wezwania, natomiast zapłata dokonywana była w terminach późniejszych i stąd odsetki winny być zapłacone w wyższej wysokości.
4. Sprawdzając prowadzenie przez Gminę Miejską Pabianice działań względem osób zalegających z zapłatą czynszu najmu, dzierżawy i opłat z tytułu użytkowania wieczystego stwierdzono, że jeden z użytkowników wieczystych (osoba fizyczna) posiadał zaległość w łącznej wysokości 609.346,00 zł. Wynikała ona z umowy użytkowania wieczystego zawartej w formie aktu notarialnego nr rep. A 355/2006 z dnia 18 stycznia 2006 roku. W ww. umowie znajdował się zapis, w którym użytkownik wieczysty zobowiązał się do rozpoczęcia budowy w terminie dwóch lat i jej zakończenia w terminie 4 lat od dnia podpisania aktu notarialnego. Ze względu na niedotrzymanie ww. terminu Prezydent Miasta Pabianic decyzją z dnia 31 października 2011 roku ustalił dodatkową opłatę roczną w wysokości 20% wartości nieruchomości gruntowej na kwotę 243.738,40 zł plus stosowne odsetki. Ponadto decyzją z dnia 23 stycznia 2012 roku ustalono dodatkową opłatę roczną w wysokości 30% wartości nieruchomości gruntowej z tytułu niedotrzymania terminu rozpoczęcia budowy w wysokości 365.607,60 zł. W dniu 29 czerwca 2012 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi wydał wyrok oddalający skargę ww. osoby fizycznej. Podobnej treści wyrok względem tej samej osoby zapadł w dniu 30 października 2014 roku. Gmina Miejska Pabianice wystawiła dwa tytuły wykonawcze nr BFN-3162.1.2015 i nr BFN-3162.2.2015 (oba z dnia 11 lutego 2015 roku) w zakresie kwoty zaległości 243.738,40 zł i 365.607,60 zł, przekazane Naczelnikowi Urzędu Skarbowego w Pabianicach. Do dnia zakończenia kontroli Gmina Miejska Pabianice nie

wyegzekwowała ww. należności. Jak poinformowano kontrolujących, ww. użytkownik prawo użytkowania wieczystego gruntu przeniósł na rzecz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, która rozpoczęła na nim stosowną budowę.

W zakresie wydatków osobowych

Stwierdzono naliczenie i wypłacenie diet dla 11 radnych za listopad 2016 roku w nieprawidłowej wysokości. W jednym przypadku było to spowodowane błędnym dokonaniem odliczeń za nieobecności na sesji Rady Gminy lub komisji. Radny powinien otrzymać dietę w wysokości 330,00 zł, natomiast wypłacono ją w kwocie 550,00 zł. W pozostałych przypadkach nieprawidłowe obliczenie diet zostało spowodowane przyjęciem niewłaściwej daty zmiany na funkcjach przewodniczących i wiceprzewodniczących komisji. Do wyliczeń przyjęto, że zmiana nastąpiła w dniu 17 listopada, podczas gdy faktycznie zmiana nastąpiła w dniu 8 listopada 2016 roku na mocy uchwały nr XXXI/416/16 Rady Miejskiej w Pabianicach. Z powodu tej omyłki łącznie wypłacono radnym diety w zawyżonej wysokości o 358,00 zł. Nieprawidłowości skorygowano w trakcie kontroli RIO w Łodzi.

