

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Łodzi
ul. Ogrodowa 28d
91-065 Łódź

Łódź, dnia 6 maja 2024 roku

Pan
Mirośław Belina
Przewodniczący Zarządu
Powiatu Skierniewickiego

WK – 602/19/2024

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1325), informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Skierniewickim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2021 – 2022 oraz z 2023 roku dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; zadłużenia jednostki; prowadzenia rachunkowości; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; ewidencji i inwentaryzacji składników majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono błędne ewidencjonowanie na kontach syntetycznych w Starostwie Powiatowym w Skierniewicach operacji gospodarczych w zakresie zwrotu na rzecz wykonawcy 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Operację ujęto ze znakiem ujemnym po stronie Wn konta 139 - Inne rachunki bankowe oraz na stronie Ma konta 240 – Pozostałe rozrachunki. Powyższe naruszało postanowienia obowiązującej w jednostce regulacji w sprawie przyjętych zasad rachunkowości oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku

¹ Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach 18 grudnia 2023 roku – 31 stycznia 2024 roku. Protokół został podpisany w dniu 3 kwietnia 2024 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 2022 r. poz. 902), z ograniczeniami wynikającymi z art. 5 tej ustawy.

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), zgodnie z którymi - konto 139 służy do ewidencji operacji dotyczących środków pieniężnych wydzielonych na innych rachunkach bankowych niż rachunki bieżące, w tym na rachunkach pomocniczych i rachunkach specjalnego przeznaczenia. Na stronie Wn konta 139 ujmuje się wpływy wydzielonych środków pieniężnych z rachunków bieżących, sum depozytowych i na zlecenie. Na stronie Ma konta 139 ujmuje się wypłaty środków pieniężnych dokonane z wydzielonych rachunków bankowych.

2. Konta pozabilansowe 991 - Planowane dochody budżetu oraz 992 - Planowane wydatki budżetu, na koniec 2021 roku oraz na koniec 2022 roku, wykazywały salda. Powyższe stanowiło naruszenie postanowień obowiązującej w jednostce regulacji w sprawie przyjętych zasad rachunkowości oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - konto 991 służy do ewidencji planu dochodów budżetowych oraz jego zmian. Saldo Ma konta 991 określa w ciągu roku wysokość planowanych dochodów budżetu. Pod datą ostatniego dnia roku budżetowego sumę równą saldu konta ujmuje się na stronie Wn konta 991. Z kolei konto 992 służy do ewidencji planu wydatków budżetowych oraz jego zmian. Saldo Wn konta 992 określa w ciągu roku wysokość planowanych wydatków budżetowych. Pod datą ostatniego dnia roku budżetowego sumę równą saldu konta ujmuje się na stronie Ma konta 992.

W zakresie oddawania lokali w najem

Jednostka oddając w najem lokal użytkowy, o łącznej powierzchni 89,30 m², położony przy ul. Konstytucji 3 Maja 6 w Skierniewicach oraz lokal użytkowy o powierzchni 17,00 m², położony przy ul. Konstytucji 3 Maja 6 w Skierniewicach – w opublikowanym wykazie o przeznaczeniu do oddania w najem w trybie bezprzetargowym lokalu użytkowego, nie określiła zasad waloryzacji stawki czynszu. Powyższe stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 pkt 10 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 344 ze zm.), zgodnie z którym - w wykazie określa się zasady aktualizacji opłat.

W zakresie wydatków na realizację zadań powierzonych na podstawie umowy jednostkom spoza sektora finansów publicznych

Stwierdzono przypadek, że w jednostce nie uchwalono rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2023 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 571) - organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.

