

Łódź, dnia 15 lipca 2019 roku

Pan
Krzysztof Jażdżyk
Prezydent Miasta Skierniewice

WK – 602/27/2019

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. 2016 r., poz. 561 ze zm.), informuję Pana Prezydenta, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Mieście Skierniewice¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2016–2018 i okresu wcześniejszego, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; gospodarki kasowej; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z podatków i opłat lokalnych; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; udzielania dotacji dla niepublicznych jednostek oświatowych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji składników majątkowych; pomocy finansowej udzielanej innym jednostkom samorządu terytorialnego; rozliczenia dochodów z tytułu opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie sprawozdawczości i ewidencji operacji gospodarczych

W zakresie rocznych sprawozdań budżetowych Rb-PDP - z wykonania dochodów podatkowych oraz rocznych sprawozdań budżetowych Rb-27S - z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego, sporządzonych za 2016 rok i za 2017 rok stwierdzono, że kwoty skutków finansowych przedstawione

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 8 grudnia 2018 roku – 29 marca 2019 roku. Protokół podpisano w dniu 24 maja 2019 roku.

w ww. sprawozdaniach dotyczące obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości i w podatku od środków transportowych, zostały wykazane w nieprawidłowych wysokościach, a mianowicie:

- ustalając wysokość skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości za rok 2016 i rok 2017 nie uwzględniono w roku 2016 kwoty 10.148,27 zł i w roku 2017 kwoty 913,05 zł, stanowiących skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w zakresie nieruchomości podlegających zwolnieniu na podstawie uchwały nr XLVI/165/08 Rady Miasta Skierniewice z dnia 22 grudnia 2008 roku w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji i tworzenia związanych z nimi, nowych miejsc pracy, tj.: gruntów i budynków związanych z działalnością gospodarczą,
- przy obliczaniu skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych za 2017 rok zastosowano nieprawidłowe kwoty górnych stawek w ww. podatku. W związku z powyższym, skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatkowych wykazane w kolumnie 3 sprawozdania Rb-PDP i kolumnie 12 sprawozdania Rb-27S za 2017 rok, zawyżono o kwotę 19.664,18 zł.

Powyższe naruszało przepisy § 3 ust. 1 pkt 9 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 ze zm.), zgodnie z którym - 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 obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy” wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu; w przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania - wykazuje się w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek..." sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego. W dniu 3 kwietnia 2019 roku jednostka sporządziła i przekazała do organu nadzoru korektę sprawozdań budżetowych Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2018 roku oraz sprawozdań Rb-PDP za 2018 rok w zakresie: skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od środków transportowych oraz skutków obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości, uwzględniając stwierdzone różnice dla lat 2014-2018.

W zakresie gospodarki kasowej

1. Wpłaty należności podatkowych i innych opłat lokalnych potwierdzały dokumenty, których nie przewidywały obowiązujące w jednostce zasady gospodarowania drukami ścisłego zachowania, a mianowicie podstawą przyjęcia takich wpłat w kasie były ponumerowane odcinki kwitariusza

tworzonego elektronicznie w bazie danych jednostki (programie obsługującym operacje kasowe) oraz czeki bankowe stanowiące podstawę pobrania środków z rachunku bankowego na wydatki, które sporządzano i zatwierdzano do wypłaty za pośrednictwem elektronicznego programu obsługi bankowej.

2. Kontrola prawidłowości rozliczenia zainkasowanej opłaty targowej wykazała, że zapisy raportów z przyjętej opłaty targowej uniemożliwiały weryfikację prawidłowości przyjmowania ww. opłaty według stawek określonych uchwałą nr XVIII/181/2015 Rady Miasta Skierniewice z dnia 26 listopada 2015 roku, gdyż pod jedną pozycją sprzedażową przyjmowano wpłaty za dwa lub więcej stanowisk targowych, jednocześnie nie wskazując ich ilości objętych daną wpłatą.

W zakresie dochodów z majątku

1. Prezydent Miasta Skierniewice w okresie objętym kontrolą nie sporządził planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości w zakresie określonym uregulowaniami art. 25 ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 2204 ze zm.), co stanowiło o braku realizacji obowiązków nałożonych przez art. 25 ust. 1 i 2 tej ustawy.
2. W zakresie sprzedaży przetargowej nieruchomości gruntowej, stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym 548/5 przy ul. Jagiellońskiej 28, nieruchomości gruntowej zabudowanej przy ul. Łowickiej 128 oraz nieruchomości oznaczonych numerami ewidencyjnymi działek 547/2, 547/3, 143/3 i 185/9 przy ul. Reymonta stwierdzono, że:
 - Prezydent Miasta Skierniewice powołując skład komisji do przeprowadzenia przetargów nie wyznaczył przewodniczącego komisji przetargowej, co było wymagane uregulowaniami § 8 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1490);
 - wyciągi z ogłoszeń: o przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej przy ul. Jagiellońskiej 28; o pierwszym, drugim i trzecim przetargu na sprzedaż nieruchomości przy ul. Łowickiej 128; o przetargu na sprzedaż nieruchomości oznaczonych numerami ewidencyjnymi działek 547/2, 547/3, 143/3 i 185/9 przy ul. Reymonta nie zawierały informacji o miejscu wywieszenia i publikacji ogłoszenia o przetargu, co było wymagane przez § 6 ust. 5a pkt 6 ww. rozporządzenia;
 - ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości gruntowej przy ul. Jagiellońskiej 28, ogłoszeń o pierwszym, drugim i trzecim przetargu na sprzedaż nieruchomości przy ul. Łowickiej 128 oraz ogłoszenia o przetargu na sprzedaż nieruchomości przy ul. Reymonta nie zamieszczono na stronie internetowej Miasta Skierniewice, co było wymagane przez § 6 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, który stanowi, że ogłoszenie o przetargu podlega publikacji na stronach internetowych właściwego urzędu i w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w sposób

zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Ogłoszenie o przetargu można również zamieścić w prasie.

3. W zakresie sprzedaży nieruchomości gruntowej zabudowanej przy ul. Łowickiej 128 stwierdzono, że nie określono wartości rynkowej nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, obejmującej działki o numerach ewidencyjnych 66, 72, 73/2, 73/3 i 74, o łącznej powierzchni 1,5909 ha, na zasadach określonych przepisami działu IV rozdziału 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, którymi określono formę (art. 156 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami) oraz osoby umocowane (art. 151 ust. 3 ustawy) do sporządzania wyceny nieruchomości. Wartość tę jako podstawę ustalenia ceny nieruchomości do wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży, określiła Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, poprzez zsumowanie ustalonych operatem szacunkowym przez rzeczoznawcę wartości poszczególnych, stanowiących odrębne nieruchomości, działek o ww. numerach ewidencyjnych. Niedokonanie wyceny nieruchomości (obejmującej działki gruntu o numerach ewidencyjnych 66, 72, 73/2, 73/3 i 74, o łącznej powierzchni 1,5909 ha) na zasadach określonych powołanymi wyżej uregulowaniami ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności jej art. 156 ust. 1, skutkowało ustaleniem ceny nieruchomości określonej w wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży z naruszeniem uregulowań art. 67 ust. 1 ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, że cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Analogicznie, w odniesieniu do sprzedaży nieruchomości składającej się z działek o numerach ewidencyjnych 547/2, 547/3, 143/3 i 185/9, położonych w rejonie ul. Reymonta w Skierniewicach, nie sporządzono operatu szacunkowego określającego wartość rynkową jednej nieruchomości, obejmującej działki o numerach ewidencyjnych 143/3, 547/2, 547/3 i 185/9, o łącznej powierzchni 0,2095 ha, w obrębie 10 przy ul. Reymonta w Skierniewicach, a cenę na potrzeby wykazu ustalono na podstawie wyliczenia dokonanego przez Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, poprzez zsumowanie wartości wynikających z operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawcę majątkowego odrębnie dla nieruchomości stanowiących: działkę o numerze ewidencyjnym 185/9, działkę o numerze ewidencyjnym 143/3 oraz działki o numerach ewidencyjnych 547/2 i 547/3.

Ponadto, do ustalenia ceny nieruchomości do przetargu przyjęto wartości poszczególnych działek bez uwzględnienia znajdujących się na nich naniesień w zakresie: działki o numerze ewidencyjnym 143/3 - wartość naniesień na kwotę 2.444,00 zł; działki o numerze ewidencyjnym 547/2 wartość utwardzonej nawierzchni - 94.904,00 zł; działki o numerze ewidencyjnym 547/3 wartość utwardzonej nawierzchni - 19.683,00 zł. Zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1145), który określa, że do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, wobec czego, bez względu na tytuł prawny będący podstawą ich wzniesienia winny zostać ujęte w wartości nieruchomości i ewentualnie stanowić przedmiot rozliczeń z podmiotem mającym roszczenie o zwrot nakładów.

4. Zbycia działek położonych w rejonie ul. Reymonta, oznaczonych numerami ewidencyjnymi 143/3, 547/2, 547/3 i 185/9, w obrębie 10 Miasta Skierniewice, dokonano niezgodnie z wolą organu stanowiącego, wobec faktu sprzedaży ww. działek, o łącznej powierzchni 0,2095 ha jako jednej nieruchomości, podczas gdy uchwałą nr XLIV/152/2017 z dnia 23 listopada 2017 roku Rada Miasta Skierniewice podjęła decyzję o zbyciu trzech, opisanych w uchwale prawnie i fizycznie wyodrębnionych nieruchomości obejmujących: 1/ działkę o numerze ewidencyjnym 143/3; 2/ działki o numerach ewidencyjnych 547/2 i 547/3; 3/ działkę o numerze ewidencyjnych 185/9.
5. Ogłoszenie o drugim i trzecim przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości położonej przy ul. Łowickiej 128 w Skierniewicach nie zawierało informacji o terminie przeprowadzenia, odpowiednio, pierwszego i drugiego przetargu na przedmiotową nieruchomość, co było niezgodne z wymogiem wynikającym z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi m.in., że w ogłoszeniu o przetargu podaje się informacje zamieszczone w wykazie oraz czas, miejsce i warunki przetargu, a w razie ogłoszenia kolejnego przetargu lub rokowań, również terminy przeprowadzenia poprzednich przetargów.
6. W zakresie sprzedaży lokali z zasobu lokali mieszkalnych Miasta Skierniewice na rzecz najemców tych lokali, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu na podstawie uregulowań art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, stwierdzono że nabywcę lokalu mieszkalnego przy ul. Jana III Sobieskiego nr 11a, w Skierniewicach, poinformowano o obowiązku poniesienia kosztów sporządzenia operatu szacunkowego w kwocie 243,00 zł, a nabywcę lokalu mieszkalnego przy ul. Szkolnej 3, w Skierniewicach - w kwocie 115,80 zł, z określeniem terminu i zasad dokonania wpłaty, zaś nabywcy lokalu przy ul. Szkolnej 3 w dniu 23 czerwca 2014 roku dokonali wpłaty wymaganej kwoty 115,80 zł z tytułu wyceny lokalu. Powyższe nie znajdowało jednak podstaw w obowiązujących przepisach prawa. W odniesieniu do sprzedaży lokalu mieszkalnego na rzecz najemcy, któremu przysługuje pierwszeństwo w nabyciu na zasadach określonych uregulowaniami art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do ustalenia ceny sprzedaży zastosowanie mają przepisy art. 67 tej ustawy. Przepisy te określają, że cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości a przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej w celu realizacji roszczeń przysługujących na mocy niniejszej ustawy lub odrębnych przepisów, cenę nieruchomości ustala się w wysokości równej jej wartości. Właściwy organ, będący, stosownie do treści art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 25 ust. 1 powołanej ustawy, dysponentem mienia publicznego ma ustawowy obowiązek zapewnienia wyceny majątku, gdyż nie istnieją normy umożliwiające dysponentom mienia publicznego przerzucenie kosztów sporządzenia operatu szacunkowego wyceny nieruchomości na potencjalnego nabywcę lokalu, a działanie takie prowadzi do nieuzasadnionego podwyższenia ceny nabycia nieruchomości o sumę równą kosztowi jej oszacowania (patrz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012 roku, sygn. akt I OSK 1807/11).
7. W zakresie opłat z tytułu trwałego zarządu, stwierdzono iż Izba Skarbowa w Łodzi nabyła aktem notarialnym z dnia 1 grudnia 2015 roku, na rzecz

