

Łódź, dnia 15 czerwca 2018 roku

Pan  
Paweł Osiewała  
Prezydent Sieradza

WK – 602/23/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Prezydenta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Sieradzu<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2016 roku i III kwartałów 2017 roku i lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sporządzania sprawozdań finansowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z majątku; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

**I.**

#### **W zakresie uregulowań wewnętrznych**

W wyniku kontroli ustalono, że jednostka powinna uzupełnić dokumentację opisującą zasady (politykę) rachunkowości, w celu spełnienia wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 ppkt b i c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.), czyli o wykaz

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 4 grudnia 2017 roku – 9 marca 2018 roku. Protokół podpisany został w dniu 24 kwietnia 2018 roku.

zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i procesach przetwarzania danych, oraz w zakresie opisu systemu informatycznego o wykaz procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania.

### **W zakresie kontroli wewnętrznej**

1. W czterech przypadkach stwierdzono brak sprawdzenia list płac pod względem formalnym i rachunkowym. Powyższe naruszało postanowienia rozdziału V Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo – księgowych, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 176/2016 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 16 sierpnia 2016 roku wprowadzającego instrukcję regulującą gospodarkę finansową, zgodnie z którą dowody księgowe powinny być sprawdzone pod względem:
  - merytorycznym, co polega na ustaleniu rzetelności ich danych, celowości, gospodarności i legalności operacji gospodarczych, wyrażonych w dowodach oraz stwierdzeniu, że wystawione zostały przez właściwe jednostki,
  - formalno – rachunkowym, co polega na ustaleniu, że wystawione zostały w sposób technicznie prawidłowy, zawierają wszystkie elementy prawidłowego dowodu, i że ich dane liczbowe nie zawierają błędów arytmetycznych.

### **W zakresie ewidencji i sprawozdawczości**

1. Na koniec 2016 roku nie ujęto rozliczonych kwot dotacji na koncie 810 – dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje, pozostawiając jednocześnie saldo na koncie 224. Rozliczone dotacje w części uznanej za wykorzystane i rozliczone podlegały przeksięgowaniu na konto 810, na co wskazywał opis zasad funkcjonowania konta 224 sformułowany 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 2017 r., poz. 760). Ponadto w opisie konta 224 brak było zapisów dotyczących możliwości wystąpienia salda na koniec roku na tym koncie. Zgodnie z przepisami powołanego rozporządzenia - konto 224 służyło do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich. Na stronie Ma konta 224 należało ujmować w szczególności wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810. Rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, powinno zostać zaewidencjonowane na koncie 221. Konto 224

to konto rozliczeniowe i na koniec okresu nie wykazuje salda, gdyż w ciągu okresu następuje rozliczenie operacji gospodarczych ujmowanych na tym koncie. Należy wskazać, że powyższe rozporządzenie zostało z dniem 1 stycznia 2018 roku uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 roku poz. 1911). W załączniku nr 3 do rozporządzenia z dnia 13 września 2017 roku znajdują się analogiczne regulacje dotyczące konta 224, jak w załączniku nr 3 uchylonego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.

2. W kontrolowanej jednostce nie ewidencjonowano na koncie 130 wpływów z dochodów realizowanych przez Urząd Miasta. Należy zaznaczyć, że w zakresie gromadzenia dochodów jednostka nie wyodrębniła rachunku bankowego dla Urzędu i rolę tę pełnił rachunek budżetu, który był jednocześnie rachunkiem dochodów Urzędu Miasta. W związku z powyższym należy wskazać, że ewidencja dochodów Urzędu Miasta (wraz z należnym podatkiem VAT) w księgach rachunkowych Urzędu Miasta była niezgodna zarówno z uregulowaniami wewnętrznymi jednostki w tym zakresie, jak również z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Powyższe księgowania nie odzwierciedlały faktycznego przebiegu operacji, przede wszystkim poprzez zaniechanie stosowania do ewidencji operacji w zakresie dochodów budżetowych konta 130 – Rachunek bieżący jednostki. Kierownik Referatu Finansowo Budżetowego wyjaśniła, że w ewidencji Urzędu Miasta konto 130 jest wykorzystywane tylko w zakresie ewidencji wydatków budżetowych, tj. ewidencji operacji odbywających się na wyodrębnionym rachunku bankowym wydatków. Natomiast w zakresie dochodów, które są gromadzone bezpośrednio na rachunku bankowym budżetu, nie ewidencjonuje się operacji na koncie 130, lecz jedynie w ewidencji budżetu na koncie 133.

W wyniku kontroli ustalono, że pominięcie konta 130 przy ewidencji operacji związanych z realizowanymi dochodami spowodowało szereg nieprawidłowości ewidencyjnych. Poczynając od ewidencjonowania wpłat dochodów poprzez zapis Wn 720 – Przychody z tytułu dochodów budżetowych Ma 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych, poprzez ewidencjonowanie zwrotów Wn 221 Ma 720, po ewidencjonowanie przekazania podatku VAT do urzędu skarbowego zapisem Wn 225 Ma 221. Ponadto przekazanie podatku VAT do urzędu skarbowego w księgach Urzędu Miasta ewidencjonowano poprzez zapis Wn 221 Ma 225 (zamiast Ma 130) czyli również bez zastosowania konta 130 właściwego do ewidencji operacji na rachunku bankowym. Wszystkie ww. operacje dotyczyły środków pieniężnych i powinny

być ewidencjonowane z zastosowaniem konta 130. W konsekwencji ewidencjonowanie np. wpłat na stronie Wn konta 720 powodowało zmniejszenie przychodów z tytułu dochodów budżetowych, a co za tym idzie przeniesienie w końcu roku na wynik finansowych tylko przychodów, które zostały przypisane, a nie zostały wpłacone przez kontrahentów. Efektem końcowym tej operacji było zmniejszenie wyniku finansowego Urzędu Miasta. Zapisy w zakładowym planie kont Urzędu Miasta były zgodne z ww. rozporządzeniem i właściwie opisywały sposób ewidencji omawianych operacji. Przepisy zawarte w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w opisie zasad funkcjonowania konta 130 wskazywały m.in, że konto 130 może służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W takim przypadku saldo konta 130 w zakresie zrealizowanych wydatków podlega okresowemu przeksięgowaniu na podstawie sprawozdań budżetowych na stronę Ma konta 800, a w zakresie dochodów - na stronę Wn konta 800. Natomiast w opisie do konta 720 zawarto między innymi uregulowania, zgodnie z którymi - na stronie Wn konta 720 ujmuje się odpisy z tytułu dochodów budżetowych, a na stronie Ma konta 720 - przychody z tytułu dochodów budżetowych. W końcu roku obrotowego saldo konta 720 przenosi się na konto 860. Na koniec roku konto 720 nie wykazuje salda.

Przypomnieć należy, że powyższe rozporządzenie zostało z dniem 1 stycznia 2018 roku uchylone i zastąpione przez rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia znajdują się analogiczne regulacje dotyczące konta 130 i 720, jak w uchylonym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku.

3. W związku z brakiem ewidencjonowania operacji w zakresie realizacji dochodów budżetowych na koncie 130 – Rachunek bieżący jednostki, należy zauważyć, że taka sytuacja powodowała niemożność sporządzenia sprawozdania Rb-27S – z wykonania planu dochodów, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wymogami. Stosownie bowiem do § 2 ust. 1 załącznika nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1015) - jednostka samorządu terytorialnego sporządza sprawozdanie jednostkowe z następujących dochodów budżetowych: [1] z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z § 3 ust. 1, oraz pobieranych przez urzędy skarbowe na rzecz jednostek samorządu terytorialnego; [2] dochodów jednostki budżetowej, zgodnie z § 3 ust. 2;

[3] udziałów jednostki samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, przekazanych z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na rachunek budżetu jednostki samorządu terytorialnego; [4] dotacji celowych i subwencji ogólnej otrzymanych z budżetu państwa; [5] dotacji celowych z państwowych funduszy celowych oraz dotacji celowych na zadania realizowane przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie porozumień pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego.

Stosownie do § 6 ust.1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej - jednostka samorządu terytorialnego zobowiązana była sporządzać również sprawozdanie jednostkowe z planu dochodów i jest to sprawozdanie, które obejmuje zarówno dochody budżetu, jak i dochody jednostki budżetowej obsługującej jednostkę samorządu, na co wyraźnie wskazywał również § 2 ust.1 pkt 2 załącznika nr 39 do przedmiotowego rozporządzenia. Dochody jednostki budżetowej należało wykazać w sprawozdaniu jednostkowym jednostki samorządu terytorialnego stosownie do regulacji zawartych w § 3 ust. 2 załącznika nr 39 . Przepis ten określał, że dochody wykonane wykazuje się na podstawie danych księgowości analitycznej dochodów budżetowych do rachunku bieżącego - subkonto dochodów oraz do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą. Kontrolowana jednostka nie ewidencjonując wpłacanych dochodów na koncie 130 sporządzała sprawozdanie Rb-27S niezgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej straciło moc z dniem 13 stycznia 2018 roku, w związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109). Załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia zawiera instrukcję sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy zawarte w załączniku nr 36, w zakresie sporządzania sprawozdania jednostkowego z planu dochodów jednostki samorządu terytorialnego, są analogiczne jak w uchylonym rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku.

4. W wyniku czynności kontrolnych (szczegółowo opisanych w protokole kontroli) ustalono, że jednostka naruszyła § 3 ust. 1 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, który stanowił, że w odpowiednich kolumnach "Saldo końcowe" należało wykazywać należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości netto (należności pozostałe do zapłaty, których termin zapłaty minął i mogą być egzekwowane) oraz nadpłaty (kwoty nadpłacone) ustalone na podstawie danych analitycznych kont podatkowych. W kolumnie "zaległości netto" nie należało wykazywać zaległości płatnych w ratach (jeżeli termin spłaty raty nie minął), odroczonej (w przypadku gdy odroczonej termin płatności nie minął), kwot objętych wstrzymaniem wykonania decyzji na mocy postanowienia organu podatkowego, sądu

administracyjnego lub odrębnych przepisów oraz zaległości objętych postępowaniem ugodowym, układowym lub restrukturyzacyjnym. W konsekwencji, w sprawozdaniach Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, zawyżono „zaległości netto” - za 2016 rok o 69.046,40 zł oraz za III kwartały 2017 roku o 107.444,00 zł.

