

Łódź, dnia 23 listopada 2021 roku

Pan  
Mariusz Węgrzynowski  
Przewodniczący  
Zarządu Powiatu Tomaszowskiego

WK – 602/60/2021

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 2137 ze zm.), informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Tomaszowskim<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2019-2020 dotyczące przede wszystkim: spraw organizacyjnych; zadłużenia; prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania dotacji; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku; udzielania pomocy finansowej innym jednostkom samorządowym oraz wydatków na wynagrodzenia dla nauczycieli. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności<sup>2</sup>:

## **I.**

### **W zakresie zapewnienia prowadzenia audytu**

1. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że Przewodniczący Zarządu Powiatu Tomaszowskiego (zarówno ówczesny Mirosław Kukliński, jak i obecny Mariusz Węgrzynowski) zaniechał w latach 2016 – 2021 wykonania obowiązku wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 305 ze zm.), zgodnie z którym - audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 16 czerwca – 19 sierpnia 2021 roku. Protokół został podpisany w dniu 11 października 2021 roku.

<sup>2</sup> Wystąpienie pokontrolne podlega udostępnieniu na zasadach określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 2176), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Na podstawie danych wynikających z uchwał budżetowych na lata 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 i 2021 wielkości dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów przedstawiały się następująco:

- uchwałą nr XVII/143/2015 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 23 grudnia 2015 roku zaplanowano w budżecie Powiatu Tomaszowskiego na rok 2016 dochody i przychody w kwocie 120.454.125,00 zł oraz wydatki i rozchody w kwocie 120.454.125,00 zł;
- uchwałą nr XXVIII/243/2016 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 22 grudnia 2016 roku zaplanowano w budżecie Powiatu Tomaszowskiego na rok 2017 dochody i przychody w kwocie 126.230.555,00 zł oraz wydatki i rozchody w kwocie 126.230.555,00 zł;
- uchwałą nr XLII/361/2017 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 21 grudnia 2017 roku zaplanowano w budżecie Powiatu Tomaszowskiego na rok 2018 dochody i przychody w kwocie 134.665.924,00 zł oraz wydatki i rozchody w kwocie 134.665.924,00 zł;
- uchwałą nr IV/31/2019 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 31 stycznia 2019 roku zaplanowano w budżecie Powiatu Tomaszowskiego na rok 2019 dochody i przychody w kwocie 148.310.690,92 zł oraz wydatki i rozchody w kwocie 148.310.690,92 zł;
- uchwałą nr XV/123/2019 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 18 grudnia 2019 roku zaplanowano w budżecie Powiatu Tomaszowskiego na rok 2020 dochody i przychody w kwocie 167.048.229,92 zł oraz wydatki i rozchody w kwocie 167.048.229,92 zł;
- uchwałą nr XXX/206/2020 Rady Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 30 grudnia 2020 roku zaplanowano w budżecie Powiatu Tomaszowskiego na rok 2021 dochody i przychody w kwocie 178.657.513,44 zł oraz wydatki i rozchody w kwocie 178.657.513,44 zł.

Z powyższych danych wynika, że kwota dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów w ww. okresie była wyższa niż 100 000 tys. zł. Zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.

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

1. Księgi rachunkowe Powiatu Tomaszowskiego oraz Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim prowadzono w formie rejestrów częściowych, w sposób naruszający wymogi określone w art. 11 ust. 1 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (obecnie tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217), zgodnie z którymi - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik;

2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zdarzenia gospodarcze były ewidencjonowane w kilku rejestrach tj.: rejestr „Budżet Powiatu”, rejestr „Dochody Starostwa”, rejestr „Wydatki Starostwa”, rejestr „ZFŚS”, rejestr „PFRON”, rejestr „Depozyt” oraz rejestr „Dochody Skarbu Państwa”. Program księgowy, przy użyciu którego prowadzono księgi rachunkowe, umożliwiał pominięcie zbioru zapisów z wybranego rejestru danych wynikowych (księga główna oraz zestawienie obrotów i sald) oraz uniemożliwiał uzyskanie wspólnego dziennika zdarzeń odnotowywanych we wszystkich rejestrach. Każdy rejestr posiadał swój odrębny plan kont i niemożliwe było księgowanie operacji pomiędzy dwoma rejestrami.

