

Łódź, dnia 27 grudnia 2017 roku

Pan  
Andrzej Stępień  
Przewodniczący Zarządu  
Powiatu Wieluńskiego

WK -602/83/2017

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 Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Wieluńskim<sup>1</sup>. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2015-2017, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z majątku, stanowiącego własność Powiatu i własność Skarbu Państwa; realizacji dochodów z tytułu zajęcia pasa drogowego; wydatków osobowych i inwestycyjnych; udzielania zamówień publicznych; udzielania pomocy finansowej na zadania realizowane przez inne jednostki samorządu terytorialnego; ewidencji majątku i inwentaryzacji oraz prawidłowości wypłat dodatków uzupełniających dla nauczycieli. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur kontroli wewnętrznej.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

## **I.**

### **W zakresie ustaleń ogólnych**

1. W wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej w okresie od dnia 4 marca do dnia 29 marca 2013 roku w siedzibie Instytucji Zarządzającej, tj. Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, której przedmiotem było sprawdzenie

---

<sup>1</sup> Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w dniach od 25 lipca 2017 roku do 3 października 2017 roku. Protokół podpisano w dniu 7 listopada 2017 roku.

prawidłowości przeprowadzenia przez Lidera oraz Partnerów projektu - postępowań o udzielenie zamówień publicznych związanych z realizacją zintegrowanego projektu „Wzmocnienie roli szlaku bursztynowego i innych szlaków tematycznych w zintegrowanym produkcie turystycznym województwa łódzkiego - Działanie I.1.Drogi, Działanie III.5 Infrastruktura turystyczno-rekreacyjna, Działanie IV. Infrastruktura kultury” stwierdzono szereg naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, w tym skutkujących korektą finansową. Przewidziane korekty finansowe dotyczyły udzielonych zamówień publicznych na: 1) kompleksowe przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej dla projektu; 2) wybór Menadżera projektu; 3) przebudowę dróg powiatowych i gminnych, realizowanych w ramach ww. Projektu. W wyniku kontroli ww. postępowań o udzielenie zamówień publicznych stwierdzono w szczególności naruszenie art. 7 ust.1 w zw. z art. 22 ust.2 ustawy Prawo zamówień publicznych, poprzez określenie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w sposób który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję oraz nie zapewniał równego traktowania wykonawców.

W wyniku wszczętego przez Urząd Marszałkowski postępowania administracyjnego, wydana została w dniu 28 stycznia 2015 roku ostateczna decyzja nr 3/2015, na podstawie której określona została do zwrotu kwota w wysokości 1.953.115,58 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowej, liczonymi od dnia przekazania środków. Decyzja wpłynęła do Starostwa Powiatowego w dniu 30 stycznia 2015 roku, a termin zwrotu dotacji wynosił 14 dni od dnia doręczenia decyzji (tj. do 12 lutego 2015 roku). Powiat nie zwrócił kwoty określonej w decyzji w wyznaczonym terminie<sup>2</sup>.

Zwrotu dotacji w kwocie 1.953.115,58 zł i odsetek w kwocie 918.457,00 zł na rachunek Urzędu Marszałkowskiego dokonano w dniu 17 czerwca 2016 roku (Wb nr 118). Skutkiem zaniechania wykonania decyzji wydanej przez Urząd Marszałkowski i braku zwrotu w wyznaczonym terminie należnej kwoty z odsetkami była zapłata znacznie wyższej kwoty odsetek. Dodatkowo zapłacone odsetki za okres od dnia 12 lutego 2015 roku (termin zapłaty wg decyzji z dnia 28 stycznia 2015 roku) do dnia zapłaty, tj. 17 czerwca 2016 roku wynosiły **kwotę 210.187,00 zł** (1.953.115,58 zł x 8% w skali roku x 491 dni).

2. Kontrolujące ustaliły, że do czasu kontroli RIO w Łodzi Powiat nie odzyskał od Archidiecezji Częstochowskiej należnych odsetek (naliczonych od zwróconej kwoty należności głównej) w łącznej kwocie 53.155,09 zł.