W zakresie udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji

1. Stwierdzono przypadki naruszenia art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 2171 ze zm.), zgodnie z którym - postanowienia umowy zastrzegające na wypadek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub ogłoszenia upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły, są nieważne, np. w § 12 ust.1 pkt 1 lit. a umowy nr 5/R/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku (STRABAG Sp. z o.o.) znajduje się następujący zapis: *„Zamawiający może odstąpić od umowy gdy zostanie ogłoszona upadłość wykonawcy”*.
2. Nie dokonano kontrasygnaty aneksów nr 1/2014 z dnia 8 września 2014 roku oraz nr 2/2014 z dnia 17 października 2014 roku do umowy nr 4/R/14 z dnia 7 lipca 2014 roku, zawartej z Antonim Jędraszkiem, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą PPHU BUD-HAD Antoni Jędraszek na wykonanie robót budowlanych, na mocy których zwiększono wynagrodzenie wykonawcy. Zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.
3. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wybór wykonawcy inwestycji pn. „Przywrócenie zdolności retencyjnej zbiorników wodnych na terenie Miejskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Pabianicach” zostało wszczęte w dniu 1 lipca 2015 roku. W toku postępowania pismami z dnia 21 lipca 2015 roku wezwano niektórych wykonawców do uzupełnienia dokumentów/złożenia wyjaśnień w terminie do dnia 24 lipca 2015 roku, do godz. 12.00. W piśmie skierowanym do wykonawców, którzy złożyli ofertę nr 1 (konsorcjum: Przedsiębiorstwo Inżynieryjne INMEL Sp. z o.o., Zakład Robót Inżynieryjno-Melioracyjnych INMEL Zbigniew Jabłoński) wskazano, że

„Zamawiający na podstawie art. 26 ust. 4 wzywa do złożenia wyjaśnienia poprzez odpowiedź, czy w zakresie wykonanych wymaganych robót (w minimum jednej) były także roboty związane z wykonywaniem ścianek szczelnych powyżej o długości powyżej 200 mb. W przypadku negatywnej odpowiedzi Zamawiający na podstawie art. 26 ust. 3 ww. ustawy, wzywa do uzupełnienia treści oferty o odpowiednie dokumenty. (...). Złożenia wyjaśnień i/lub uzupełnienia dokumentów, prosimy dokonać w nieprzekraczalnym terminie do 24.07.2015r. do godziny 12.00 pod rygorem wykluczenia z postępowania przetargowego. Przypominamy, iż uzupełnione dokumenty winny być wniesione w takiej samej formie jak to wymagano w SIWZ (dokumenty winny być opatrzone oryginalnym podpisem lub potwierdzone za zgodność z oryginałem). Dopuszczalną formą przedłożenia dokumentów jest ich przesłanie drogą faxową z jednoczesnym dostarczeniem korespondencji w formie oryginału do siedziby Zamawiającego”. Wykonawcy, którzy złożyli ofertę nr 1 dokonali m.in. uzupełnienia wykazu robót wraz z dokumentami potwierdzającymi należyte wykonanie w dniu 22 lipca 2015 roku (faksem) oraz 27 lipca 2015 roku (pisemnie).

Zgodnie z art.36 ust.1 pkt 7 ustawy Prawo zamówień publicznych, specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawiera co najmniej informacje o sposobie porozumiewania się zamawiającego z wykonawcami oraz przekazywania oświadczeń lub dokumentów, a także wskazanie osób uprawnionych do porozumiewania się z wykonawcami. Stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy, w postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania. Oświadczenia lub dokumenty potwierdzające spełnianie: [1] warunków udziału w postępowaniu, [2] przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego – zamawiający wskazuje w ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do składania ofert. W ust. 2 wskazano natomiast, że Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, rodzaje dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy, oraz formy, w jakich dokumenty te mogą być składane, mając na uwadze, że potwierdzeniem spełniania warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia może być zamiast dokumentu również oświadczenie złożone przed właściwym organem, potwierdzeniem niekaralności wykonawcy może być w szczególności informacja z Krajowego Rejestru Karnego, a potwierdzeniem, że oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego może być w szczególności zaświadczenie podmiotu uprawnionego do kontroli jakości oraz że formy dokumentów powinny umożliwiać udzielanie zamówień również drogą elektroniczną, a także potrzebę zapewnienia ochrony informacji niejawnych, w przypadku zamówień wymagających tych informacji, związanych z nimi lub je zawierających, w sposób określony w przepisach o ochronie informacji niejawnych.