2. Operacje w zakresie potrącenia kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy ewidencjonowano w sposób nieodziewierciedlający treści operacji gospodarczej (finansowej). W dniu 16 grudnia 2019 roku w wyniku udzielenia zamówienia publicznego, w trybie przetargu nieograniczonego, zawarto umowę nr ZP.273.42.2019 z wykonawcą - firmą Biuro Inżynieryjne MARTEX Marcin Późniak z siedzibą w Gorzeszowie, który zobowiązał się do dostawy wyposażenia dla Powiatowego Centrum Animacji Społecznej w Tomaszowie Mazowieckim w ramach projektu „Rozwój potencjału społeczno – gospodarczego obszaru rewitalizowanego przy ulicy Farbiarskiej w Tomaszowie Mazowieckim poprzez utworzenie Centrum Animacji Społecznej”. W dniu 30 grudnia 2019 roku notą obciążeniową nr 4/ISP/2019 wykonawca został obciążony kwotą 240,04 zł z tytułu kary umownej za każdy rozpoczęty dzień opóźnienia w stosunku do terminu realizacji wynikającego z postanowień cytowanej umowy (0,5% x 12.001,11 x 4 dni zwłoki). W przedmiotowej nocie powołano się na zapis § 10 ust. 2 umowy nr ZP.273.42.2019, z którego wynikało, że ww. kara umowna zostanie potrącona z płatności wynagrodzenia umownego. Potrącenia przedmiotowej wierzytelności należnej Powiatowi względem Firmy Biuro Inżynieryjne MARTEX Marcin Późniak dokonano z należności wynikającej z faktury nr 259/2019 z dnia 27 grudnia 2019 roku wystawionej na kwotę 12.001,01 zł, która wpłynęła do jednostki kontrolowanej tego samego dnia. Operacje w powyższym zakresie zaewidencjonowano na kontach w następujący sposób:
- Wn 080 wraz z analityką, Ma 201 (numer analityczny kontrahenta) zaewidencjonowanie faktury nr 259/2019 wystawionej na kwotę 12.001,11 zł;
  - Wn 221-1-1 Ma 760-1-1 – przypis kary umownej na podstawie noty obciążeniowej nr 4/ISP/2019 z dnia 30 grudnia 2019 roku wystawionej na kwotę 240,04 zł;
  - Wn 201 (numer analityczny kontrahenta) ,Ma 130 wraz z analityką i klasyfikacją budżetową dział 750, rozdział 75095, § 6067, § 6069, § 6060 – zapłata faktury pomniejszonej o kwotę potrąconej kary umownej wraz z równoległym zapisem na stronie Wn konta 810-2-1 w korespondencji z kontem 800-2-4;
  - Wn 201 (numer analityczny kontrahenta), Ma 130 wraz z analityką i klasyfikacją budżetową dział 750 rozdział 75095 § 6060 – przekazanie środków z rachunku wydatków tytułem uznania noty obciążeniowej na

rachunek dochodów Starostwa Powiatowego wraz z równoległym zapisem na stronie Wn konta 810-2-1 w korespondencji z kontem 800-2-4;

- Wn 130-1-2-1, Ma 221-1-1 wraz z klasyfikacją budżetową dział 750, rozdział 75095, § 0950 – wpływ środków na rachunek dochodów Starostwa Powiatowego tytułem realizacji dochodów z tytułu kar umownych.

W związku z powyższymi ustaleniami należy wskazać, że potrącenie skutkowało wygaszeniem wzajemnych zobowiązań, nie zwiększało przy tym stanu aktywów, a jedynie je uwalniało poprzez wygaśnięcie zobowiązania, na które wcześniej zabezpieczono środki finansowe. Potrącenie należy do zdarzeń gospodarczych, które nie skutkują faktycznym przepływem środków pieniężnych, wobec powyższego – mając na względzie zasadę kasowości w zakresie dokonywania wydatków i dochodów – nie można w ramach tej operacji zidentyfikować ani wpływu dochodów, ani dokonania wydatku. Zgodnie z treścią ekonomiczną opisanej operacji gospodarczej (finansowej), powyższe zdarzenie powinno być zaewidencjonowane na kontach: Wn 080, Ma 201 - kwota wynikająca z wystawionej faktury przez kontrahenta (strona wydatkowa), Wn 240, Ma 760 przypis należności wynikających z naliczonej kary umownej na podstawie noty obciążeniowej (strona dochodowa), Wn 201, Ma 240 – wartość kary umownej potrąconej z wynagrodzenia wykonawcy (strona wydatkowa) – stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 342).