W zakresie udzielania zamówień publicznych

„Przebudowa drogi powiatowej nr 1310E na odcinku od miejscowości Słomków do granicy z Powiatem Łowickim”

W wyniku przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w dniu 18 maja 2022 roku Powiat Skierniewicki reprezentowany przez Wicestarostę Tadeusza Grotkowskiego oraz Marka Skibę Członka Zarządu zawarł umowę nr 12/DG/2022 z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o. 97-300 Piotrków Trybunalski, ul. Południowa 17/19 - w przedmiocie realizacji zadania dotyczącego „Przebudowy drogi powiatowej nr 1310E na odcinku od miejscowości Słomków do granicy z Powiatem Łowickim”, za wynagrodzeniem w kwocie 7.456.900,04 zł brutto. Wykonawca wniósł gwarancję zabezpieczenia należytego wykonania umowy o wartości 372.845,00 zł (5% całkowitego wynagrodzenia brutto) w formie gwarancji ubezpieczeniowej nr 32GG13/0105/22/0008 z dnia 17 maja 2022 roku Inter Risk Towarzystwo Ubezpieczeń S.A., zgodnie z którą:

„1. InterRisk Towarzystwo Ubezpieczeń Spółka Akcyjna (...) działając na wniosek Przedsiębiorstwa Robót Drogowo-Mostowych Spółka z o.o. z siedzibą w 97-300 Piotrków Trybunalski, przy ul. Południowej 17/19 (...) niniejszym gwarantuje nieodwołalnie i bezwarunkowo na zasadach określonych w niniejszej gwarancji zapłatę należności: a) w okresie od 18.05.2022 r. do 17.11.2022 r. do kwoty 372.845,00 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany z tytułu zapłaty wymagalnych kar umownych w związku z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umowy z dnia 18.05.2022 r. dotyczącej przebudowy drogi powiatowej nr 1310E na odcinku od miejscowości Słomków do granicy z powiatem łowickim (...), b) w okresie od 18.11.2022 r. do 02.12.2027 r. do kwoty 111.853,50 złotych (...) do zapłacenia których na rzecz Beneficjenta gwarancji Zobowiązany jest zobowiązany w przypadku nie usunięcia lub nienależytego usunięcia wad i usterek ujawnionych w ww. okresie po podpisaniu protokołu zdawczo-odbiorczego, na zasadach określonych w umowie objętej gwarancją - a które to należności nie zostały zapłacone przez Zobowiązanego”.

W ocenie Izby, zamawiający powinien dokonać analizy – czy zabezpieczenie należytego wykonania umowy złożone w takim brzmieniu w pełni zabezpiecza interesy Powiatu Skierniewickiego. Gwarancja wiąże wypłatę zabezpieczenia wyłącznie z zapłatą kar umownych. Treść złożonej gwarancji wskazuje, iż zabezpieczenie ma zastępować kary umowne. Wprawdzie w § 17 zawartej pomiędzy stronami umowy uregulowano kary umowne, jednak w praktyce niemożliwe jest objęcie karą wszystkich potencjalnych okoliczności, jakie mogą wystąpić w trakcie realizacji przedmiotu zamówienia.

Zgodnie z art. 449 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.), zamawiający może żądać od

wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, które służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie może 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. 450 ust. 1 ustawy). Za zgodą zamawiającego zabezpieczenie może być wnoszone także w inny sposób wskazany w art. 450 ust. 2 ustawy. Powołana ustawa, w art. 449 ust. 2 zdefiniowała jedynie cel jaki pełni zabezpieczenie należytego wykonania umowy, tj. zabezpieczenie służy pokryciu roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Zabezpieczenie pełni zatem funkcję kaucji umożliwiającej zamawiającemu pokrycie roszczeń z kwoty zabezpieczenia bez konieczności wykorzystywania procedur sądowych. Gwarancja ma być bezwarunkowa, tj. gwarant nie może wymagać spełnienia dodatkowych warunków ze strony beneficjenta, aby doszło do wypłaty z gwarancji – gwarancja ma 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 r. – Kodeks cywilny - tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 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 do tych wskazanych w gwarancji.

Zakres przedmiotowy roszczeń, które mogły być zaspokojone z gwarancji obejmuje jedynie to co w gwarancji wskazano, czyli roszczenia z tytułu kar umownych. Katalog roszczeń, które mogą być zaspokojone z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, a który to katalog w postaci stosownych przepisów Kodeksu cywilnego został przywołany powyżej, jest katalogiem otwartym (użyto sformułowania „w szczególności”). Zamawiający nie jest w stanie obiektywnie przewidzieć wszystkich sytuacji, których ziszczenie skutkowałoby naliczeniem kary umownej, a co za tym idzie możliwością zapłaty tej kary z posiadanej przez jednostkę gwarancji.

