

Łódź, dnia 3 sierpnia 2022 roku

Pan
Grzegorz Schreiber
Przewodniczący Zarządu
Województwa Łódzkiego

WK-602/29/2022

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, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w jednostce samorządu terytorialnego – Województwie Łódzkim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2019 – 2021 roku dotyczące przede wszystkim: spraw organizacyjnych; audytu wewnętrznego; obsługi prawnej; zadłużenia; prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; prowadzenia rachunkowości; wykonania budżetu, w tym realizacji dochodów m.in. z tytułu wydanych zezwoleń na obrót napojami alkoholowymi i opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej; wydatków ponoszonych na zadania z zakresu ochrony zdrowia; ochrony zabytków; dotacji udzielanych na podstawie ustaw, w tym ustawy Prawo wodne i ustawy o sporcie; rekompensat na rzecz przewoźników realizujących przewozy pasażerskie; wynagrodzeń oraz ewidencji majątku i inwentaryzacji. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie unormowań wewnętrznych, audytu wewnętrznego i obsługi prawnej

1. Stwierdzono brak obowiązywania w kontrolowanym okresie w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego instrukcji postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, ustalonej na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w okresie 28 grudnia – 15 kwietnia 2022 roku. Protokół został podpisany przez inspektorów kontroli RIO w Łodzi w dniu 9 czerwca 2022 roku.

² 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 2022 r., poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art.5 tej ustawy.

- 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 593 ze zm.).
2. Audytowane jednostki w ramach zadania zapewniającego pn. „Raportowanie o nieprawidłowościach, prowadzenie postępowań administracyjnych i odzyskiwanie środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego” (nr referencyjny AW.1720.2.11.2019) zostały poinformowane o planowanej realizacji zadania przez audytorów wewnętrznych, a nie przez kierownika komórki audytu wewnętrznego, co stanowiło naruszenie § 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 506), zgodnie z którym - kierownik komórki audytu wewnętrznego informuje audytowanego o planowanej realizacji zadania.
 3. W przypadku zadania audytowego pn. „Raportowanie o nieprawidłowościach, prowadzenie postępowań administracyjnych i odzyskiwanie środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego”, w dniu 13 sierpnia 2019 roku skierowano do audytowanych, poprzez biuro podawcze Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego, pisma zawierające informacje m.in. o kryteriach realizacji zadania audytowego oraz możliwości zgłoszenia uwag do wskazanych kryteriów oceny mechanizmów kontrolnych - do dnia 20 sierpnia 2019 roku. Tego samego dnia, tj. 13 sierpnia 2019 roku sporządzono program przedmiotowego zadania. Stwierdzono, iż program został sporządzony w trakcie biegu terminu do zgłaszania przez audytowanych uwag do przyjętych kryteriów oceny mechanizmów kontrolnych, czyli w trakcie przeprowadzania przeglądu wstępnego, o którym stanowi § 14 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu. Powyższe stanowiło naruszenie § 15 ww. rozporządzenia, z którego wynika, iż program zadania zapewniającego przygotowuje się po przeprowadzeniu przeglądu wstępnego.
 4. Wystawione przez Marszałka Województwa Łódzkiego pisemne upoważnienia do przeprowadzania audytu wewnętrznego: [1] nr 2/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku, [2] nr 8/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku, [3] nr 5/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku, [4] nr 6/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku, [5] nr 7/2019 z dnia 2 stycznia 2019 roku, [6] nr 15/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 roku, [7] nr 18/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 roku, [8] nr 2/2020 z dnia 2 stycznia 2020 roku, [9] nr 11/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 roku, [10] nr 19/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 roku, [11] nr 8/2020 z dnia 2 stycznia 2020 roku, [12] nr 17/2020 z dnia 30 kwietnia 2020 roku, wskazywały iż określone w nich osoby są upoważnione do przeprowadzenia audytu wewnętrznego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego oraz w wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, bez wymienienia ich nazw. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.
 5. Stwierdzono, iż radcy prawnemu nie zostało wypłacone wyrównanie dodatku za wieloletnią pracę za okres od rozpoczęcia zatrudnienia w Urzędzie Marszałkowskim w maju 2019 roku do listopada 2019 roku, pomimo przedłożenia przez ww. pracownika w dniu 18 listopada 2019 świadectwa pracy potwierdzającego nabycie uprawnienia do przedmiotowego dodatku.

Stanowiło to naruszenie art. 38 ust. 1 z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 530), zgodnie z którym - dodatek za wieloletnią pracę przysługuje po 5 latach pracy w wysokości wynoszącej 5% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta o 1% za każdy dalszy rok pracy aż do osiągnięcia 20% miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego. Powyższe zostało spowodowane błędną interpretacją ww. przepisu i w konsekwencji uzależnieniem terminu nabycia prawa do dodatku za wieloletnią pracę od terminu przedłożenia dokumentu potwierdzającego nabycie prawa do tego dodatku, podczas gdy dodatek ten nabywany jest ex lege, a dokumentacja dotycząca okresów pracy uprawniających do dodatku pozwala jedynie to potwierdzić.

6. Sporządzone przez pracownika Urzędu Marszałkowskiego notatki służbowe, wskazujące na konieczność zapewnienia świadczenia pomocy prawnej dotyczącej obsługi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego oraz na przeprowadzenie rozmów w celu oszacowania rynku na usługi prawnicze, z dni: 10 stycznia 2019 roku, 26 marca 2019 roku, 18 kwietnia 2019 roku, 5 czerwca 2019 roku, 26 czerwca 2019 roku, 19 czerwca 2019 roku, 31 października 2019 roku i 12 grudnia 2019 roku nie wskazywały z jakimi innymi – niż podmioty, których oferty przyjęto – konkretnymi podmiotami zostały przeprowadzone rozmowy w celu oszacowania rynku oraz jakie ceny za wykonanie przedmiotowych usług prawniczych zostały zaoferowane. Natomiast notatki pracownika z dni: 25 lutego 2020 roku i 19 czerwca 2020 roku nie zawierały informacji o zaoferowanych cenach przez wskazane w tych notatkach podmioty. Z art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a-b ustawy o finansach publicznych wynika konieczność dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, a co za tym idzie konieczne jest należyte udokumentowanie zachowania ww. reguł przy ponoszeniu danego wydatku. Natomiast na podstawie ww. notatek nie jest możliwe zweryfikowanie, czy powołane reguły były przestrzegane.
7. W październiku 2020 roku Województwo Łódzkie wystawiło wykonawcy notę obciążeniową nr 1/EFSIV/2020, w której obciążono wykonawcę kwotą 181,35 zł z tytułu opóźnienia o 38 dni w realizacji usługi będącej przedmiotem umowy nr 1/EFSIV/2019 z dnia 17 października 2019 roku. Nota wskazywała, że ww. kwota zostanie potrącona z kwoty do zapłaty wskazanej w § 4 ust. 1 umowy, przedstawionej na fakturze na podstawie wystawionej przez zamawiającego noty księgowej obciążeniowej. Opis do przedmiotowej noty wskazywał, że kwota 181,35 zł stanowiła dochód budżetu Województwa oraz została zaewidencjonowana w ramach działu 750, rozdziału 75018, § 0950 (Wn 221, Ma 760). Z powyższego wynikało, że nieprawidłowo ujęto na kontach księgowych zdarzenie potrącenia kary umownej. 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 realnego przepływu środków od dłużnika objętej potrąceniem należności. Przebieg ewidencyjny powyższego zdarzenia odpowiadałby jego treści ekonomicznej w momencie zastosowania modelu księgowego przewidującego bezprzepływowo rozliczenie przychodów i kosztów wyłącznie w obrębie wyniku finansowego jednostki. Ewidencja księgowa musi