Na okoliczność podejmowanych działań wobec Archidiecezji Częstochowskiej w celu wyegzekwowania odsetek od zwróconej kwoty dotacji Skarbnik Powiatu Sławomir Kaftan przedłożył kontrolującemu pisma podpisane przez Starostę Wieluńskiego:

---

<sup>2</sup> Decyzja została zaskarżona przez Powiat do WSA i NSA. Sądy nie uwzględniły wniesionych środków zaskarżenia.

[1] pismo nr 0029/15 z dnia 19 sierpnia 2015 roku informujące Archidiecezję o zwrocie przez Powiat do Urzędu Marszałkowskiego dotacji na kwotę 74.803,38 zł i odsetek w wysokości 48.452,00 zł z prośbą o zwrot powyższej należności, [2] pismo nr RKW 0010/16 z dnia 8 listopada 2016 roku, w którym Starosta ponownie informuje Archidiecezję o zwrocie w dniu 12 sierpnia 2015 roku do Urzędu Marszałkowskiego odsetek od zwróconej kwoty dotacji w wysokości 48.452,00 zł z prośbą o zwrot należności, [3] pismo RKW-0011/17 z dnia 21 sierpnia 2017 roku (przyjęcie pisma potwierdzone podpisem i pieczętką Archidiecezji, bez daty), w którym Starosta ponownie zwraca się o zwrot kwoty odsetek w wysokości 48.452,00 zł, [4] pismo nr RWK-0012/17 z dnia 20 września 2017 roku (przyjęcie pisma potwierdzone podpisem i pieczętką Archidiecezji, bez daty), w którym zwraca się o zwrot odsetek w kwocie 48.452,00 zł i w kwocie 4.704,00 zł.

W odpowiedzi na pismo Starosty Wieluńskiego z dnia 21 sierpnia 2017 roku otrzymano w dniu 19 września 2017 roku pismo od Wikariusza Biskupiego, w którym poinformował on, że wkrótce środki finansowe w podanej wysokości zostaną przelane na wskazany w piśmie rachunek Powiatu. Zwłoka w realizacji należności – zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w ww. piśmie – powstała w związku z brakiem odpowiedzi na prośbę Archidiecezji o zaniechanie żądania odsetek.

Do dnia zakończenia kontroli wskazane należności nie wpłynęły na rachunek bankowy Powiatu.

### **W zakresie planowania i prognozowania wielkości finansowych w budżecie i w wieloletniej prognozie finansowej**

1. W wyniku analizy sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 roku, ustalono, że jednostka planowała deficyt budżetu, po zmianach w kwocie 1.987.342,51 zł, a faktycznie na koniec 2015 roku budżet Powiatu zamknął się nadwyżką w kwocie 394.671,52 zł. Analiza kolejnych pozycji sprawozdania pozwalała zauważyć mniejsze niż planowano wykonanie: wydatków bieżących o ponad 1.800.000,00 zł oraz wydatków majątkowych o ponad 1.200.000,00 zł. W związku z powyższym jednostka powinna na bieżąco monitorować możliwość wykonania wydatków i korygować pierwotne założenia budżetu.
2. W wyniku analizy sprawozdania Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, ustalono, że na dzień 31 grudnia 2016 roku planowany deficyt budżetu wynosił 4.558.431,03 zł, a źródłem jego pokrycia miały być wolne środki z lat poprzednich w kwocie 1.956.534,03 zł oraz przychody pochodzące z zaciągniętego kredytu i pożyczki w kwocie 2.860.791,67 zł. Deficyt budżetu Powiatu za 2016 rok wyniósł faktycznie 741.303,90 zł i został w całości pokryty z wolnych środków, pochodzących z niewykorzystanych środków pieniężnych z kredytów i pożyczek zaciągniętych w latach poprzednich. Zaciągnięty w 2016 roku kredyt w kwocie 2.242.342,00 zł nie został zatem faktycznie wykorzystany na pokrycie deficytu budżetu, a taki był cel jego zaciągnięcia. Na dzień 31 grudnia 2016 roku wolne środki wyniosły kwotę

1.956.534,03 zł i pozostały z innymi środkami pieniężnymi (otrzymaną subwencją oświatową i dotacją na zadania bieżące) na rachunku bankowym Powiatu. Osiągnięcie niższego niż planowano deficytu **(o kwote 3.817.127,13 zł)** związane było przede wszystkim z niezrealizowaniem planowanych wydatków budżetowych na kwotę 3.398.490,26 zł (w tym: majątkowych na kwotę 993.734,38 zł). Według sprawozdania kwartalnego Rb-NDS o nadwyżce/deficycie kwota wolnych środków na dzień 30 czerwca 2017 roku wynosiła 3.817.126,80 zł.

