

Łódź, dnia 15 marca 2022 roku

Pan
Zbigniew Gajęcki
Przewodniczący Zarządu Powiatu
Pajęczańskiego

WK – 602/16/2022

Działając 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 Pajęczańskim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2020 i z I półrocza 2021 roku, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z majątku; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie uregulowań wewnętrznych i spraw organizacyjnych

1. Instrukcję postępowania określającą zasady przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu w Starostwie Powiatowym w Pajęcznie wprowadzono zarządzeniem Starosty Pajęczańskiego nr 178/17 z dnia 28 kwietnia 2017 roku. Powyższa instrukcja wymaga aktualizacji w związku z wejściem w życie nowych przepisów w tym zakresie, a mianowicie: ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r.,

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 15 listopada 2021 roku – 25 stycznia 2022 roku. Protokół został podpisany w dniu 1 marca 2022 roku.

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

poz. 1132 ze zm.) oraz wydanego na jej podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 maja 2018 roku w sprawie odbierania zgłoszeń naruszeń przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2018 r., poz. 959 ze zm.).

2. W 2019 roku w kontrolowanej jednostce wystąpił obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego. Na podstawie uchwały nr 71/XI/2019 Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia 14 sierpnia 2019 roku w sprawie dokonania zmian w budżecie Powiatu na 2019 rok łączna kwota dochodów i przychodów stanowiła 40.109.517,31 zł oraz łączna kwota wydatków i rozchodów stanowiła 40.109.517,31 zł. W Powiecie Pajęczańskim nie zapewniono jednak prowadzenia audytu. Zgodnie 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.) - 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.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

1. W sprawozdaniu Rb-ST - roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego, sporządzonym na koniec 2020 roku, szczegółowo opisanym w protokole kontroli, wykazano środki z niewykorzystanych dotacji podlegające zwrotowi w kwocie 73.997,40 zł, natomiast saldo Ma konta 224-PO-1 na koniec 2020 roku wykazywało środki z niewykorzystanych dotacji do zwrotu w wysokości 45.829,74 zł. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1564 ze zm.) - kierownicy jednostek, są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Obecnie w powyższym zakresie obowiązują przepisy § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2022 r., poz. 144).
2. W bilansie z wykonania budżetu Powiatu Pajęczańskiego, sporządzonym na dzień 31 grudnia 2020 roku, środki pieniężne stanowiące wydatki niewygasające zgromadzone na wydzielonym rachunku bankowym w kwocie 130.000,00 zł (saldo końcowe Wn konta 135) zostały wykazane w aktywach, w pozycji 1.1.2. – Pozostałe środki pieniężne. Środki pieniężne zgromadzone na rachunku środków na niewygasające wydatki powinny zostać wykazane w aktywach, w pozycji 1.1.1. – Środki pieniężne budżetu, ponieważ są związane z tym budżetem (są środkami budżetu) i nie stanowią środków podlegających zwrotowi, które wykazywane są w pozycji pozostałych środków pieniężnych. Środki na rachunku wydatków niewygasających (uchwalone przez Radę Powiatu uchwałą nr 192/XXXII/20 z dnia 30 grudnia 2020 roku – 130.000,00 zł na budowę kotłowni gazowej dla budynku Specjalnego Ośrodka Szkolno-Wychowawczego w Działoszynie, ostateczny termin realizacji zadania 31 styczeń 2021 roku), które nie zostaną wykorzystane do dnia 30 czerwca roku następnego przelewane są na rachunek dochodów. Niewykorzystaną kwotę w wysokości 2.878,00 zł

zwrócono z rachunku wydatków niewygasających na rachunek dochodów w dniu 5 lutego 2021 roku.