bowiem rzetelnie zobrazować operację finansową opisaną w art. 498 § 1 i 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (tekst jednolity. Dz. U. z 2022 r., poz. 1360). W wyniku potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej. Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego umorzenie wierzytelności skutkuje tym, że odpada podstawa prawna realizacji dochodu z tytułu kary umownej, natomiast zobowiązanie do zapłaty świadczenia na rzecz wykonawcy opiewa na sumę niższą niż przed potrąceniem (i w tej niższej kwocie wykonywany jest kasowo wydatek)³.

Zatem, zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami, kary ujmuje się na koncie 760 jako pozostałe przychody operacyjne. Nadal jednak nie zmienia to faktu podziału klasyfikacji zdarzeń, które w ujęciu budżetowym mogą przyjąć dwójaki charakter: [1] zapłaty (realny przepływ środków od dłużnika do wierzyciela klasyfikowany zarazem jako dochód), [2] potrącenia (bez przepływu środków jako wzajemnie kompensujące się roszczenie).

W zakresie zadłużenia i obsługi długu Województwa Łódzkiego

W dniu 13 czerwca 2018 roku Województwo Łódzkie zawarło z Bankiem Polska Kasa Opieki S.A. umowę nr 2018/21/BSP kredytu w rachunku bieżącym. Bank, na mocy powyższej umowy udzielił Województwu Łódzkiemu krótkoterminowego kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym do wysokości 15.000.000,00 zł. Zgodnie z umową, kredyt miał być udostępniony od dnia 1 lipca 2018 roku do dnia 30 czerwca 2023 roku, w każdym roku budżetowym w wysokości wynikającej z uchwały Sejmiku Województwa Łódzkiego w sprawie uchwalenia budżetu Województwa Łódzkiego. Kredyt przeznaczony jest na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu Województwa Łódzkiego w każdym roku obsługi bieżącej kredytobiorcy. Uchwały budżetowe mają ustalać limit zobowiązań z tytułu planowanego na dany rok budżetowy kredytu. Ustalono, iż spłata kredytu ma następować do dnia 31 grudnia każdego roku kalendarzowego, przy czym ostateczny termin spłaty kredytu określono na dzień 30 czerwca 2023 roku.

W § 7 ust. 2 i 3 zawartej w dniu 13 czerwca 2018 roku umowy zawarto zapisy, iż spłata kredytu będzie następowała automatycznie z bieżących wpływów na rachunek bieżący. Kredytobiorca oświadczył, że upoważnia Bank do obciążenia rachunku bieżącego, kwotą z tytułu spłaty odsetek od kredytu. Bank będzie zaliczał na spłatę kredytu wszystkie środki, jakie wpłyną na rachunek bieżący, w dniu ich wpływu. Powołane postanowienia stoją w sprzeczności z art. 264 ust. 5 ustawy o finansach

³ Przy okazji warto również dodać, iż przyjęcie owej konstrukcji jest możliwe tylko za zgodą stron, będących w tym przypadku względem siebie równocześnie dłużnikiem i wierzycielem. Innymi słowy dokonanie potrącenia, może nastąpić tylko pod warunkiem owej zgody. W przeciwnym razie, kwota odpowiadająca potrąceniu, z uwagi na niespełnienie ustawowych przesłanek, stanowiłaby w ujęciu rachunkowym obce środki pozyskane bez podstawy legalnej. Przeznaczone do zwrotu, wyjaśnienia (sumy do wyjaśnienia), a przypadku roszczenia o ich zwrot przeklasyfikowane do należności spornych, wyłączonych z ewidencji wynikowej stosownie do treści art. 7 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz.217 ze zm.) w nawiązaniu do punktu 76 części II, załącznika nr 3 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).

publicznych, który wyklucza udzielanie pełnomocnictw instytucjom finansowym do obciążania rachunku jednostki samorządu terytorialnego spłatami związanymi z zabezpieczeniem kredytu czy pożyczki. Natomiast zawarte w powyższej umowie zapisy upoważniają Bank do pobierania z rachunku bieżącego zarówno odsetek od wykorzystanego kredytu, jak również udzielają kredytodawcy pełnomocnictwa do dokonania obciążenia rachunku bieżącego spłatami kapitału, poprzez ich automatyczną spłatę z wpływów bieżących na rachunek. Powyższe jest sprzeczne z regułą wskazaną w art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, określającą że w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Analiza danych księgowych wynikających z ksiąg rachunkowych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego wykazała, że zdarzenia gospodarcze zaistniałe w 2020 roku rejestrowano w dwóch programach księgowych, które tworzyły odrębne bazy danych księgowych, tj. księgę główną oraz zestawienie obrotów i sald, co naruszało art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 217 ze zm.), stosownie do którego - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: dziennik, księgę główną, księgi pomocnicze, zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych. W księdze głównej, uzyskanej z programu „Eurobudżet”, ujmowano operacje w zakresie realizowanych przez Urząd Marszałkowski dochodów i wydatków budżetowych oraz rozliczeń przepływów finansowych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, natomiast w programie „SOZAT – FunduszPro” ewidencjonowano operacje w zakresie prowadzonych rozrachunków z tytułu naliczania opłat środowiskowych i redystrybucji pozyskanych środków finansowych. Wskazane programy księgowe funkcjonowały w odrębnych środowiskach, brak ich kompatybilności uniemożliwiał połączenie zbiorów danych księgowych w całość.
2. Kierownik jednostki nie ustalił zasad polityki rachunkowości dla systemu księgowości prowadzonej przez Wydział Opłat Środowiskowych i Windykacji Departamentu Środowiska Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi w programie „SOZAT – FunduszPro” w zakresie ewidencji zdarzeń dokumentujących naliczanie opłat środowiskowych i redystrybucji pozyskanych środków finansowych, co było wymagane przez art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości. Ponadto kierownik jednostki zaniechał ustalenia zasad obiegu i kontroli dokumentów księgowych, które stanowiły podstawę ujęcia w księgach rachunkowych jednostki zdarzeń w ww. zakresie. Należy wskazać, że zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych, kierownik jednostki zobowiązany jest do zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. System kontroli zarządczej i system rachunkowości w jednostce przenikają się, zazębiają i uzupełniają. Brak sprecyzowanych zasad funkcjonowania systemu księgowości, uniemożliwia sprawowanie bieżącej kontroli nad prawidłowością finansowania wykonywanych zadań statutowych. Wzajemne relacje obu systemów wynikają z kontrolnej funkcji rachunkowości, której istotą jest m.in. sprawdzenie zgodności przebiegu określonych działań

z regułami prowadzenia działalności gospodarczej i planowanymi zamierzeniami.