3. W bilansie z wykonania budżetu Powiatu Tomaszowskiego, sporządzonego według stanu na dzień 31 grudnia 2020 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
  - w aktywach bilansu w pozycji I.1.1. – „Środki pieniężne budżetu”, uwzględniono niewykorzystane środki z projektu „Strefa zawodowców” w kwocie 56.258,44 zł oraz odsetki od środków na rachunku bankowym prowadzonym dla rozliczeń w zakresie realizowanego projektu z udziałem środków unijnych w kwocie 1,08 zł które winny być prezentowane w pozycji I.1.2. „Pozostałe środki pieniężne”;
  - w aktywach bilansu w pozycji I.1.2 „Pozostałe środki pieniężne” wykazano środki na rachunku wydzielonym dla dochodów Skarbu Państwa w łącznej kwocie 514,05 zł (w tym tylko 257,03 zł zwrócono w dniu 5 stycznia 2021 roku do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego, zaś pozostała kwota tj. 257,02 zł stanowiła kwotę dochodów Skarbu Państwa w części należnej Powiatowi) oraz środki wydatków niewygasających w kwocie 1.564.590,19 zł. Biorąc pod uwagę, że dysponentem środków znajdujących się na wydzielonym rachunku dochodów Skarbu Państwa w części należnej Powiatowi oraz środków na rachunku wydatków niewygasających jest Powiat, a także ze względu na charakter ww. środków, winny być one prezentowane w pozycji I.1.1 „Środki pieniężne budżetu”;

- w pasywach bilansu w pozycji I.1.2. - „Zobowiązania finansowe długoterminowe” (powyżej 12 miesięcy) wykazano wszystkie zobowiązania z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek w łącznej kwocie 51.190.226,84 zł. Powyższe było sprzeczne z definicją zobowiązań krótkoterminowych przedstawioną w art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą - przez ww. zobowiązania należy rozumieć ogół zobowiązań z tytułu dostaw i usług, a także całość lub tę część pozostałych zobowiązań, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego. Tym samym należy wnioskować, że pozostała część zobowiązań tj. wymagalnych powyżej 12 miesięcy stanowić będzie zobowiązania o charakterze długoterminowym.

### **W zakresie realizacji dochodów z majątku**

Zarząd Powiatu jako gospodarujący powiatowym zasobem nieruchomości, zaniechał określenia planu jego wykorzystania, czym naruszył art. 25b w związku z art. 23 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.). Zgodnie z powyższymi przepisami - zarząd zobowiązany był określić na okres trzech lat, plan wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, zawierający informacje określone w art. 25 ust. 2a ww. ustawy.

### **W zakresie udzielonej dotacji na rzecz szkoły niepublicznej**

W lipcu 2020 roku Powiat Tomaszowski dokonał jednorazowego wyrównania kwot dotacji od początku roku, przekazanych dla Niepublicznego Liceum Ogólnokształcącego Szkoły Mistrzostwa Sportowego Polskiego Związku Piłki Siatkowej w Spale. Według ustaleń inspektorów Izby, kwota dotacji wypłacona w 2020 roku przez Powiat Tomaszowski dla ww. szkoły niepublicznej została zawyżona o kwotę 6.415,50 zł. Szczegółowe wyliczenie kwot dotacji zawarto w protokole kontroli. Powyższe działanie stanowiło naruszenie zapisów art. 43 ust. 4 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz.1930), z którego wynikało, że jeżeli wysokość dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, uległa zmianie, suma kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym wspomaganie rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, 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 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, 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, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji. Ponadto stosownie do art. 43 ust. 5 ww. ustawy w przypadku wyrównywania kwoty dotacji, o której mowa w art. 15-21, art. 25 ust. 1-4 i 8, art. 26 ust. 1, 2 i 8, art. 28-30, art. 31 ust. 1, art. 40 i art. 41, zgodnie z ust. 4, średnia arytmetyczna kolejnych przekazywanych części dotacji odpowiednio na dziecko objęte wczesnym

wspomaganiem rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego, 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 wspomaganiem rozwoju, ucznia, wychowanka, uczestnika zajęć rewalidacyjno-wychowawczych lub słuchacza kwalifikacyjnego kursu zawodowego od początku roku budżetowego do dnia poprzedzającego pierwszy dzień obowiązywania zaktualizowanej kwoty dotacji.