Przyjmując systematykę podziału aktywów pieniężnych, sposób ich prezentowania w bilansie oparto m.in. na regule oznaczoności podmiotowej. Licząc się z możliwością posiadania przez budżet JST środków pieniężnych, stanowiących własność innych budżetów prawodawca dokonał wyraźnego rozdziału tych środków. Pomimo licznych zmian w układzie bilansowym, wciąż pozostawiono pozycje określające wartość środków pieniężnych budżetu (obecnie pozycja I.1.1. aktywów) oraz pozostałych środków pieniężnych wyrażonych w pozycji I.1.2.

Konieczność odrębnego prezentowania w bilansie środków pieniężnych z tytułu niewykorzystanych i nieprzekazanych donatorowi do końca roku dotacji, pozostałych zobowiązań lub mylnych wpływów jako pozostałych środków pieniężnych jest uzasadnione, ponieważ faktycznie i prawnie budżet nie posiadał lub utracił tytuł do dysponowania nimi w kolejnym roku. Nie można jednak zgodzić się ze stanowiskiem włączającym w poczet tak rozumianych środków wydatków niewygasających zdefiniowanych w art. 263 ustawy o finansach publicznych. Sam fakt uznania ich za wykonane nie zmienia przynależności tych środków oraz władającego nimi. Stanowią jedynie wyodrębnioną strukturalnie (odrębne subkonto) normatywną kategorię aktywów pieniężnych o wydłużonym terminie wykonalności. Wynika to z logiczno-językowego, celowościowego oraz funkcyjnego rozumienia art. 263 ust. 2 powołanej wyżej ustawy.

Zgodnie z tym przepisem - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może ustalić, w drodze uchwały, wykaz wydatków, które nie wygasną z końcem roku, określając ostateczny termin ich dokonania najpóźniej do 30 czerwca następnego roku (art. 263 ust. 4 ustawy). Wynikające z tego przepisu moratorium nie zmienia jednak podmiotu dysponującego tymi środkami oraz charakteru samych środków. Dopuszczając możliwość niewygaśnięcia niektórych kategorii wydatków ustawodawca zezwolił jednostce samorządu terytorialnego na prowadzenie w ramach następnego roku wydatków budżetowych roku poprzedniego, zabezpieczając środki na ten cel na odrębnym subkoncie. Nie można jednak postawić twierdzenia, iż wyodrębnienie takie wiąże się z koniecznością postrzegania wydatków niewygasających jako innej niż środki pieniężne budżetu kategorii aktywów.

3. W bilansie z wykonania budżetu za 2020 rok w pozycji pasywów I.3. Pozostałe zobowiązania, wykazano saldo konta 271 w wysokości 28.570,35 zł z tytułu rozliczeń podatku od towarów i usług z jednostkami organizacyjnymi Powiatu. Należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy z dnia 5 września 2016 roku o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (tekst jednolity Dz. U z 2018 r., poz. 280), nie przewidują przekazywania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku do jednostek budżetowych. Zwrot różnicy podatku wynikającej ze scentralizowanej deklaracji ma być dokonywany

przez urząd skarbowy na rachunek jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast jednostka samorządu terytorialnego decyduje według swojego uznania o przekazaniu tej nadwyżki jedynie do zakładu budżetowego. Wykazane w bilansie z wykonania budżetu rozliczenia wewnętrzne z tytułu podatku są niezgodne z zasadą kasowego wykonania budżetu. Zasada kasowego wykonania budżetu została sformułowana w art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, poprzez określenie, że dochody i wydatki ujmuje się w terminie ich zapłaty, niezależnie od rocznego budżetu, którego dotyczą. Według tej zasady ewidencjonuje się dochody, które faktycznie wpłynęły na rachunek bankowy budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast ewidencja wydatków na podstawie tej metody powoduje, że do wydatków nie zalicza się zobowiązań budżetu, które nie zostały jeszcze uregulowane. Określona w ustawie o finansach publicznych zasada kasowego ujmowania wszystkich dochodów i wydatków ma na celu ustalenie wykonania budżetu na podstawie faktycznie zrealizowanych przepływów pieniężnych.