3. Analiza zapisów dziennika zdarzeń wygenerowanego z ksiąg rachunkowych Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, prowadzonych przy użyciu programu „SOZAT – FunduszPro”, zarejestrowanych pod datą 25 – 26 listopada 2020 roku wykazała, że wyciągi bankowe, stanowiące podstawę ujęcia zapisów w księgach rachunkowych, nie zawierały podpisu osoby odpowiedzialnej za wskazanie dekretu, co było wymagane art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości.
4. Kontrola ewidencji operacji finansowych związanych z realizacją zamówienia dotyczącego dostarczenia maseczek pełnotwarzowych z filtrami wykazała nieprawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych operacji dotyczącej potrącenia kar umownych z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy nr 59/2020 z dnia 12 października 2020 roku. Notą obciążeniową nr 19/2020 z dnia 16 listopada 2020 roku poinformowano dostawcę EWD PRO Sp. z o. o. z siedzibą w Gdańsku o naliczeniu kary umownej w wysokości 34,60 zł w związku z uchybieniem terminu dostarczenia przedmiotu zamówienia, na podstawie ustaleń § 2 pkt 1 ww. umowy. Przypis należności z ww. tytułu ujęto na kontach: Wn 221, Ma 760 wraz z klasyfikacją budżetową dział 851, rozdział 85195, § 095. Operację przekazania środków z rachunku wydatków na rachunek dochodów ujęto na kontach: Wn 201, Ma 130 (rachunek wydatków) wraz z klasyfikacją budżetową dział 8051, rozdział 85195, § 4217 i § 4219 oraz na kontach: Wn 130 (rachunek dochodów), Ma 221 wraz z klasyfikacją budżetową dział 851, rozdział 885195, § 095. Jak zostało to opisane wcześniej, z uwagi na niepieniężny (bezprzepływowy) charakter dokonanego potrącenia, należało pominąć konta zespołu pierwszego, a samego rozliczenia dokonać wyłącznie między kontami rozrachunkowymi⁴. To znaczy kontem, na którym dokonano przypisu oraz kontem przeciwstawnym Wn zawierającym po stronie Ma ujęte wobec wierzyciela i jednocześnie dłużnika zobowiązanie podmiotu potrącającego karę. Pozwoliłoby to na rzetelne zaprezentowania operacji zgodnie z jej przebiegiem i naturą wynikającą z treści ekonomicznej.

W zakresie zezwoleń na obrót hurtowy napojami alkoholowymi

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1119 ze zm.), obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu może być prowadzony tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez marszałka województwa przedsiębiorcom posiadającym siedziby na terenie województwa. Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi objęła kontrolą 30 zezwoleń wydanych w roku 2020 oraz 20 zezwoleń wydanych w roku 2021. Opłaty wniesione za wydanie zezwoleń objętych kontrolą wyniosły odpowiednio 1.427.070 zł (85,02% wykonanych dochodów) oraz 1.012.200 zł (75,05% wykonanych dochodów). Szczegóły zawarto w protokole kontroli.

⁴ Pod rozważę należy wziąć zasadność stosowania konta 221, które wprawdzie służy do ewidencji należności spełnianych jednak w postaci dochodu, który w tym przypadku nie zostanie osiągnięty w związku z dokonaniem potrąceniem kompensującym wydatek. Zgodnie z faktycznym przebiegiem zdarzenia kontrahent otrzyma wynagrodzenie pomniejszone o naliczoną karę a jednostka poniesie w związku z tym niższy wydatek przy niezmienionych kosztach.

Stosownie do art. 9² ust. 4 i 5 ww. ustawy⁵, opłaty za zezwolenia ustala się w wysokości 4.000 zł dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła 1.000.000 zł. Opłaty te są wnoszone na rachunek organu wydającego zezwolenie po złożeniu pisemnego oświadczenia o wartości sprzedaży hurtowej napojów alkoholowych w ostatnim roku kalendarzowym (oddzielnie dla każdego rodzaju tych napojów). W przypadku przedsiębiorców, których wartość sprzedaży hurtowej napojów alkoholowych w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia przekroczyła 1.000.000 zł, opłatę za zezwolenia ustala się w wysokości równej 0,4% wartości sprzedaży w roku poprzednim, z zaokrągleniem do 100 zł.

W wyniku kontroli stwierdzono dwa przypadki, w których powyższa opłata została zaniżona, w związku z naruszeniem zasad obliczenia opłaty wskazanych w powołanych przepisach. Powyższe dotyczyło zezwoleń: [1] 35/P/65/2020 z dnia 4 grudnia 2020 roku (kwota zapłacona – 12.090 zł, kwota prawidłowa – 12.100 zł); [2] 38/P/72/2020 z dnia 22 grudnia 2020 roku (kwota zapłacona – 14.580 zł, kwota prawidłowa – 14.600 zł). W toku kontroli wezwano przedsiębiorców o uzupełnienie opłaty. Ponadto, w 11 przypadkach w wyniku zaokrąglania obliczeń w dół (po wykonaniu działania matematycznego, tj. iloczynu wartości sprzedaży oraz stawki), wysokość opłaty nie przekroczyła 0,4% wartości sprzedaży w roku poprzednim, o czym stanowi powoływany art. 9² ust. 5 ustawy (art. 9² ust. 4 ustawy przed rokiem 2021).

W zakresie dochodów z tytułu opłat za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej.

1. W pięciu objętych próbą kontroli przypadkach materiał dowodowy stanowiący podstawę wydania decyzji umarzających opłaty roczne z tytułu wyłączenia z produkcji rolnej gruntów, nie potwierdzał spełnienia jednej z przesłanek określonych w art. 12 ust. 16 oraz ust. 17 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r., poz. 1326 ze zm.), które to przepisy stanowiły podstawę prawną wydanych decyzji. Nie udokumentowano braku prawnych możliwości realizacji przedmiotowych inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną. Składane przez organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego wnioski w sprawie umorzenia również nie zawierały informacji i dowodów potwierdzających brak możliwości zrealizowania inwestycji na gruncie nieobjętym ochroną.
2. W odniesieniu do prowadzenia przez Marszałka Województwa Łódzkiego czynności windykacyjnych i egzekucyjnych w zakresie należności z tytułu opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, stwierdzono że w 2021 roku wystawiono tylko 2 tytuły wykonawcze na łączną kwotę 605,80 zł. Natomiast według informacji złożonej przez p.o. Naczelnika Wydziału Księgowości Wewnętrznej w Departamencie Finansów, stan zaległości na koniec 2021 roku

⁵ Przed rokiem 2021 wysokość opłat była uregulowana w art. 9² ust. 3 i 4 ustawy. Brzmienie ówczesnych przepisów: [ust. 3] Opłaty za wydanie zezwoleń, o których mowa w art. 9¹ ust. 1 pkt 1 i 2, ustala się w wysokości 4.000 zł dla przedsiębiorców występujących o zezwolenie po raz pierwszy oraz dla tych, których wartość sprzedaży w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia nie przekroczyła 1.000.000 zł; [ust. 4] W przypadku przedsiębiorców, których wartość sprzedaży hurtowej napojów alkoholowych w roku poprzedzającym wygaśnięcie zezwolenia przekroczyła 1.000.000 zł, opłatę za wydanie zezwoleń, o których mowa w art. 9¹ ust. 1 pkt 1 i 2, ustala się w wysokości równej 0,4% wartości sprzedaży w roku poprzednim, z zaokrągleniem do 100 zł.

wyniósł 1.846.158,05 zł, a liczba dłużników w zakresie opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej wynosiła 515. Biorąc pod uwagę powyższe dane, tj. ilość dłużników i kwoty zaległości za 2021 rok oraz fakt wystawienia w 2021 roku tylko dwóch tytułów wykonawczych na kwotę 605,80 zł, stwierdzono że w 2021 roku Marszałek Województwa Łódzkiego zaniechał podejmowania bieżących działań w celu realizacji ww. dochodów.