### **W zakresie wydatków osobowych na rzecz pracowników jednostki**

1. Rada Powiatu w Tomaszowie Mazowieckim nie podjęła uchwały dostosowującej wysokość wynagrodzenia ówczesnego Starosty Mirosława Kuklińskiego, od dnia 1 lipca 2018 roku, do przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936 ). Z ustaleń dokonanych w trakcie kontroli wynikało, że w związku z tym, iż Starosta Powiatu Tomaszowskiego nie mógł otrzymywać wynagrodzenia wyższego, niż wynikało ono z załącznika nr 1 do przywołanego rozporządzenia – ówczesna Skarbnik Powiatu w okresie lipiec-listopad 2018 roku dokonała potrąceń z ustalonego ww. uchwałą wynagrodzenia Starosty, do wysokości zgodnej z rozporządzeniem (przyjmując maksymalne stawki wynagrodzenia dla Starosty w powiecie powyżej 60 tys. do 120 tys. mieszkańców) tj.: [1] wynagrodzenie zasadnicze – 4.800,00 zł; [2] dodatek funkcyjny – 2.100,00 zł; [3] dodatek specjalny – 2.760,00 zł; [4] dodatek za wieloletnią pracę (20%) – 960,00 zł). Łącznie zmniejszenie wynagrodzenia do kwoty 10.620,00 zł brutto.
2. Dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach akt osobowych pracowników nie były ułożone w porządku chronologicznym i ponumerowane, nadto brakowało pełnego wykazu znajdujących się w danej części akt osobowych dokumentów. Powyższe stanowiło naruszenie przepisu § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 roku w sprawie dokumentacji pracowniczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 2369), zgodnie z którym - oświadczenia lub dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach akt osobowych pracownika przechowuje się w porządku chronologicznym oraz numeruje; każda z części akt osobowych zawiera wykaz znajdujących się w niej oświadczeń lub dokumentów.

### **W zakresie udzielania zamówień publicznych oraz wydatków związanych z realizacją zadań inwestycyjnych**

1. Plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2020 rok sporządzono i opublikowano z datą 5 lutego 2020 roku, co było sprzeczne z wówczas obowiązującym art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zgodnie z którym - zamawiający nie później niż 30 dni od przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządza plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewiduje prowadzić w danym roku finansowym

oraz zamieszcza je na stronie internetowej. Biorąc pod uwagę, że Rada Powiatu Tomaszowskiego w dniu 18 grudnia 2019 roku podjęła uchwałę nr XV/123/2019 w sprawie uchwalenia budżetu na 2020 rok – należy stwierdzić, że plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych sporządzono i opublikowano z opóźnieniem.

2. W dniu 22 kwietnia 2020 roku Powiat Tomaszowski zawarł umowę nr ZP.273.8.2020 z Dariuszem Żakiem właścicielem Korporacji Budowlanej „DARCO” z siedzibą w Radomiu - w przedmiocie realizacji zadania dotyczącego „Remontu sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 8 w Tomaszowie Mazowieckim przy ul. Nadrzecznej 17/25” – za wynagrodzeniem w kwocie 1 081.330,87 zł brutto.

Wykonawca wniósł gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek nr 04GG27/0174/20/0001 z dnia 20 kwietnia 2020 roku, zgodnie z którą:

*„1. InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna (...) działając na wniosek KORPORACJI BUDOWLANEJ „DARCO” Dariusz Żak z siedzibą w Radomiu (...) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na pierwsze pisemne żądanie, na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności do kwoty 75.693,16 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, która będzie podpisana w dniu 22.04.2020 r. w wyniku wyboru najkorzystniejszej oferty w przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Remont sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 8 w Tomaszowie Mazowieckim przy ul. Nadrzecznej 17/25 (...)”.*

*„3. Niniejsza gwarancja jest ważna w okresie od 22.04.2020r. do 21.09.2020r. (...)*”.