5. W bilansie jednostki budżetowej oraz w bilansie z wykonania budżetu na dzień 31 grudnia 2016 roku wykazano środki pieniężne w kwocie 672.276,62 zł dotyczące projektu „Pracuj u siebie”.

Urząd Miasta w Sieradzu i budżet Miasta Sieradza posiadają wspólny rachunek bankowy, na którym dokonywane są operacje dotyczące zarówno dochodów Urzędu, jak i budżetu. Dla projektu „Pracuj u siebie” został wyodrębniony rachunek bankowy. W związku z powyższym wskazać należy, że w przypadku zastosowania przez jednostkę memoriałowych zapisów w ewidencji Urzędu i budżetu w zakresie projektu „Pracuj u siebie”, zostałyby wyeliminowany problem salda występującego na koniec 2016 roku na koncie 130-DR-WPŁYWY, na rzecz konta 133. Zastosowanie memoriałowych zapisów na kontach 130 i 133 pozwoliłoby: [1] na wywiązanie się z warunków umowy o dofinansowanie projektu, zgodnie z którymi - kwota dofinansowania, niewydatkowana z końcem roku budżetowego, pozostaje na rachunku bankowym, o którym mowa w umowie - do dyspozycji beneficjenta w następnym roku budżetowym, [2] na rozliczenie z końcem roku konta 130 - rachunek bieżący jednostki, zgodnie z opisem do konta, zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W opisie do konta wskazano, że saldo konta 130 ulega likwidacji przez księgowanie: 1) przelewu środków pieniężnych niewykorzystanych do końca roku, w korespondencji z kontem 223; 2) przelewu do budżetu dochodów budżetowych pobranych, lecz nieprzelanych do końca roku, w korespondencji z kontem 222, [3] na zachowanie zasady budżetowania, określonej w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.), zgodnie z którą - jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

6. W sprawozdaniu Rb-ST, w pozycji środki niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym, wykazano kwotę 0,00 zł. Tymczasem z ewidencji księgowej budżetu i dokumentów źródłowych wynikało, że jednostka posiadała niewykorzystane dotacje na łączną kwotę 11.014,70 zł. W świetle § 22 ust. 1 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniach rocznych należało wykazać

stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych, zgodnych z zapisami w księgowości banku, według stanu na 31 grudnia roku sprawozdawczego. Ponadto, zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia – kierownicy jednostek, byli zobowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

7. W zakresie bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonego za 2016 rok stwierdzono:

- środki pieniężne zgromadzone na wydzielonym rachunku środków na wydatki niewygasające w kwocie 787.867,41 zł (saldo końcowe Wn konta 135) zostały wykazane w aktywach, w pozycji 1.1.2 – Pozostałe środki pieniężne. Środki te powinny zostać wykazane w aktywach, w pozycji 1.1.1 – Środki pieniężne budżetu.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w bilansie z wykonania budżetu wyróżniono pozycję „Środki pieniężne”, która została podzielona na pozycje „Środki pieniężne budżetu” i „Pozostałe środki pieniężne”. Taki podział środków pieniężnych w bilansie z wykonania budżetu został dokonany w celu odróżnienia środków pieniężnych danego budżetu od środków pieniężnych innych budżetów, które czasowo znajdują się w jego zasobach pieniężnych,

- w pozycji II.3 bilansu - Pozostałe należności i rozliczenia, wykazano per saldo konta 222 – Rozliczenie dochodów budżetowych (z przedłożonego kontrolującym zestawienia obrotów i sald dla organu za 2016 rok wynikało, że na dzień 31 grudnia 2016 roku konto 222 wykazywało dwa salda – Wn w kwocie 41.969,16 zł i Ma w kwocie 20,63 zł). Kwota 20,63 zł dotyczyła kapitalizacji odsetek na koniec 2016 roku na rachunku projektu „Pracuj u siebie”. Stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości, wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie można kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych.

8. W sprawozdaniu Rb-NDS, sporządzonym na koniec 2016 roku, jednostka wykazała w pozycji D.1 przychody w wysokości 11.526.925,69 zł, które w całości stanowiły wolne środki z 2015 roku. W sprawozdaniu sporządzonym za I kwartał 2017 roku w pozycji D1 przychody wykazano kwotę 15.220.615,38 zł, która w całości stanowiła wolne środki z 2016 roku. Z powyższego wynikało, że kwota wolnych środków za 2016 rok wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o kwotę 3.693.689,69 zł, pomimo że kontrolowana jednostka nie zaciągała w 2016 roku zobowiązań w postaci

kredytów, pożyczek i nie emitowała papierów wartościowych, z rozliczeń których mogły te środki wystąpić.

Zgodnie z art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych - wolne środki to nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządu terytorialnego, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

Zatem, zgodnie z obowiązującymi przepisami kategoria ta identyfikowana jest kasowo, a nie poprzez zapisy ewidencyjne i ich zestawienie. Sformułowanie „nadwyżka środków pieniężnych na rachunku” oznacza, że chodzi o faktycznie posiadane przez jednostkę samorządu terytorialnego – według stanu na koniec roku budżetowego – środki pieniężne, mające swe pochodzenie ze ściśle określonego źródła. Nie ma prawnego uzasadnienia do utożsamiania całej kwoty nadwyżki środków na rachunku jednostki samorządu terytorialnego z kwotą wolnych środków.

Takie rozumienie wolnych środków zachowuje spójność z § 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, stosownie do którego, w celu ustalenia nadwyżki lub deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego operacje dotyczące ich dochodów i wydatków są ujmowane w księgach rachunkowych na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych, z wyjątkiem operacji szczególnych określonych w odrębnych przepisach.

Analogiczne rozwiązanie przyjęto w przepisach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarówno wolne środki, jak również nadwyżka budżetowa, identyfikowane są na gruncie podstawowych zasad określających reguły wykonywania budżetu, czyli zasady kasowości i zasady roczności. Wykonanie budżetu, który jest planem rocznym, kończy się np. osiągnięciem nadwyżki budżetowej, identyfikowanej kasowo<sup>2</sup> w ramach środków pieniężnych na rachunku bieżącym jednostki samorządowej. Takie oznaczenie posiadanych na dzień 31 grudnia danego roku środków finansowych nie ulega już zmianie. Brak jest bowiem w ustawie o finansach publicznych i przepisach wykonawczych dotyczących rachunkowości budżetowej podstaw prawnych pozwalających na

---

<sup>2</sup> Czyli jednostka samorządu terytorialnego faktycznie dysponuje tymi środkami pieniężnymi, ich wysokość jest potwierdzona dokumentami bankowymi (z uwzględnieniem stosownych, kasowych, rozliczeń przepływów środków na koniec roku – np. udziały, zwrot dotacji itp.).



zmianę ustalonego w rezultacie określonego sposobu wykonania budżetu oznaczenia środków finansowych. Jeżeli jednostka samorządowa w danym roku nie zaciągała kredytów, pożyczek i nie emitowała papierów wartościowych, a wykonała nadwyżkę budżetową (w kwocie wyższej niż rozchody), to brak jest uzasadnienia do wniosku, że nadwyżka środków pieniężnych na rachunku JST pochodzi z rozliczenia tytułów dłużnych, bo jej źródłem - stosownie do przepisów dotyczących rachunkowości budżetowej - jest rozliczenie faktycznie (kasowo) zrealizowanych wpływów i wydatków dokonanych na bankowych rachunkach budżetów oraz rachunkach bieżących dochodów i wydatków budżetowych jednostek budżetowych (§ 5 ww. rozporządzenia Ministra Finansów).

Zwrócić należy uwagę również na przepisy dotyczące sprawozdawczości budżetowej, które wskazują, że w zakresie wykonania przychody z tytułu nadwyżki z lat ubiegłych wykazuje się w wysokości środków osiągniętych za lata ubiegłe (czyli bez korekt dokonywanych na podstawie zapisów ewidencji bilansowej, w szczególności na koncie 960).

Z uwagi na zamknięcie rachunków roku 2016 i wykonanie w 2017 roku przychodów z tytułu dłużnego (obligacje), zmieniających stan rozliczeń przychodów, RIO w Łodzi odstąpiło od sformułowania wniosku pokontrolnego w powyższym zakresie.

9. Faktury za zakup towarów i usług, które wpływały do jednostki kontrolowanej do 10 lipca 2017 roku obciążały koszty miesiąca czerwca 2017 roku, co stanowiło naruszenie uproszczeń zawartych w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 36/2016 Prezydenta Miasta z dnia 1 marca 2016 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, zgodnie z którymi - faktury za zakup towarów i usług obciążają koszty tego miesiąca, w którym koszty powstały, o ile faktury, rachunki od dostawców wpłynęły do księgowości w terminie do 5 dni po zakończeniu miesiąca którego koszty dotyczą.
10. Na dzień 30 czerwca 2017 roku zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług zostały zawyżona o kwotę 35,67 zł, w związku z ujęciem w czerwcu 2017 roku opłat dotyczących lipca 2017 roku. Powyższym naruszono reguły ustalone w art. 6 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którymi - w księgach rachunkowych jednostki należy ujmować wszystkie osiągnięte i przypadające na ich rzecz przychody i obciążające jednostkę koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego niezależnie od terminu zapłaty oraz do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
11. Na koncie 201 na dzień 30 czerwca 2017 roku wystąpiły przypadki zaksięgowana zobowiązań wynikających z zapłaty wynagrodzenia oraz narzutów z tytułu zawartych umów zlecenia z wykonawcami usług.

Zgodnie z postanowieniami zawartymi w załączniku nr 3a (zakładowy plan kont dla jednostki budżetowej – Urząd Miasta w Sieradzu) do zarządzenia nr 36/2016 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 1 marca 2016 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości - zobowiązania z tytułu

zawartych umów zlecenia winny zostać ujęte na koncie 231 - Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń. Przedmiotowe konto służy do ewidencji rozrachunków z pracownikami i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczonych, zgodnie z odrębnymi przepisami, do wynagrodzeń, a w szczególności należności za pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej i innych umów zgodnie z odrębnymi przepisami.

## **W zakresie dochodów z podatków**

1. Skutki finansowe decyzji wydanych przez organ podatkowy w sprawie rozłożenia na raty płatności zaległości w podatku od nieruchomości wykazane w sprawozdaniu Rb-27S oraz Rb-PDP za 2016 rok zostały zawyżone łącznie o 40.698,00 zł – w sprawozdawczości roku 2016 ujęto skutki finansowe decyzji wydanych przez organ podatkowy w 2015 roku.