Analogiczny stan faktyczny stwierdzono w przypadku zamówienia publicznego na zadanie dotyczące przebudowy drogi powiatowej nr 1320E na odcinku od granicy z Powiatem Brzezińskim w kierunku miejscowości Słupia.

W zakresie ewidencji składników majątku

1. Jednostka nie określiła stawek amortyzacyjnych dla wartości niematerialnych i prawnych. Do określenia zasad umarzania wartości niematerialnych i prawnych zobowiązany jest kierownik jednostki, zgodnie z art. 4 ust. 1, 3 i 5 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r., poz. 120 ze zm.).

2. Nieprawidłowo dokonywano przyjęcia na stan ewidencyjny środków trwałych pochodzących z zakończonych inwestycji bądź zakupionych, które ewidencjonowano na kontach syntetycznych w następujący sposób: Wn 011 - Środki trwałe, Ma 800 - Fundusz jednostki i równoległe Wn 800, Ma 080 - Środki trwałe w budowie (inwestycje). Powyższe stanowiło naruszenie przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którymi - konto 080 służy do ewidencji kosztów środków trwałych w budowie oraz do rozliczenia kosztów środków trwałych w budowie na uzyskane efekty inwestycyjne. Na stronie Ma konta 080 ujmuje się wartość uzyskanych efektów, w szczególności: 1) środków trwałych; 2) wartość sprzedanych i nieodpłatnie przekazanych środków trwałych w budowie. Przyjęcie środka trwałego na stan ewidencji w wyniku zakończonego zadania inwestycyjnego należy ujmować w ewidencji księgowej poprzez zapis: Wn 011 Ma 080.

W przypadku ewidencji na koncie 800 – Fundusz jednostki, należy zwrócić uwagę, że na stronie Wn tego konta ewidencjonuje się m.in. przeksięgowanie, w końcu roku obrotowego, dotacji z budżetu i środków budżetowych wykorzystanych na inwestycje z konta 810. Z kolei na stronie Ma tego konta należy ująć wpływ środków przeznaczonych na finansowanie inwestycji, jak również nieodpłatne otrzymanie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz środków trwałych w budowie.

Prawidłowo prowadzona ewidencja na kontach 800 i 810 czyni bezprzedmiotową ewidencję na kontach 011, 080 i 800 (według wyżej przedstawionego schematu).

Odpowiedzialność za ujawnione nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego 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. Zapewnić prowadzenie ewidencji księgowej w zakresie: zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy; przyjęcia na stan ewidencji środków trwałych w wyniku zakończenia prowadzonej inwestycji oraz w zakresie kont pozabilansowych 991 - Planowane dochody budżetu i 992 - Planowane wydatki budżetu, zgodnie z przepisami 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, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.

2. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem zamieszczać wszystkie informacje wymagane przez art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (adekwatne do planowanej dyspozycji majątkiem).]
3. Zapewnić przestrzeganie art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2023 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym - organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego uchwała, po konsultacjach z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3, przeprowadzonych w sposób określony w art. 5 ust. 5, roczny program współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3. Roczny program współpracy jest uchwalany do dnia 30 listopada roku poprzedzającego okres obowiązywania programu.
4. Dokonać analizy uwarunkowań prawnych dotyczących zabezpieczenia należytego wykonania umowy, wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, w kontekście oceny składanych przez wykonawców gwarancji ubezpieczeniowych (tytułem ww. zabezpieczenia), z punktu widzenia zabezpieczenia interesów Powiatu w sytuacji niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez wykonawcę.
5. Ustalić stawki i okresy amortyzacji dla wartości niematerialnych i prawnych.

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 stosownie do art. 9 ust. 4 ww. ustawy, 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 otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

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

Ryszard Paweł Krawczyk

Prezes RIO w Łodzi

(podpisane cyfrowo)

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu w Skierniewicach,
Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu w Skierniewicach,
aa.