Skarbu Państwa, prawo użytkowania wieczystego, stanowiącej własność Miasta Skierniewice, działki gruntu o numerze ewidencyjnym 1444/7, w obrębie 3, ul. Czerwona 22 w Skierniewicach. Wskutek powyższego Izba Skarbowa uzyskała z mocy prawa trwałe zarząd ww. nieruchomości. W rezultacie kontroli stwierdzono, że:

- opłatę roczną należną od Izby Skarbowej w Łodzi ustalono decyzją GNR.6844.5.2015 z dnia 24 lutego 2016 roku, w oparciu o nieprawidłowo ustaloną cenę nieruchomości wobec jej określenia na podstawie wartości wynikającej z operatu szacunkowego z dnia 6 listopada 2012 roku określającego wartość rynkową nieruchomości gruntowej w celu aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Operat powyższy opracowany był dla innego niż oddanie w trwałe zarząd celu, nie spełniał wymogów określonych przez art. 156 ust. 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami i nie uwzględniał wartości nabytych przez Skarb Państwa wraz z prawem użytkowania wieczystego nieruchomości stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym 1444/7. Przedmiotem trwałego zarządu nabytego przez Izbę Skarbową z mocy prawa, na zasadach określonych w art. 17 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, była nieruchomość zabudowana budynkiem biurowym o powierzchni 2.123 m², jednokondygnacyjnym budynkiem przemysłowym oraz budynkami magazynowymi o powierzchni 400m², a cenę nabycia przez Skarb Państwa prawa użytkowania gruntu oraz prawa własności budynków stanowiących odrębny od gruntu przedmiot własności określono na 7.380.000,00 zł. Zatem, przy ustaleniu należnej Skarbowi Państwa od państwowej jednostki organizacyjnej jaką jest Izba Skarbowa opłaty z tytułu trwałego zarządu należało uwzględnić nie tylko wartość prawa użytkowania wieczystego gruntu ale również wartość nabytych znajdujących się na działce o numerze ewidencyjnym 1444/7;
- ustaloną przez Prezydenta Miasta Skierniewice gospodarującego zasobem Skarbu Państwa na zasadach określonych art. 4 pkt 9b¹ w związku z art. 21 i art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami, opłatę z tytułu trwałego zarządu ustanowionego na rzecz Izby Skarbowej w Łodzi ujmowano w pełnej wysokości w ewidencji jednostki, w dziale 700, rozdziale 70005, § 047 - jako dochody Miasta Skierniewice z tytułu trwałego zarządu, co uwzględniono w sprawozdaniu Rb-27S. Powyższe było niezgodne z uregulowaniami art. 23 wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości Skarbu Państwa stanowi dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. W analizowanym stanie faktycznym i prawnym, właścicielem nieruchomości jest Miasto Skierniewice, użytkownikiem wieczystym zobowiązanym do uiszczania stosownych opłat jest Skarb Państwa, natomiast wobec nabycia, na rzecz Skarbu Państwa, prawa użytkowania wieczystego przez jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, uzyskała ona z mocy prawa prawo trwałego zarządu - ale wobec Skarbu Państwa a nie Miasta Skierniewice. Jednostka samorządu terytorialnego nie może bowiem obciążyć prawem trwałego zarządu gruntów będących w użytkowaniu wieczystym Skarbu Państwa.
- Miasto Skierniewice nie pobrało od Skarbu Państwa opłaty (w łącznej kwocie 6.408,78 zł) za lata 2016-2018 z tytułu użytkowania wieczystego

nieruchomości stanowiącej własność Miasta oznaczonej numerem ewidencyjnym 1444/7, w obrębie 3 Miasta Skierniewice, położonej przy ul. Czerwonej 22.

8. W zakresie podejmowania czynności windykacyjnych w odniesieniu do zaległości w opłatach z tytułu użytkowania wieczystego stwierdzono, że działania mające na celu wyegzekwowanie należności podejmowano ze znacznym opóźnieniem, niesystematycznie i niekonsekwentnie bądź nie podejmowano takich działań. Powyższe stwierdzono w odniesieniu do dłużników:
- numer karty 18 (osoba prawna) - zaległość na dzień 30 czerwca 2018 roku 31.546,94 zł pochodząca z opłat za lata 2007-2013, naliczone na ten dzień odsetki 20.375,58 zł. Należność za lata 2007 - 2009 w wysokości 26.629,84 zł wraz z odsetkami zabezpieczona została wyrokiem sygn. akt Ic 140/10 z dnia 15 września 2010 roku, na podstawie którego uzyskano w roku 2016 wpłaty dokonane za pośrednictwem Komornika Sądowego zaliczone na odsetki, a brak wpłat w latach 2017 i 2018 nie skutkowało podjęciem działań mających na celu ustalenie skuteczności dalszej egzekucji komorniczej; na zaległość w wysokości 5.672,00 zł w opłatach rocznych za lata 2010-2013 wystawiono tytuły wykonawcze przekazane 30 stycznia 2015 roku do Urzędu Skarbowego w Skierniewicach, co nie skutkowało dokonaniem żadnej wpłaty. Dodatkowo należy wskazać, że przekazanie tytułów wykonawczych do egzekucji administracyjnej nie znajdowało uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa wobec faktu, że opłaty z tytułu użytkowania wieczystego stanowią należności mające charakter cywilnoprawny (zob. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 10 czerwca 2010 r., sygn. akt II SA/OI 353/10, publ. LEX nr 621187; E. Bończak-Kucharczyk, Komentarz do art. 71 ustawy o gospodarce nieruchomościami, publ. Komentarz Lex 2011, wyrok NSA z dnia 12 maja 2006 r., sygn. akt I OSK 843/05);
 - numer karty 28 (osoba prawna) - zaległość na dzień 30 czerwca 2018 roku 3.809,00 zł, za okres od 2014 roku, odsetki 646,45 zł, gdzie brak działań windykacyjnych i zabezpieczenia należności skutkowało przedawnieniem należności za lata 2014 i 2015 w kwocie 1.523,60 zł (2x761,80 zł) plus odsetki;
 - numer karty 35 (osoba prawna) - zaległość na dzień 30 czerwca 2018 roku 2.379,18 zł za okres od 2006 roku z odsetkami w kwocie 1.509,85 zł, a brak działań mających na celu wyegzekwowanie zaległości i jej zabezpieczenie skutkowało przedawnieniem należności za lata 2006-2015 w kwocie 1.828,56 zł wraz z odsetkami;
 - numer karty 27 (osoba prawna) - zaległość na dzień 30 czerwca 2018 roku 167,60 zł za okres od 2015 roku, odsetki - 20,82 zł, gdzie niepodjęcie czynności windykacyjnych oraz niezabezpieczenie należności doprowadziło do przedawnienia opłaty za 2015 rok w kwocie 41,90 zł wraz z odsetkami;
 - numer karty 55 (osoba fizyczna) - zaległość na dzień 30 czerwca 2018 roku 2.283,00 zł bez zmian w latach 2016-2017, gdzie jedyne wezwanie do zapłaty obejmujące zaległość dotyczącą opłat za lata 2009-2013 wystawiono 28 maja 2013 roku (brak potwierdzenia odbioru), a brak zabezpieczenia

skutkowało przedawnieniem należności za okres 2009-2015 w kwocie 1.598,10 zł wraz z odsetkami;

- numer karty 672 (osoba fizyczna) - zaległość bez zmian w latach 2016-2017 w kwocie 334,20 zł za lata 2007-2008, gdzie wyrok Sądu Rejonowego w Skierniewicach IC 86/10 z 22 września 2010 roku zasądający zapłatę ww. zaległości z rygorem natychmiastowej wykonalności nie został przekazany do egzekucji, jak wyjaśniono - wobec braku adresu zameldowania dłużników;
- numer karty 1138 (osoba fizyczna) - zaległość obejmująca okres 2014-2018 stanowiła 4.440,98 zł i w kwocie 1.733,24 zł za lata 2014-2015 została zabezpieczona nakazem zapłaty w postępowaniu upominawczym INc 761/17 I Nc z 21 kwietnia 2017 roku z klauzulą wykonalności od dnia 25 sierpnia 2017 roku. Tytuł wykonawczy przekazano do egzekucji Komornikowi Sądowemu z półtorarocznym opóźnieniem, tj. w dniu 18 lutego 2019 roku. W odniesieniu do zaległości za lata 2016, 2017, 2018 wezwanie do zapłaty (RD.362/000002/19 z dnia 7 lutego 2019 roku) na łączną kwotę 2.714,21 zł wraz z odsetkami wystosowano w trakcie czynności kontrolnych, a w dniu 11 lutego 2019 roku złożono pozew w postępowaniu upominawczym;
- numer karty 1420 (osoba fizyczna) - zaległość stanowiła: na dzień 31 grudnia 2016 roku - 683,55 zł, na dzień 31 grudnia 2017 roku - 684,38 zł i na dzień 30 czerwca 2018 roku - 785,21 zł, brak działań windykacyjnych i zabezpieczenia skutkowało przedawnieniem należności w kwocie 482,72 zł;
- numer karty 2646 (osoba fizyczna) - wezwania do zapłaty wystosowano ze znacznym opóźnieniem (17 stycznia 2017 roku za rok 2016 i 24 maja 2018 roku za lata 2016, 2017 i 2018) w wyniku czego wpłaty zaległości za lata 2016-2017 w pełnej kwocie 989,68 zł wraz z należnymi odsetkami dokonano w dniu 30 maja 2018 roku;
- numer karty 36 (osoba fizyczna) - wyrok sygn. akt IC 97/10 z dnia 23 czerwca 2010 roku obejmujący zaległość z lat 2007-2008 na łączną kwotę 704,60 zł został przekazany do egzekucji Komornikowi Sądowi Rejonowemu ze znacznym opóźnieniem, w dniu 19 lutego 2019 roku;
- na zaległość płatnika o numerze 2503 w kwocie 1.902,89 zł uzyskano nakaz zapłaty w postępowaniu upominawczym sygn. akt I Nc 365/10 z dnia 15 kwietnia 2010 roku, któremu nadano klauzulę wykonalności z dniem 17 maja 2010 roku, a który przekazano do egzekucji Komornikowi Sądowemu z opóźnieniem - w dniu 19 lutego 2019 roku.