3. W zakresie prowadzenia przez Marszałka Województwa Łódzkiego czynności windykacyjnych i egzekucyjnych wobec czterech największych dłużników z tytułu opłaty za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, wg stanu na koniec 2021 roku, stwierdzono, że Marszałek Województwa Łódzkiego podejmował czynności windykacyjne i egzekucyjne wobec należności i opłat rocznych, których obowiązek zapłaty nie był wymagalny. Wyłączenie gruntu rolnego z produkcji, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych jest czynnością faktyczną. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 listopada 2016 roku (sygn. akt II OSK 224/15) - oprócz decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej, konieczne jest wydanie jeszcze jednego rozstrzygnięcia, które nie jest wyrażone wprost w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Chodzi tu mianowicie o decyzję nakładającą obowiązek zapłaty należności i opłaty rocznej z tytułu faktycznego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej. Zgodnie z poglądem wyrażonym w przedmiotowym wyroku, określony w art. 12 ust. 13 ww. ustawy termin 60 dni na zapłatę należności nie dotyczy ostateczności decyzji o wyłączeniu gruntu z produkcji rolnej, a właśnie wspomnianej decyzji o nałożeniu obowiązku zapłaty. Rozpoczęcie innego niż rolnicze lub leśne użytkowania gruntów nie polega na zaniechaniu prowadzenia na nieruchomości działalności rolniczej, lecz na podjęciu na nieruchomości działań sprowadzających się do rozpoczęcia innego niż rolnicze użytkowania gruntów. Nie stanowi wyłączenia z produkcji rolnej sam fakt wydania dla danego gruntu decyzji ustalającej warunki zabudowy lub nawet pozwolenia na budowę. Czynnością taką będzie np. rozpoczęcie inwestycji budowlanej polegającej na postawieniu na gruncie kiosku w celu prowadzenia w nim działalności gospodarczej, czy uzbrojenie gruntu z myślą o późniejszej budowie niezwiązanej z produkcją rolną.

Naruszenie ww. zasad skutkowało przypisywaniem opłat w rzeczywistości nienależnych, jak też ich windykacją i egzekucją. Powyższe mogło skutkować wystąpieniem sytuacji, w których kontrolowana jednostka ściągała należności, pomimo braku spełnienia przesłanki, o której mowa w art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych⁶. Sposób prowadzenia w Urzędzie Marszałkowskim w Łodzi ewidencji księgowej przedmiotowych opłat nie odpowiadał rzeczywistej i faktycznej sytuacji poszczególnych podmiotów, co miało wpływ na nieprawidłowy sposób sporządzania sprawozdań budżetowych – Rb-27S, w szczególności wielkość wykazywanych w kolumnie 9 ww. sprawozdania kwot należności pozostałych do zapłaty.

⁶ Zgodnie z art. 12 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych - osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych - także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

W zakresie wydatków na zadania określone w art. 22c ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Stwierdzono, że zasady podziału środków budżetu Województwa na zadania określone w art. 22c ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nie były czytelne i transparentne.

W dniu 2 listopada 2017 roku została przyjęta uchwała nr 1546/17 Zarządu Województwa Łódzkiego w sprawie przyjęcia Zasad i trybu postępowania w zakresie finansowania zadań określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ze środków budżetu Województwa Łódzkiego, pochodzących z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych. Wskazana uchwała była zmieniana następującymi uchwałami Zarządu Województwa Łódzkiego: [1] nr 914/18 z dnia 26 czerwca 2018 roku, [2] nr 356/21 z dnia 21 kwietnia 2021 roku. Zasady i tryb postępowania w zakresie finansowania zadań określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ze środków budżetu Województwa Łódzkiego, pochodzących z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych stanowią załącznik nr 1 do ww. uchwały.

W § 4 ww. załącznika zostały uregulowane kryteria przyznawania środków budżetu Województwa i rozliczania zadań określonych przepisem art. 22c ww. ustawy, na 9 zadań, w tym na zadanie objęte kontrolą dotyczące budowy i modernizacji dróg dojazdowych do gruntów rolnych. Analiza treści § 4 załącznika nr 1 do uchwały nr 1547/17 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 2 listopada 2017 roku pn. „Kryteria przyznawania środków budżetu województwa i rozliczania zadań” prowadziła do wniosku, że nie wskazano w nim kryteriów tylko warunki przyznawania i rozliczania środków budżetu Województwa.

Stosownie do § 1 ust. 2 załącznika nr 1 do uchwały nr 1546/17 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 2 listopada 2017 roku – środki budżetu Województwa powinny być w pierwszej kolejności przeznaczone na wykonanie prac, o których mowa w art. 22c ust. 1 ustawy, na obszarach tych gmin, w których powstają dochody wymienione w art. 22b ustawy oraz istnieją warunki uzyskania wzrostu produkcji rolniczej, rekompensującej straty poniesione w wyniku zmniejszenia obszaru gruntów rolnych. Zgodnie z § 3 ust. 2 załącznika nr 1 do ww. uchwały – podział środków budżetu Województwa następuje jeden raz w danym roku kalendarzowym na podstawie składanych wniosków, z wyłączeniem § 3a.

Objęci kontrolą wnioskodawcy wnioskowali o 60% kosztów kwalifikowanych zadania, czyli o maksymalną kwotę dofinansowania przewidzianą w uchwale. Jednak ze względu na ograniczone środki w budżecie dostawali znacznie niższe kwoty od wnioskowanych. Ostateczny podział środków między wnioskodawców był zatwierdzony uchwałami Zarządu Województwa Łódzkiego, w których w formie tabelarycznej zostały zamieszczone następujące dane: powiat, nazwa jednostki, długość drogi w kilometrach, koszty kwalifikowane, kwota przyznanego dofinansowania. Inspektorom kontroli nie przedstawiono żadnego dokumentu, który wyjaśniałby finalny podział środków, co z pewnością wpłynęłoby na przejrzystość postępowania.

Z dokumentacji nie wynikało bowiem, czym kierował się Zarząd Województwa podejmując decyzje w sprawie ostatecznej kwoty dofinansowania dla danej gminy lub powiatu. Z przeanalizowanych rejestrów wniosków na omawiane zadanie wynikało, że: [1] wnioskodawcy dostawali około 23%, 40%, 50%, 65% kwoty

w stosunku do wnioskowanej kwoty dofinansowania, [2] gminy, na terenach których w latach 2018-2019 nie powstały dochody z tytułu wyłączeń z produkcji gruntów rolnych również dostawały od 23 do 65% wnioskowanej kwoty, [3] gminy, na terenie których w latach 2018-2019 powstały dochody z tytułu wyłączeń z produkcji gruntów rolnych dostawały taki sam procent wnioskowanej kwoty (65%), jak niektóre gminy bez dochodów z tego tytułu.

