

Łódź, dnia 3 listopada 2017 roku

Pan
Miroslaw Kukliński
Przewodniczący Zarządu
Powiatu Tomaszowskiego

WK – 602/72/2017

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2015 – I półrocze 2017, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; realizacji dochodów z majątku; wydatków na dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych; ewidencji i inwentaryzacji majątku; zadań realizowanych na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego oraz poniesionych wydatków na wynagrodzenia nauczycieli z tytułu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego.

I.

W rezultacie czynności kontrolnych nie stwierdzono naruszeń i nieprawidłowości mających wpływ na prowadzenie gospodarki finansowej.

Ustalono, m.in., że kierownik jednostki prawidłowo opisał zasady (politykę) rachunkowości, przestrzegając wymogów art. 10 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.).

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 19 kwietnia – 6 czerwca 2017 roku. W dniu 8 września 2017 roku kontrolowana jednostka odmówiła podpisania protokołu kontroli.

Rachunkowość w jednostce prowadzona była z zachowaniem ustalonej polityki, jak również zasad wynikających z ww. ustawy.

Przestrzegany był, w szczególności obowiązek okresowego inwentaryzowania składników aktywów i pasywów.

Objęte kontrolą sprawozdania budżetowe i finansowe sporządzone zostały rzetelnie oraz zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji dochodów z majątku, jak również wydatków z tytułu dotacji na rzecz organizacji pozarządowych, wydatków z tytułu jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli oraz wydatków majątkowych.

W zakresie wydatków z tytułu dodatków specjalnych przyznanych członkom Zarządu Powiatu stwierdzono, że pismem nr SOO.2122.4.19.2015 z dnia 24 lipca 2015 roku Starosta Tomaszowski przyznał Wicestarście dodatek specjalny w kwocie 2.500,00 zł brutto miesięcznie, „z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych i powierzenia dodatkowych zadań w związku z powierzeniem pełnienia obowiązków Naczelnika Wydziału w Wydziale Dróg i Transportu i Wydziale Architektury i Nieruchomości od dnia 1 czerwca 2015 roku do odwołania”. Z przedłożonych do kontroli list płac dodatków specjalnych (za okres od czerwca 2015 roku do maja 2017 roku) wynikało, że przedmiotowy dodatek specjalny wypłacany był Wicestarście do czasu czynności kontrolnych prowadzonych przez inspektorów RIO w Łodzi.

Analogicznie pismem nr SOA.2122.4.117.2015 z dnia 10 lipca 2015 roku Starosta Tomaszowski przyznał członkowi Zarządu Powiatu dodatek specjalny w kwocie 2.000,00 zł brutto miesięcznie, „z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych i powierzenia dodatkowych zadań w związku z powierzeniem pełnienia obowiązków Naczelnika Wydziału w Wydziale Organizacyjno-Prawnym od dnia 1 czerwca 2015 roku do odwołania”. Wysokość przyznanego dodatku specjalnego zwiększono z dniem 1 listopada 2016 roku do kwoty 2.376,00 zł brutto miesięcznie – pismem SOA.2122.4.26.2016 z dnia 28 listopada 2016 roku. Z przedłożonych do kontroli list płac dodatków specjalnych (za okres od czerwca 2015 roku do maja 2017 roku) wynikało, że przedmiotowy dodatek specjalny wypłacany był członkowi Zarządu do czasu czynności kontrolnych prowadzonych przez inspektorów RIO w Łodzi.

W związku z powyżej opisanym stanem faktycznym należy wskazać, że przyznanie dodatku specjalnego Wicestarście oraz członkowi Zarządu, na zasadzie: „do odwołania” nie miało charakteru okresowego, na który powołał się w piśmie kierownik jednostki. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 902 ze zm.) - pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Wykładnia językowa i systemowa (wewnętrzna i zewnętrzna z uwzględnieniem norm wynikających z Kodeksu pracy) przywołanego powyżej przepisu prowadzi do wniosku, że określenie okoliczności uzasadniających przyznanie dodatku specjalnego związane jest z okresowością sytuacji wskazanych w wymienionym przepisie. Powyższe dotyczy zarówno sytuacji związanej ze

zwiększeniem obowiązków służbowych, jak i powierzeniem dodatkowych zadań. Odmienne wykładnia ww. przepisu prowadziłaby do naruszenia zasad ogólnych nawiązywania z pracownikiem samorządowym stosunku pracy i zasad jego wynagradzania (z zastrzeżeniem szczególnych zasad wynagradzania określonych w art. 36 ust. 3 i 4 ustawy). Przyznanie dodatku specjalnego wymaga więc wskazania czasu, na jaki dodatek został przyznany, oraz uzasadnienia jego przyznania (powiązania z przesłankami wymienionymi przez ustawodawcę).