Powyższe naruszało art. 42 ust.5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 869), zgodnie z którym – jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

9. W zakresie windykacji zaległości w opłatach z tytułu przekształcenia prawa użytkownictwa wieczystego w prawo własności stwierdzono, że:
 - nie podejmowano działań w odniesieniu do płatnika o numerze kartoteki 3178078 (1.580,00 zł należność główna i 539,16 zł odsetki kapitałowe), co skutkowało przedawnieniem należności za lata 2013, 2014 i 2015

(wymagalność rat przypadająca na 30 listopada każdego roku), stanowiących łącznie 1.185,00 zł oraz odsetek od tych zaległości;

- czynności windykacyjne podejmowano ze znacznym opóźnieniem - na zaległość płatnika o numerze karty kontowej 8062439 w kwocie 178,00 zł z tytułu raty kapitałowej, której termin zapłaty przypadał na 31 stycznia 2018 roku wraz z odsetkami z tytułu raty odsetek kapitałowych, upomnienie wystosowano w dniu 7 listopada 2018 roku, tj. po upływie ponad dziewięć miesięcy od dnia wymagalności zobowiązania. Wobec faktu, że opłata z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest należnością cywilnoprawną (patrz: wyrok Wojewódzkiego Sądu administracyjnego w Poznaniu IV SA/Po/1255/13 z 30 kwietnia 2014 roku), windykacja winna być prowadzona w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego.
10. W zakresie windykacji dochodów z najmu i dzierżawy nieruchomości stwierdzono brak podejmowania od czerwca 2017 roku działań dotyczących należności przypadającej od płatnika o numerze 4642370, w kwocie 5.882,76 zł, wynikającej z faktury VAT 21/10/2015/GNR z dnia 30 października 2015 roku wystawionej z tytułu bezumownego użytkowania nieruchomości. W trakcie czynności kontrolnych, w dniu 26 lutego 2019 roku, jednostka złożyła w Sądzie Rejonowym w Skierniewicach pozew o wydanie nakazu zapłaty w postępowaniu upominawczym na ww. kwotę należności.
 11. Miasto Skierniewice na lata 2017-2018 nie przyjęło wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Skierniewice, co było niezgodne z uregulowaniami zawartymi w art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz.1234 ze zm.), który stanowi, że rada gminy uchwała wieloletnie programy gospodarowania zasobem gminy (w ust. 2 tego artykułu wskazano okres jaki winien obejmować ten dokument).
 12. W zakresie dochodów z najmu lokali mieszkalnych stwierdzono, że w budżecie Miasta Skierniewice nie ujęto dochodów i wydatków dotyczących lokali mieszkalnych, tworzących mieszkaniowy zasób Miasta oraz lokali użytkowych stanowiących własność Miasta Skierniewice. Powyższe wynikało z przyjętych przez jednostkę zasad zarządzania i administrowania ww. zasobem nieruchomości Gminy Miasto Skierniewice.

Z przedłożonych kontrolującym dokumentów wynikało, że Miasto Skierniewice przekazało część nieruchomości zabudowanych budynkami z lokalami stanowiącymi mieszkaniowy zasób Miasta Skierniewice w nieodpłatne użytkowanie spółce Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, a pozostała część zasobu mieszkaniowego Miasta została przekazana ww. spółce w administrowanie, na podstawie zawartych porozumień, które to formy gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Skierniewice nie znajdują umocowania w obowiązujących przepisach prawa, co opisano poniżej.

UMOWA UŻYTKOWANIA

Zgodnie z umową nieodpłatnego użytkowania zawartą między Miastem a Spółką Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, Miasto Skierniewice oddało Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Skierniewicach w nieodpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony nieruchomości i udziałów w nieruchomościach stanowiących własność i zasób mieszkaniowy Miasta określając, że przekazany przedmiot użytkowania tworzy komunalny zasób mieszkaniowy. Z powyższego wynika, że jednostka zleciła Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej czynności zarządzania nieruchomościami, o których mowa w art. 185 ustawy o gospodarce nieruchomościami². Wobec faktu, że zarządzanie nieruchomościami jest działalnością gospodarczą niepodlegającą koncesjonowaniu i limitowaniu, stanowiąc odpłatną usługę polegającą na wykonywaniu określonych ustawą czynności, w tym czynności administracyjnych, zlecenie realizacji czynności zarządzania oraz czynności administrowania winno nastąpić na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (zakładając, że odbywałoby się na podstawie umowy w sprawie zarządzania nieruchomościami).

Wobec wątpliwości co do zgodności przekazania w nieodpłatne użytkowanie nieruchomości gminnych z uregulowaniami ustawy o gospodarce nieruchomościami, kontrolujące zwróciły się z prośbą do Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska o złożenie stosownych wyjaśnień.

Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśniła, że: zgodnie z aktem założycielskim Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o., przedmiotem działalności Spółki jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie bieżącego zapewnienia prawidłowej eksploatacji budynków komunalnych, w tym podpisywanie umów najmu lokali mieszkalnych na podstawie skierowań z Urzędu Miasta Skierniewice oraz wynajem lokali użytkowych i garaży oraz, między innymi, zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie. Jednostka przekazała w nieodpłatne użytkowanie na czas nieoznaczony komunalny zasób mieszkaniowy, a Spółka zobowiązała się do ponoszenia wszelkich kosztów wynikających z posiadania przyjmując ciężar i obowiązek rzetelnego i zgodnego z literą prawa rozliczania się z najemcami oraz Urzędem Miasta Skierniewice. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. pobiera czynsze za wynajem lokali mieszkaniowych i użytkowych oraz ustala zasady wynajmowania tych lokali. Przedstawiona forma gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Skierniewice wynika z art. 13 ust. 1, art. 184a i art. 184b ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 252-265 Kodeksu cywilnego, a Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, przyjęty na lata 2019-2023 uchwałą nr IV/10/2019 Rady Miasta Skierniewice z dnia

² Zgodnie z art. 185 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami – w brzmieniu obowiązującym w dacie zawarcia umowy użytkowania - zarządca nieruchomości lub przedsiębiorca, o którym mowa w art. 184 ust. 3, działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednio dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej. Umowa wymaga formy pisemnej pod rygorem nieważności.

24 stycznia 2019 roku nie przewiduje zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem miasta Skierniewice.

Odnosząc się do złożonego wyjaśnienia, stwierdzić należy, że żaden z powołanych w tym dokumencie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami nie stanowi o możliwości przekazania nieruchomości stanowiących zasób komunalny (mieszkaniowy i użytkowy) w nieodpłatne użytkowanie na rzecz spółki, również spółki, w której jednostka samorządu terytorialnego posiada 100% udziałów, gdyż: w art. 13 ustawy określono, że z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu (w szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenie, oddania w trwałe zarząd, a także mogą być obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzonych przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzonych fundacji), zaś art. 184a i 184b określają, że zarządcą nieruchomości jest przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą z zakresu zarządzania nieruchomościami, a zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie racjonalnej gospodarki nieruchomością³. Natomiast art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 712) określa jedynie formy organizacyjnoprawne, w jakich może być prowadzona gospodarka komunalna przez jednostki samorządu terytorialnego, a art. 10 tej ustawy nakłada daleko idące ograniczenia w tym zakresie. Zgodnie natomiast z art. 3 ust.1 ww. ustawy, jednostki samorządu terytorialnego **w drodze umowy** mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1510 ze zm.) oraz przepisów ustawy o finansach publicznych na zasadach ogólnych albo w trybie przepisów:

- ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz. 1834 ze zm.);
- ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 ze zm.);
- 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.);
- ustawy z dnia 16 grudnia 2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r. poz. 2016 ze zm.);
- ustawy z dnia 21 października 2016 roku o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920 ze zm.).

Zauważyć wobec powyższego należy, że stosownie do reguł wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej, określającej zasady i formy gospodarki

³ Dodatkowo należy zauważyć, że art. 184a i art. 184b ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie obowiązywały w dacie oddania zasobów w użytkowanie, weszły bowiem w życie z dniem 1 września 2017 roku.

komunalnej jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami nie zostały wskazane - jako stanowiące podstawę zawierania umów w celu realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Możliwe byłoby jednak np. zawarcie umowy o zarządzenia zasobem lokali na zasadach i w trybie wynikających z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

W kontekście przedłożonych przez Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnień powołać należy uchwałę Sądu Najwyższego z 20 października 2010 roku (sygnatura akt - III CZP 70/10), w której Sąd w wyniku przeprowadzonej wykładni przepisów art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami wywiódł bezwzględnie obowiązującą normę zakazującą obciążania nieruchomości skarbowych i samorządowych nieodpłatnym użytkowaniem na rzecz podmiotów innych niż Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto, Sąd w powołanej uchwale stwierdził, iż nieważna jest umowa nieodpłatnego przekazania w użytkowanie spółce komunalnej budynków, mieszkań lub gruntów należących do gminnego zasobu nieruchomości, gdyż umowa o ustanowieniu użytkowania na nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego stanowi – z powodu zawarcia jej z naruszeniem wspomnianego zakazu – czynność prawną sprzeczną z ustawą i zgodnie z art. 58 § 1 ustawy Kodeks cywilny jest nieważna.

Odnosząc się do stwierdzenia, iż Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. pobiera czynsze za wynajem lokali użytkowych oraz ustala zasady wynajmowania tych lokali, podnieść należy, że art. 25 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz, prezydent miasta. Prezydent Miasta Skierniewice w żadnym z okazanych kontrolującym dokumentów nie scedował uprawnień do ustalania zasad wynajmowania lokali użytkowych w przekazanych w użytkowanie zasobach, a przekazanie nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie nie wyłącza, określonej w art. 18 ust. 1 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 506), wyłącznej kompetencji rady gminy do ustalania, m.in., zasad wydzierżawiania lub wynajmowania nieruchomości na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony oraz w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat, strony zawierają kolejne umowy.

Stwierdzono również brak ustalenia w treści umowy nieodpłatnego użytkowania zasad dokonywania rozliczeń dochodów i wydatków dotyczących nieruchomości przekazanych Spółce w tej formie. Wobec zawarcia w umowie ustaleń, że użytkownik uprawniony jest do pobierania czynszów za najem lokali mieszkalnych znajdujących się w oddanych w nieodpłatne użytkowanie zabudowanych nieruchomościach komunalnych oraz zobowiązany jest do ponoszenia wydatków w określonym umową zakresie, właściciel zasobu winien dokonywać z ZGM sp. z o.o. rozliczeń dochodów i wydatków na ustalonych zasadach. Kontrolującym nie okazano dokumentów potwierdzających dokonywanie rozliczeń w tym zakresie, zaś brak

przeprowadzania takich analiz ze strony właściciela potwierdza wyjaśnienie złożone przez Naczelnika Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. W przedmiotowym wyjaśnieniu stwierdzono, że ZGM sp. z o.o. sporządził, na prośbę kontrolujących, zestawienie czynszów z lokali mieszkalnych i użytkowych w poszczególnych latach za lata 2016, 2017, 2018, zaś kwoty wydatków ponoszonych przez Spółkę wykazywane są sumarycznie w sprawozdaniach rocznych po zamknięciu rozliczeń finansowych za dany rok, a brak rozksięgowania kosztów ogólnych na poszczególne budynki uniemożliwia określenie dokładnych kosztów ponoszonych na poszczególne budynki i lokale Miasta Skierniewice oraz łącznie – kosztów utrzymania miejskiego zasobu nieruchomości zarządzanych przez Spółkę.