W zakresie wydatków na zadania związane z ochroną zdrowia

Realizacja Programu wczesnego wykrywania nowotworów płuc w 2020 roku

Uchwałą nr 171/20 z dnia 21 lutego 2020 roku Zarząd Województwa Łódzkiego powołał Komisję Konkursową oraz ogłosił konkurs ofert na realizację programu polityki zdrowotnej pn.: „Program wczesnego wykrywania nowotworów płuc”.

W dniu 6 maja 2020 roku Komisja konkursowa dokonała oceny merytorycznej złożonych ofert, co udokumentowano w protokole nr 2. Liczbę punktów przyznano w oparciu o kryteria wyboru oferty określone w Załączniku nr 2 do uchwały nr 171/20 Zarządu Województwa Łódzkiego z dnia 21 lutego 2020 roku w sprawie szczegółowych warunków konkursu ofert.

Zgodnie z pkt VI. Załącznika nr 2 do ww. uchwały, oferty kompletne, spełniające wymogi formalne określone w ogłoszeniu oraz „Szczegółowych warunkach konkursu ofert”, pkt V, oceniane będą według następujących kryteriów merytorycznych:

Lit.	Kryteria podstawowe	Maksymalna liczba pkt. (LP)
A	Maksymalny koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta (tj. jednostkowy koszt I konsultacji pulmonologicznej + jednostkowy koszt badania LDCT + jednostkowy koszt II konsultacji torakochirurgicznej) (C)	80
B	Posiadanie aktualnego zewnętrznego systemu zarządzania jakością potwierdzonego certyfikatem, zgodnie z pkt VII Formularza oferty (J)	20
RAZEM		100

Według załącznika nr 4 do protokołu nr 2 sporządzonego przez Komisję Konkursową:

Poddębickie Centrum Zdrowia Sp. z o. o. w Poddębicach otrzymało 100,0 pkt - koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta w ofercie - 270,00 zł;

Szpital Wojewódzki im. Prymasa Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Sieradzu otrzymał 83,5 pkt - koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta w ofercie - 340,00 zł;

Wojewódzki Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi otrzymał 77,60 pkt - koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta w ofercie - 375,00 zł;

Specjalistyczny Szpital Onkologiczny NU-MED. Sp. z o. o. w Tomaszowie Mazowieckim otrzymał 92,0 pkt - koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta w ofercie - 300,00 zł;

Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi otrzymało 92,0 pkt - koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta w ofercie - 300,00 zł;

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 im. Norberta Barlickiego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi otrzymał 67,0 pkt - koszt jednostkowy przebadania jednego pacjenta w ofercie - 460,00 zł

Na kolejnym posiedzeniu Komisji konkursowej - w dniu 15 czerwca 2020 roku (protokół nr 3) rozstrzygnięto konkurs, dokonując podziału środków wśród oferentów (w budżecie Województwa Łódzkiego w 2020 roku na realizację przedmiotowego zadania zabezpieczono 200.000,00 zł, natomiast kwota, o którą wnioskowali oferenci spełniający wymogi wynosiła 298.750,00 zł). Jak wynika z załącznika nr 5 do protokołu nr 3 sporządzonego przez Komisję konkursową:

Poddębickie Centrum Zdrowia Sp. z o. o. w Poddębicach wnioskowało o kwotę 10.800 zł, zgodnie z propozycją Komisji miało otrzymać 10.800 zł - 100 % wnioskowanej kwoty (liczba przyznanych punktów - 100,0 pkt);

Szpital Wojewódzki im. Prymasa Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Sieradzu wnioskował o kwotę 34.000 zł, zgodnie z propozycją Komisji miał otrzymać 20.740 zł, co stanowiło 61% wnioskowanej kwoty (liczba przyznanych punktów - 83,5);

Wojewódzki Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej Centrum Leczenia Chorób Płuc i Rehabilitacji w Łodzi wnioskował o kwotę 33.750 zł, zgodnie z propozycją Komisji miał otrzymać 18.750 zł - czyli 56 % wnioskowanej kwoty (liczba przyznanych punktów - 77,60 pkt);

Specjalistyczny Szpital Onkologiczny NU-MED. Sp. z o. o. w Tomaszowie Mazowieckim wnioskował o kwotę 45.000 zł, zgodnie z propozycją Komisji miał otrzymać 33.300 zł, co stanowiło 74 % wnioskowanej kwoty (liczba przyznanych punktów - 92,0 pkt);

Wojewódzkie Wielospecjalistyczne Centrum Onkologii i Traumatologii im. M. Kopernika w Łodzi wnioskowało o kwotę 120.000 zł, zgodnie z propozycją Komisji miało otrzymać 88.800 zł, co stanowiło 74 % wnioskowanej kwoty (liczba przyznanych punktów 92,0 pkt);

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Uniwersytecki Szpital Kliniczny nr 1 im. Norberta Barlickiego Uniwersytetu Medycznego w Łodzi wnioskował o kwotę 55.200 zł, zgodnie z propozycją Komisji miał otrzymać 27.600 zł, co stanowiło 50 % wnioskowanej kwoty (liczba przyznanych punktów 67,0).

Zapisy zawarte w Załączniku nr 2 do uchwały Zarządu nr 171/20 ustalającego szczegółowe warunki konkursu ofert oraz w Załączniku nr 3, zawierającego Regulamin prac Komisji Konkursowej, zobowiązywały komisję konkursową do wyboru najkorzystniejszej oferty/ofert, przyznając jednocześnie uprawnienie do określania kwoty przyznanych środków finansowych. Z przebiegu postępowania wynika, że komisja konkursowa za najkorzystniejsze uznała wszystkie oferty, różnicując kwotę dofinansowania w pewnej korelacji z liczbą uzyskanych punktów (Załącznik nr 5 do protokołu nr 3). Należy zauważyć, że w świetle zapisów uchwały Zarządu nr 171/20 możliwe byłoby inne rozstrzygnięcie postępowania - uznanie za najkorzystniejsze 4 ofert z najwyższą liczbą punktów i przyznania im wnioskowanego dofinansowania (z niewielkimi modyfikacjami - łączna kwota wnioskowanego dofinansowania przez 4 oferentów z najwyższą liczbą punktów wyniosła (209.800 zł) lub też dokonania wyboru tylko jednej najkorzystniejszej oferty.

W dokumentacji brak było uzasadnienia przyjętego sposobu postępowania oraz zastosowanych współczynników podziału środków.

W zakresie wydatków osobowych

1. Do dnia 22 listopada 2018 roku Marszałkiem Województwa Łódzkiego był Pan Witold Stępień⁷. Uchwałą nr I/4/14 z dnia 1 grudnia 2014 roku Sejmik Województwa Łódzkiego ustalił następujące składniki miesięcznego wynagrodzenia brutto Marszałka Województwa Łódzkiego: wynagrodzenie zasadnicze – 6.500,00 zł, dodatek funkcyjny – 2.500,00 zł, dodatek specjalny – 2.065,00 zł, dodatek za wieloletnią pracę w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego.