Obowiązujące w kontrolowanym okresie przepisy § 3 ust. 1 pkt 11 lit. b Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej stanowiły, że sprawozdanie jednostkowe z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego, należało sporządzić na podstawie danych księgowości podatkowej w sposób następujący: w kolumnie "Skutki decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa, obliczone za okres sprawozdawczy" w zakresie: rozłożenia na raty, odroczenia terminu płatności podatku, zwalniania z obowiązku pobrania bądź ograniczenia poboru - wykazuje się kwoty dotyczące skutków decyzji organów podatkowych za okres sprawozdawczy. Skutki wykazane w tej kolumnie powinny wynikać z decyzji organu podatkowego, zarówno w zakresie bieżących, jak i zaległych należności. W przypadku podjęcia przez organ podatkowy decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty zapłaty podatku bądź zaległości podatkowej, skutki finansowe wynikające z tych decyzji powinny być wykazywane za kolejne okresy sprawozdawcze w roku, w którym została wydana decyzja. Wykazane kwoty nie muszą wynikać z rejestrów przypisów i odpisów. Obecnie obowiązuje w powyższym zakresie Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąca załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 109).

2. Skutki finansowe zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych za 2016 rok, wykazane w sprawozdawczości budżetowej, zostały zawyżone o 19.686,48 zł. Przyczyny nieprawidłowości opisano szczegółowo w protokole kontroli. Ponadto, w konsekwencji niewłaściwie przyjętych do obliczenia zwolnień w podatku od nieruchomości od osób prawnych powierzchni gruntów, które powinny być opodatkowane odpowiednio do klasyfikacji gruntów podatkiem rolnym lub leśnym lub które były zwolnione z podatku od

nieruchomości ustawowo, nastąpiło również zawyżenie skutków obniżenia górnych stawek w podatku od nieruchomości w zakresie niewłaściwie przyjętej podstawy o 8.351,84 zł.

3. W zakresie wymiaru podatku od nieruchomości od osób fizycznych w dwóch przypadkach stwierdzono brak dokumentów jednoznacznie potwierdzających prawidłowość dokonanej zmiany wymiaru podatku:

- (...).<sup>3</sup>
- (...).<sup>4</sup>

W związku z powyższymi ustaleniami zwrócić należy uwagę, że zgodnie z art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.), organ podatkowy winien dokonywać czynności sprawdzających mających na celu ustalenie poprawności formalnej składanych deklaracji, jak również ustalenia stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami. Zgodnie z art. 274a § 2 ww. ustawy - w razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji organ podatkowy może wezwać do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

### **W zakresie dochodów majątkowych**

1. W przypadku zbycia nieruchomości gruntowych na poprawienie warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, jak również w sytuacji sprzedaży lokali mieszkalnych na rzecz ich najemców, jednostka żądała pokrycia kosztów przygotowania ww. nieruchomości do sprzedaży przez nabywców. Wskazana sytuacja dotyczyła sprzedaży:
  - nieruchomości gruntowej oznaczonej numerami działek: 192/9 o powierzchni 0,0060 ha i 192/12 o powierzchni 0,0014 ha, położonej w Sieradzu przy ulicy Ogrodowej (obręb geodezyjny 17), księga wieczysta nr SR1S/00022879/6 i SR1S/00036499/9, gdzie zobowiązano przyszłych nabywców do poniesienia kosztów podziału gruntu w kwocie 1.565,45 zł oraz kosztów operatu szacunkowego w kwocie 300,00 zł;
  - lokalu mieszkalnego przy ulicy Powstańców Warszawy, stanowiącego własność Miasta Sieradza, księga wieczysta nr SR1S/00014604/9 oraz lokalu mieszkalnego przy ulicy Armii Krajowej, stanowiącego własność Miasta Sieradza, księga wieczysta nr SR1S/00035258/1, gdzie zobowiązano

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

przyszłych nabywców lokali do poniesienia kosztów w kwocie 350,00 zł na poczet wykonania operatu szacunkowego określającego wartość danego lokalu.

Obciążenie nabywców kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży było sprzeczne z unormowaniami zawartymi w art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 121 ze zm.), który wskazuje, że to wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, w odniesieniu do gminnego zasobu nieruchomości zapewniają wycenę nieruchomości. Nie istnieją normy prawne umożliwiające dysponentom mienia publicznego przerzucenie kosztów sporządzenia operatu szacunkowego wyceny nieruchomości na potencjalnego nabywcę nieruchomości.

2. W sześciu przypadkach stwierdzono brak aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Ostatnie wypowiedzenia wysokości opłaty z ww. tytułu wystawiono z datą 11 grudnia 2006 roku i 4 grudnia 2007 roku. Zgodnie z art. 77 ust. 1 i 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Jeżeli wartość nieruchomości gruntowej na dzień aktualizacji opłaty rocznej byłaby niższa niż ustalona w drodze przetargu cena tej nieruchomości w dniu oddania jej w użytkowanie wieczyste, aktualizacji nie dokonuje się. W przypadku nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste na cele mieszkaniowe przepis stosuje się w okresie 5 lat, licząc od dnia zawarcia umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste.
3. Zarządzeniem nr 37/2014 z dnia 20 lutego 2014 roku Prezydent Miasta Sieradza podał do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, w trybie przetargu nieograniczonego. Wykaz obejmował nieruchomość położoną w Sieradzu, przy ul. Ks. Jerzego Popiełuszki, oznaczoną numerem działki 195/165, o powierzchni 0,3210 ha, KW nr SR1S/00004532/0, stanowiącą własność Miasta Sieradz. Cena przedmiotowej nieruchomości stanowiła kwotę 509.343,00 zł (w tym VAT).

W zakresie terminu zagospodarowania nieruchomości wskazano: termin rozpoczęcia zabudowy - jeden rok licząc od daty zawarcia umowy notarialnej; termin zakończenia zabudowy (wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym) - 3 lata licząc od daty zawarcia umowy notarialnej.

W treści ogłoszenia z dnia 30 kwietnia 2014 roku o przetargu ustnym nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste ww. nieruchomości zaznaczono, że oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste nastąpi na okres 99 lat (licząc od dnia wpisu tego prawa do księgi wieczystej), w celu wybudowania budynku mieszkalnego wielorodzinnego (z dopuszczeniem

w parterze funkcji usługowej), z parkingiem podziemnym wraz z urządzeniami budowlanymi oraz sieciami infrastruktury technicznej.

Ustalono następujące terminy zagospodarowania nieruchomości: termin rozpoczęcia zabudowy - jeden rok licząc od daty zawarcia umowy notarialnej; termin zakończenia zabudowy (wybudowanie budynku mieszkalnego w stanie surowym zamkniętym) - 3 lata licząc od daty zawarcia umowy notarialnej. Ponadto zastrzeżono, że jeżeli użytkownik wieczysty będzie korzystał z przedmiotowej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności jeżeli nie zabuduje jej zgodnie z ww. warunkami w ustalonym terminie, nastąpi żądanie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego.

Z protokołu przetargu, który odbył się w dniu 11 lipca 2014 roku wynikało, że termin zagospodarowania nieruchomości stanowił - termin rozpoczęcia zabudowy (wybudowania fundamentów) - jeden rok licząc od daty zawarcia w formie aktu notarialnego umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste, a termin zakończenia zabudowy (wybudowanie budynku mieszkalnego w stanie surowym zamkniętym) - 3 lata licząc od daty zawarcia umowy o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste. Ponadto zastrzeżono, że w przypadku uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę, a niedotrzymania któregokolwiek z ww. terminów, użytkownik wieczysty zapłaci karę umowną w wysokości 10.000,00 zł za każdy rok zwłoki, liczony od daty uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę. Jeżeli użytkownik wieczysty będzie korzystał z przedmiotowej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności jeżeli nie zabuduje jej zgodnie z wyżej ustalonymi warunkami i w ustalonym terminie, nastąpi rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego.

W dniu 26 sierpnia 2014 roku została zawarta umowa o oddanie w użytkowanie wieczyste ww. nieruchomości (akt notarialny Repertorium A Nr 1569/2014), w której wyznaczono między innymi terminy zagospodarowania nieruchomości, tj. termin rozpoczęcia zabudowy (wybudowanie fundamentów) - 1 rok licząc od daty zawarcia umowy o oddanie przedmiotowej działki w użytkowanie wieczyste i termin zakończenia zabudowy (wybudowanie budynku mieszkalnego w stanie surowym zamkniętym) - 3 lata licząc od daty zawarcia umowy o oddanie przedmiotowej działki w użytkowanie wieczyste. W umowie zawarto także postanowienie, stosownie do którego - w przypadku uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę, a niedotrzymania któregokolwiek z wyżej wymienionych terminów, użytkownik wieczysty zapłaci karę umowną w wysokości 10.000,00 zł za każdy rok zwłoki, liczony od daty uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę. Jeżeli użytkownik wieczysty będzie korzystał z przedmiotowej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności jeżeli nie zabuduje jej zgodnie z ww. warunkami w ustalonym terminie, nastąpi rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu, stosownie do art. 240 Kodeksu cywilnego.

Odnosząc się do ustalonego stanu faktycznego należy podnieść, że zgodnie z art. 62 ust.1, 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w umowie o oddanie nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste ustala się sposób i termin jej zagospodarowania, w tym termin zabudowy, zgodnie z celem, na który nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste. Jeżeli sposób zagospodarowania nieruchomości gruntowej polega na jej zabudowie, ustala się termin rozpoczęcia lub termin zakończenia zabudowy. Za rozpoczęcie zabudowy uważa się wybudowanie fundamentów, a za zakończenie zabudowy wybudowanie budynku w stanie surowym zamkniętym.

Na podstawie powołanego unormowania strony określiły w umowie z dnia 26 sierpnia 2014 roku termin rozpoczęcia (jeden rok od daty zawarcia umowy) oraz termin zakończenia zabudowy (trzy lata od daty zawarcia umowy). Postanowienia te odpowiadały tożsamym zapisom zamieszczonym w wykazie nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste w trybie przetargu nieograniczonego (zarządzenie Nr 37/2014 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 20 lutego 2014 roku) oraz w ogłoszeniu o przetargu ustnym nieograniczonym na oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej.