Rozliczenia z tytułu realizacji zawartej ze Spółką umowy nieodpłatnego użytkowania nieruchomości stanowiących własność Miasta Skierniewice winny być weryfikowane w ramach nadzoru właścicielskiego, zgodnie z zakresem powierzonym Regulaminem Organizacyjnym i zarządzeniem nr 40.2015 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 24 marca 2015 roku w sprawie wprowadzenia zasad nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Gminy Miasto Skierniewice.

POROZUMIENIA

Na mocy porozumień zawartych między Miastem Skierniewice a Zakładem Gospodarki Mieszkaniowej spółka z o.o. w Skierniewicach, wyszczególnionych w załączniku nr 80 do protokołu kontroli, Miasto powierzyło Spółce czynności administracyjne w odniesieniu do wyszczególnionych w porozumieniach nieruchomości stanowiących gminny zasób mieszkaniowy. W treści porozumień określono, w szczególności:

- upoważnienie do pobierania czynszów za najem lokali mieszkalnych znajdujących się w budynkach zlokalizowanych w wyszczególnionych w porozumieniach nieruchomościach i utrzymaniu na własny koszt nieruchomości tak, aby ich poszczególne składniki nie uległy pogorszeniu oraz na wykonywaniu na własny koszt bieżących remontów i konserwacji;
- ponoszenie przez Spółkę kosztów wynikających z posiadania przedmiotu umowy, w tym obciążeń publiczno-prawnych oraz kosztów ubezpieczenia budynków i zatrudniania licencjonowanych zarządców nieruchomości do wykonywania czynności określonych porozumieniem;
- uprawnienia Miasta do kontroli wykonywania porozumienia; możliwość jego przedłużenia oraz rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem w razie niewykonywania lub nienależytego wykonywania przez Spółkę określonych porozumieniem obowiązków

oraz stosowanie, w sprawach nieuregulowanych porozumieniem, przepisów Kodeksu cywilnego.

Treść porozumień rozszerzono aneksami o umocowanie do występowania w imieniu Miasta Skierniewice przed wszystkimi sądami, organami administracyjnymi, osobami fizycznymi i prawnymi oraz innymi podmiotami, w tym do wykonywania wszelkich czynności sądowych i pozasądowych w zakresie wynikającym z porozumienia, dotyczących wszelkich roszczeń

wobec najemców i byłych najemców lokali w przedmiotowych nieruchomościach.

Opisany powyżej zakres zleconych Zakładowi Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. usług definiował usługi, które są treścią umowy o zarządzanie nieruchomościami, unormowaną w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powyższe potwierdzało złożone przez Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnienie, w którym pracownik utożsamiał wykonywane przez Zakład Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. czynności, realizowane w wyniku przekazania nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie, z czynnościami administracyjnymi powierzonymi porozumieniami, powołując się na akt założycielski Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o., określający jako przedmiot działalności Spółki, m.in., zarządzanie nieruchomościami wykonywane na zlecenie.

W przedmiotowym wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału odniosła się równocześnie do podstaw przekazania nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie i do podstaw zlecenia czynności administracyjnych wskazując, że przedstawiona forma gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Skierniewice wynika z art. 13 ust. 1, art. 184a i art. 184b ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej oraz art. 252-265 kodeksu cywilnego, a Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy przyjęty na lata 2019-2023 uchwałą nr IV/10/2019 Rady Miasta Skierniewice z dnia 24 stycznia 2019 roku nie przewiduje zmian w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem miasta Skierniewice.

Odnosząc się do złożonego przez Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa wyjaśnienia, stwierdzić należy, że aktualne pozostają powyżej sformułowane uwagi dotyczące ustawy o gospodarce nieruchomościami jako podstawy realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej, jak również wynikających z ustawy o gospodarce komunalnej trybów zawierania umów w sprawie wykonywania tych zadań.

Ponadto podnieść należy, że będące przedmiotem porozumień administrowanie nie daje spółce żadnych praw do nieruchomości (rzeczowych albo obligacyjnych), zobowiązując ją wyłącznie do wykonywania określonych czynności. W tej sytuacji wpływy z tytułu najmu w pobranych kwotach powinny stanowić dochody budżetu Miasta Skierniewice, co wynika z uregulowań zawartych w art. 5 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o finansach publicznych oraz z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1530 ze zm.). W porozumieniach nie określono zasad rozliczania pobieranych przez spółkę dochodów i ponoszonych wydatków.

Brak dokonywania rozliczeń dochodów i wydatków oraz realizacji czynności nadzorczych potwierdza wyjaśnienie Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, w którym stwierdzono, że ZGM sp. z o.o. sporządził zestawienie czynszów z lokali mieszkalnych i użytkowych w administrowaniu w rozbiciu na poszczególne lata za 2016, 2017 i 2018 rok, zaś kwoty wydatków ponoszonych przez Spółkę wykazywane są w wielkościach sumarycznych w sprawozdaniach rocznych po zamknięciu rozliczeń finansowych za dany rok. Brak rozksięgowania kosztów ogólnych na poszczególne budynki uniemożliwia określenie dokładnych kosztów

ponoszonych w poszczególnych latach na poszczególne budynki i lokale Miasta Skierniewice administrowane przez Spółkę.

13. Z danych wykazanych przez Zarząd Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. z o.o. w Skierniewicach w sprawozdaniach finansowych za lata 2016, 2017, 2018 wynikało, że w odniesieniu do pobieranych na mocy umowy nieodpłatnego użytkowania oraz porozumień dotyczących administrowania nieruchomościami stanowiącymi zasób mieszkaniowy Miasta Skierniewice, czynszów najmu lokali mieszkalnych stosowane były ulgi w zapłacie należności. Powyższych ulg udzielono z naruszeniem uchwały nr XLIV/143/2017 Rady Miasta Skierniewice z dnia 23 listopada 2017 roku w sprawie szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przypadających Miastu Skierniewice lub jego jednostkom podległym, warunków dopuszczalności pomocy publicznej w przypadkach, w których ulga stanowić będzie pomoc publiczną oraz wskazania organu lub osób uprawnionych do udzielania tych ulg oraz - poprzedzającej ją - uchwały nr LIX/67/10 Rady Miasta Skierniewice z dnia 9 lipca 2010 roku, które nie zawierały umocowania dla Zarządu Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej sp. o.o. do udzielania ulg.

W zakresie dotacji na rzecz jednostek oświaty

1. Przyjęty przez jednostkę sposób aktualizacji kwoty dotacji na ucznia Niepublicznego Przedszkola „Małych Odkrywców” w Skierniewicach w 2018 roku był niezgodny z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2203 ze zm.), a mianowicie:
 - przy aktualizacji kwoty dotacji w jej obliczeniu uwzględniano sumaryczną liczbę dzieci uczęszczających do danego przedszkola w danym roku. Ustalając kwotę dotacji w maju 2018 roku przyjęto do obliczeń następujące wartości: rzeczywista liczba dzieci z miesięcy styczeń – kwiecień (suma z tych miesięcy 660 przedszkolaków) plus liczba dzieci z miesięcy maj – grudzień (przyjęta w założeniach obliczeń każdego miesiąca po 169 przedszkolaków x 8 m-cy = 1.352) x stawka PKD po aktualizacji – 579,67 zł = roczna dotacja 1.166.296,04 zł – suma wypłaconych transz dotacji za miesiące styczeń – kwiecień w kwocie 381.757,20 zł = 784.538,84 : 8 m-cy = 98.067,35 zł (transza miesięczna), 580,28 zł kwota na jednego ucznia (98.067,35 zł : 169 uczniów) +/- różnica w rzeczywistej liczbie dzieci za miesiąc poprzedni oraz miesiąc bieżący w stosunku do planowanej liczby uczniów x stawka na jednego ucznia.

Zgodnie z art. 43 ust.4 ww. ustawy – w brzmieniu obowiązującym w 2018 roku, jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust.1-4, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 40 i art. 41, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, stanowi różnicę pomiędzy wysokością dotacji, o której mowa odpowiednio w art. 15-21, art. 25 ust.1-4, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 40 i art. 41, według stanu na

pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, a sumą części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

Ponadto, według art. 43 ust.5 ustawy - w brzmieniu obowiązującym w 2018 roku, w przypadku wyrównywania kwoty dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust.1-4, art. 26 ust.1, 2 i 8, art. 28-30, art. 40 i art. 41, zgodnie z ust. 4, średnia arytmetyczna kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych, począwszy od pierwszego dnia obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji, może zwiększyć się maksymalnie o 50% albo zmniejszyć się maksymalnie o 25% średniej arytmetycznej części dotacji przekazanych odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka lub uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

W świetle wskazanych przepisów podkreślić należy, że kwota dotacji odnoszona jest do ucznia przedszkola. Zaktualizowana kwota wypłacana jest od pierwszego dnia jej obowiązywania (np. od dnia 1 maja) na zgłoszonych w miesięcznych informacjach uczniów przedszkola, bez konieczności dodatkowych obliczeń i wyrównań. Statystyczną liczbę uczniów przyjmowaną do obliczenia PKD (podstawowa kwota dotacji dla przedszkola ustalana na podstawie art. 12 ust.1 ustawy) aktualizuje się w ramach aktualizacji przeprowadzanej w październiku danego roku (art. 44 ust.1 pkt 2 w zw. z art. 44 ust.3 pkt 2 ustawy);

- w transzy dotacji za poszczególne miesiące 2018 roku uwzględniano wyrównanie bądź potrącenie kwoty dotacji za dzieci, które rozpoczęły naukę w danym przedszkolu po pierwszym dniu poprzedniego miesiąca. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały nr XLVII/22/2018 Rady Miasta Skierniewice z dnia 7 marca 2018 roku oraz wzorem informacji o liczbie uczniów, określonym w załączniku nr 2 do uchwały, organ prowadzący niepubliczną jednostkę oświatową, zobowiązany był do składania w Wydziale Edukacji Urzędu Miasta Skierniewice w terminie do 5-tego dnia każdego miesiąca informacji o liczbie uczniów. Wzór ww. informacji stawiał wymóg podania faktycznej liczby uczniów według stanu na pierwszy dzień miesiąca sprawozdawczego oraz informacji o faktycznej liczbie uczniów w miesiącu poprzedzającym miesiąc sprawozdawczy, niemniej jednak postanowienia uchwały nie precyzowały obowiązku uaktualniania przekazanej transzy dotacji za dany miesiąc sprawozdawczy o rzeczywistą liczbę uczniów z miesiąca poprzedzającego miesiąc sprawozdawczy;
- ustalając miesięczną transzę dotacji, po przeprowadzonej aktualizacji stawki dotacji na dziecko z określoną niepełnosprawnością i przedziałem wiekowym, uwzględniano w wyliczeniach faktyczną liczbę dzieci z miesiący poprzedzających jej aktualizację. W konsekwencji powyższego w miesiącach: maju, czerwcu, lipcu i sierpniu wyrównano dotację dla dziecka z niepełnosprawnością zagrożenie z niedostosowaniem społecznym, w