W dniu 19 maja 2018 roku weszło w życie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 936). Przedmiotowym rozporządzeniem, od dnia 1 lipca 2018 roku, obniżono poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru m.in. marszałka województwa. Składniki wynagrodzenia dla marszałka w województwie powyżej 2 milionów mieszkańców, w maksymalnej dopuszczalnej przepisami ww. rozporządzenia wysokości (załącznik nr 1) powinny wynosić: wynagrodzenie zasadnicze – 5.200,00 zł, dodatek funkcyjny – 2.500,00 zł, dodatek specjalny – 3.080,00 zł oraz dodatek za wieloletnią pracę w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego (1.040,00 zł).

Ustalono, że radni Sejmiku Województwa Łódzkiego poprzedniej kadencji, na sesji w dniu 19 czerwca 2018 roku, nie podjęli uchwały dostosowującej poziom wynagrodzenia Marszałka Województwa do stawek określonych w ww. przepisach prawa. Ponadto stwierdzono, że w okresie od lipca do listopada 2018 roku (do wygaśnięcia mandatu) jednostka wypłacała Marszałkowi wynagrodzenie w kwotach wynikających z uchwały nr I/4/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 1 grudnia 2014 roku, tj. przekraczających kwoty wskazane w załączniku nr 1 do powołanego powyżej rozporządzenia Rady Ministrów o 545,00 zł miesięcznie⁸ w stosunku do maksymalnego wynagrodzenia przysługującego marszałkom w województwach powyżej 2 milionów mieszkańców.

Ponadto ustalono, że wypłata wynagrodzenia dla poprzedniego Marszałka Województwa Łódzkiego, w wysokości przekraczającej kwoty wynikające z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, skutkowałą zawyżeniem wysokości wypłaconej odprawy w związku z upływem kadencji oraz ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy.

W celu ustalenia wysokości ww. odprawy oraz ekwiwalentu stosuje się zasady obowiązujące przy obliczaniu ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, tj. przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz.U. z 1997 r. Nr 2 poz. 14 ze zm.). Zgodnie z § 15 rozporządzenia, składniki wynagrodzenia określone w stawce

⁷ Uchwała nr I/3/14 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 1 grudnia 2014 roku.

⁸ Przy założeniu pełnego przepracowanego miesiąca – szczegółowe wyliczenia, uwzględniające poszczególne składniki wynagrodzenia, zawarto w protokole kontroli.

miesięcznej w stałej wysokości uwzględnia się przy ustalaniu ekwiwalentu w wysokości należnej w miesiącu nabycia prawa do tego ekwiwalentu.

Brak dostosowania poziomu wynagrodzenia poprzedniego Marszałka do obowiązujących wówczas przepisów, przyczynił się do zawyżenia wypłaconej odprawy o 1.635,00 zł brutto a wypłaconego ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany urlop o 889,58 zł brutto⁹.

2. Stwierdzono, że jednemu z Wicemarszałków nieprawidłowo ustalono stawkę dodatku za wieloletnią pracę, w związku z zaliczeniem do stażu pracy okresu odbywania przez ww. osobę studiów doktoranckich. Od dnia 1 września 2005 roku do dnia 1 października 2018 roku, art. 198 ust. 3 ustawy z dnia 27 lipca 2005 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2183 ze zm.) stanowił, że doktorantowi, po uzyskaniu stopnia doktora, okres odbywania studiów doktoranckich, nie dłuższy niż cztery lata, zalicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Artykuł 198 ww. ustawy został uchylony z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 3 lipca 2018 roku wprowadzającej ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U z 2018 r., poz. 1669 – art. 169 pkt 3). Od dnia 1 października 2019 roku¹⁰ zaczął natomiast obowiązywać art. 208 ust. 2 ustawy z dnia z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.), który stanowi, że doktorantowi, który uzyskał stopień doktora w wyniku ukończenia szkoły doktorskiej, okres kształcenia w tej szkole, nie dłuższy niż 4 lata, zalicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Z przywołanych powyżej przepisów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym wynikało zatem, że warunkiem zaliczenia do okresu zatrudnienia okresu studiów doktoranckich było nie tylko odbycie (ukończenie) studiów doktoranckich ale też uzyskanie stopnia doktora. Urząd Marszałkowski nie przedłożył kontrolującemu dokumentu potwierdzającego uzyskanie przez Wicemarszałka tytułu doktora. W związku z brakiem uzyskania przez Wicemarszałka tytułu doktora, jednostka kontrolowana nie miała podstaw do zaliczenia okresu odbywania studiów doktoranckich do stażu pracy.

Wobec powyższego, stawka dodatku za wieloletnią pracę została ustalona dla Wicemarszałka w zawyżonej stawce procentowej (w dniu 2 grudnia 2014 roku 8% zamiast 7% a na dzień 1 lipca 2018 roku 12% zamiast 11%) i tym samym zawyżono:

[1] wynagrodzenie wypłacane Wicemarszałkowi w okresie od lipca do października 2018 roku o kwotę po 48,00 zł miesięcznie, a w listopadzie 2018 roku o kwotę 33,60 zł;

[2] odprawę wypłaconą w związku z upływem kadencji o kwotę 144,00 zł brutto;

[3] ekwiwalent za niewykorzystany urlop o kwotę 92,18 zł.

⁹ Wobec przedawnienia roszczeń wynikających ze stosunku pracy RIO w Łodzi nie formułuje wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia czynności w celu wyegzekwowania zwrotu do budżetu kwot wypłaconych niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

¹⁰ Art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669).

3. W dniu 27 listopada 2018 roku jednostka wypłaciła ekwiwalenty za niewykorzystany urlop m.in.: Marszałkowi Województwa Łódzkiego poprzedniej kadencji - za 34 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, w tym 10 dni urlopu za rok 2017 i 24 dni urlopu za rok 2018 (odpowiednio 80 i 192 godziny) i jednemu z Wicemarszałków Województwa Łódzkiego poprzedniej kadencji - za 40 dni niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego, w tym 16 dni urlopu za rok 2017 i 24 dni urlopu za rok 2018 (odpowiednio 128 i 192 godziny).

Zgodnie z przepisami art. 152 § 1, art. 161, art. 163 § 1 i art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2022 r., poz. 1510) - pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego (art. 152 § 1 ustawy). Pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo (art. 161 ustawy). Urlopy powinny być udzielone zgodnie z planem urlopów, plan urlopów ustala pracodawca, biorąc pod uwagę wnioski pracowników i konieczność zapewnienia normalnego toku pracy (art. 163 § 1 Kodeksu pracy). Urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego (art. 168 ustawy).