*„4. Zapłata przez InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group kwoty, o której mowa w pkt. 1 nastąpi w terminie do 30 dni od dnia doręczenia (...) przez Beneficjenta gwarancji pisemnego żądania wypłaty wraz: 1) z pisemnym oświadczeniem, że Zobowiązany nie wykonał lub wykonał nienależycie umowę objętą gwarancją i nie dokonał zapłaty wymagalnych należności, o których mowa w pkt. 1; 2) potwierdzonym za zgodność z oryginałem wezwaniem Zobowiązanego do zapłaty należności z tytułu, o którym mowa w pkt. 1 wraz z dowodem nadania”.*

*„5. Żądanie wypłaty powinno: 1) być podpisane przez Beneficjenta gwarancji lub osoby przez niego umocowane (...); 2) być doręczone do InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group najpóźniej w terminie 3 dni po okresie ważności gwarancji w formie pisemnej pod rygorem nieważności; 3) dotyczyć wyłącznie wymagalnych należności, które powstały w okresie ważności gwarancji (...)”.*

*„6. Odpowiedzialność InterRisk TU S.A. Vienna Insurance Group z tytułu niniejszej gwarancji jest wyłączona: 1) w przypadku gdy Beneficjent gwarancji doręczy żądanie wypłaty z gwarancji niezgodnie z warunkami określonymi w pkt. 4 i pkt. 5; 2) w przypadku nieistnienia zobowiązania będącego przedmiotem gwarancji”.*

W ocenie Izby zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w takim brzmieniu nie zabezpieczało w należyтым stopniu interesów Powiatu Tomaszowskiego. Gwarancja ściśle wiąże wypłatę zabezpieczenia z zapłatą kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie ma zastępować kary umowne. Wprawdzie w rozdziale IX zawartej pomiędzy stronami umowy uregulowano kary umowne, jednak w praktyce niemożliwe jest objęcie karami wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia.

Należy wskazać, że ustawa Prawo zamówień publicznych w art. 147 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełniło zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służyło pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełniło zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja miała być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma stanowić substytut pieniądza. Mając na względzie treść złożonego zabezpieczenia należytego wykonania umowy oraz przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający winien zakwestionować zapisy gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu. Przedmiotowa gwarancja ograniczała się bowiem wyłącznie do zastępowania wymagalnych kar umownych. W doktrynie podkreśla się, że zabezpieczenie ma służyć w szczególności pokryciu następujących roszczeń o zapłatę: [1] odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania (art. 471 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny); [2] odszkodowania z tytułu zwłoki w wykonaniu umowy wzajemnej (art. 491 § 1 ww. ustawy); [3] odszkodowania z tytułu niemożności świadczenia, za którą wykonawca ponosi odpowiedzialność (art. 493 § 1 ww. ustawy); [4] odszkodowania z tytułu szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania z umowy wzajemnej (art. 494 ww. ustawy); [5] kary umownej (art. 483 § 1 ww. ustawy)<sup>3</sup>. Nie można zatem ograniczać roszczeń do tych enumeratywnie wskazanych w gwarancji. Treść złożonej gwarancji stanowiła, iż zabezpieczenie należytego wykonania umowy miało zastępować wyłącznie kary umowne, co jednocześnie uniemożliwiało wypłatę sumy gwarancyjnej na zaspokojenie innych należności (roszczeń) zgłaszanych przez zamawiającego. Zakres przedmiotowy roszczeń, które mogły być zaspokojone z gwarancji, obejmował jedynie to co w gwarancji wskazano, czyli roszczenia z tytułu kar umownych.