łączonej kwocie 1.826,20 zł (po 456,55 zł miesięcznie), które od miesiąca maja nie było już wychowankiem tego przedszkola. W miesiącach wrześniu, październiku, listopadzie i grudniu dokonano potrącenia na łączną kwotę 1.783,64 zł (po 445,91 zł miesięcznie). Powyższą nieprawidłowość odnotowano przy wyliczaniu transz dotacji za miesiące: wrzesień – grudzień uwzględniającym dotacje na dzieci z niepełnosprawnością: zespół aspergera, afazja, niepełnosprawność w stopniu lekkim, które od miesiąca sierpnia nie były wychowankami przedszkola. Powyższe operacje naruszały przywołane już wyżej reguły wynikające z art. 43 ust. 4 i 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, które nie przewidują żadnych wyrównań kwot wypłaconych na ucznia dotacji w związku z aktualizacją kwoty dotacji;

- odnotowano przypadki obniżenia kwoty dotacji na dziecko z określoną niepełnosprawnością, np. w miesiącach od maja do sierpnia zastosowana kwota na dziecko z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim w wieku 6 lat i więcej - zastosowano obniżoną o 25% stawkę, w kwocie 945,71 zł, która wynikała z wyliczenia 1.260,95 zł – stawka na dziecko poniżej 6 roku życia o ww. niepełnosprawności, ustalona na podstawie danych metryczki z 2017 roku $\times 25\% = 315,24$ zł; $1.260,95$ zł – $315,24$ zł = $945,71$ zł. Prawidłowa stawka dla ww. dziecka we wskazanym okresie, według danych wynikających z metryczki oświatowej na 2018 rok, wynosiła 1.614,78 zł i wzrosła w stosunku do stawki pierwotnej jedynie o 1,75%. W związku z powyższym nie było przesłanek do zastosowania art. 43 ust. 5 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

2. Kontrola prawidłowości obliczenia dotacji dla Klasycznego Liceum Ogólnokształcącego im. ks. Stanisława Konarskiego w Skierniewicach wykazała, że aktualizacji kwoty dotacji w 2018 roku dokonano w sposób niespełniający wymogów ustawy o finansowaniu zadań oświatowych, a mianowicie:

- przy aktualizacji kwoty dotacji w jej obliczeniu uwzględniano sumaryczną liczbę uczniów uczęszczającą do danej szkoły w danym roku. Ustalając kwotę dotacji w maju przyjęto do obliczeń następujące wartości: sumaryczna rzeczywista liczba uczniów z okresu styczeń - kwiecień (560 osób) plus sumaryczna planowana liczba uczniów z okresu maj – grudzień (przyjęto w założeniach obliczeń każdego miesiąca po 140 osób $\times 8$ m-cy = 1.120) \times kwota po aktualizacji – 512,34 zł = roczna dotacja 860.731,20 zł – suma wypłaconych transz dotacji za okres styczeń – kwiecień w kwocie 280.336,00 zł = $580.395,20$ zł : 8 m-cy = 72.549,40 zł (transza miesięczna), 518,21 zł stawka na jednego ucznia ($72.549,40$ zł : 140 uczniów), +/- różnica w rzeczywistej liczbie dzieci za miesiąc poprzedni oraz miesiąc bieżący w stosunku do planowanej liczby uczniów \times stawka na jednego ucznia.

Stosowana przez kontrolowaną jednostkę metodologia ustalania kwoty dotacji naruszała przywołany już wyżej art. 43 ust. 4 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.

- w transzy dotacji za poszczególne miesiące 2018 roku uwzględniano wyrównanie bądź potrącenie za dzieci, które rozpoczęły naukę w danej szkole po pierwszym dniu poprzedniego miesiąca. Zgodnie z § 3 ust. 1 uchwały nr XLVII/22/2018 Rady Miasta Skierniewice z dnia 7 marca

2018 roku oraz wzorem informacji o liczbie uczniów, określonym w załączniku nr 2 do uchwały, organ prowadzący niepubliczną jednostkę oświaty zobowiązany był do składania w Wydziale Edukacji Urzędu Miasta Skierniewice w terminie do 5-tego każdego miesiąca informacji o liczbie uczniów. Wzór ww. informacji stawiał wymóg podania faktycznej liczby uczniów według stanu na pierwszy dzień miesiąca sprawozdawczego oraz informacji o faktycznej liczbie uczniów w miesiącu poprzedzającym miesiąc sprawozdawczy, niemniej jednak postanowienia przedmiotowej uchwały nie precyzowały obowiązku uaktualniania przekazanej transzy dotacji za dany miesiąc sprawozdawczy o rzeczywistą liczbę uczniów z miesiąca poprzedzającego miesiąc sprawozdawczy.

W zakresie udzielania i rozliczania dotacji udzielonych podmiotom spoza sektora finansów publicznych

1. W wyniku kontroli wydatków na zlecenie realizacji zadań, w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, z obszaru upowszechniania kultury fizycznej i sportu w roku 2017, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: treści ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań; analizy merytorycznej złożonych ofert przez powołaną w tym celu komisję konkursową i procedur przyznawania dotacji, a mianowicie:
 - w ogłoszeniu otwartego konkursu ofert, planowana kwota dotacji została określona dla całej sfery danej działalności dofinansowania (np. wspieranie i upowszechniania kultury fizycznej, realizacji zadań z Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zadań z Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii), bez podziału tych środków na poszczególne zadania, chociaż w każdym z tych obszarów wyodrębniono po dwa trzy zadania. Powyższe stanowiło naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym ogłoszenie otwartego konkursu ofert, powinno określać wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację zadania;
 - dokonując wyboru najkorzystniejszych ofert, komisja konkursowa analizowała ich zgodność z przyjętymi kryteriami, podczas gdy w ogłoszeniu nie sprecyzowano istotności tych kryteriów, nie opisano okoliczności wpływających na wyższą czy niższą ocenę danej oferty. W konsekwencji powyższego, przy jednoczesnym braku uzasadnienia proponowanych przez członków komisji kwot dotacji, przy braku materiałów dokumentujących indywidualną ocenę każdego członka komisji, niemożliwym była ocena prawidłowości rozdysponowania dotacji pomiędzy podmioty;
 - kwoty przyznanych dotacji na realizację zadań w ramach upowszechniania kultury fizycznej i sportu różniły się w sześciu przypadkach od kwot zaproponowanych przez członków komisji konkursowej. Prezydent Miasta Skierniewice w oparciu o wyniki prac komisji, postanowił o obniżeniu, bądź też zwiększeniu wysokości dotacji, z pominięciem wskazania jakiegokolwiek uzasadnienia, chociaż to Prezydent powołał komisję konkursową i określił reguły jej pracy oraz kryteria, które decydowały o przyznaniu danemu podmiotowi dotacji. Nie negując kompetencji Prezydenta do decydowania o kwocie przyznanej dotacji, wskazać należy na potrzebę uzasadnienia takich

decyzji w sytuacji, gdy odbiegają od wyników prac komisji konkursowej, co byłoby spełnieniem zasad jawności i transparentności organu administracji publicznej;

- stwierdzono niespójność w treści złożonych ofert przez Miejski Ludowy Klub Sportowy „WIDOK”, Uczniowski Miejski Klub Sportowy „UNIA”, Uczniowski Klub Sportowy „NAWA”, w zakresie określenia zadania, którego realizacja miała być dofinansowana. W ofertach powielono zapis wynikający z ogłoszenia o konkursie, który informował że przedmiotem realizacji miały być zadania z obszaru „Wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej”, w którym wyspecyfikowano trzy zadania a) Stwarzanie warunków prawno-organizacyjnych i ekonomicznych dla rozwoju kultury fizycznej i sportu, w tym doskonalenie uzdolnień i sprawności fizycznej, wychowania i rozwoju psychofizycznego człowieka, 2) Upowszechnianie sportu wśród dzieci, młodzieży i dorosłych poprzez organizowanie zajęć i współzawodnictwa sportowego w Mieście w różnych dyscyplinach sportu, 3) Organizowanie zajęć, zawodów, imprez sportowych i sportowo-rekreacyjnych o zasięgu lokalnym i ponadlokalnym. Zgodnie z opisem szczegółowym wynikającym ze złożonych ofert, podmioty zobowiązały się odpowiednio: MLKS „WIDOK” i UMKS „UNIA” do realizacji zadania polegającego na prowadzeniu szkoleń piłkarskich w zakresie piłki nożnej dla dzieci, młodzieży i seniorów, natomiast UKS „NAWA” do prowadzenia zajęć sportowo-rekreacyjnych w pływaniu i triathlonie;
 - dokumentacja w zakresie oceny ofert nie zawierała formularzy przeprowadzonej przez członków komisji indywidualnej oceny: merytorycznej i formalnej, o której mowa w § 3 i 4 Regulaminu pracy komisji konkursowej. Protokół postępowania zawierał tylko proponowane przez komisję kwoty dotacji dla danego podmiotu, wobec czego niemożliwa była weryfikacja prawidłowości dokonanej oceny formalnej oraz merytorycznej, a zatem i weryfikacja przyznanej kwoty dotacji w odniesieniu do spełnienia bądź niespełnienia ustalonych kryteriów oceny ofert;
 - oferta Uczniowskiego Klubu Sportowego „UNIA” Skierniewice uwzględniała w wydatkach związanych z realizacją zadania, pozycję finansowaną do pokrycia, m.in. ze środków dotacji, która to pozycja nie mieściła się w wydatkach kwalifikowalnych zadania, a mianowicie w kosztach realizacji zadania ujęto pozycję pn. „*prowadzenie stałych szkoleń dla trenerów piłki nożnej*” w wysokości 42.000,00 zł, z której 15.000,00 zł planowano sfinansować środkami z dotacji Miasta. W opisie zakładanych rezultatów realizacji tego zadania publicznego wskazano „*...zdobycie przez trenerów m.in. 4 nowych uprawnień*” i „*udział 6 trenerów Akademii Piłkarskiej w m.in. 3 szkoleniach rocznie*”. Możliwość realizacji zadania, w tym m.in. zasoby kadrowe z odpowiednimi kwalifikacjami, podmiot zobowiązany był posiadać na etapie składania ofert, a zapewnienie trenerom zdobycia kolejnych kwalifikacji nie stanowi celu publicznego, którego osiągnięcie mogło być sfinansowane ze środków publicznych. Ofertę z ww. pozycją wydatków, komisja przyjęła jako prawidłową i poddała dalszej ocenie proponując na jej podstawie, dotację dla podmiotu w kwocie 200.000,00 zł;
2. Kontrola sprawozdań z wykonania zadań, złożonych przez Miejski Uczniowski Klub Sportowy „UNIA” i Miejski Ludowy Klub Sportowy „WIDOK”, oraz

dokumentów stanowiących podstawę dokonania wydatków ujętych w tych sprawozdaniach wykazała, że:

- w przedłożonym rozliczeniu wykorzystania środków dotacji, kluby uwzględniły wydatki z okresu, którego nie obejmowały podpisane w dniu 1 marca 2017 roku umowy dotacji. Zgodnie z § 2 umowy nr DOT-W/7504/RGS/403/2017 zawartej z Uczniowskim Miejskim Klubem Sportowym „UNIA” i nr DOT-W/7491/RGS/392/2017 zawartej z Miejskim Klubem Sportowym „WIDOK”, termin realizacji zadania publicznego ustalono od dnia 1 marca 2017 roku do dnia 15 grudnia 2017 roku, a *termin poniesienia wydatków dotacji „od dnia ich otrzymania do dnia 15 grudnia 2017 roku.”* Miejski Uczniowski Klub Sportowy „UNIA” uwzględnił w rozliczeniu środków dotacji fakturę nr VAT 46/03/2017 z dnia 31 marca 2017 roku, za korzystanie z hali sportowej i boisk przy ul. Pomologicznej, na łączną kwotę 6.321,00 zł. Faktura nie wskazywała okresu, którego należność dotyczyła, a analiza analogicznych wydatków z kolejnych miesięcy wykazała, że kwoty za wynajem obiektów przy ul. Pomologicznej były znacznie niższe, a mianowicie koszt korzystania z boisk na tym obiekcie w kwietniu wynosił łącznie 2.125,00 zł, w maju 1.172,50 zł, w czerwcu 1.110,00 zł. Jak wyjaśnił kontrolującym przedstawiciel klubu, faktura z dnia 31 marca 2017 roku obejmowała okres rozliczeniowy od stycznia do marca 2017 roku, a wydatki w wysokości **3.505,00 zł** dotyczyły stycznia i lutego, na potwierdzenie czego załączono zestawienie terminów wykorzystania wymienionych obiektów przez klub. Analogicznie Miejski Ludowy Klub Sportowy „WIDOK” uwzględnił w rozliczeniu wydatek udokumentowany fakturą VAT nr 38/03/2017 z dnia 31 marca 2017 roku, za korzystanie z hali sportowej i boisk przy ul. Pomologicznej 8, na łączną kwotę 9.435,00 zł. Zgodnie z treścią wyjaśnienia przedstawiciela dotowanego klubu, **kwota 4.777,50 zł** ujęta w rozliczeniu dotacji, dotyczyła wynajmu obiektów w miesiącach styczeń i luty 2017 rok, tj. w okresie, którego nie obejmowała podpisana umowa;
- Miejski Uczniowski Klub Sportowy „UNIA” ze środków dotacji sfinansował koszt szkolenia trenerów na kwotę 8.610,00 zł, udokumentowany fakturami VAT nr 5/2017 z dnia 28 kwietnia 2017 roku – 4.305,00 zł i VAT nr 4/2017 z dnia 31 marca 2017 roku. Powyższe było konsekwencją aprobaty przez dotującego kosztorysu ofertowego klubu z taką pozycją wydatkową, chociaż przyznanie dotacji uwarunkowane było, min. posiadaniem wykwalifikowanej kadry, gotowej do realizacji dotowanego zadania;
- Miejski Uczniowski Klub Sportowy „UNIA”, nie przestrzegał wymogów dotującego w zakresie wypłaty ze środków dotacji wynagrodzeń trenerów i instruktorów uczestniczących w realizacji zadania. Prezydent Miasta w treści ogłoszenia o konkursie określił maksymalne stawki godzinowe, tj. dla instruktorów 20,00 zł brutto za godzinę pracy i dla trenerów 25,00 zł brutto, za jedną godzinę pracy. Z przedłożonego rozliczenia wynikało, że ze środków dotacji wypłacono ww. osobom wynagrodzenia w kwotach znacznie wyższych od możliwych, a mianowicie: na podstawie rachunków z dnia 10 kwietnia 2017 roku wypłacono trenerom za 33,5 godziny pracy kwoty: 1.191,21 zł brutto, tj. **o 353,70 zł wyższą** od możliwej i kwotę 1.174,00 zł (**zawyżoną o 336,50 zł**); za 54,5 godziny pracy kwotę 2.228,50 zł brutto, tj. **o 866,00 zł wyższą** od możliwej. Ponadto, ze środków dotacji Klub sfinansował na podstawie list płac: nr E/2017/03 z dnia 7 kwietnia

2017 roku, nr E/2017/04 z dnia 8 maja 2017 roku, nr E/2017/05 z dnia 7 czerwca 2017 roku, nr E/2017/06 z dnia 6 lipca 2017 roku i nr E/2017/07 z dnia 9 sierpnia 2017 roku, dwóm trenerom klubu wynagrodzenie: po 2.000,00 zł brutto miesięcznie w jednym przypadku i 1.000,00 zł brutto miesięcznie w drugim, bez podania ilości przepracowanych godzin przez ww. i bez wskazania podstawy wypłaty tego wynagrodzenia. Łącznie ze środków dotacji Miasta wypłacono ww. dwóm trenerom, kwotę (wraz z pochodnymi) w wysokości **18.017,00 zł**, którą ujęto w pozycji kosztorysowej jako wynagrodzenie trenerów. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono również w rozliczeniu przedłożonym przez Miejski Klub Sportowy „WIDOK”. Rachunki dokumentujące wypłatę wynagrodzeń dla trenerów nie określały ilości przepracowanych przez nich godzin, zawierały tylko informację potwierdzającą wykonanie zlecenia zgodnie z umową zlecenia, natomiast w miejscu liczby godzin poświęconych realizacji zadania wpisano „0”;

- fakturami nr 04/04/17 z dnia 10 kwietnia 2017 roku i nr 08/05/17 z dnia 22 maja 2017 roku Miejski Uczniowski Klub Sportowy „UNIA” udokumentował wydatki w łącznej kwocie **1.014,75 zł** sfinansowane ze środków dotacji. Faktury nie zawierały danych pozwalających na ocenę prawidłowości wydatkowania środków przekazanej dotacji. Zapis w kolumnie faktury „Nazwa” ograniczono do treści „Materiały reklamowe”, a drugostronny opis na dokumencie zawierał tylko informacje typu „Zakup materiałów reklamowych”;
- w rozliczeniu środków dotacji MUKS „UNIA” uwzględnił udokumentowane fakturami: VAT nr 516/2017 i VAT nr 514/2017 z dnia 10 października 2017 roku, wydatki w kwocie **540,01 zł**, których nie przewidywał kosztorys ofertowy, a tym samym nie kwalifikowały się one do pokrycia ze środków dotacji. W sprawozdaniu dotowany ujął koszt zakupu strojów sportowych dla trenerów prowadzących zajęcia w przedszkolach, w ramach projektu UNIA FUN KIDS. Zgodnie z ofertą, projekt o łącznej wartości 8.000,00 zł ujęto jako jedno z działań klubu w zakresie realizacji zadania publicznego, niemniej koszt ten podlegał sfinansowaniu z innych środków. Na prośbę kontrolujących przedstawiciel klubu wyjaśnił, iż projekt UNIA FUN KIDS był kierowany do przedszkolaków z terenu Skierniewic, a jego realizację finansował sponsor zewnętrzny, na podstawie odrębnej umowy.

W zakresie wydatków osobowych

W okresie od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 31 marca 2019 roku, tj. do dnia zakończenia kontroli przeprowadzonej przez inspektorów RIO w Łodzi, Prezydentowi Miasta Skierniewice wypłacano wynagrodzenie określone uchwałą nr XXX/163/2016 Rady Miasta Skierniewice z dnia 27 października 2016 roku, w wysokości 12.419,26 zł brutto, z naruszeniem przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r., poz. 936). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia, maksymalne wynagrodzenie zasadnicze dla prezydenta miasta liczącego do 300 tys. mieszkańców mieściło się w granicach od 3.800,00 zł do 5.000,00 zł. Zakładając maksymalną stawkę wynagrodzenia zasadniczego z uwzględnieniem dodatku funkcyjnego, specjalnego oraz dodatku stażowego - od dnia 1 lipca 2018 roku Prezydent mógł otrzymywać wynagrodzenie w wysokości

10.940,00 zł brutto, tj. o kwotę 1.479,26 zł niższą od wcześniej pobieranego wynagrodzenia. W związku z powyższym, przyjmując wskazane założenia, za okres od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 31 marca 2019 roku z powyższego tytułu nadpłacono Prezydentowi Miasta wynagrodzenie w wysokości 13.313,34 zł.

Kontrolującym udzielono wyjaśnienia, iż w związku z wejściem w życie wymienionego powyżej rozporządzenia, w dniu 28 czerwca 2018 roku przedłożono Radzie Miasta uchwałę w sprawie wysokości wynagrodzenia dla Prezydenta Miasta Skierniewice, jednak uchwała ta nie została podjęta.

Dodatkowo należy wskazać, że uchwała nr XXX/163/2016 Rady Miasta Skierniewice z dnia 27 października 2016 roku była aktem stosowania prawa, a nie aktem prawa miejscowego. W podstawie prawnej uchwały powołano m.in. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.), które utraciło moc z dniem wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku - na podstawie art. 3 ustawy z dnia 15 września 2017 roku o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1930). Z uwagi na utratę mocy obowiązującej przez przepisy, który były podstawą podjęcia uchwały, uchwała nie mogła być stosowana wobec sprzeczności z normami powszechnie obowiązującymi regulującymi kwestie wynagradzania pracowników samorządowych.

W zakresie wydatków inwestycyjnych

Analiza konta 080 odzwierciedlającego koszty inwestycji niezakończonych, wykazała, że na 31 grudnia 2017 rok saldo konta wynosiło 17.338.831,30 zł. Z ww. kwoty 2.806.098,59 zł stanowiła wartość 14 zakończonych lub zaniechanych w latach 2008-2016 zadań, co do których nie dokonano stosownego rozliczenia oraz przekazania ich na stan środków trwałych, bądź przeksięgowania poniesionych na ich realizację kosztów, co naruszało art. 20 ust.1 i art. 24 ust.2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z.2019 r., poz. 351). Przywołane przepisy prawa wprowadzają obowiązek ujmowania w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego wszystkich operacji, które nastąpiły w danym okresie, oraz nakazują prowadzenie ewidencji środków trwałych rzetelnie, tak aby zapisy w niej dokonane odzwierciedlały stan rzeczywisty.

W zakresie realizacji zadania „Budowa Przedszkola nr 3 przy ul. Kopernika w Skierniewicach”

1. Zamawiający wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki w przedmiocie wykonania robót podobnych, tj. „Wykonanie ściany wygradzającej mobilnej wraz z zabudową” oraz „Wykonanie ogrodzenia placów zabaw”, w ramach zadania „Budowa Przedszkola nr 3 przy ul. Kopernika”, nie określił wartości szacunkowej zamówień. W dokumentach z dnia 26 listopada 2018 roku zatytułowanych „Ustalenie szacunkowej wartości zamówienia”, zamawiający ograniczył się tylko do podania łącznych kwot zamówień podobnych, do których mógł takie zamówienia realizować. Powyższym zaniechaniem zamawiający naruszył przepisy art. 32-35 ustawy Prawo zamówień publicznych, które zastrzegają na etapie czynności przygotowawczych, poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie

zamówienia publicznego, obowiązek ustalenia przez zamawiającego wartości zamówienia. Zgodnie z art. 32 ust. 1 cytowanej ustawy, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Z przepisu tego wynika, zatem obowiązek dołożenia przez zamawiającego należytej staranności przy ustalaniu wartości zamówienia, bowiem od prawidłowego ustalenia wartości szacunkowej zamówienia zależy przeprowadzenie postępowania według właściwych zasad. Obowiązek ten dotyczy także zamówień, które ze względu na wartość podlegają wyłączeniu z zakresu ww. ustawy. Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu w uchwale z dnia 11 kwietnia 2012 roku. sygn. 38/2012 wskazała, że *„Zgodnie z treścią art. 4 pkt 8 Prawa zamówień publicznych, przepisów ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30 tys. euro. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w każdym przypadku, gdy zachodzi okoliczność kwalifikowania zamówienia, jako podlegającego wyłączeniu ze względu na wartość, zamawiający winien mieć na uwadze przepisy o ustalaniu wartości zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy (art. 32 ust. 2)“*. Tezę tę wyartykułowała także Krajowa Izba Odwoławcza w uchwale z dnia 11 lutego 2016 roku, sygn. akt KIO/KD 14/16.