W § 1 ust.1 ówczesnego obowiązującego rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2013 roku sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy oraz form, w jakich te dokumenty mogą być

składane (Dz.U. z 2013 r. poz. 231) wskazano, że w celu oceny spełniania przez wykonawcę warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy, zamawiający może żądać następujących dokumentów tam enumeratywnie wskazanych. Nie ulega zatem wątpliwości, że przedmiotem wezwania z dnia 21 lipca 2015 roku były m.in. dokumenty objęte powołanym przepisem.

Zgodnie z § 7 ust.1 powołanego rozporządzenia, dokumenty powinny być składane w oryginale lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez wykonawcę. W przypadku składania elektronicznych dokumentów powinny być one opatrzone przez wykonawcę bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Mając na uwadze powyższe, to uznać należy, iż w przewidzianej ww. rozporządzeniem formie dokumenty zostały złożone w dniu 27 lipca 2015 roku, zatem – wykonawca podlegał wykluczeniu na podstawie art.24 ust.2 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, czego zamawiający zaniechał.

Powyższe stanowisko jest także prezentowane w orzecznictwie Krajowej Izby Odwoławczej, np. w wyroku z dnia 29 lutego 2012 roku¹⁶ (sygn. akt KIO/344/2012), oraz w orzecznictwie sądów powszechnych, np. wyrok z dnia 26 marca 2015 roku Sądu Okręgowego w Kaliszu (sygn. akt II Ca 675/14)¹⁷: „*Podkreślenia wymaga, że sama ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje dla określonych czynności oraz dokumentów odrębne formy. Systematyzując je należy wskazać, że ustawodawca przewidział odrębną formę dla oferty i jej załączników, odrębnie dla oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału wykonawcy oraz pełnomocnictw, a wreszcie odrębną formę dla oświadczeń, wniosków, zawiadomień i informacji. I tak dla:*

- *oferty (tj. formularza i jej załączników) – art.82 ust.2 p.z.p. Zastrzeżona została dla niej forma pisemna albo, za zgodą zamawiającego, forma elektroniczna, tj. opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu;*
- *oświadczeń i dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu oraz pełnomocnictw – art. 25 ust. 1 i art. 26 ust. 1 p.z.p. Forma ich została przewidziana w przepisie wykonawczym, tj. § 7 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 19.02.2013 r. w sprawie rodzaju dokumentów [...]. Składane są w oryginale lub w kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem przez wykonawcę. W przypadku składania elektronicznych dokumentów powinny być one opatrzone przez wykonawcę bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zamawiający w odniesieniu do tych dokumentów nie ma uprawnienia do wyboru ich formy, lecz żądania przedstawienia oryginału lub notarialnie poświadczonej kopii dokumentu i to wyłącznie wtedy, gdy złożona kopia dokumentu jest nieczytelna lub budzi wątpliwości co do jej prawdziwości;*
- *oświadczeń, wniosków, zawiadomień oraz informacji zamawiającego i wykonawcy. Jest to trzecia forma przewidziana w art.27 ust.1 p.z.p. wyłącznie*

¹⁶www.uzp.gov.pl;

¹⁷https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/25764/wyrok_26_03_2015_II_Ca_675_14.pdf

dla tych czynności nie objętych przedmiotem art.25 ust.1 i art.26 ust.1 p.z.p. Przekazywane są, zgodnie z wyborem zamawiającego, pisemnie, faksem lub drogą elektroniczną. Wyboru jedynie co do formy tych czynności zamawiający dokonuje w SIWZ.