4. Wystąpiły zobowiązania z tytułu dostaw i usług nieujęte w ewidencji księgowej konta 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, według stanu na dzień 30 czerwca 2021 roku. Faktura VAT nr F31632P0621SFAKAMH wystawiona przez Poczta Polska SA z datą sprzedaży 30 czerwca 2021 roku na kwotę 5.831,11 zł, wpłynęła do Starostwa Powiatowego w Pajęcznie w dniu 8 lipca 2021 roku i zgodnie z opisem na odwrocie faktury dotyczy listów wysłanych w miesiącu czerwcu 2021 roku. Fakturę zaewidencjonowano w miesiącu lipcu pod numerem 954/07/21/SP i zapłacono przelewem w dniu 14 lipca 2021 roku. Zgodnie z obowiązującą w jednostce polityką rachunkowości - w ewidencji księgowej w kosztach i jako zobowiązania ujmuje się kwoty wynikające z faktur, rachunków oraz innych dokumentów księgowych wystawionych i przekazanych przez kontrahentów w miesiącu sprawozdawczym oraz do 10-go dnia każdego miesiąca następującego po miesiącu sprawozdawczym. Zatem przedmiotowa faktura stanowiła koszty czerwca i należało kwotę faktury zaewidencjonować w czerwcu 2021 roku jako zobowiązanie. Powyższym naruszono przepis art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), który stanowi, że - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
5. Stwierdzono przypadki, opisane w protokole kontroli, nieterminowego wprowadzania środków trwałych na stan ewidencji księgowej, z naruszeniem art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym oraz art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, stosownie do którego - w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego, niezależnie od terminu ich zapłaty.
6. Stwierdzono przypadki wprowadzania do ewidencji księgowej środków trwałych łącznej wartości dwóch lub trzech nieruchomości gruntowych pod jednym numerem inwentarzowym np. OT 41/2020, OT 40/2020. W myśl art. 16 ust. 1 ustawy o rachunkowości, księgi pomocnicze mają na celu

uszczegółowienie i uzupełnienie zapisów dokonanych na kontach syntetycznych w ujęciu systematycznym. Konta analityczne stanowią podstawowe źródło informacji niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania jednostki w trakcie okresu sprawozdawczego. W trakcie kontroli RIO dokonano korekty ewidencji środków trwałych, wprowadzając wartość każdej działki gruntowej pod oddzielnym numerem inwentarzowym.

7. Na podstawie Informacji o stanie mienia komunalnego Powiatu Pajęczańskiego, załączonej do sprawozdania z wykonania budżetu za 2020 rok, stwierdzono, że:

- w tabeli III a Mienie powiatu nabyte z mocy prawa (art. 60) ujęto:
 - działkę nr 156/1, o powierzchni 0,00081 ha, obręb Patrzyków, KW 17814/5, której właścicielem jest Powiat Pajęczański na podstawie decyzji Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego GN.IV.7532.355.2017.MKR z dnia 29 grudnia 2017 roku, dla której to działki nie podano wartości gruntu;
 - działkę nr 283/2, o powierzchni 0,2789 ha, obręb Patrzyków, KW 25300/8, której właścicielem jest Powiat Pajęczański na podstawie decyzji Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego GN.IV.7532.354.2017.MKR z dnia 29 grudnia 2017 roku, dla której to działki nie podano wartości gruntu;
- w tabeli III b Mienie powiatu nabyte z mocy prawa (art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami, art. 73 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, art. 12 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych) ujęto 240 pozycji nieruchomości gruntowych, z których ok. 55 jest wycenionych. Są to nieruchomości przejęte na podstawie decyzji Wojewody Łódzkiego z lat 2016-2020 oraz decyzji Starosty Pajęczańskiego z dnia 18 września 2017 roku nr 443/2017 (np. pozycja 61 - działka nr 140/1, o powierzchni 0,0223 ha, obręb Podładzin – decyzja Wojewody Łódzkiego z dnia 30 listopada 2016 roku nr GN-IV.7533.1034.2015.KBo; pozycja 88 - działka nr 55/1, o powierzchni 0,0020 ha, działka nr 85/1 o powierzchni 0,0119 ha, działka nr 109/2, o powierzchni 0,0068 ha, obręb Ładzin – decyzja Wojewody Łódzkiego z dnia 19 grudnia 2019 roku nr GN-IV.7533.1046a.2015.KBo)