2. Analiza dokumentacji dotyczącej postępowania mającego na celu wybór wykonawcy zadania „Wymiana ogrodzenia w ramach zadania inwestycyjnego „Budowa Przedszkola nr 3 przy ul. Kopernika” wykazała, że zamawiający nie zawarł umowy z wybranym wykonawcą, w terminie wynikającym z art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, a zaniedbania zamawiającego w zakresie podjęcia terminowych czynności związanych z ewentualnym przedłużeniem terminu związania ofertą, czy też skutecznymi, odpowiednio udokumentowanymi czynnościami, mających na celu zawarcie umowy, skutkowały brakiem możliwości zatrzymania, wniesionego przez wykonawcę wadium w wysokości 3.000,00 zł. Informację o wyborze najkorzystniejszej oferty wraz z uzasadnieniem zamawiający przekazał wszystkim wykonawcom (drogą elektroniczną) oraz opublikował na swojej stronie internetowej i wywiesił na tablicy ogłoszeń w dniu 2 sierpnia 2018 roku. Zamawiający nie posiadał dokumentu potwierdzającego zaproszenie wykonawcy w konkretnym terminie do podpisania umowy, co byłoby wskazane, uwzględniając odległość między siedzibą zamawiającego a siedzibą wykonawcy. Wówczas dopiero odmowa podpisania umowy bądź brak jakiegokolwiek aktywności wykonawcy w tym zakresie, mogły stanowić o zasadnym zatrzymaniu wadium przez zamawiającego. Na okoliczność powyższych ustaleń Naczelnik Wydziału Inwestycji Kubaturowych złożyła notatkę służbową, z której wynikało, że po rozstrzygnięciu przetargu, w dniu 3 sierpnia 2018 roku zamawiający kontaktował się **telefonicznie** z przedstawicielem wybranej firmy, celem uzgodnienia terminu podpisania umowy, w trakcie której ustalono, iż czynności te miały mieć miejsce cyt. **„w 33 tygodniu roku, tj. pomiędzy 13-17 sierpnia 2018 roku“**. Po upływie tego terminu, jak píše wyjaśniająca, poinformowano firmę o zamiarze zatrzymania wadium, a na brak odpowiedzi ze strony wykonawcy, zamawiający w dniu 22 sierpnia 2018 roku, wystawił informację wzywającą go do zawarcia umowy w dniu 23 sierpnia 2018 roku. Należy wskazać, że dzień **17 sierpnia 2018 roku** był już datą po okresie, w którym

wykonawca był związany ofertą, a podpisanie umowy po terminie związania ofertą jest uprawnieniem wykonawcy. W tym przypadku wykonawca nie podjął żadnej aktywności w celu zawarcia umowy, a w dniu 31 sierpnia 2018 roku pismem nr RZP.271.67 wystąpił do zamawiającego o zwrot wadium, które zostało mu przekazane przez zamawiającego w dniu 31 sierpnia 2018 roku wraz z odsetkami;

3. Zamawiający w dniu 26 września 2017 roku bezpodstawnie unieważnił postępowania przetargowe nr 2, prowadzone w okresie 10-28 sierpnia 2017 roku, na wybór wykonawcy „Budowy Przedszkola nr 3 przy ul. Kopernika”, czym naruszył art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym „...zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć”. W terminie wyznaczonym na składanie ofert, do zamawiającego wpłynęły trzy oferty: nr 1 ALFA Construction Sp. z o.o. 00-867 Warszawa, Al. Jana Pawła II 27, z ceną ofertową 13.539.000,00 zł netto, 16.652.970,00 zł brutto; oferta nr 2 Skierniewicka Fabryka Maszyn, Urządzeń i Konstrukcji „Sfomasz” Jan Dziedzic, 96-100 Skierniewice, ul. Domarasiewicza 12, z ceną ofertową 12.561.000,00 zł netto, 15.450.030,00 zł brutto; oferta nr 3 „MIRBUD” S.A. 96-100 Skierniewice, ul. Unii Europejskiej 18, z ceną ofertową 12.868.168,56 zł netto, 15.827.847,33 zł brutto. Wykonawcę - Skierniewicka Fabryka Maszyn, Urządzeń i Konstrukcji „Sfomasz” Jan Dziedzic, 96-100 Skierniewice, ul. Domarasiewicza 12, którego oferta została najwyżej oceniona przez komisję, zamawiający w dniu 12 września 2017 roku, na podstawie art. 26 ust. 3 i 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, wezwał do uzupełnienia dokumentów złożonych wraz z ofertą, w zakresie spełnienia warunków określonych specyfikacją i braku podstaw do wykluczenia z postępowania. Dokumenty przedłożone przez wykonawcę w dniu 14 września 2017 roku w zakresie jego doświadczenia, w ocenie zamawiającego nie potwierdzały określonego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia warunku. Warunkiem udziału w postępowaniu było wykazanie w ostatnich pięciu latach przed upływem terminu składania ofert, zrealizowania co najmniej jednej roboty budowlanej związanej z remontem, przebudową lub budową obiektu kubaturowego użyteczności publicznej o wartości minimum 8.000.000,00 zł brutto. Wykonawca wykazał wybudowanie budynku hali wraz z zapleczem socjalno-biurowym o pow. 4.300 m², w związku z czym uzupełnienie miało zawierać informację dotyczące wykonania powierzchni użytkowej budynku socjalno – biurowego, kosztu wykonania tej części oraz referencji potwierdzających to wykonanie. Przedłożone uzupełnienia nie rozwiąły wątpliwości zamawiającego co do spełnienia przedmiotowego warunku. Ponadto, wykonawca na formularzu ofertowym dopisał odręcznie formułę cyt. *„Fakturowanie etapami wg protokołu odbioru częściowego. Ostatnia faktura w wysokości 40% wartości robót”*. W § 17 wzoru umowy stanowiącej integralną część specyfikacji, zamawiający dopuszczał możliwość fakturowania częściowego robót, ale za uprzednią jego zgodą. W odpowiedzi, na pisemne zapytanie zamawiającego w tym zakresie, wykonawca potwierdził zasadność tego zapisu w ofercie, co w rozumieniu zamawiającego, znaczyło jednostronne ingerowanie

wykonawcy w warunki zamówienia określone specyfikacją, a tym samym sprzeczność oferty z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Mając na uwadze powyższe okoliczności, zamawiający na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych wykluczył wykonawcę z postępowania, a jego ofertę, na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, odrzucił. W trakcie prowadzonego postępowania, oferent nr 1 ALFA Construction Sp. z o.o., przekazał zamawiającemu informację o błędach w przedłożonych przez niego kosztorysach, a ich korekty powodowały obniżenie oferowanej przez niego ceny z 13.539.000,00 zł, do 12.490.000,00 zł (wartości netto). Zamawiający nie miał jednak możliwości wniesienia poprawek w zakresie ceny. W dniu 26 września 2017 roku zamawiający unieważnił postępowanie, uzasadniając *„...iż celem prowadzonego postępowania przetargowego było nabycie przedmiotu zamówienia na warunkach określonych budżetem i zaplanowanymi w nim środkami finansowymi, a nie nabycie go „za wszelką cenę”. Kontynuowanie postępowania w sytuacji opisanej powyżej, nie leżało w interesie publicznym”*. Według stanu na dzień podjęcia ww. decyzji w przetargu uczestniczył oferent nr 3 „MIRBUD” S.A. 96-100 Skierniewice, ul. Unii Europejskiej 18, z ceną ofertową 12.868.168,56 zł netto, 15.827.847,33 zł brutto, która to kwota mieściła się w planie środków finansowych zamawiającego, bowiem uchwałą nr XLII/114/2017 z dnia 11 września 2017 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2017-2022, Rada Miasta Skierniewice zwiększyła środki na przedmiotowe zadanie do kwoty 16.952.970,00 zł.

W opisywanym stanie faktycznym, zamawiający nie zrezygnował z realizacji przedmiotowego zadania, co więcej podjął ciąg działań zmierzających do jego wykonania. Zwiększył m.in. planowane na zadanie środki finansowe i w terminie następných dwóch miesięcy przeprowadził kolejne postępowanie, w którym wyłonił wykonawcę tego zadania („MIRBUD” S.A. 96-100 Skierniewice, ul. Unii Europejskiej 18) z tym, że za wynagrodzenie wyższe o **791.392,37 z** od kwoty, którą ten wykonawca oferował w przetargu nr 2. Oferta tego wykonawcy w przetargu nr 2 opiewała na kwotę 15.827.847,33 zł brutto, a w kolejnym, w wyniku którego wybrano go do realizacji zadania wynosiła ona 16.619.239,70 zł. Dlatego też w analizowanej sytuacji nie zaistniała także przesłanka unieważnienia postępowania wskazana w art. 93 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający unieważnia postępowanie o udzielenie zamówienia, jeżeli wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć.

4. Analiza zabezpieczenia środków finansowych na realizację przedmiotowej inwestycji wykazała, że zamawiający nieprawidłowo określał w uchwałach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na lata 2018-2024 (uchwała nr XLV/176/2017 z dnia 18 grudnia 2017 roku oraz jej zmiany) i na okres 2019-2024 (uchwała nr III/39/2018 z dnia 20 grudnia 2018 roku), wielkości możliwych do zaciągnięcia zobowiązań na jego realizację, co szczegółowo opisano na stronach 295-297 protokołu. W wymienionych uchwałach zamawiający nie uwzględniał w kwocie łącznej limitu zobowiązań, wcześniej zaciągniętych zobowiązań, np. w uchwale nr XLV/176/2017 z dnia 18 grudnia

2017 roku w sprawie uchwalenia WPF Miasta na lata 2018-2024 - dla przedmiotowego zadania określono limit zobowiązań na kwotę **16.787.643,28 zł** przy limicie nakładów **16.952.970,00 zł**. Prawidłowo ustalony limit zobowiązań uwzględniający zobowiązania zaciągnięte na zadanie w łącznej kwocie 173.033,72 zł (saldo początkowe z lat poprzednich 74.018,67 zł, umowy na dokumentację techniczną i projekt zamienny w kwocie 98.031,00 zł oraz wydatki na odsetki od kredytu 984,05 zł zapłacone w roku 2017) wynosił **16.779.936,28 zł**, w uchwale nr L/58/2018 z dnia 24 maja 2018 roku w sprawie zmiany WPF na lata 2018-2024 wykazano limit zobowiązań określony dla przedmiotowego w kwocie 16.887.643,28 zł, natomiast prawidłowo ustalony limit uwzględniający wszystkie zaciągnięte zobowiązania wynosił 209.036,58 zł.