3. W wieloletniej prognozie finansowej na lata 2017-2026, uchwalonej uchwałą nr XXVI/156/16 Rady Powiatu w Wieluniu z dnia 23 grudnia 2016, zaplanowano na wynagrodzenia i pochodne w 2017 roku kwotę niższą niż przewidywane wykonanie za 2016 rok o 2.434.294,23 zł, a po zmianach na dzień 9 sierpnia 2017 roku kwotę niższą o 1.200.808,30 zł w stosunku do ww. wydatków wykonanych. Wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne oznacza, że w chwili uchwalania WPF na lata 2017-2026 była ona w tym zakresie nierealistyczna. Jak wyjaśniła kontrolującym Naczelnik Wydziału Finansowo-Księgowego, Powiat na ogół nie posiada wolnych środków finansowych na zabezpieczenie ewentualnych wydatków z tytułu poręczeń kredytów i pożyczek zaciągniętych przez SPZOZ, a związku z tym środki na ten cel zabezpieczane są z wydatków przeznaczonych na wynagrodzenia i pochodne. W miarę zmniejszania się kwoty na wydatki z tytułu poręczenia (po spłacie rat kredytów przez SPZOZ) środki te są przeznaczane na wynagrodzenia i pochodne.

Stwierdzono ponadto, że wydatki na obsługę długu zostały zaplanowane w WPF na lata 2017-2026 (dane bez zmian) w 2017 roku w wysokości 508.584,00 zł, tj. w kwocie wyższej niż planowana w 2016 roku o 193.484,00 zł. Po zmianie WPF na dzień 9 sierpnia 2017 roku planowana kwota na obsługę długu w 2017 roku wynosiła 528.584,00 zł i była wyższa o 312.336,78 zł od kwoty wydatków faktycznie poniesionych na obsługę długu w 2016 roku. W 2017 roku zaplanowano zaciągnąć kredyt w kwocie 1.168.487,51, ale do czasu zakończenia niniejszej kontroli (do 3 października 2017 roku) kredyt nie został zaciągnięty. Z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Finansowo-Księgowego wynikało, że najprawdopodobniej w 2017 roku nie będzie potrzeby zaciągnięcia kredytu. W związku ze spłatą kredytów i pożyczek, przy jednoczesnym braku zaciągania kolejnych zobowiązań, kwota wydatków na obsługę długu powinna maleć. Do dnia 30 czerwca 2017 roku wydatkowano na obsługę długu tylko kwotę 115.459,56 zł, przy planie w wysokości 528.584,00 zł. Oznacza to, że zaplanowana kwota wydatków na obsługę długu nie zostanie wykonana.

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

1. W Starostwie Powiatowym w Wieluniu w 2017 roku prowadzono wyodrębnione ewidencje dla Starostwa Powiatowego oraz dla środków z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Wyodrębnienie powyższych ewidencji (nazwanych rejestrami)