Część nieruchomości przejętych na podstawie decyzji Starosty Pajęczańskiego nr 443/2017 z dnia 18 września 2017 roku jest wyceniona na podstawie decyzji o wysokości odszkodowania za zajęcie nieruchomości na inwestycję drogową.

Specjalista ds. Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej potwierdził, że nie wszystkie grunty z tabel IIIa i IIIb zostały wycenione. Część z tych gruntów przeszła na własność Powiatu Pajęczańskiego na podstawie art. 73 ust. 1 i ust. 3 oraz art. 60 ustawy z dnia 13 października 1998 roku – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz.U. Nr 133, poz. 872 ze zm.), na mocy decyzji Wojewody Łódzkiego. W myśl art. 73 ustawy - pozostające w dniu 31 grudnia 1998 roku we władaniu Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, niestanowiące ich własności, a zajęte pod drogi publiczne z dniem 1 stycznia 1999 roku stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych

jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem. Z treści art. 73 ust. 4 powołanej ustawy wynika, że odszkodowanie, o którym mowa w ust. 1 i 2, będzie ustalane i wypłacane według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wyłączenie nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie do dnia 31 grudnia 2005 roku. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa. W świetle powyższych przepisów nie zlecano sporządzenia operatów szacunkowych określających wartość ww. gruntów dla potrzeb ustalenia odszkodowania, unikając ponoszenia kosztów z tym związanych. W zakresie decyzji Starosty Pajęczańskiego z dnia 18 kwietnia 2011 roku nr 153/2011 oraz z dnia 18 września 2017 roku nr 443/2017 proces wyceny nieruchomości nie został zakończony.

Analityczna ewidencja księgowa środków trwałych powinna być prowadzona w szczególności do poszczególnego, pojedynczego składnika majątku – w przypadku gruntów – scharakteryzowanego numerem ewidencyjnym poszczególnej działki, powierzchnią i wartością księgową, określoną zgodnie z uregulowaniami art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, który mówi, że nie rzadziej niż na dzień bilansowy środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne wycenia się według cen nabycia lub kosztów wytworzenia lub wartości przeszacowanej (po aktualizacji wyceny środków trwałych), pomniejszonych o odpisy amortyzacyjne lub umorzeniowe, a także o odpisy z tytułu trwałej utraty wartości. Ponadto art. 28 ust. 2 ww. ustawy precyzuje co należy rozumieć przez cenę nabycia, a mianowicie jest to cena zakupu składnika aktywów, obejmująca kwotę należną sprzedającemu, bez podlegających odliczeniu podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, a w przypadku importu powiększona o obciążenia o charakterze publicznoprawnym oraz powiększona o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, łącznie z kosztami transportu, jak też załadunku, wyładunku, składowania lub wprowadzenia do obrotu, a obniżona o rabaty, opusty, inne podobne zmniejszenia i odzyski. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie ceny nabycia składnika aktywów, a w szczególności przyjętego nieodpłatnie, w tym w drodze darowizny - jego wyceny dokonuje się według ceny sprzedaży takiego samego lub podobnego przedmiotu.