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

Wykluczeniu podlegał także wykonawca, który złożył ofertę nr 7 (Przedsiębiorstwo Transportu i Sprzętu Budowlanego S.A.) Podmiot został wezwany do złożenia wyjaśnień lub uzupełnienia dokumentów w terminie do dnia 24 lipca 2015 roku, godz. 12.00. Złożone wyjaśnienia wpłynęły do zamawiającego w dniu 27 lipca 2015 roku, tj. po terminie wskazanym w wezwaniu. Wykonawca twierdził, że wezwanie z dnia 21 lipca 2015 roku otrzymał tylko listownie w dniu 27 lipca 2015 roku. Z dokumentów przedłożonych kontrolującym wynikało, że takie wezwanie zostało także przekazane faksem w dniu 21 lipca 2015 roku, godz. 14.50 na wskazany nr faksu w ofercie (status operacji – OK). Zamawiający dopuszczał porozumiewanie się za pomocą faksu.

4. Pismem z dnia 21 lipca 2015 roku skierowanym do wykonawcy, który złożył ofertę nr 5 (Zakład Budownictwa i Melioracji Wodnych OSTROGA L. Bachor, B. Ciechanowski) wskazano, że „w związku z brakiem wskazania przez Państwa w formularzu ofertowym udzielonego okresu gwarancji jakości wykonanych prac przyjmuje się, iż wynosi on tyle co wymagany minimalny okres, tj. 36 miesięcy licząc od dnia końcowego odbioru wykonanych prac”. W ocenie RIO w Łodzi oferta podlegała odrzuceniu na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. treść oferty nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Zgodnie z punktem 3.6 SIWZ - wykonawcy na wykonane roboty mieli udzielić zamawiającemu minimum 36-miesięcznej gwarancji na zrealizowany przedmiot zamówienia. Wykonawcy mogli wydłużyć ten okres do 60 miesięcy (długość gwarancji była jednym z kryteriów oceny ofert). Wobec braku deklaracji wykonawcy, co to okresu jej trwania, zamawiający nie miał uprawnień, by dokonywać oświadczenia woli za wykonawcę.

Naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych, o którym mowa w punktach 3 i 4, nie wpłynęło na wynik postępowania.

5. W dniu 1 października 2015 roku komisja składająca się z pracowników Wydziału Inwestycji i Eksploatacji, wykonawcy oraz inspektora nadzoru autorskiego i inwestorskiego, ustaliła wprowadzenie zmian w zakresie wykonywanych prac, tj. wykonanie wyspy ekologicznej na zbiorniku nr 2 oraz powiększenie i ukształtowanie górki saneczkowej znajdującej się na terenie

Ośrodka – w ramach ryczałtowego wynagrodzenia umownego wykonawcy. Ponadto stwierdzono konieczność rozszerzenia zakresu prac objętych umową o następujące roboty: [1] naprawa konstrukcji żelbetowej i nawierzchni mostu pomiędzy zbiornikiem nr 1 i nr 2; [2] rozbiórkę istniejącego mostka pomiędzy zbiornikiem nr 2 i nr 3 wraz z budową przepustu rurowego w miejscu rozebranej konstrukcji. Na tę okoliczność spisano protokół konieczności.

W uzasadnianiu wykonania ww. robót wskazano: [1] „Ogłędziny dokonane po spuszczeniu wody ze zbiorników i odsłonięciu całości konstrukcji mostu wykazały dużą degradację elementów żelbetowych i nawierzchni (ubytki betonu, odsłonięte zbrojenie konstrukcji, znaczne zużycie nawierzchni). Należy zabezpieczyć zbrojenie przed dalszym działaniem korozji, uzupełnić ubytki elementów betonowych konstrukcji mostu zaprawami PCC, wykonać nowy gzyms żelbetowy, pomalować całość konstrukcji mostu, wykonać nową nawierzchnię mostu z mas MMA, zamontować nową balustradę stalową mostu”. [2] „W PB przewidziano istniejący mostek do adaptacji, jednak po odsłonięciu konstrukcji zdecydowano, że z względów ekonomicznych, o jego rozbiórce i wybudowanie w jego miejsce przepustu rurowego Φ 800 z przyczółkami żelbetowymi”.