Wprowadzone do umowy postanowienia dotyczące prawomocnego pozwolenia na budowę, w ocenie RIO w Łodzi, nie modyfikują ww. terminów, a wyjaśnienia Prezydenta Miasta, z których wynikało, jakoby po wydaniu pozwolenia na budowę terminy zabudowy (odpowiednio jeden rok i trzy lata) biegły od daty uprawomocnienia decyzji nie mają uzasadnienia w treści umowy. Umowa w omawianym zakresie stanowi wyłącznie o sytuacji, w której zrealizują się przesłanki zapłaty kary umownej przez użytkownika wieczystego. **W treści umowy jednoznacznie wskazano, że przesłanki te związane są z niedotrzymaniem terminów zabudowy.** Jeżeli, jak wyjaśnia Prezydent, terminy zabudowy biegłyby od daty uprawomocnienia decyzji pozwolenie na budowę, zapis o obowiązku zapłaty kary umownej za każdy rok zwłoki, liczony od daty uzyskania prawomocnego pozwolenia na budowę pozbawiony byłby sensu (skoro od tej samej daty będą terminy zabudowy).

Niesprzeczne z innymi pozostawieniami umowy odczytanie zapisów dotyczących kary umownej zakłada, że odnoszą się one do sytuacji, w której przed upływem pierwszego terminu zabudowy (jeden rok od daty zawarcia umowy) użytkownik wieczysty uzyskał pozwolenie na budowę, nie dotrzymał jednak wyznaczonych w umowie terminów zabudowy. Kara umowna pełniłaby wówczas swoistą funkcję dyscyplinującą w stosunku do użytkownika wieczystego, który nie wypełnia swoich umownych zobowiązań w zakresie zagospodarowania nieruchomości.

W ustawie o gospodarce nieruchomościami ustawodawca przewidział instytucję bardziej adekwatną do osiągnięcia ww. celu, w postaci opłaty dodatkowej. Zgodnie z art. 63 ust.2-4 ustawy, w przypadku niedotrzymania terminów, o których mowa w ust. 1 oraz w art. 62, mogą być ustalone dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego, niezależnie od

opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustalonych stosownie do przepisów rozdziału 8 działu II. Wysokość dodatkowej opłaty rocznej wynosi 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania, ustalonego w umowie lub decyzji. Za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o dalsze 10% tej wartości. Opłaty ustala właściwy organ w drodze decyzji.

W analizowanym stanie faktycznym obowiązek poniesienia dodatkowej opłaty powstał z dniem 1 stycznia 2016 roku. Jednostka nie zastosowała w tym zakresie przepisów dotyczących dodatkowej opłaty rocznej (zgodnie z art. 64 ustawy o gospodarce nieruchomościami, obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po bezskutecznym upływie terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej ustalonych w umowie lub decyzji. Opłaty za dany rok wnosi się w terminie do dnia 31 marca każdego roku).

Mając na uwadze powołane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami za uzasadniony należy uznać wniosek, że zastrzeżenie kar umownych w umowie użytkowania wieczystego w powiązaniu z okolicznością niedotrzymania terminów zabudowy nie było prawnie dopuszczalne. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów powszechnych. W wyroku z dnia 7 października 2015 roku, sygn. akt VI/ACa 1479/14, Sąd Apelacyjny w Warszawie stwierdził, w szczególności, iż *„Analiza obowiązującego stanu prawnego musi prowadzić do wniosku, że treść § 4 umowy stron z dnia 16 marca 2010r., które to postanowienie stanowi podstawę żądania dochodzonej przez powoda od pozwanej kary umownej jest sprzeczna z przepisem art. 63 i nast. ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obowiązek uiszczenia opłat dodatkowych z tytułu umowy użytkowania wieczystego został zastrzeżony do właściwości organów administracji. Opłaty te ustalane są przez właściwy organ w drodze decyzji, co więcej nie ma obowiązku wydania takiej decyzji (decyzja fakultatywna), a więc obowiązek taki nie istnieje przed wydaniem decyzji. Zasada swobody umów nie daje przyzwolenia na to aby postanowienia umowne kreowane przez strony sprzeciwiały się właściwości stosunku, ustawie lub zasadom współzycia społecznego (por. wyrok SA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2014 roku, sygn. akt I ACa/1148/14).*

*W tym stanie rzeczy uznano, że postanowienia § 4 pkt 2 umowy z dnia 16 marca 2010 roku o zastrzeżeniu kary umownej jako sprzeczne z ustawą jest nieważne – art. 58 § 1 k.c.”*

Mimo upływu terminów zagospodarowania nieruchomości jednostka także nie zastosowała przepisów pozwalających właścicielowi na rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego w takiej sytuacji (art. 240 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny – tekst jednolity Dz.U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.).

3. Na podstawie przedłożonych do kontroli umów zawartych przez Miasto Sieradz na dzierżawę Dworku-Kawiarni pod „Modrzewiem” w latach 2008-2016 stwierdzono, że łączny okres wydzierżawienia ww. obiektu temu samemu dzierżawcy wynosił 10 lat i 3 miesiące. Prezydent Miasta Sieradza –zgodnie

z uchwałą nr 289/XXX/2001 Rady Miejskiej w Sieradzu z dnia 21 czerwca 2001 roku - miał upoważnienie do wydzierżawiania nieruchomości na okres do 10 lat. Podpisując umowę w dniu 15 lutego 2016 roku na okres 3 lat tj. do 28 lutego 2019 roku, zamiast do 30 listopada 2018 roku Prezydent Miasta przekroczył zakres posiadanego upoważnienia zawartego we wskazanej uchwale Rady Miejskiej.

4. W przypadku dzierżawy Dworku-Kawiarni „Pod Modrzewiem” na cele gastronomiczno-hotelowe stwierdzono, że czynsz dzierżawny od czasu zawarcia umowy w 2008 roku do czasu kontroli RIO (marzec 2018 roku) nie był waloryzowany. W zawartych z dzierżawcą 7 umowach zawarto zapis, że czynsz dzierżawny ulegnie zmianie, jeżeli wydzierżawiający uzna to za uzasadnione w oparciu o analizę stawek czynszu za dzierżawę nieruchomości komunalnych kształtujących się na terenie Miasta Sieradza. Zgodnie z wniesionym do umowy zapisem wydzierżawiający dopuścił możliwość nie podnoszenia czynszu w sytuacji, gdy nie będzie na to wskazywać analiza stawek czynszów na terenie Miasta Sieradza. Kontrolującym nie przedłożono żadnych dokumentów potwierdzających, że w okresie 10 lat prowadzone były jakiegokolwiek analizy dotyczące stawek czynszu, pozwalające na utrzymanie czynszu w dotychczasowej wysokości. Wskazać należy, że w praktyce do umów najmu (dzierżawy) najczęściej wprowadzaną klauzulą o waloryzacji, zabezpieczającą interes wydzierżawiającego, jest klauzula waloryzacyjna uzależniona od wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa GUS. W sytuacji wprowadzenia do umowy klauzuli waloryzacyjnej uzależnionej od ww. wskaźnika stwierdzić należy, że w latach 2009-2015 istniały przesłanki do podniesienia czynszu dzierżawnego. W 2008 roku średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do 2007 roku wynosił 104,2% (wzrost o 4,2%), w 2009 roku w stosunku do 2008 roku 103,5% (wzrost o 3,5%), w 2010 roku w stosunku do 2009 roku 102,6% (wzrost o 2,6%), w 2011 roku w stosunku do 2010 roku 104,3% (wzrost o 4,3%), w 2012 roku w stosunku do 2011 roku 103,7% (wzrost o 3,7%), w 2013 roku w stosunku do 2012 roku 100,9% (wzrost o 0,9%). Spadek wskaźnika w stosunku do roku poprzedniego miał miejsce tylko w latach: 2015 -2016 (spadek w 2015 roku w stosunku do roku poprzedniego o 0,9 %; spadek w 2016 roku w stosunku do roku poprzedniego o 0,6%).
5. Od dnia wydania przez Komornika Sądowego postanowienia o umorzeniu postępowania egzekucyjnego wobec dłużnika o numerach kont U0000767, U0000899 i U000862, co nastąpiło w dniu 12 lipca 2012 roku, do czasu kontroli RIO w Łodzi upłynęło 5 lat i ponad 8 miesięcy. W okresie tym nie wszczęto powtórnie postępowania egzekucyjnego (sądowego). Wskazać należy, że w świetle art. 118 ustawy Kodeks Cywilny, jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej termin przedawnienia wynosi 10 lat, a dla roszczeń o świadczenie okresowe (do których zalicza się czynsz najmu i dzierżawy) oraz roszczeń związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą 3 lata. Termin ten ulega przedłużeniu zgodnie z art. 125 ustawy Kodeks cywilny, zgodnie z którym – roszczenie stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu lub innego organu powołanego do rozpoznawania spraw danego rodzaju albo



orzeczeniem sądu polubownego, jak również roszczenie stwierdzone ugodą zawartą przed sądem albo przed sądem polubownym albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd, przedawnia się z upływem lat dziesięciu, chociażby termin przedawnienia roszczeń tego rodzaju był krótszy. Jeżeli stwierdzone w ten sposób roszczenie obejmuje świadczenia okresowe, roszczenie o świadczenia okresowe należne w przyszłości ulega przedawnieniu trzyletniemu.

Uzasadnione jest zatem podjęcie kolejnych czynności windykacyjnych w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczenia.

6. Prezydent Miasta nie wprowadził w drodze zarządzenia wewnętrznych procedur mających na celu usystematyzowanie czynności windykacyjnych w Urzędzie Miasta, podejmowanych w stosunku do należności cywilnoprawnych. Brak takich uregulowań, w szczególności w zakresie obowiązków poszczególnych referatów i biura radców prawnych oraz w zakresie terminów prowadzenia windykacji (np. terminy wysyłania wezwań o zapłatę, terminy przekazywania spraw do biura prawnego, terminy kierowania spraw do sądów, itp.) powoduje, że pracownicy mają pewną dowolność w powadzeniu działań windykacyjnych, które również z tego powodu zostają znacznie rozciągnięte w czasie (nawet do kilkunastu miesięcy). Potwierdzają to opisane w protokole przypadki powadzenia czynności windykacyjnych wobec podmiotów mających największe zaległości.
7. W jednym przypadku stwierdzono pobranie zawyżonej opłaty za zajęcie pasa drogowego o kwotę 151,20 zł, w związku z przyjęciem do obliczenia opłaty nieprawidłowej liczby dni zajęcia pasa drogowego, za które opłata przysługiwała. Dotyczyło to decyzji nr 66/2016 z dnia 15 czerwca 2016 roku, zezwalającej na zajęcie pasa drogowego (chodnik) drogi gminnej – Rynek w Sieradzu o pow. 36 m<sup>2</sup> w dniach od 17 czerwca do 30 września 2016 roku (106 dni), w związku z ustawieniem ogródka gastronomicznego. Ustalono opłatę w wysokości 2.440,80 zł (0,60 zł x 113 dni x 36m<sup>2</sup>), należna opłata powinna wynosić 2.289,60 zł (0,60 zł x 106 dni x 36m<sup>2</sup>).