Powołany art. 168 ustawy Kodeks pracy wskazuje na konieczność udzielenia pracownikowi zaległego urlopu w terminie do dnia 30 września następnego roku. Stosownie do art. 10 ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawcą marszałka, wicemarszałka i członków zarządu województwa jest urząd marszałkowski. Czynności z zakresu prawa pracy wobec marszałka województwa, związane z nawiązaniem i rozwiązaniem stosunku pracy, wykonuje przewodniczący sejmiku województwa, a pozostałe czynności - wyznaczona przez marszałka osoba zastępująca lub sekretarz województwa, z tym że wynagrodzenie marszałka województwa ustala sejmik województwa, w drodze uchwały. Czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pozostałych członków zarządu województwa wykonuje marszałek województwa.

W aktach osobowych Marszałka Województwa zgromadzono dwa pisma Sekretarza Województwa Łódzkiego skierowane do Marszałka w sprawie urlopu wypoczynkowego: pismo znak OPII.2350.23.2018 z dnia 9 kwietnia 2018 roku - przypominające Marszałkowi o obowiązku wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego za 2017 rok w wymiarze 18 dni w terminie do dnia 30 września 2018 roku oraz pismo znak OPIII.2350.45.2018 z dnia 5 września 2018 roku - informujące Marszałka o ilości dni urlopu do wykorzystania (10 dni urlopu zaległego za 2017 rok oraz 22 dni urlopu za 2018 rok - naliczonego proporcjonalnie do dnia 31 października 2018 roku).

W aktach osobowych Wicemarszałka Województwa zgromadzono dwa pisma Marszałka Województwa Łódzkiego, skierowane do Wicemarszałka w sprawie urlopu wypoczynkowego: pismo znak OPII.2350.24.2018 z dnia 9 kwietnia 2018 roku - m.in. przypominające Wicemarszałkowi o obowiązku wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego w wymiarze łącznym 29 dni (7 dni za 2016 rok, 22 dni za 2017 rok) w terminie do dnia 30 września 2018 roku oraz pismo znak: OPIII.2350.47.2018 z dnia 5 września 2018 roku - informujące o ilości dni urlopu do wykorzystania (17 dni urlopu zaległego za

2017 rok oraz 22 dni urlopu za 2018 rok – naliczonego proporcjonalnie do dnia 31 października 2018 roku).

Powyższe działania były jednak mało skuteczne, co przyczyniło się do naruszenia ww. przepisów Kodeksu pracy.

W odniesieniu do art. 168 ustawy Kodeks pracy, Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 2 września 2003 roku (I PK 403/02) podniósł: „Przepis art. 168 k.p. stanowi, że urlopu niewykorzystanego zgodnie z planem urlopów należy pracownikowi udzielić najpóźniej do końca pierwszego kwartału następnego roku kalendarzowego¹¹. W takim przypadku pracodawca nie ma obowiązku uzgadniania z pracownikiem terminu wykorzystania urlopu, lecz musi udzielić mu urlopu w terminie określonym w powołanym przepisie. Udzielenie na podstawie art. 168 k.p. urlopu wypoczynkowego za poprzednie lata w pierwszym kwartale następnego roku nie wymaga zgody pracownika (...).”

4. W zakresie dodatków specjalnych, o których mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, ustalono, że obecny Marszałek Województwa Łódzkiego przyznał dodatki specjalne m.in.:

[1] dla Wicemarszałków i członków Zarządu w pismach ustalających wynagrodzenie miesięczne brutto z tytułu wykonywania dodatkowych zadań wynikających z nadzoru nad komórkami organizacyjnymi i wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi¹²,

[2] dla Skarbnika Województwa Łódzkiego pismami: z dnia 17 grudnia 2020 roku na okres od dnia 1 stycznia 2021 roku do dnia 30 czerwca 2021 roku, w związku z powierzeniem dodatkowo pełnienia funkcji Dyrektora Departamentu Finansów¹³; z dnia 14 czerwca 2021 roku na okres od dnia 1 lipca 2021 roku do dnia 31 grudnia 2021 roku, w związku z powierzeniem dodatkowo pełnienia funkcji Dyrektora Departamentu Finansów; z dnia 21 października 2021 roku na okres od dnia 1 października 2021 roku do dnia 31 grudnia 2021 roku, w związku z powierzeniem dodatkowo pełnienia funkcji Dyrektora Departamentu Finansów. Jednocześnie cofnięto od dnia 1 października 2021 roku dodatek specjalny przyznany pismem z dnia 14 czerwca 2021 roku.

Na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach osobowych Skarbnika Województwa ustalono także, że w związku z powierzeniem dodatkowo pełnienia funkcji Dyrektora Departamentu Finansów, Marszałek Województwa Łódzkiego przyznawał Skarbnikowi dodatki specjalne także w okresie wcześniejszym, jak i późniejszym (dodatek specjalny po raz pierwszy przyznano na okres od dnia 1 lipca 2019 roku do dnia 31 grudnia 2019 roku – pismo z dnia 1 lipca 2019 roku i następnie kolejnymi pismami przyznawano dodatki na kolejne okresy półroczne – pisma: z dnia 2 stycznia 2020 roku (dodatek na okres od dnia 1 stycznia 2020 roku do dnia 30 czerwca

¹¹ Obecnie do 30 września następnego roku.

¹² W zarządzeniach Marszałka Województwa Łódzkiego (wskazanych w protokole kontroli) w sprawie podziału zadań między członków Zarządu i Sekretarza Województwa Łódzkiego zapisano, że zadania wynikające z nadzoru nad komórkami organizacyjnymi i wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi określone w zarządzeniu (ust. 1) stanowią zadania dodatkowe członków Zarządu.

¹³ W § 8 Regulaminów organizacyjnych obowiązujących w latach 2019-2021 wskazano, że w Urzędzie Marszałkowskim tworzy się m.in. stanowisko Skarbnika – Dyrektora Departamentu Finansów oraz dwóch zastępców: Zastępca Dyrektora - Główny Księgowy Urzędu, Zastępca Dyrektora ds. Budżetu i Sprawozdawczości.

2020 roku), z dnia 29 czerwca 2020 roku (dodatek na okres od dnia 1 lipca 2020 roku do dnia 31 grudnia 2020 roku). Dodatek specjalny z tego samego tytułu przyznany został także pismem z dnia 14 grudnia 2021 roku na okres od dnia 1 stycznia 2022 roku do dnia 30 czerwca 2022 roku.

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikowi samorządowemu (w tym zatrudnionemu na podstawie wyboru i powołania) z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Ustalając przesłanki nabycia prawa do dodatku specjalnego należy pamiętać, że jest on świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Biorąc pod uwagę powyższe, dodatek specjalny może być przyznany jedynie okresowo i konieczne jest wykazywanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek. W opinii RIO w Łodzi okresowość wskazana w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych dotyczy zarówno zwiększenia obowiązków służbowych, jak również powierzenia dodatkowych zadań¹⁴. Podkreślenia wymaga także, że ustawa o pracownikach samorządowych wskazuje, iż prawo do dodatku specjalnego zagwarantowane mają jedynie osoby pełniące funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa (art. 36 ust. 3 ustawy), zatem przyznawanie dodatku specjalnego dla np. pozostałych członków zarządu czy skarbnika powinno odbywać się według zasad wskazanych w art. 36 ust. 5 ustawy. Ponadto zauważyć należy, że nazwa dodatku „specjalny” wskazuje, że powinien być on przyznawany w sytuacjach szczególnych, wyjątkowych i nie powinien być stałym elementem wynagrodzenia, związanym ze stałym zwiększeniem obowiązków lub zadań pracownika, a powinien pojawiać się wówczas, gdy zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań ma charakter okresowy.