Aneks nr 1 z dnia 8 października 2015 roku zwiększono zakres prac objętych umową nr 5/R/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku (STRABAG Sp. z o.o.) o roboty ujęte w protokole konieczności. Dokonano również zwiększenia wynagrodzenia umownego – w drodze negocjacji – o 111.439,61 zł, do kwoty 2.583.329,59 zł. Aneks został zawarty przez Prezydenta Miasta Pabianic przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta.

W umowie¹⁸ zawartej z wykonawcą (STRABAG Sp. z o.o.) wskazano, że „...w przypadku zaistnienia konieczności rozszerzenia zakresu rzeczowego robót w trakcie realizacji przedmiotu niniejszej umowy, Zamawiający udzieli Wykonawcy zamówień uzupełniających w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo Zamówień Publicznych, po określeniu ich wartości w drodze negocjacji pomiędzy stronami, w oparciu o przygotowane przez Wykonawcę kosztorysy bazujące na średnich stawkach regionalnych SEKOCENBUD, aktualnych dla okresu realizacji robót”. Dalej zapisano, że „Zamawiający przewiduje zmiany zawartej umowy w stosunku do treści oferty oraz terminu realizacji zamówienia w przypadku rozszerzenia zakresu rzeczowego robót w trakcie realizacji przedmiotu niniejszej umowy w związku z udzieleniem Wykonawcy zamówień uzupełniających w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust.1 pkt 6 ustawy – Prawo zamówień publicznych”.

Zauważać należy, że udzielenie zamówień uzupełniających w trybie z wolnej ręki jest odrębnym postępowaniem uregulowanym w art. 68 w zw. z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy - w brzmieniu obowiązującym przed dniem 28 lipca 2016 roku, zamawiający mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielenia, w

¹⁸ Zapis zawarty we wszystkich umowach na realizację inwestycji, które zostały objęte kontrolą RIO w Łodzi.

okresie 3 lat od udzielenia zamówienia podstawowego, dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień uzupełniających, stanowiących nie więcej niż 50% wartości zamówienia podstawowego i polegających na powtórzeniu tego samego rodzaju zamówień, jeżeli zamówienie podstawowe zostało udzielone w trybie przetargu nieograniczonego lub ograniczonego, a zamówienie uzupełniające było przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu dla zamówienia podstawowego i było zgodne z przedmiotem zamówienia podstawowego. Stosownie natomiast do art. 140 ust. 1 ustawy, zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie, toteż, w ocenie RIO w Łodzi, zamawiającemu nie przysługuje możliwość rozszerzenia zakresu przedmiotu zamówienia w ramach już zawartej umowy o udzielenie zamówienia publicznego. Realizacja zamówień uzupełniających winna zostać zlecona na podstawie odrębnej umowy.

W ocenie Izby, na roboty objęte protokołem konieczności z dnia 1 października 2015 roku należałoby udzielić zamówienia dodatkowego. Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy - w brzmieniu sprzed dnia 28 lipca 2016 roku, zamawiający mógł udzielić zamówienia z wolnej ręki w przypadku udzielania dotychczasowemu wykonawcy usług lub robót budowlanych zamówień dodatkowych, nieobjętych zamówieniem podstawowym i nieprzekraczających łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia, niezbędnych do jego prawidłowego wykonania, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów lub wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego. Roboty objęte przedmiotowym protokołem konieczności nie stanowiły robót objętych przedmiotem zamówienia podstawowego, który został opisany w dokumentacji technicznej.