Należy wskazać, że wieloletnia prognoza finansowa to instrument, który ma na celu zwiększenia efektywności, wiarygodności, przejrzystości, jawności i przewidywalności w gromadzeniu dochodów, przychodów oraz ponoszenia wydatków i rozchodów. Wymogiem ustawowym jest realistyczność prognozy, zatem plan ten musi uwzględniać wydarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową danej jednostki samorządu terytorialnego w okresie wykraczającym poza rok budżetowy, a prezentowane w wieloletniej prognozie finansowej dane informują o kondycji finansowej jednostki samorządowej. Ponieważ integralną część uchwały w sprawie WPF stanowi wykaz przedsięwzięć realizowanych przez jednostkę, dlatego też wykazywane wartości w tym zakresie powinny odzwierciedlać stan faktyczny ich realizacji. Wpisywanie kwot nie mających pokrycia w stanie faktycznym, zniekształca obraz kondycji finansowej jednostki oraz może doprowadzić do sytuacji zaciągnięcia przez jednostkę zobowiązań przekraczających zakres upoważnienia do ich zaciągnięcia.

W zakresie realizacji zadania „Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice”

1. Zamawiający wszczynając postępowanie o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki, na zasadach określonych przez art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo zamówień publicznych, na wykonanie robót podobnych dla zamówienia *Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla zadania inwestycyjnego „Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice”*, którą to możliwość przewidziano w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i w ogłoszeniu o zamówieniu na roboty budowlane, nie ustalił szacunkowej wartości zamówienia dla zlecanych w tym trybie robót polegających na:
 - wykonaniu w Centrum Kultury i Sportu robót wykończeniowych oraz prac zapobiegających podmywaniu skarpy naprzeciwko plaży, budowie boiska do siatkówki, renowacji pomostów, zakupie dodatkowych ławek i koszy na śmieci przy zbiorniku Zadębie,
 - montażu barierek przy ścieżce pieszo-rowerowej.

Sporządzone w odniesieniu do obu ww. zamówień, przed wszczęciem procedury zamówienia z wolnej ręki, dokumenty zatytułowane „Ustalenie wartości szacunkowej zamówienia pn. wykonanie prac podobnych dla zadania inwestycyjnego: *Podniesienie atrakcyjności infrastruktury*

turystycznej Miasta Skierniewice” faktycznie nie określały szacunkowej wartości zamówienia dla każdego z ww. zamówień podobnych, a jedynie limit kwot do jakich te zamówienia mogły być udzielone. Powyższe zaniechanie naruszało uregulowania art. 32-35 Prawa zamówień publicznych, które określają obowiązek, zasady i podstawy ustalenia przez zamawiającego szacunkowej wartości zamówienia, co szczegółowo opisano we wcześniejszej części niniejszego wystąpienia.

2. Analiza zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadania inwestycyjnego „*Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice*” wykazała, że w uchwałach w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostka błędnie określała limit zobowiązań dla ww. inwestycji.

Ustalając limit zobowiązań uchwałą XLV/176/2017 z dnia 18 grudnia 2017 roku na kwotę 8.963.149,41 zł nie uwzględniono: 1/ zobowiązania w wysokości 8.448.000,00 zł, wynikającego z umowy nr IK.272.27.2017 zawartej w dniu 26 maja 2017 roku na *Zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla zadania inwestycyjnego „Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice”*; 2/ zobowiązania w wysokości 232.470,00 zł, wynikającego z umowy nr IK.271.34.2017 zawartej w dniu 21 lipca 2017 roku na sprawowanie funkcji Menadżera Inwestycji i nadzoru inwestorskiego dla zadania inwestycyjnego „*Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice*”, zaś uchwałą nr XLVII/14/2018 z dnia 7 marca 2018 roku Rada Miasta Skierniewice określiła limit zobowiązań dla realizowanego zadania na kwotę 9.100.090,67 zł, która nie uwzględniała zobowiązań zaciągniętych na mocy ww. umów oraz zawartej w dniu 27 grudnia 2017 roku umowy o dzieło W/7981/KSP/208/2018 na wykonanie projektu i wykonanie odlewów z brązu dwóch figurek Jabłcusia wraz z ich montażem na kwotę 56.580,00 zł. Limit zobowiązań na analizowane zadanie określony uchwałą XLV/176/2017 z dnia 18 grudnia 2017 roku winien stanowić kwotę 424.679,41zł, a uchwałą nr XLVII/14/2018 z dnia 7 marca 2018 roku - 368.099,41 zł.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Miasta w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych Rb – PDP oraz Rb-27S skutków finansowych obniżenia górnych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych, zgodnie z wymogami określonymi w § 3 ust. 1 pkt 9 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 (Dz. U. z 2018 r., poz. 109 ze zm.).

2. Uzupełnić dokumentację opisującą zasady gospodarki kasowej o stosowane rozwiązania w zakresie elektronicznych druków ścisłego zarachowania, tj. kwitariuszy dochodowych, czeków.
3. Zapewnić sporządzanie przez Prezydenta Miasta planów wykorzystania zasobu nieruchomości Miasta Skierniewice, zgodnie z wymogami art. 25 ust.1 – 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
4. Przetargi na zbycie nieruchomości przeprowadzać przestrzegając uregulowań zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.
5. Zapewnić określanie ceny nieruchomości w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zgodnie uregulowaniem określonym w art. 67 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym – cenę nieruchomości ustala się na podstawie jej wartości. Wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy, stosując przepisy art. 149 i nast. ww. ustawy.
6. Zapewnić przestrzeganie uchwał Rady Miasta Skierniewice wyrażających zgodę na zbycie nieruchomości, zgodnie z kompetencją wynikającą z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym.
7. W ogłoszeniach o drugim i kolejnych przetargach na zbycie nieruchomości zamieszczać informacje o terminach przeprowadzenia poprzednich przetargów, zgodnie z art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
8. W odniesieniu do sprzedaży lokali mieszkalnych dokonywanej na zasadach określonych w art. 34 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zapewnić ponoszenie kosztów wyceny przeznaczonych do zbycia lokali przez Miasto, zgodnie z uregulowaniami wynikającymi z art. 23 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 25 ust. 1 powołanej ustawy.
9. Zapewnić egzekwowanie dochodów z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Miasta Skierniewice przez Skarb Państwa, jak również prawidłowe naliczanie i przekazywanie na rzecz Skarbu Państwa opłat z tytułu trwałego zarządu ustalanych przez Prezydenta Miasta Skierniewice, gospodarującego zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, na zasadach określonych art. 4 pkt 9b¹ w zw. z art. 21 i art. 23 ustawy o gospodarce nieruchomościami – w stanie faktycznym i prawnym opisanym w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
10. Zapewnić bieżącą windykacji należności z tytułu dochodów z majątku Miasta Skierniewice (w szczególności opłaty za użytkowanie wieczyste), w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.
11. Czynności w zakresie dochodzenia należności wynikających ze stosunków cywilnoprawnych podejmować na podstawie przepisów ustawy z dnia 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego.
12. Dokonać analizy przyjętych zasad zarządzania zasobem lokali mieszkalnych i użytkowych stanowiących własność Miasta, uwzględniając uwagi

sformułowane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, w szczególności wskazujące na tryby zawierania umów dotyczących wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej (art. 3 ust.1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku po gospodarce komunalnej) oraz na treść umowy o zarządzanie nieruchomością, określoną w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 184b ustawy). W możliwych wzorcach normatywnych określających sposoby realizacji omawianego zadania nie mieszczą się nieodpłatne umowy użytkowania dotyczące zasobu, jak również zawarte w bliżej nieokreślonym trybie porozumienia.

13. W związku z analizą przyjętych zasad zarządzania zasobem lokali mieszkalnych i użytkowych stanowiących własność Miasta, dokonać również analizy przepływów pieniężnych związanych z pobieranymi obecnie przez Spółkę należnościami z tytułu najmu lokali. W sytuacji udzielenia własnej Spółce zamówienia publicznego na zarządzanie nieruchomościami (np. w trybie art. 67 ust.1 pkt 12 ustawy Prawo zamówień publicznych), należności te stanowić będą dochody budżetu Miasta, spółce natomiast przysługiwać będzie stosowne wynagrodzenie za realizowane usługi.
14. Aktualizując kwoty dotacji na dziecko uczęszczające do niepublicznego przedszkola bądź na ucznia niepublicznej szkoły jak również kwoty dotacji na dziecko niepełnosprawne uczęszczające do niepublicznego przedszkola bądź na ucznia niepełnosprawnego uczęszczającego do niepublicznej szkoły przestrzegać przepisów art. 43 ust.4 i 5 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych, z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
15. Ogłoszenia otwartych konkursów ofert na zlecenie realizacji zadań publicznych jednostkom spoza sektora finansów publicznych sporządzać zgodnie z wymogami art. 13 ust 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zwracając uwagę na określenie wysokości środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań.
16. Zapewnić dokumentowanie przeprowadzanych otwartych konkursów ofert, w sposób pozwalający na weryfikację podjętych decyzji - co wyboru oferty i kwoty jej dofinansowania, uwzględniając zasadę jawności gospodarki finansowej gminy.
17. Zapewnić należytą weryfikację sprawozdań składanych przez organizacje pozarządowe, którym udzielono dotacji na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadania publicznego, przestrzegając ustaleń zawartych w umowach.
18. Dokonać analizy opisanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego okoliczności wskazujących na możliwość nieprawidłowego wykorzystania dotacji przez Miejski Uczniowski Klub Sportowy „UNIA” i Miejski Ludowy Klub Sportowy „WIDOK”, a w sytuacji potwierdzenia nieprawidłowości podjąć czynności w celu wyegzekwowania zwrotu części dotacji.
19. Podjąć czynności w celu podjęcia przez Radę Miasta uchwały ustalającej wynagrodzenie Prezydenta Miasta, zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Podjąć czynności w celu dokonania zwrotu nadpłaconego Prezydentowi wynagrodzenia, za okres od lipca 2018 roku do marca 2019 roku.

20. Zapewnić bieżącą ewidencję zdarzeń gospodarczych związanych ze zmianą wartości środków trwałych lub ich wytworzeniem, w celu rzetelnego przedstawienia sytuacji majątkowej jednostki, a także umożliwienia sporządzenia sprawozdań finansowych odzwierciedlających stan faktyczny. Zapewnić realne saldo na kocie 080.
21. Udzielając zamówień publicznych zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, a w szczególności przestrzegać:
 - art. 32-35 ustawy, w zakresie ustalania szacunkowej wartości zamówienia,
 - art. 93 ust.1 i 1a ustawy, w zakresie przesłanek unieważnienia postępowania.
22. Zapewnić prawidłowe ustalenie limitu zobowiązań określanego dla przedsięwzięć ujętych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.
23. Uzupełnić obowiązujące zasady przyjmowania opłaty targowej przez inkasentów o zapisy w zakresie sporządzania raportów w sposób umożliwiający weryfikację przyjętych wpłat z obowiązującymi stawkami opłaty targowej.

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 wniosków 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 Miasta Skierniewice,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miasta Skierniewice,
aa.