#### **W zakresie wydatków na realizację zadań zleconych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych**

W umowach zawartych ze Stowarzyszeniem Na Rzecz Dzieci Niepełnosprawnych „Dary losu” na realizację zadania publicznego pn. „Działalność świetlic z programem profilaktycznym z zakresu uzależnień,” oraz ze Stowarzyszeniem Abstynentów „Przystań” na realizację zadania publicznego pn. „Terapia i rehabilitacja osób uzależnionych od alkoholu” zawarto inny termin realizacji zadania, niż wynikający z ogłoszenia o konkursie ofert. W ogłoszeniu o konkursie ofert jako termin realizacji zadania publicznego podano okres od dnia podpisania umowy do grudnia 2017 roku, natomiast w umowach podpisanych w dniach 20 stycznia 2017 roku i 29 stycznia 2017 roku wskazano termin realizacji zadania od miesiąca stycznia do grudnia 2017 roku. Wprowadzenie do umów nieprecyzyjnego zapisu o terminie realizacji zadania publicznego umożliwiło zleceniobiorcom przyjmowanie do rozliczeń dotacji również kosztów zadania poniesionych przed dniem podpisania

umowy. W wyniku kontroli potwierdzono, że do rozliczenia dotacji przyjęto wszystkie koszty poniesione na wynagrodzenia kadry opiekuńczo-wychowawczej i terapeutów za cały miesiąc styczeń, czyli również za okres sprzed dnia podpisania umowy. Oznacza to, że ww. koszty częściowo zostały zrefundowane dotacją.

W związku z powyższymi ustaleniami wskazać należy, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać dotacji na realizację zadań publicznych zleconych organizacjom pozarządowym na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 450 ze zm.). Zgodnie z art. 16 ust.1 ww. ustawy, organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, przyjmując zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie określonym w art. 11 ust. 2, zobowiązują się do wykonania zadania publicznego w zakresie i na zasadach określonych w umowie, odpowiednio o wsparcie realizacji zadania publicznego lub o powierzenie realizacji zadania publicznego, sporządzonej z uwzględnieniem art. 151 ust. 2 i art. 221 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz przepisów ustawy, a organ administracji publicznej zobowiązuje się do przekazania na realizację zadania dotacji. Określając w umowach, podpisanych w dniu 20 stycznia i w dniu 29 stycznia, termin rozpoczęcia realizacji zadania publicznego od miesiąca stycznia (termin niedookreślony, a więc może to być dzień 1,2,3, 4 stycznia ...itd.) Prezydent Miasta dopuścił sytuację dofinansowania ww. zadania częściowo w formie refundacji kosztów, czyli finansowania działalności beneficjenta w okresie poprzedzającym zlecenia zadania publicznego.

### **W zakresie wydatków osobowych**

1. W kontrolowanym okresie w jednostce obowiązywał Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Sieradza zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, wprowadzony zarządzeniem nr 151/2014 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 16 lipca 2014 roku wraz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 81/2015 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 15 kwietnia 2015 roku. W Tabeli II pod nazwą „Kierownicze stanowiska urzędnicze”, stanowiącej załącznik nr 2 do regulaminu wynagradzania, określono w pkt 5 - jako minimalne wymagania kwalifikacyjne Kierownika komórki organizacyjnej, Zastępcy kierownika komórki organizacyjnej oraz Pełnomocnika ds. informacji niejawnych - wykształcenie wyższe i 3 letni staż pracy. Ponadto wskazano kategorie zaszeregowania dla wskazanych stanowisk oraz minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego. Wskazany dla ww. stanowisk staż pracy był niezgodny z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.), w których określono jako minimalne wymagania kwalifikacyjne - wykształcenie wyższe i 4 letni staż pracy. W trakcie czynności kontrolnych RIO w Łodzi, zarządzeniem nr 300/2017 z dnia 18 grudnia 2017 roku Prezydent Miasta Sieradza wprowadził Regulamin wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Sieradza, w którym skorygowano wyżej wskazaną nieprawidłowość.
2. Zastępcy Prezydenta Miasta, Skarbnikowi Miasta oraz Sekretarzowi Miasta Prezydent Miasta, na podstawie zarządzenia nr 152/2014 z dnia 16 lipca

2014 roku w sprawie zasad przyznawania dodatku specjalnego pracownikom Urzędu Miasta Sieradza zatrudnionym na podstawie powołania, tj. zastępcom Prezydenta Miasta i Skarbnikowi Miasta oraz Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Miasta Sieradza zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, przyznał dodatki specjalne. Na podstawie dokumentacji zgromadzonej w aktach osobowych inspektorzy RIO w Łodzi ustalili, że w pismach przyznających i zmieniających wysokość dodatku specjalnego nie wskazywano uzasadnienia ich przyznania, tj. zwiększonego zakresu obowiązków lub dodatkowych zadań, które pracownicy mają wykonywać, za wyjątkiem dodatku specjalnego dla Sekretarza Miasta w związku z pełnieniem funkcji Koordynatora projektu „Pomysł na siebie”.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.), pracownikowi samorządowemu (w tym zatrudnionym na podstawie powołania) z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Ustalając przesłanki nabycia prawa do dodatku specjalnego należy pamiętać, że jest on świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Biorąc pod uwagę powyższe, dodatek specjalny może być przyznany okresowo i konieczne jest wykazanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek. Wykonywanie przez pracownika samorządowego określonych zadań przez okres kilku lat nie wskazuje na zaistnienie okoliczności związanych z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych lub powierzeniem dodatkowych zadań (dodatkowe zadania realizowane w sposób ciągły przez okres kilkuletni mogą stracić swoją cechę dodatkowości).

Ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje, iż prawo do dodatku specjalnego zagwarantowane mają jedynie osoby pełniące funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa (art. 36 ust. 3), nie wprowadzono natomiast żadnego wyłączenia w odniesieniu do osób zatrudnionych na podstawie powołania, czy też sekretarza, tak więc należy uzasadniać przyznanie dodatku specjalnego także w odniesieniu do ww. pracowników.

Zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami dodatki specjalne przyznawano na okres nie dłuższy niż rok, jednak w związku z tym, że dodatki zachowują ciągłość, nabrały one charakteru stałego składnika wynagrodzenia.

3. Z Zastępcą Prezydenta Miasta Sieradza nie zawarto umowy dotyczącej korzystania z samochodu niebędącego własnością pracodawcy, w celu odbycia podróży służbowej, co stanowiło naruszenie § 13 Instrukcji obiegu, kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie Miasta Sieradz, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 176/2016 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 16 sierpnia 2016 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji regulującej gospodarkę finansową w Urzędzie Miejskim w Sieradzu, zgodnie z którym -

zezwolenie na odbycie podróży samochodem własnym lub służbowym może wydać wyłącznie kierownik jednostki lub sekretarz na podstawie zawartej uprzednio umowy.

Jednocześnie stwierdzono, że zgodnie z zarządzeniem nr 79/2016 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 20 kwietnia 2016 roku - pracownik może wykorzystać do podróży służbowej samochód osobowy niebędący własnością pracodawcy, po uzyskaniu zgody pracodawcy w formie podpisu na druku polecenia wyjazdu służbowego. Tym samym, zauważyć należy, że zapisy zawarte w ww. wewnętrznych regulacjach nie są ze sobą spójne.

### **W zakresie wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej**

1. W odniesieniu do wydatków na zadania z zakresu pomocy społecznej kontrolujące ustaliły co następuje:
  - w decyzji nr 12/ZSR/2016 z dnia 19 sierpnia 2016 roku o przyznaniu zasiłku stałego omyłkowo wskazano niewłaściwą kwotę zasiłku tj. zawyżoną o 0,18 zł,
  - w sposób nieprawidłowy ustalono wysokość zasiłku okresowego, czego wynikiem było wydanie decyzji administracyjnej nr 47/ZO/16 z dnia 8 czerwca 2016 roku o przyznaniu zasiłku okresowego z powodu bezrobocia w zaniżonej o 0,11 zł wysokości,
  - decyzją 78/ZO/16 z dnia 28 września 2016 roku przyznano od dnia 1 września 2016 roku do dnia 30 listopada 2016 roku zasiłek okresowy z powodu niepełnosprawności w wysokości 245,89 zł za wrzesień 2016 roku oraz 252,99 zł od października do listopada 2016 roku. Pracownik socjalny przeprowadził wywiad środowiskowy w dniu 22 września 2016 roku i ustalił, iż dochód osoby samotnie gospodarującej za sierpień 2016 roku wyniósł 142,22 zł a za miesiące wrzesień i październik 2016 roku 128,01 zł. W związku z tym, wysokość zasiłku okresowego ustalono na kwoty: 245,89 zł za wrzesień 2016 roku oraz 252,99 zł za październik i listopad 2016 roku. Po analizie dokumentacji zgromadzonej w aktach osobowych świadczeniobiorcy kontrolujące stwierdziły, iż pracownik socjalny na potwierdzenie faktycznych dochodów klienta MOPS zgromadził niekompletną dokumentację, tj. nieaktualna była decyzja o przyznaniu zryczałtowanego dodatku energetycznego, którą to pracownik socjalny uwzględnił przy obliczaniu faktycznego dochodu wnioskodawcy, brak było także kserokopii decyzji potwierdzającej otrzymywanie dodatku mieszkaniowego od dnia 1 września 2016 roku. W trakcie czynności kontrolnych akta osobowe wnioskodawcy zostały uzupełnione. Na podstawie uzupełnionej dokumentacji stwierdzono, że dochód wnioskodawcy za sierpień 2016 roku wyniósł 131,13 zł, za wrzesień 2016 roku wyniósł 116,92 zł, a za październik 2016 roku 128,21 zł. Tym samym kwoty zasiłku okresowego za miesiące: wrzesień, październik i listopad 2016 roku powinny kształtować się następująco: 251,43 zł (niedopłata 5,54 zł), 258,54 zł (niedopłata 5,55 zł), 252,89 zł (nadpłata 0,10 zł).