6. W dniu 16 grudnia 2015 roku komisja składająca się z pracowników Wydziału Inwestycji i Eksploatacji, wykonawcy oraz inspektora nadzoru autorskiego i inwestorskiego, ustaliła wprowadzenie zmian w zakresie wykonywanych prac, tj. wykonanie nabrzeża ze ścianki szczelnej z grodziec stalowych długości $l = 8,0/12,0$ m (grodzica długości 12,0 m zabijana jako co trzecia) na odcinku 88,0 mb od strony płn.-zach. zbiornika nr 1. Ponadto stwierdzono konieczność: [1] wyciągnięcia i ponownego wbicia zamontowanych grodziec stalowych $l = 8,0$ m (23 szt.); [2] rozbiórki schodów ceglano-betonowych i nawierzchni z trylinki przy zbiorniku nr 1 wraz z profilowaniem skarpy w miejscu rozebranych elementów. Na tę okoliczność spisano protokół konieczności.

W uzasadnianiu wykonania ww. robót wskazano: [1] „Przy zabijaniu ścianki szczelnej z grodziec stalowych $l = 8,0$ m stwierdzono warunki gruntowo-wodne inne, niż założono w projekcie – grunt podmokły mało stabilny. Po wykonaniu powtórnych badań geologicznych podłoża podjęto decyzję o konieczności zwiększenia wytrzymałości ścianki płn.-zach. nabrzeża zbiornika nr 1 poprzez wydłużenie co trzeciej grodzicy z 8,0 m² do 12,0 m na odcinku 88,0 mb”.

[2] „Z uwagi na zły stan techniczny schodów podjęto decyzję o ich rozbiórce wraz z nawierzchnią trylinki oraz ukształtowanie skarpy ziemnej, co pozwoli na dowolne, późniejsze zagospodarowanie. Odstąpienie od odtworzenia schodów wynika z planowanych prac rewitalizacyjnych obejmujących cały teren MOSiR”.

Aneks nr 3 z dnia 18 stycznia 2016 roku zwiększono zakres prac objętych umową nr 5/R/15 z dnia 13 sierpnia 2015 roku o roboty ujęte w protokole konieczności. Dokonano również zwiększenia wynagrodzenia umownego o 108.826,96 zł, do kwoty 2.692.156,55 zł. Aneks został zawarty przez Prezydenta Miasta Pabianic przy kontrasygnacie Skarbnika Miasta.

Przedmiot zamówienia podstawowego obejmował m.in. wbijanie grodzic o długości 8,0 m. W wyniku ustaleń komisji stwierdzono konieczność ich wyciągnięcia i ponownego ich wbicia, co miało związek z małą stabilnością gruntu. Zauważyć należy, że za realizację przedmiotu zamówienia przewidziano wynagrodzenie ryczałtowe, co oznacza, że przyjmujący zamówienie nie może żądać podwyższenia wynagrodzenia, chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru lub kosztów prac (art. 632 Kodeksu cywilnego). Prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia wymagało wbicia grodzic w sposób umożliwiający prawidłową realizację przedmiotu zamówienia. Skoro prawidłowe wykonanie przedmiotu zamówienia wymagało od wykonawcy wyciągnięcia i ponownego wbicia grodzic, nie może on żądać podwyższenia wynagrodzenia za te roboty. Koszt tych robót – 26.072,06 zł.

7. W dniu 14 kwietnia 2014 roku Miasto Pabianice, reprezentowane przez Prezydenta Miasta Pana Zbigniewa Dychto, przy kontrasygnacie Skarbnika Pani Elżbiety Pluty, zawarło umowę nr 2/P/14 z Panem Tomaszem Rzepkowskim, prowadzącym działalność gospodarczą pod firmą TOLOS arch. Tomasz Rzepkowski (95-200 Pabianice, ul. Widzewska 100), na wykonanie prac projektowych obejmujących projekt pn. „Przebudowa budynku II Oddziału Żłobka Miejskiego w Pabianicach (ul. Moniuszki 146) wraz z dociepleniem” za wynagrodzeniem w kwocie 20.295,00 zł. Termin realizacji umowy – do dnia 16 maja 2014 roku.