Ponadto, w odniesieniu do procedur udzielania zamówień publicznych stwierdzono w zakresie opisu przedmiotu zamówienia na zadanie pn. „Modernizacja sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim” liczne przypadki opisywania elementów przedmiotu zamówienia poprzez nieuzasadnione wskazywanie producentów lub nazw rodzajowych związanych z konkretnym producentem w treści dokumentacji projektowej zamieszczonej na stronie internetowej zamawiającego, stanowiącej integralny element specyfikacji istotnych warunków zamówienia (szczegółowy opis przedmiotu zamówienia). W wykazie urządzeń wchodzących w skład węzła cieplnego wszystkie elementy opisano poprzez wskazanie nazwy konkretnego producenta. Przykładowo: [1] regulator różnicy ciśnień z ogranicznikiem przepływu – producent: *Siemens*; [2] pompa cyrkulacyjna – producent: *Grundfos*; [3] reduktor ciśnienia – producent: *Socla*; [4] zawory kulowe – producent: *Perfexim*; [5] stabilizator emaliowany z izolacją – producent: *Instalmet*; [6] zawór bezpieczeństwa membranowy – producent: *Flamco*; [7] wymiennik ciepła c.w.u. – producent: *Sondex*.

Należy wskazać, że stwierdzone przypadki użycia do opisu przedmiotu zamówienia nazw producentów nie znajdowały uzasadnienia w specyfice przedmiotu zamówienia, ze względu na wielość oferowanych na rynku materiałów służących do budowy węzła cieplnego. Powyższe stanowiło naruszenie art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (według wówczas obowiązującego brzmienia), zgodnie z którym - przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny".

W orzecznictwie i doktrynie wskazuje się, iż wyjątkowa możliwość użycia przy opisie przedmiotu zamówienia znaków towarowych, patentów lub pochodzenia dotyczy sytuacji, gdy zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a także gdy jest to nadmiernie trudne i nieracjonalne. Co najistotniejsze, zamawiający ma obowiązek ową trudność i nieracjonalność wykazać. Zamawiający nie wykazał, aby przedmiot zamówienia był na tyle specyficzny, że odpowiednim sposobem jego opisu jest skorzystanie z regulacji zawartej w art. 29 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Należy zauważyć, że w przypadku zamówień, których przedmiotem zamówienia jest dobór elementów do wykonania węzła cieplnego, istnieje możliwość opisanie przedmiotu zamówienia bez konieczności odwoływania się do marek produktów w sposób bezpośredni. Zatem wskazywanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia w sposób bezpośredni marki projektowanych urządzeń i ich dystrybutora było niedopuszczalne, bowiem nie zachodziły przesłanki niemożności opisanie

przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń. Przedmiotowe naruszenia przepisów art. 29 ust. 3 ustawy nie zmienia fakt dopuszczenia przez zamawiającego w zapisach specyfikacji istotnych warunków zamówienia produktów równoważnych.

Zamawiający zamieścił w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenie o udzieleniu zamówienia na wykonanie zadania pn. „Modernizacja sali gimnastycznej przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 w Tomaszowie Mazowieckim” w dniu 7 września 2015 roku, podczas gdy umowa z wykonawcą została zawarta w dniu 11 sierpnia 2017 roku. Biorąc pod uwagę powyższe należy zauważyć, że ogłoszenie o udzieleniu zamówienia zamieszczono w Biuletynie Zamówień Publicznych z naruszeniem art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych (w brzmieniu wówczas obowiązującym), zgodnie z którym - jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej była mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

II.

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

1. Zapewnić przestrzeganie art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, zgodnie z którym - pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.
2. Opisując przedmiot zamówienia przestrzegać art. 29 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, źródła lub szczególnego procesu, który charakteryzuje produkty lub usługi dostarczane przez konkretnego wykonawcę, jeżeli mogłoby to doprowadzić do uprzywilejowania lub wyeliminowania niektórych wykonawców lub produktów, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny".
3. Zapewnić przestrzeganie art. 95 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy

w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

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

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

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

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

Do wiadomości:

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