W zakresie wyceny gruntów zwrócić należy również uwagę na unormowania zawarte w art. 150 ust 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), który stanowi że w wyniku wyceny nieruchomości dokonuje się określenia wartości rynkowej, odtworzeniowej, katastralnej i określenia innych rodzajów wartości określonych w odrębnych przepisach. Ponadto, ww. przepis prawa stanowi, iż wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu, wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na rodzaj, obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne, wartość katastralną nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości oraz, że określenia wartości rynkowej i odtworzeniowej dokonują rzeczoznawcy majątkowi. Z powyższego przepisu nie wynika obowiązek wyceny nieruchomości na potrzeby ewidencji księgowej, a tym samym obowiązek sporządzenia takiej wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego.

W zakresie wieloletniej prognozy finansowej

Uchwałą nr 74/XII/19 z dnia 2 września 2019 roku Rada Powiatu Pajęczańskiego dokonała zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019 – 2029, w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej stanowiącym załącznik nr 2 do ww. uchwały wprowadzono zadanie inwestycyjne pn. „Przebudowa i rozbudowa drogi powiatowej nr 3500E na odcinku Pajęczno - Rząśnia - Będków w miejscowości Pajęczno wraz z niezbędną infrastrukturą” (poz. 1.3.2.2.), gdzie ustalono: okres realizacji zadania od 2019 do 2020 roku, łączne nakłady finansowe na kwotę 2.968.000,00 zł, w tym limit wydatków na 2019 rok w kwocie 2.590.000,00 zł; ustalono limit zobowiązań w kwocie 2.590.000,00 zł.

Ostateczne zmiany w zakresie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2019 – 2029 Rada Powiatu Pajęczańskiego wprowadziła uchwałą nr 106/XVIII/19 z dnia 30 grudnia 2019 roku. W wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej, stanowiącym załącznik nr 2 do ww. uchwały, w zakresie ww. zadania inwestycyjnego wykazano: okres realizacji zadania od 2019 do 2020 roku, łączne nakłady finansowe - 11.022.764,00 zł, w tym limit wydatków na 2019 rok w kwocie 9.129.764,00 zł, limit wydatków na 2020 rok w kwocie 1.893.000,00 zł, limit zobowiązań w kwocie 11.022.764,00 zł.

Zgodnie z uchwałą nr 185/XXXII/20 Rady Powiatu Pajęczańskiego na dzień 30 grudnia 2020 roku w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2020 – 2029, w wykazie przedsięwzięć do Wieloletniej Prognozy Finansowej stanowiącym załącznik nr 2 do ww. uchwały, w zakresie ww. zadania inwestycyjnego ustalono: okres realizacji zadania od 2019 do 2020 roku, łączne nakłady finansowe 11.056.485,72 zł, w tym limit wydatków na 2020 rok w kwocie 1.953.030,23 zł, limit zobowiązań w kwocie 1.953.030,23 zł.

W art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych ustawodawca określił dwa rodzaje limitów występujących w wykazie przedsięwzięć: limit wydatków w poszczególnych latach (pkt 4) oraz limit zobowiązań (pkt 5). Limity wydatków na dane przedsięwzięcie, wykazywane w poszczególnych latach jego realizacji, nie mogą przekroczyć zaplanowanych łącznych nakładów finansowych na to zadanie. Natomiast limit zobowiązań określa kwotowe możliwości organu wykonawczego w zakresie podpisywania umów na dane zadanie – wynikające z udzielonego upoważnienia dla organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięć. Stopień wykorzystania limitu zobowiązań nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków, o którym mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4 ustawy o finansach publicznych. Kwota, na którą będzie można zaciągać zobowiązania, będzie ulegała w kolejnych latach pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych (podpisanych umów) w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia. Zatem, jeżeli na realizację dwuletniego przedsięwzięcia organ wykonawczy podpisze umowę w pierwszym roku realizacji i opiewać ona będzie na kwotę stanowiącą większość łącznych nakładów finansowych – należy uznać, że limit zobowiązań do zaciągnięcia na dane zadanie w roku następnym będzie stanowił różnicę między pierwotnie założonym limitem na całość zadania, a wykorzystanym (poprzez zawarte umowy) już w pierwszym roku realizacji.