Dyrektor MOPS w Sieradzu, w powyższych przypadkach, dokonał zmian decyzji własnych dotyczących wysokości ww. zasiłków.

## **W zakresie wydatków budżetowych**

W przypadku 5 zabezpieczeń umów (rękojnia za wady) stwierdzono, że nie zostały one zwrócone zgodnie z terminami wynikającymi z przepisów prawa. Zgodnie z art. 151 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.), kwota rękojmi za wady zwracana jest nie później niż w 15 dniu po upływie okresu rękojmi za wady. Ponadto zgodnie z art. 568 ust. 1 ustawy Kodeks cywilny - do dnia 25 grudnia 2014 roku ogólny termin rękojmi wynosił 1 rok od dnia wydania rzeczy kupującemu, a w przypadku budynków 3 lata. Po tej dacie okres rękojmi został wydłużony odpowiednio do 2 i 5 lat na mocy ustawy z dnia 30 maja 2014 roku o prawach konsumenta (Dz. U. z 2017 r. poz. 683 ze zm.).

## **W zakresie realizacji zamówień publicznych**

1. W wyniku przetargu na realizacją robót budowlanych związanych z zagospodarowaniem terenu Parku im. Adama Mickiewicza w Sieradzu, w dniu 5 lipca 2016 roku została zawarta umowa nr WOR-Z.272.21.2016 między Miastem Sieradz a Konsorcjum: Molewski Sp. z o.o., z siedzibą we Włocławku (Lider Konsorcjum) oraz INVEST DEVELOPMENT Sp. z o.o. (Partner Konsorcjum), z siedzibą w Chodczu, na realizację zadania pn. „Przeciwdziałanie degradacji środowiska na terenie Nadwarciańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu w Sieradzu”. Zgodnie z warunkami przedmiotowej umowy, określonymi w § 11 ust. 1 - wykonawca zobowiązał się wykonać roboty budowlane z udziałem podwykonawcy. Zakres prac powierzonych przez wykonawcę podwykonawcy obejmował:

- wyposażenie w elementy małej architektury,
- roboty elektryczne,
- roboty melioracyjne.

W powyższym zakresie wykonawca przedłożył zleceniobiorcy między innymi poświadczony za zgodność z oryginałem kopie zawartych umów o podwykonawstwo (wpływ 4 maja 2017 roku), tj.:

- umowa nr 02/04/2017/ID/U zawarta w dniu 19 kwietnia 2017 roku między INVEST DEVELOPMENT Sp. z o.o. z siedzibą w Chodczu a ELKON BIS Zakład Instalatorstwa Elektrycznego Grzeszczak Błażej z siedzibą w Koninie (podwykonawca). Zgodnie z warunkami ww. umowy, podwykonawca zobowiązał się do kompleksowego i należytego wykonania robót budowlanych dotyczących oświetlenia i monitoringu, z terminem realizacji do dnia 31 sierpnia 2017 roku. Ustalono wynagrodzenie za realizację ww. robót na kwotę 369.000,00 zł netto, tj. 453.870,00 zł brutto;
- umowa nr 03/04/2017/ID/U zawarta w dniu 19 kwietnia 2017 roku między INVEST DEVELOPMENT Sp. z o.o. z siedzibą w Chodczu a Beatą Ciapą prowadzącą działalność pn. „Przedsiębiorstwo Handlowo – Usługowe DREN – KAN” z siedzibą w Rudzie (podwykonawca). Zgodnie z warunkami

ww. umowy, podwykonawca zobowiązał się do kompleksowego i należytego wykonania robót budowlanych dotyczących wykonania: podbudowy i nawierzchni ścieżek i placów (alejka w parku, edukacyjny plac zabaw, dojazd i miejsca parkingowe, plac przy obelisku A. Mickiewicza, „Grzybek” – stanowisko nr 10), zabiegów pielęgnacyjnych i nowych nasadzeń w części /A/ parku i w części leśnej parku, z terminem realizacji do dnia 30 września 2017 roku. Ustalono wynagrodzenie za realizację ww. robót na kwotę 393.892,69 zł netto, tj. 484.488,01 zł brutto;

Zgodnie z warunkami umowy z dnia 5 lipca 2016 roku, zawartymi w § 11 ust. 4 - wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane przedkłada zamawiającemu poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię zawartej umowy o podwykonawstwo i jej zmian, której przedmiotem są roboty budowlane, w terminie 7 dni od dnia jej zawarcia. W razie niedotrzymania ww. terminu wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,10% wynagrodzenia umownego brutto za każdy dzień zwłoki - § 14 ust. 1 pkt f umowy.

W tej sytuacji niedotrzymanie terminu w zakresie ww. umów dotyczących podwykonawców wynosiło 8 dni i uzasadniało dochodzenie od wykonawcy zastrzeżonej w umowie kary umownej.

Ponadto, zgodnie z warunkami umowy z dnia 5 lipca 2016 roku, zawartymi w § 11 ust. 2 - wykonawca, podwykonawca lub dalszy podwykonawca zamówienia na roboty budowlane zamierzający zawrzeć umowę o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, zobowiązany był w trakcie realizacji zamówienia publicznego do przedłożenia zamawiającemu projektu tej umowy, a także projektu jej zmiany, przy czym podwykonawca lub dalszy podwykonawca zobowiązany był dołączyć zgodę wykonawcy na zawarcie umowy o podwykonawstwo o treści zgodnej z projektem umowy. W przypadku nieprzedłożenia do zaakceptowania projektu umowy o podwykonawstwo, której przedmiotem są roboty budowlane, wykonawca zapłacić miał zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,50% wynagrodzenia umownego brutto - § 14 ust. 1 pkt e ww. umowy.

W piśmie nr 24/04/2017/ID z dnia 20 kwietnia 2017 roku (data wpływu 21 kwietnia 2017 roku L. dz. 10705) wykonawca poinformował zamawiającego, że przedkłada do Urzędu Miasta w Sieradzu między innymi kopię umowy nr 02/08/2016/ID/U z dnia 23 sierpnia 2016 roku zawartą pomiędzy Invest Development Sp. z o. o, a Przedsiębiorstwem Handlowo – Usługowym Dren – Kan Ciapa Beata, potwierdzoną za zgodność z oryginałem. Do pisma załączono kopię ww. umowy bez potwierdzenia za zgodność z oryginałem. Zgodnie z warunkami ww. umowy podwykonawca zobowiązał się do kompleksowego i należytego wykonania robót budowlanych dotyczących: robót ziemnych w zakresie oczyszczania dna stawów i basenów, ręcznego wykaszanie porostów ze skarp, ścinania i karczowania krzaków i podsycia, obsadzania stawów kłęczami roślin wodnych – na podstawie kosztorysu stanowiącego załącznik nr 1 do ww. umowy.

W powyższym zakresie nie przedłożono projektu ww. umowy do zaakceptowania przez zamawiającego. W tej sytuacji uzasadnione było dochodzenie od wykonawcy zastrzeżonej w umowie kary umownej.

2. Ogłaszając przetarg nieograniczony na kompleksową obsługę bankową budżetu Miasta Sieradza i jednostek budżetowych Miasta zaliczanych do sektora finansów publicznych, jako kryterium oceny ofert wskazano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia ofertę zawierającą najkorzystniejszy bilans punktów w przyjętych kryteriach: cena 60 % i pozacenowe 40%.

W ramach kryterium cenowego wskazano między innymi oprocentowanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych 10%, w tym: marża dotycząca środków pieniężnych 5%, marża dotycząca środków pieniężnych umieszczonych na lokatach krótkoterminowych, w tym również typu overnight 5%.

W związku z powyższym wskazać należy, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.) - przez cenę należy rozumieć cenę w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług. W świetle wskazanego przepisu, cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. 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. Z kolei oprocentowanie środków pieniężnych na rachunkach bankowych to pieniężna korzyść, jaką Gmina otrzymuje w zamian za ulokowanie własnego kapitału.

W związku z powyższym, organizując postępowanie na obsługę bankową, Miasto Sieradz, mając na uwadze treść art. 36 ust. 1 pkt 12 i 13 ustawy Prawo zamówień publicznych, powinna uwzględnić dwie wartości – cenę za usługi bankowe, jakie wykonawca będzie dla niego świadczyć - jako kryterium cenowe oraz oprocentowanie, jakiego za powierzanie bankowi swoich pieniędzy może się spodziewać - jako kryterium pozacenowe.

## **W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji składników majątkowych**

1. Zgodnie z obowiązującymi na podstawie zarządzenia nr 36/2016 zasadami rachunkowości, przyjęcie na ewidencję: [1] środków trwałych powstałych w wyniku inwestycji powinno nastąpić w ciągu 60 dni od daty rzeczowego zakończenia inwestycji, [2] zakupionych gotowych środków trwałych powinno nastąpić w ciągu 15 dni od daty ich rozliczenia na druku RZŚT. Stwierdzono, że w 5 przypadkach zaewidencjonowanie środków trwałych nastąpiło z przekroczeniem 60-dniowego terminu określonego w ww. przepisach wewnętrznych.

2. Dla dwóch obiektów inwentarzowych (pompowni wód deszczowych oraz wału przeciwpowodziowego) zastosowano nieprawidłowe stawki umorzeniowe, tj. 4,5% zamiast 2,5%. Obiekty te zostały sklasyfikowane w Klasyfikacji Środków Trwałych jako rodzaj 225 – melioracje wodne podstawowe, dla których ustalona w załączniku nr 1 do ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1036 ze zm.) - stawka amortyzacyjna wynosi 2,5%. Powyższa nieprawidłowość spowodowała zawyżenie dokonanych odpisów umorzeniowych w roku 2016 na łączną kwotę 10.375,71 zł. Korekty nieprawidłowo naliczonego umorzenia dokonano na podstawie polecenia księgowania nr ST-I/62-B/2017 z dnia 28 lutego 2018 roku pod datą 29 grudnia 2017 roku.
3. W wyniku kontroli stwierdzono, że nie wykonano zalecenia pokontrolnego (wydanego po poprzedniej kontroli kompleksowej) dotyczącego przestrzegania postanowień obowiązującej w jednostce instrukcji inwentaryzacyjnej, wprowadzonej zarządzeniem nr 97/2010 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 17 czerwca 2010 roku. Wyceny zinwentaryzowanych składników majątkowych na arkuszach spisowych dokonał inspektor ds. majątku gminy w Wydziale Urbanistyki. Zgodnie natomiast z działem VII pkt 21 instrukcji inwentaryzacyjnej – wyceny rzeczowych składników, ujętych na arkuszach spisu z natury dokonują pracownicy Referatu Finansowo – Budżetowego. Do czasu niniejszej kontroli nie doprowadzono do zgodności zapisów instrukcji z obowiązującą w jednostce praktyką w zakresie wyceny zinwentaryzowanych składników majątkowych.
4. Zgodnie ze zmianą wprowadzoną zarządzeniem nr 313/2016 do zarządzenia nr 269/2016 Prezydenta Miasta w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej i przeprowadzenia inwentaryzacji w Urzędzie Miasta Sieradza - inwentaryzacją metodą spisu z natury należało objąć między innymi stan druków ścisłego zarachowania i gotówki, dotyczących opłaty targowej, według stanu na dzień 31 grudnia 2016 roku.