Protokolarnego odbioru przedmiotu umowy dokonano w dniu 21 maja 2014 roku. Ze strony zamawiającego protokół podpisał Naczelnik Wydziału Inwestycji i Eksploatacji. Zgodnie z §2 ust. 2 umowy, za termin wykonania przedmiotu umowy uznaje się datę podpisania protokołu – roboty zostały wykonane z naruszeniem terminu (5 dni). Nie naliczono i nie pobrano kary umownej w wysokości 412,50 zł (0,5% wynagrodzenia netto x 5 dni; 0,5% x 16.500,00 zł x 5).

8. W dniu 10 marca 2015 roku zostało wszczęte postępowanie pn. „Przebudowa istniejącego budynku II Oddziału Żłobka Miejskiego wraz z dociepleniem (etap II)”. W toku postępowania pismami z dnia 2 kwietnia 2015 roku wezwano niektórych wykonawców do uzupełnienia dokumentów/złożenia wyjaśnień w terminie do dnia 7 kwietnia 2015 roku, do godz. 12.00.

Wykonawca, który złożył ofertę nr 2 (P.H.B. ZAMBUD II Bartłomiej Biniek) dokonał uzupełniania m.in. wykazu robót wraz z dokumentami potwierdzającymi należyte wykonanie w dniu 3 kwietnia 2015 roku (faksem)

oraz 8 kwietnia 2015 roku (pisemnie) i podlegał wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Analizę prawną obowiązujących w powyższym zakresie przepisów wraz z przywołaniem orzecznictwa zawarto we wcześniejszej części wystąpienia pokontrolnego.

Ponadto wykonawcę, który złożył ofertę nr 1 (Usługi Remontowo-Budowlane W. Rzeźnik), wezwano o uzupełnienie wypełnionego harmonogramu rzeczowo-finansowego. Z uwagi na pomocniczy charakter harmonogramu, co zamawiający wskazał wprost w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wzywanie o taki dokument nie znajdowało podstawy prawnej w obowiązującym wówczas stanie prawnym.

Naruszenie przepisów o zamówieniach publicznych nie wpłynęło na wynik postępowania.

W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji

1. Miasto dokonało ubezpieczenia własnego majątku oraz gminnych jednostek organizacyjnych na rok 2016 w następujących towarzystwach ubezpieczeniowych: Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A. w Warszawie; Sopockie Towarzystwo Ubezpieczeń ERGO HESTIA S.A. w Sopocie; Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji WARTA w Warszawie. W przypadku 9 polis na 18 skontrolowanych stwierdzono wniesienie składek na rzecz ubezpieczycieli po upływie umownego terminu. Przekroczenie terminu płatności wynosiło: 112 dni w przypadku 5 polis, 21 dni – w przypadku 1 polisy, 20 dni – w przypadku 1 polisy oraz 1 dzień – w przypadku 2 polis.
2. Stwierdzono, że w dniu 5 grudnia 2016 roku przewodniczący stałej komisji ds. likwidacji środków trwałych wystąpił do Prezydenta Miasta Pabianic z wnioskiem o wyrażenie zgody na fizyczną likwidację środków trwałych niskocennych, wymienionych w załączniku nr 1 do protokołu nr KPM-I.2613.2.1.2016, poprzez przekazanie sprzętu firmie uprawnionej do recyklingu. Komisja likwidacyjna stwierdziła, że środki trwałe ze względu na długoletnią eksploatację uległy uszkodzeniu i nie nadają się do naprawy. Na podstawie protokołu LT nr KPM-I.2613.2.1.2016 z dnia 5 grudnia 2016 roku, Wydział Finansowo-Księgowy poleceniem księgowania nr 152650 z dnia 8 grudnia 2016 roku zmniejszył stan pozostałych środków o kwotę 7.377,00 zł, księgując operację na kontach: Wn 072 i Ma 013-00-001 (nr rej.292/23). Do dnia zakończenia kontroli niniejszego zagadnienia, tj. 17 marca 2017 roku, kontrolującym nie przedłożono zaświadczenia potwierdzającego przekazanie ww. sprzętu do recyklingu.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Prezydenta o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich

występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. W umowach na wykonanie bankowej obsługi budżetu Miasta Pabianice wskazywać dokładny termin jej obowiązywania (dzień miesiąc rok).
2. Ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego zamieszczać w Biuletynie Zamówień Publicznych, bądź przekazywać Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej w celu publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej - nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, stosownie do postanowień wynikających z art.95 ust.1 i 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm.).
3. Zapewnić zamykanie ksiąg rachunkowych prowadzonych dla Urzędu Miejskiego w Pabianicach do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym, stosownie do przepisów § 18 ust.3 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. W przyjętych zasadach rachunkowości opisać sposób wyodrębnienia w ewidencji księgowej ewentualnych zobowiązań wymagalnych, stosownie do wymogów określonych w art.8 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości oraz w § 15 ust.1 pkt 5 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.
5. Zapewnić przestrzeganie art.44 ust.3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.
6. Zobowiązać pracowników odpowiedzialnych za zwrot wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy do przestrzegania przepisów art.151 ust.1-3 ustawy Prawo zamówień publicznych.
7. Uzupełnić załącznik nr 1 do „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych i kontroli finansowej”, wprowadzonej w życie zarządzeniem nr 221/2012/P Prezydenta Miasta Pabianic z dnia 28 września 2012 roku, poprzez wskazanie terminu rozliczenia zaliczek pobranych przez pracowników Urzędu.
8. Zobowiązania zaciągać do wysokości kwot wydatków ustalonych w uchwale budżetowej, zgodnie z art. 60 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (w zakresie zobowiązań podlegających zapłacie w danym roku budżetowym).

9. Zobowiązania na podstawie umów wieloletnich związanych z realizacją przedsięwzięć zaciągać w ramach limitów przewidzianych dla przedsięwzięć w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z art. 226 ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych.
10. Wyjaśnić prawidłowość opodatkowania podatników podatku od nieruchomości, o których mowa w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego. Szczegółowo poinformować Izbę o działaniach podjętych przez organ podatkowy w stosunku do każdego z ww. podatników, jak również o dokumentach, które w wyniku działań organu podatkowego, zostały złożone przez podatników.
11. Odpisu kwoty zobowiązania podatkowego dokonywać po doręczeniu podatnikowi decyzji o jego umorzeniu (umorzeniu zaległości podatkowej).
12. Przestrzegać 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.
13. W przypadku, gdy użytkownik wieczysty nie realizuje zapisów umowy lub postępuje niezgodnie z jej postanowieniami, rozważyć możliwość rozwiązania umowy zgodnie z zapisami w niej zawartymi, a także wziąć pod uwagę przepisy art.33 ust.3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którymi - właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkownika wieczystego przed upływem ustalonego okresu, stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie.
14. Prawidłowo obliczać i wypłacać diety dla radnych, w szczególności potrącać z tytułu nieobecności radnego na sesjach i posiedzeniach komisji dokonywać w sposób zgodny z zasadami określonymi w uchwale oraz przyjmować właściwą datę zmiany funkcji pełnionych przez radnych, od których zależy wysokość diety.
15. W umowach zawieranych z wykonawcami nie zamieszczać zapisów naruszających art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe.
16. Zapewnić dokonywanie kontrasygnaty czynności prawnych, które mogą spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, stosownie do art. 46 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym.
17. Wykluczać z postępowania wykonawców, którzy nie wykazali spełnienia warunków udziału w postępowaniu.
18. Odrzucać oferty niezgodne z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stosownie do art. 89 ust.1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.
19. Zwiększyć nadzór nad komórką organizacyjną zajmującą się sprawami z zakresu zamówień publicznych oraz realizacji inwestycji.
20. Zapewnić prawidłowe udokumentowanie przeprowadzonych czynności związanych z likwidacją składników majątkowych jednostki.

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

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

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

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

Do wiadomości:

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