Mając na względzie powyższe, ustalono że w 2020 roku limit zobowiązań został ustalony w nieprawidłowej kwocie. Większość umów w sprawie przedmiotowego zadania inwestycyjnego zostało zawartych w roku 2019, w dniu 25 maja

2020 roku podpisano aneks nr 5 do umowy nr IR/2/2019 z dnia 1 października 2019 roku w kwocie 68.926,59 zł brutto, łączna wartość brutto robót budowlanych uległa zwiększeniu z kwoty 10.888.956,14 zł do kwoty 10.957.882,73 zł.

W zakresie zamówień publicznych

W dniu 1 października 2019 roku Powiat zawarł umowę nr IR/2/2019 z wybranym w postępowaniu przetargowym wykonawcą Firmą „Drog-Bud” Sp. z o.o. z siedzibą w Lubojence, ul. Prosta 88/90, 42-209 Częstochowa, na wykonanie przebudowy i rozbudowy drogi powiatowej nr 3500E na odcinku Pajęczno – Rzaśnia – Będków w miejscowości Pajęczno wraz z niezbędną infrastrukturą.

Wykonawca wniósł zabezpieczenie należytego wykonania przedmiotu umowy w wysokości 10% ceny brutto przedstawionej w ofercie, co stanowiło kwotę 1.088.895,61 zł, w formie Ubezpieczeniowej Gwarancji Należytego Wykonania Kontraktu i Usunięcia Wad i Usterek nr 32GG13/0002/19/0012 z dnia 30 września 2019 roku, wystawionej przez InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A. Vienna Insurance Group z siedzibą w Warszawie. Na podstawie ww. gwarancji zagwarantowano nieodwołalnie i bezwarunkowo zapłatę bezspornych należności: 1/ w okresie od dnia 1 października 2019 roku do dnia 30 kwietnia 2020 roku do kwoty 1.088.895,61 zł do zapłacenia których na rzecz beneficjenta gwarancji zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy, 2/ w okresie od dnia 1 maja 2020 roku do dnia 16 maja 2025 roku do kwoty 326.668,68 zł, do zapłacenia których na rzecz beneficjenta gwarancji zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nieusunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek, ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo – odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją.

Zgodnie z art. 147 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.) - zamawiający mógł żądać od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służyło pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie mogło być wnoszone, według wyboru wykonawcy, w jednej lub w kilku następujących formach: [1] pieniądzu; [2] poręczeniach bankowych lub poręczeniach spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej, z tym że zobowiązanie kasy jest zawsze zobowiązaniem pieniężnym; [3] gwarancjach bankowych; [4] gwarancjach ubezpieczeniowych; [5] poręczeniach udzielanych przez podmioty, o których mowa w art. 6b ust. 5 pkt 2 ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (art. 148 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie mogło być wniesione także w inny sposób, wskazany w art. 148 ust. 2 ustawy.

Powołana ustawa 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 mógł wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja miała stanowić substytut pieniądza. 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 – tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.); [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). Nie można zatem ograniczać roszczeń wyłącznie do należności z tytułu kar umownych.

Treść złożonej gwarancji wskazywała, 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 obejmuje jedynie to co w gwarancji wskazano, czyli roszczenia z tytułu kar umownych.

W zakresie zamówień publicznych kontrolą objęto również udzielenie zamówienia na zadanie dotyczące modernizacji drogi dojazdowej do gruntów rolnych – droga powiatowa nr 1901E na odcinku Sulmierzyce – Stanisławów, o długości 0,86116 km – nie stwierdzając nieprawidłowości.