Kontrolującym nie przedstawiono dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie inwentaryzacji stanu gotówki w zakresie opłaty targowej. W udostępnionym na potrzeby czynności kontrolnych protokole z inwentaryzacji opłaty targowej ograniczono się tylko do informacji w zakresie stanu druków ścisłego zarachowania. Ustalono, że: [1] opłata targowa pobierana jest przez inkasentów, tj. wyznaczonych pracowników jednostki organizacyjnej Urzędu Miasta, [2] w jednostce nie funkcjonuje obrót gotówkowy w zakresie tej opłaty, a prowadzi się jedynie ewidencję druków ścisłego zarachowania służących do jej poboru i rozliczania. Powyższą niespójność skorygowano w zarządzeniu nr 284/2017 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 4 grudnia 2017 roku w sprawie powołania komisji inwentaryzacyjnej i przeprowadzenia inwentaryzacji w Urzędzie Miasta Sieradz. W § 1 przedmiotowego zarządzenia wskazano na przeprowadzenie inwentaryzacji: kasy Urzędu Miasta oraz stanu druków ścisłego zarachowania dotyczących opłaty targowej.



5. Ustalenia zawarte w części protokołu kontroli dotyczącej rozrachunków i roszczeń świadczą o tym, że podjęte na dzień 31 grudnia 2016 roku czynności inwentaryzacyjne w odniesieniu do kont rozrachunkowych: 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami oraz 240 – Pozostałe rozrachunki, były nieskuteczne i niewystarczające, gdyż nie wykazały nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku kontroli RIO. Stwierdzono bowiem, że operacje gospodarcze ewidencjonowane na koncie 201 w zakresie należności: [1] za pracę wykonywaną na podstawie umowy zlecenia oraz [2] tytułem wypłacanych diet radnym, były niezgodne z systematyką określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. W zakresie konta 240 stwierdzono, że nie wszystkie zabezpieczenia należytego wykonania umów zostały zwrócone zgodnie z terminami wynikającymi z zawartych umów i obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Powyższe stanowiło naruszenie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

#### **W zakresie zaciągania i regulowania zobowiązań**

Stwierdzono nieterminową zapłatę dwóch rat pożyczek zaciągniętych w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi, wynikających z umowy pożyczki nr 706/OA/PD/2012 z dnia 31 grudnia 2012 roku (kwota 24.942,72 zł) oraz z umowy pożyczki nr 684/OA/P/2014 z dnia 31 października 2014 roku (kwota 12.202,00 zł).

#### **W zakresie planowania i prognozowania wielkości finansowych w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej oraz w zakresie wykonywania budżetu**

1. W wyniku analizy uchwał budżetowych za 2016 rok i sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2016 roku, ustalono, że jednostka **planowała deficyt budżetu**, po zmianach w kwocie 4.391.192,76 zł. Faktycznie na koniec 2016 roku budżet gminy zamknął się **nadwyżką w kwocie** 10.025.528,65 zł. Powyższe wynikało między innymi z niezrealizowania planowanych wydatków bieżących na kwotę ponad 9.880 tys. zł oraz wydatków majątkowych na kwotę ponad 5.692 tys. zł. Podobna sytuacja miała miejsce w 2017 roku. Planowany deficyt po zmianach wynosił 16.090.885,79 zł. Faktycznie na koniec 2017 roku jednostka wykonała deficyt na kwotę 3.916.269,25 zł. Na osiągnięcie niższego niż planowano deficytu miały wpływ niezrealizowane planowane wydatki bieżące na kwotę ponad 11.643 tys. zł oraz niezrealizowane wydatki majątkowe na kwotę ponad 6.088 tys. zł. Ponadto, jednostka nie zrealizowała dochodów ogółem w stosunku do planu na kwotę ponad 5.558 tys. zł.

Z powyższego wynika, że ww. latach w Mieście Sieradz nie monitorowano bieżąco możliwości wykonania dochodów i wydatków budżetu. Brak realnego planowania budżetu Miasta mógł prowadzić do błędnej oceny możliwości finansowych kontrolowanej jednostki samorządowej, przeprowadzanej przez organ stanowiący – Radę Miejską w Sieradzu, jak również przez organ nadzoru – Regionalną Izbę Obrachunkową.

2. Jak wskazano w punkcie powyżej, w 2017 roku jednostka wykonała deficyt w kwocie niższej o 12.174.616,54 zł w stosunku do planu, na co miało wpływ niższe niż zakładano wykonanie wydatków budżetowych. Jednostka w 2017 roku wyemitowała obligacje na kwotę 9.500.000,00 zł (w tym według planu 5.500.000,00 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu budżetu na 2017 rok).

Ponadto ustalono, że jednostka posiadała do dyspozycji przychody z roku poprzedniego w kwocie 15.220.615,38 zł. Należy zauważyć, że przy właściwym monitorowaniu wykonanych wydatków w trakcie roku budżetowego nie byłoby konieczności emitowania papierów wartościowych na kwotę 9.500.000,00 zł. Korzystanie z ww. zwrotnych instrumentów finansowania, bez uzasadnienia wynikającego z faktycznych potrzeb związanych z wykonaniem budżetu, generuje dodatkowe koszty obsługi zadłużenia. Aby nie zwiększać zadłużenia jednostki ponad faktyczne potrzeby i nie generować dodatkowych kosztów bieżących w postaci wydatków na obsługę długu, Miasto Sieradz powinno monitorować wykonanie budżetu w trakcie roku budżetowego oraz korygować pierwotne założenia.

3. W uchwałach budżetowych dotyczących lat 2016-2017 nie wskazano kwot wydatków z tytułu udzielonych poręczeń przypadających do spłaty w danym roku budżetowym. Kwoty te określono jedynie w załącznikach do uchwał. W świetle art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy o finansach publicznych, uchwała budżetowa określa kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z zawartą umową, z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego.
4. Stwierdzono naruszenie art. 228 ust. 1 w zw. z art. 226 ust.3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych w następujących sytuacjach:
  - uchwałą nr XLVI/301/2017 z dnia 28 grudnia 2017 roku Rada Miejska w Sieradzu wprowadziła zmiany w Wieloletniej Prognozie Finansowej Miasta Sieradza na lata 2017 – 2021, dokonując zmian w wykazie przedsięwzięć, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały w sprawie WPF, w zakresie zadania inwestycyjnego pn. „Przeciwdziałanie degradacji środowiska na terenie Nadwarciańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu w Sieradzu – zachowanie walorów środowiska przyrodniczego”. Zaplanowano łączne nakłady finansowe w kwocie 3.354.609,02 zł, limit wydatków na 2017 rok ustalono w kwocie 2.662.469,02 zł, limit zobowiązań w kwocie 2.662.469,02 zł. Zgodnie ze stanem faktycznym, opisanym szczegółowo w protokole kontroli, limit zobowiązań na 2017 rok został błędnie ustalony, ponieważ większość umów w sprawie przedmiotowego zadania inwestycyjnego zostało zawartych w latach 2015 – 2016. W 2017 roku podpisano aneks nr 2 z dnia 10 sierpnia

2017 roku do umowy nr WOR-Z.272.21.2016 zawartej w dniu 5 lipca 2016 roku na wykonanie robót dodatkowych w kwocie 91.472,29 zł;

- uchwałą nr XLIV/283/2017 z dnia 30 listopada 2017 roku Rada Miejska w Sieradzu dokonała zmian w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały w sprawie WPF, w zakresie zadania inwestycyjnego pn. „Modernizacja budynku przy ul. Wojska Polskiego 73 – poprawa efektywności energetycznej budynku”. Zaplanowano łączne nakłady finansowe w kwocie 2.747.427,57 zł, limit wydatków na 2017 rok ustalono w kwocie 2.160.000,00 zł; limit zobowiązań w kwocie 2.160.000,00 zł. Zgodnie ze stanem faktycznym, opisanym szczegółowo w protokole kontroli, limit zobowiązań na 2017 rok został ustalony w nieprawidłowej kwocie. Większość umów w sprawie przedmiotowego zadania inwestycyjnego zostało zawartych w latach 2015 - 2016; w dniu 28 września 2017 roku podpisano aneks nr 1 do umowy nr WOR-Z.272.25.2016 13 lipca 2016 roku w kwocie 16.367,35 zł netto, łączna wartość brutto robót budowlanych uległa zwiększeniu z kwoty 2.569.351,59 zł do kwoty 2.587.028,33 zł.

#### **W zakresie jednorazowych dodatków uzupełniających dla nauczycieli**

1. Kontrolujące ustaliły, że w okresie w okresie od dnia 1 września do dnia 31 grudnia 2017 roku liczbę etatów nauczycieli mianowanych zaniżono o 0,1. Prawidłowo w sprawozdaniu powinna zostać wykazana średnia etatów 50,17. Przyczyny nieprawidłowości zostały szczegółowo wskazane w protokole z kontroli.
2. W przypadku jednego nauczyciela w Przedszkolu nr 15 w Sieradzu ustalono nieprawidłowo osobistą stawkę wynagrodzenia zasadniczego, zaniżając ją o kwotę 229,08 zł (2.749,01 zł (stawka rocznie) / 12 m-cy = 229,08 zł).