Zamawiający winien zatem przed podpisaniem umowy wyegzekwować wniesienie prawidłowego zabezpieczenia (tj. nieograniczonego do kar umownych). Stosownie do treści art. 94 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert bez przeprowadzania ich ponownego badania i oceny, chyba że zachodzą

---

<sup>3</sup> I. Skubiszak-Kalinowska, E. Wiktorowska: Prawo zamówień publicznych. Komentarz aktualizowany do art. 147 ustawy Prawo zamówień publicznych; LEX.



przesłanki unieważnienia postępowania, o których mowa w art. 93 ust. 1 ustawy.

Przepis art. 46 ust. 5 pkt 2 powołanej ustawy obligował zamawiającego do zatrzymania wadium wraz z odsetkami, jeżeli wybrany wykonawca nie wniósł wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy.

3. Analiza dokumentacji źródłowej dotyczącej realizacji zadania pn. „Termomodernizacja budynku Zasadniczej Szkoły Zawodowej przy Specjalnym Ośrodku Szkolno – Wychowawczym w Tomaszowie Mazowieckim”, w zakresie terminowości zwrotu przez jednostkę zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wykazała że ww. zadanie zostało odebrane w dniu 24 listopada 2020 roku protokołem odbioru końcowego, natomiast zwrotu 70% zabezpieczenia dokonano w dniu 7 stycznia 2021 roku (WB nr 2/2021). Nieterminowy zwrot zabezpieczenia stanowił naruszenie art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający zwracał zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane.

### **W zakresie ewidencji składników majątku**

Analiza dokumentacji źródłowej stanowiącej podstawę dokonanych zwiększeń i zmniejszeń składników majątkowych Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim, na wybranej do kontroli próbie, wykazała przypadek ujęcia w księgach rachunkowych jednostki zdarzenia gospodarczego dotyczącego likwidacji środka trwałego, tj. budynku warsztatów przy ul. Farbiarskiej 20/22 (nr inwentarzowy SP/1/107/189), na podstawie druku LT nr 4/2019/S z dnia 16 grudnia 2019 roku, sporządzonego przez Wydział Obsługi. Na podstawie przedłożonej dokumentacji ustalono, że odbioru ww. prac dokonano na podstawie protokołu odbioru częściowego z dnia 29 czerwca 2018 roku. Powyższe stanowiło naruszenie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

*Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim w zakresie wskazanym w protokole kontroli.*

## **II.**

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego 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. Wypełnić obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, stosownie do dyspozycji zawartej w art. 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40 000 tys. zł, przy jednoczesnym uwzględnieniu art. 278 ust. 3 ww. ustawy, z którego wynika, że w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł.
2. Zapewnić prawidłowe prowadzenie ksiąg rachunkowych Powiatu Tomaszowskiego oraz Starostwa Powiatowego w Tomaszowie Mazowieckim, zgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
3. Ewidencji operacji gospodarczej (finansowej) polegającej na potrąceniu wzajemnych wierzytelności dokonywać w sposób wskazany w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
4. Sporządzając bilans z wykonania budżetu Powiatu Tomaszowskiego przestrzegać wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym - zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
5. Sporządzić plan wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, stosownie do dyspozycji wynikającej z art. 25b zw. z art. 23 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.
6. Dokonując aktualizacji kwoty dotacji przekazywanej niepublicznym szkołom o uprawnieniach szkół publicznych, przestrzegać wymogów określonych w art. 43 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 października 2017 roku o finansowaniu zadań oświatowych.
7. Zapewnić przestrzeganie art. 23 ust.1 ustawy z dnia 11 września 2019 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1129), zgodnie z którym – zamawiający publiczni, o których mowa w art. 4 pkt 1 i 2 oraz ich związki, nie później niż w terminie 30 dni od dnia przyjęcia budżetu lub planu finansowego przez uprawniony organ, sporządzają plan postępowań o udzielenie zamówień, jakie przewidują przeprowadzić w danym roku finansowym. Plan zamieszcza się w Biuletynie Zamówień Publicznych, na zasadach określonych w dziale III w rozdziale 2, oraz na stronie internetowej zamawiającego.

8. Egzekwować od wykonawców wnoszenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które zabezpiecza interesy Powiatu z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.
9. Zabezpieczenie należytego wykonania umowy zwracać w terminie określonym w art. 453 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.
10. Zapewnić przestrzeganie art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

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

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

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Powiatu Tomaszowskiego,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Tomaszowskiego,
3. aa.