W zakresie gospodarki mieniem

1. W przypadku jednej umowy dzierżawy, tj. umowy zawartej w dniu 1 kwietnia 2020 roku na wydzierżawienie nieruchomości gruntowej o powierzchni 12 m², stanowiącej część nieruchomości oznaczonej jako działka nr 4404/33 o pow. 0,0098 ha, położonej w miejscowości Pajęczno, gmina Pajęczno, dzierżawca w okresie objętym kontrolą w większości przypadków dokonywał wpłat czynszu nieterminowo, od nieterminowych płatności nie pobierano odsetek ustawowych. W świetle obowiązujących przepisów - od nieterminowo regulowanych należności z tytułu ww. dochodów pobiera się odsetki ustawowe, które winny być egzekwowane na podstawie unormowań zawartych w art. 481 § 1 i § 2 w związku z art. 359 § 1 i § 2 ustawy Kodeks cywilny. Należy także wskazać, że zgodnie z art. 59a ust. 1 ustawy o finansach publicznych - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może, w drodze uchwały, postanowić o niedochodzeniu należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostce samorządu terytorialnego lub jej jednostkom organizacyjnym wymienionym w art. 9 pkt 3, 4 i 13, których kwota wraz z odsetkami nie przekracza 100 zł.
2. W dwóch przypadkach opłatę roczną z tytułu trwałego zarządu na rzecz kontrolowanej jednostki płać: PGE Górnictwo Energetyka Konwencjonalna Spółka Akcyjna Oddział Kopalnia Węgla Brunatnego Bełchatów w Rogowcu (opłata w kwocie 19,62 zł wnoszona do dnia 31 marca danego roku) oraz Kombinat Cementowo – Wapienniczy „WARTA” S.A. w Działoszynie (opłata w kwocie 7.201,00 zł wnoszona do dnia 31 marca danego roku); opłaty sklasyfikowane w dziale 700, rozdział 70005 § 0470. W świetle art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst

jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1899 ze zm.), trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną, zatem może przysługiwać tylko i wyłącznie tej jednostce, a nie jednostce posiadającej osobowość prawną.

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa w Pajęcznie, w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

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

1. Dokonać aktualizacji Instrukcji postępowania określającej zasady przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, uwzględniając obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.
2. Zapewnić przestrzeganie 274 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w zakresie obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego.
3. Zapewnić sporządzanie sprawozdania Rb-ST - roczne sprawozdanie o stanie środków na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, w szczególności w zakresie wielkości środków z niewykorzystanych dotacji.
4. Wykazywać środki pieniężne stanowiące wydatki niewygasające, zgromadzone na wydzielonym rachunku bankowym, w bilansie z wykonania budżetu, w pozycji Środki pieniężne budżetu.
5. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu z wykonania budżetu Powiatu, w szczególności z zachowaniem określonej w ustawie o finansach publicznych zasady kasowego ujmowania wszystkich dochodów i wydatków w celu ustalenia wykonania budżetu na podstawie faktycznie zrealizowanych przepływów pieniężnych.
6. Przestrzegać art. 20 ust. 1 oraz art. 6 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, w zakresie terminu wprowadzania środków trwałych do ewidencji księgowej.
7. Zapewnić prawidłowe ustalanie limitów zobowiązań dla przedsięwzięć ujmowanych w załączniku do uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, aktualnych w danym roku, z uwzględnieniem zobowiązań zaciągniętych w poprzednich latach realizacji przedsięwzięć.
8. Zapewnić egzekwowanie od wykonawców wnoszenia zabezpieczenia należytego wykonania kontraktu, które zabezpiecza interesy zamawiającego w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia.

9. Zapewnić dochodzenie należności o charakterze cywilnoprawnym, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
10. Kontynuować czynności w celu dokonania wyceny gruntów stanowiących własność Powiatu Pajęczańskiego.
11. Podjąć czynności w celu wyjaśnienia podstaw władania nieruchomościami przez osoby prawne wskazane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, wnoszące opłaty z tytułu trwałego zarządu.

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 wystąpieniu pokontrolnym 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 Powiatu Pajęczańskiego,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Pajęczańskiego,
aa.