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

## **II.**

Przekazując informacje o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Prezydenta o podjęcie działań w celu ich usunięcia oraz zapobieżenia powstawaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Dostosować dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości do wymogów określonych w art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. b i c ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w szczególności poprzez określenie wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych z określeniem ich struktury, wzajemnych powiązań oraz ich

funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i procesach przetwarzania danych, oraz w zakresie opisu systemu informatycznego poprzez określenie wykazu procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania.

2. Zobowiązać pracowników upoważnionych do prowadzenia kontroli formalnej i rachunkowej dowodów księgowych (m.in. faktur i list płac) do przestrzegania postanowień wynikających z rozdziału V Instrukcji obiegu, kontroli i archiwizowania dokumentów finansowo – księgowych, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 176/2016 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 16 sierpnia 2016 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji regulującej gospodarkę finansową w Urzędzie Miejskim w Sieradzu.
3. Zapewnić przestrzeganie rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez ewidencję operacji gospodarczych (dotyczących m.in. dotacji udzielanych podmiotom spoza sektora finansów publicznych oraz wpływów dochodów Urzędu Miasta oraz należnego podatku VAT) zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu oraz z przyjętymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości.
4. Jednostkowe sprawozdania Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, sporządzać zgodnie z § 2 ust. 1 w zw. z § 3 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej, tj. dochody wykonane wykazywać na podstawie danych księgowości analitycznej dochodów budżetowych do rachunku bieżącego - subkonto dochodów oraz wpływów do kasy jednostki i zapłaconych kartą płatniczą.
5. Zapewnić sporządzanie sprawozdania Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, w zakresie „zaległości netto”, zgodnie z przepisem § 3 ust. 1 pkt 7 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
6. Zapewnić prawidłowe wykazywanie środków pieniężnych w sprawozdaniach finansowych – bilansie z wykonania budżetu Miasta oraz w bilansie Urzędu Miasta.
7. Zapewnić wykazywanie w sprawozdaniu Rb-ST - o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego, kwoty środków niewykorzystanych dotacji w roku budżetowym.

8. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu z wykonania budżetu Miasta Sieradza, poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej we właściwych pozycjach bilansu, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelnie sytuację finansową Miasta.
9. Przestrzegać unormowań zawartych w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 36/2016 z dnia 1 marca 2016 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, w zakresie terminów kwalifikowania zobowiązań z tytułu zakupu towarów i usług do okresu sprawozdawczego.
10. Przestrzegać zasady określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą – w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty oraz ujmować w księgach rachunkowych wszystkie operacje gospodarcze i finansowe, stosownie do wymogu wynikającego z art. 20 ust. 1 powołanej ustawy, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
11. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych, skutków finansowych decyzji wydanych przez organ podatkowy w sprawie rozłożenia na raty płatności zaległości w podatku od nieruchomości, zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącą załącznik nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
12. Zapewnić prawidłowe wykazywanie w sprawozdaniach Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych, danych o skutkach finansowych wynikających z obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości oraz z tytułu udzielonych przez Radę Miejską zwolnień w podatku od nieruchomości.
13. Dokonać korekty sprawozdań budżetowych Rb-PDP oraz Rb-27S, sporządzonych za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2016 roku, w związku z nieprawidłowym wykazaniem skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, udzielonych zwolnień w podatku od nieruchomości oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy w sprawie rozłożenia na raty płatności zaległości w podatku od nieruchomości. Poprawione sprawozdania przekazać RIO w Łodzi, wskazując przyczynę korekty.
14. Podjąć, w oparciu o przepisy ustawy Ordynacja podatkowa, czynności mające na celu ustalenie stanu faktycznego i wyjaśnienie prawidłowości opodatkowania podatników podatku od nieruchomości wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
15. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w stosunku do składanych przez podatników podatku od nieruchomości deklaracji podatkowych, zgodnie z wymogami art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja

podatkowa. W razie wątpliwości, co do poprawności złożonej deklaracji – stosownie do art. 274a § 2 ww. ustawy - wzywać podatników do udzielenia, w wyznaczonym terminie, niezbędnych wyjaśnień lub uzupełnienia deklaracji, wskazując przyczyny podania w wątpliwość rzetelności danych w niej zawartych.

16. Zaniechać obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami sporządzania wyceny nieruchomości.
17. Dokonać analizy istnienia przesłanek uzasadniających aktualizację opłat z tytułu użytkowania wieczystego w przypadkach wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
18. Dokonać ponownej analizy postanowień umowy z dnia 26 sierpnia 2014 roku o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, uwzględniając uwagi RIO w Łodzi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego dotyczące postanowień ustalających terminy zagospodarowania nieruchomości. Rozważyć zastosowanie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami dotyczących dodatkowej opłaty rocznej.
19. Umowy dzierżawy nieruchomości zawierać na okres nie dłuższy niż okres na który Rada Miejska w Sieradzu udzieli Prezydentowi Miasta stosownej zgody w podjętej przez siebie uchwale w sprawie oddania nieruchomości w dzierżawę (najem) na okres powyżej 3 lat.
20. Przenalizować możliwość dokonania zmiany stawki czynszu dzierżawnego ustalonego w umowie dzierżawy dotyczącej Dworku-Kawiarni „Pod Modrzewiem”, która pozostaje w niezmiennianej wysokości od prawie 10 lat.
21. Rozważyć możliwość zamieszczania w umowach dzierżawy nieruchomości postanowień umożliwiających coroczną waloryzację czynszu dzierżawnego, co najmniej o wskaźnik wzrostu cen i usług konsumpcyjnych.
22. Rozważyć wprowadzenie w jednostce unormowań wewnętrznych określających procedury podejmowania czynności windykacyjnych w stosunku do należności o charakterze cywilnoprawnym, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
23. Zapewnić prawidłowe ustalanie wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego.
24. W umowach zawieranych z jednostkami spoza sektora finansów publicznych na realizację zadań publicznych określać prawidłowo okres realizacji zadania publicznego, w szczególności termin rozpoczęcia jego realizacji, który nie powinien być wcześniejszy niż dzień podpisania umowy (czyli dzień zlecenia zadania publicznego).
25. Dokonać analizy sposobu stosowania unormowań stanowiących podstawę przyznawania pracownikom dodatku specjalnego, w szczególności w odniesieniu do okoliczności, czy we wskazanych przez RIO w Łodzi przypadkach jest on związany z okresowym zwiększeniem obowiązków służbowych lub powierzeniem dodatkowych zadań.
26. Zapewnić przestrzeganie § 13 Instrukcji obiegu, kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie Miasta Sieradz, stanowiącej załącznik nr 1

do zarządzenia nr 176/2016 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 16 sierpnia 2016 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji regulującej gospodarkę finansową w Urzędzie Miejskim w Sieradzu, w zakresie zawierania umów dotyczących korzystania z samochodu niebędącego własnością pracodawcy w celu odbycia podróży służbowej.

27. Ujednolicić zapisy dotyczące wyrażania zgody na odbycie podróży służbowej samochodem własnym zawarte w Instrukcji obiegu, kontroli dokumentów finansowo – księgowych w Urzędzie Miasta Sieradz, stanowiącej załącznik nr 1 do zarządzenia nr 176/2016 Prezydenta Miasta Sieradz z dnia 16 sierpnia 2016 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji regulującej gospodarkę finansową w Urzędzie Miejskim w Sieradzu i w zarządzeniu nr 79/2016 Prezydenta Miasta Sieradza z dnia 20 kwietnia 2016 roku w sprawie ustalenia stawek za 1 km przebiegu pojazdu niestanowiącego własności pracodawcy użytego do odbycia podróży służbowej oraz zapewnić stosowanie powyższych uregulowań.
28. Zobowiązać Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sieradzu do dołożenia należytej staranności w zakresie ustalania wysokości zasiłków stałych i okresowych oraz gromadzenia kompletnej dokumentacji potwierdzającej sytuację finansową klientów MOPS w Sieradzu.
29. Zwracać zabezpieczenia z tytułu rękojmi za wady w terminie określonym w art. 151 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych.
30. Dokonać analizy stanu faktycznego związanego z nieprzedłożeniem zamawiającemu, przez wykonawcę - Konsorcjum: Molewski Sp. z o.o. z siedzibą we Włocławku oraz INVEST DEVELOPMENT sp. z o.o. z siedzibą w Chodczu, projektu umowy o podwykonawstwo oraz z nieprzedłożeniem zamawiającemu przez ww. wykonawcę, w umownie wyznaczonym terminie, kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem zawartej umowy o podwykonawstwo, w odniesieniu do zastrzeżonych w umowie kar umownych. W przypadku potwierdzenia okoliczności uzasadniających zastosowanie postanowień umowy przewidujących kary umowne, podjąć czynności w celu wyegzekwowania należnych Miastu kar.
31. Zapewnić prawidłowe ustalanie kryteriów oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, uwzględniając definicję ceny sformułowaną w art. 2 pkt 1 ww. ustawy.
32. Przestrzegać obowiązujących w jednostce uregulowań wewnętrznych, w zakresie ewidencjonowania środków trwałych przyjętych w wyniku inwestycji w ciągu 60 dni od daty rzeczowego zakończenia inwestycji.
33. Przestrzegać wewnętrznych unormowań zawartych w Instrukcji inwentaryzacyjnej przy przygotowaniu, przeprowadzaniu i rozliczaniu inwentaryzacji składników majątkowych.
34. Zapewnić przestrzeganie art. 27 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych.

35. Zapewnić przestrzeganie terminów płatności rat zaciągniętych pożyczek, wynikających z zawartych umów.
36. Zapewnić monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach – w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia, także w odniesieniu do planowanego wyniku budżetu.
37. Zapewnić przestrzeganie art. 212 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w zakresie określania w uchwałach budżetowych kwot wydatków z tytułu udzielonych poręczeń przypadających do spłaty w danym roku budżetowym.
38. Zapewnić prawidłowe ustalanie limitów zobowiązań dla przedsięwzięć ujmowanych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, aktualnych w danym roku, z uwzględnieniem zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach realizacji przedsięwzięć.
39. Zapewnić prawidłowe obliczanie średniej liczby etatów oraz osobistych stawek wynagrodzenia dla nauczycieli, stanowiących podstawę obliczenia jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 13 stycznia 2010 roku w sprawie sposobu opracowywania sprawozdania z wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli na poszczególnych stopniach awansu zawodowego w szkołach prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz. U z 2010 r., nr 6, poz. 35 ze zm.).

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 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:

Przewodniczący Rady Miejskiej w Sieradzu,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Sieradzu,

aa.