Tymczasem z ustaleń kontroli wynikało, że Marszałek Województwa Łódzkiego przyznał członkom Zarządu dodatki specjalne za wykonywanie dodatkowych zadań wynikających z nadzoru nad komórkami organizacyjnymi i wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi w pismach ustalających wynagrodzenie miesięczne, nie wskazując jednocześnie na jaki okres dodatki te zostały przyznane. W związku z powyższym, uznano, że dodatki przyznano przynajmniej na okres kadencji (na dzień prowadzenia czynności kontrolnych, licząc od początku kadencji dodatki dla 3 członków Zarządu obowiązywały już ponad 3 lata a w przypadku jednego z Wicemarszałków - ponad 2 lata).

Natomiast w przypadku Skarbnika ustalono, że dodatek specjalny w związku z powierzeniem dodatkowo pełnienia funkcji Dyrektora Departamentu Finansów po raz pierwszy został przyznany w piśmie z dnia 1 lipca 2019 roku na okres półroczny, a następnie kolejnymi pismami przedłużano go na kolejne

¹⁴ Analogiczne stanowisko prezentują również inne Regionalne Izby Obrachunkowe, np. Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie (np. uchwała Kolegium Nr KI.412.113.2021 z dnia 9 czerwca 2021 roku), Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie (uchwała Kolegium Nr 4.88.2020 z dnia 28 stycznia 2020 roku), czy Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu (uchwała Kolegium nr 130/2018 z dnia 14 listopada 2018 roku).

następujące po sobie okresy półroczne (zatem na dzień prowadzenia czynności kontrolnych w jednostce dodatek obowiązywał już ponad 2,5 roku).

Fakt przyznania dodatków specjalnych dla członków Zarządu za wykonywanie dodatkowych zadań wynikających z nadzoru nad komórkami organizacyjnymi i wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi na wskazane okresy, a także przyznawanie dodatku specjalnego dla Skarbnika Województwa Łódzkiego za pełnienie funkcji Dyrektora Departamentu Finansów), w sposób powtarzalny (co pół roku), nie odpowiadał charakterowi dodatku specjalnego uregulowanego w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych. W ten sposób dodatki specjalne nabierają charakteru stałego składnika wynagrodzenia, tracąc przymiot „specjalności”.

Odpowiedzialność za stwierdzone naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Informując o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań mających na celu ich wyeliminowanie oraz zapobieżenie występowaniu w przyszłości. W związku z powyższym RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Wprowadzić instrukcję postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, na podstawie przepisów art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zgodnie z którym – jednostki współpracujące opracowują instrukcje postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Jednostki współpracujące niezwłocznie powiadamiają Generalnego Inspektora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.
2. W pisemnych upoważnieniach do przeprowadzenia audytu wewnętrznego wystawianych przez kierownika jednostki zawierać nazwy audytowanych jednostek, zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.
3. Przekazać kierownikowi komórki audytu wewnętrznego uwagi dotyczące stosowania przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 roku w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, sformułowane w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
4. Dokonywać wypłaty wyrównania dodatku za wieloletnią pracę na rzecz pracownika samorządowego, który w trakcie zatrudnienia przedłożył dokumenty potwierdzające prawo do tego dodatku albo dodatku w określonej wysokości, za należyty okres wynikający z tych dokumentów, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych – z zastrzeżeniem przedawnienia, o którym stanowi art. 291 § 1 ustawy z dnia

26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy w zw. z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

5. Zapewnić należyte dokumentowanie czynności dokonywanych na etapie wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniach dotyczących nabycia usług, do których nie stosuje się przepisów o zamówieniach publicznych, w celu potwierdzenia przestrzegania reguł wydatkowania środków publicznych wskazanych w art. 44 ust.3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
6. Ewidencji operacji gospodarczej (finansowej) polegającej na potrąceniu wzajemnych wierzytelności o charakterze cywilnoprawnym dokonywać z uwzględnieniem uwag zawartych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
7. Zaciągając kredyty i pożyczki przestrzegać art. 264 ust. 5 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym - w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego.
8. Księgi rachunkowe Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi prowadzić zgodnie z wymogami określonymi w art. 13 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
9. Określić zasady obiegu i kontroli dokumentów księgowych Urzędu Marszałkowskiego, dokumentujących zdarzenia gospodarcze dotyczące rozliczeń z tytułu opłat środowiskowych i redystrybucji pozyskanych środków finansowych. Ustalić zasady polityki rachunkowości dla ww. zakresu działalności statutowej jednostki budżetowej.
10. Przestrzegać metody obliczania opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, określone w art. 9² ust. 4 i 5 ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
11. Decyzje w sprawie ulg w zapłacie należności i opłat związanych z wyłączeniem gruntów rolnych z produkcji rolniczej, podejmować po stwierdzeniu spełnienia przesłanek określonych w art. 12 ust. 16 i 17 ustawy z dnia 3 lutego 1995 roku o ochronie gruntów rolnych i leśnych.
12. Zapewnić podejmowanie czynności windykacyjnych i egzekucyjnych w zakresie należności i opłat z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, pobieranych na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stosując przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz.U. z 2022 r., poz. 479 ze zm.) i przepisy rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 roku w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2083).
13. Dokonać analizy praktyki stosowania przepisów art. 12 ust.1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z punktu widzenia konieczności potwierdzenia zaistnienia przesłanki faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji, jako warunku powstania obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia

pokontrolnego i orzecznictwo sądów administracyjnych w powyższym zakresie.

14. Rozważyć wprowadzenie zmian do uchwały nr 1546/17 Zarządu Województwa Łódzkiego w sprawie przyjęcia Zasad i trybu postępowania w zakresie finansowania zadań określonych w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ze środków budżetu Województwa Łódzkiego, pochodzących z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych, dotyczących kryteriów przyznawania środków wnioskodawcom, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
15. Podjąć działania w celu zapewnienia realizacji zasady jawności finansów publicznych przy rozpatrywaniu ofert na realizację programów polityki zdrowotnej, w szczególności poprzez odpowiednie dokumentowanie prac Komisji Konkursowej.
16. Zapewnić przestrzeganie art. 208 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, który stanowi, że doktorantowi, który uzyskał stopień doktora w wyniku ukończenia szkoły doktorskiej, okres kształcenia w tej szkole, nie dłuższy niż 4 lata, zalicza się do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze.
17. Zapewnić podejmowanie skutecznych działań wobec osób wchodzących w skład Zarządu Województwa w zakresie udzielania im zaległego urlopu wypoczynkowego, z uwzględnieniem terminu wskazanego w art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy.
18. Dokonać analizy stosowanej praktyki przyznawania dodatków specjalnych na rzecz pracowników samorządowych, w kontekście przesłanek ujętych w art. 36 ust.5 ustawy o pracownikach samorządowych, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

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:

Przewodniczący Sejmiku Województwa Łódzkiego

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Sejmiku Województwa Łódzkiego .

aa.