w komputerowym systemie finansowo – księgowym, przy użyciu którego kontrolowana jednostka prowadziła księgi rachunkowe uniemożliwiło uzyskanie wspólnej (jednej) księgi głównej dla powyższych ewidencji. Każda z tych ewidencji posiadała własną księgę główną, w której ujmowane były tylko zdarzenia dotyczące danej ewidencji, co oznaczało, że nie były to jedynie rejestry księgowe, lecz odrębne urzędnienia księgowe. Dla każdej z ewidencji istniał dziennik częściowy i księga główna. Oprogramowanie umożliwiało sporządzenie łącznego zestawienia obrotów i sald na podstawie dzienników częściowych, lecz nie pozwalało na sporządzenie jednej księgi głównej. Księgi główne dla ww. rejestrów łącznie składały się na księgi rachunkowe Starostwa i tylko wspólnie obejmowały całość operacji gospodarczych dokonanych w Starostwie oraz przedstawiały sytuację finansową i majątkową jednostki. Powyższa nieprawidłowość stanowiła naruszenie art. 13 ust. 1 w zw. z art. 15 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 1047 ze zm.), w myśl których - księga główna zawiera zapisy o zdarzeniach, które zostały ujęte uprzednio lub równocześnie w dzienniku, co oznaczało, że w księdze głównej powinny zostać ujęte wszystkie zdarzenia, które zostały zarejestrowane w dzienniku (bądź dziennikach częściowych). Natomiast zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rachunkowości - księgi rachunkowe obejmują zbiory zapisów księgowych, obrotów (sum zapisów) i sald, które tworzą: 1) dziennik; 2) księgę główną; 3) księgi pomocnicze; 4) zestawienia: obrotów i sald kont księgi głównej oraz sald kont ksiąg pomocniczych; 5) wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). W świetle art. 15 ustawy o rachunkowości, konta księgi głównej zawierają zapisy o zdarzeniach w ujęciu systematycznym. Na kontach księgi głównej obowiązuje ujęcie zarejestrowanych uprzednio lub równocześnie w dzienniku zdarzeń, zgodnie z zasadą podwójnego zapisu. Zapisów na określonym koncie księgi głównej dokonuje się w kolejności chronologicznej.

Wskazać należy że na ww. nieprawidłowości w prowadzeniu urzędzeń księgowych zwrócono uwagę w wyniku poprzedniej kompleksowej kontroli gospodarki finansowej (przy czym dotyczyło to także prowadzenia odrębnych ewidencji dla projektów unijnych). Wydano w tym przedmiocie stosowne zalecenie, które nie zostało w pełni wykonane.

2. W Powiecie Wieluńskim nie prowadzono ewidencji szczegółowej do konta 751 odrębnie w zakresie: [1] naliczonych odsetek od pożyczek i kredytów oraz [2] odsetek za zwłokę od zobowiązań. Powyższe stanowiło naruszenie zasad ewidencji kosztów operacji finansowych zamieszczonych w: [1] załącznik nr 3 do zarządzenia nr 96/2010 Starosty Wieluńskiego z dnia 31 grudnia 2010 roku w sprawie ustalenia przyjętych zasad rachunkowości dla Starostwa Powiatowego w Wieluniu, zgodnie z którym - konto 751 służy do ewidencji kosztów finansowych. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta zapewnia wyodrębnienie w zakresie kosztów operacji finansowych - odsetek od kredytów i pożyczek oraz odsetek za zwłokę od zobowiązań oraz [2] przepisach rozporządzenia Ministra Finansów w dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad 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 2017 roku, poz. 760).

3. W odniesieniu do dowodów źródłowych za styczeń 2017 roku stwierdzono, że w księgach rachunkowych 2016 roku nie ujęto dowodu księgowego wystawionego w styczniu 2017 roku, który dotyczył zdarzenia gospodarczego z 2016 roku, szczegółowo opisanego w protokole kontroli. Zaniechanie ujęcia w księgach rachunkowych jednostki wszystkich osiągniętych, przypadających na jej rzecz przychodów i obciążających ją kosztów związanych z tymi przychodami dotyczących danego roku obrotowego, niezależnie od terminu zapłaty, stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Kwota wynikająca z dowodu księgowego, który dotyczył 2016 roku, a wpłynął w roku następnym winna być zaewidencjonowana w 2016 roku na koncie 201 – rozrachunki z dostawcami i odbiorcami oraz wykazana jako zobowiązanie (z tytułu dostaw i usług) na koniec 2016 roku w bilansie jednostki. Jednostka naruszyła również art. 20 ust. 1 ww. ustawy, który wskazuje, że do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
4. Od zaliczek potrąconych na podatek dochodowy od osób fizycznych kontrolowana jednostka nie pobierała przysługującego płatnikowi należnego wynagrodzenia prowizyjnego z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).
5. W zakresie bilansu jednostki budżetowej (Starostwa Powiatowego), sporządzonego za 2016 rok stwierdzono, że w pozycji pasywów „Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń” wykazano saldo konta 240-06 – pozostałe rozrachunki, na które składały się naliczone, a niewypłacone diety radnych za grudzień 2016 roku, w kwocie 20.508,62 zł. W pozycji bilansu jednostki budżetowej C.II.4 „Zobowiązania z tytułu wynagrodzeń” wykazuje się jedynie saldo Ma konta 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, które w kontrolowanym okresie stanowiło kwotę 271.690,14 zł. Należy wskazać, że dieta radnego nie jest wynagrodzeniem za pracę lecz rekompensatą za utracone zarobki oraz zwrotem kosztów związanych z pełnieniem mandatu. Powyższe zobowiązanie winno zostać zatem wykazane w pozycji C.II.5 – Pozostałe zobowiązania.
6. Na dzień 31 grudnia 2016 roku na stronie Wn konta 224 - Rozliczenie dotacji budżetowych oraz płatności z budżetu środków europejskich, figurowała kwota 4.302,76 zł, która dotyczyła przypisanej do zwrotu dotacji udzielonej szkołom niepublicznym. Należy wskazać, że złożenie i przyjęcie rozliczenia dotacji jest podstawą do ujęcia w całości kwoty dotacji na stronie Ma konta 224 w korespondencji z kontem 810 – Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje. Natomiast rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący

zalicza do dochodów budżetowych są – zgodnie z opisem funkcjonowania konta 224 - ujmowane na stronie Wn konta 221 w korespondencji ze stroną Ma konta 720 – Przychody z tytułu dochodów budżetowych. Ponadto w opisie konta 224 brak jest zapisów dotyczących możliwości wystąpienia salda na koniec roku na tym koncie.

Zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku - konto 224 służy do ewidencji rozliczenia przez organ dotujący udzielonych dotacji budżetowych, a także do ewidencji rozliczenia przez instytucje zarządzające i pośredniczące płatności z budżetu środków europejskich. Na stronie Wn konta 224 ujmuje się w szczególności: 1) wartość dotacji przekazanych przez organ dotujący, w korespondencji z kontem 130; 2) wartość płatności dokonanych na rzecz beneficjentów przez Bank Gospodarstwa Krajowego, w korespondencji z kontami 227 lub 230. Na stronie Ma konta 224 ujmuje się w szczególności: 1) wartość dotacji uznanych za wykorzystane i rozliczone, w korespondencji z kontem 810; 2) wartość płatności z budżetu środków europejskich uznanych za rozliczone, w korespondencji z kontami 810 lub 230; 3) wartość dotacji zwróconych w tym samym roku budżetowym, w korespondencji z kontem 130.

Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 224 powinna zapewniać możliwość ustalenia wartości przekazanych dotacji oraz zaliczek z tytułu płatności z budżetu środków europejskich według jednostek oraz przeznaczenia tych środków.

Rozliczone i przypisane do zwrotu dotacje, które organ dotujący zalicza do dochodów budżetowych, są ujmowane na koncie 221.

7. Na dzień 31 grudnia 2016 roku na stronie Wn konta 245 – Wpływy do wyjaśnienia, figurowała kwota 458,75 zł tytułem należności za media - do obciążenia odbiorców w styczniu 2017 roku. Należy wskazać, że przedmiotowa operacja gospodarcza nie była zgodna z treścią ekonomiczną konta (kontem właściwym dla tego typu operacji winno być konto 201 lub 240). Ponadto, stan konta na dzień 31 grudnia 2016 roku wskazywał saldo strony Wn, co było niezgodne z ww. rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku. Zgodnie z opisem do konta 245, zawartym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, konto to służy do ewidencji wpłaconych, a niewyjaśnionych kwot należności z tytułu dochodów budżetowych. Na stronie Wn konta 245 ujmuje się w szczególności kwoty wyjaśnionych wpłat i ich zwroty. Na stronie Ma konta 245 ujmuje się w szczególności kwoty niewyjaśnionych wpłat. Konto 245 może wykazywać saldo Ma, które oznacza stan niewyjaśnionych wpłat. Operacje związane z należnościami z tytułu dostaw lub usług ewidencjonuje się na kontach 201 lub 221.
8. W wyniku weryfikacji ewidencji księgowej oraz bilansu Starostwa Powiatowego w Wieluniu stwierdzono, że przedstawione zestawienie obrotów i sald za 2016 rok wskazywało jedynie na saldo Ma (zobowiązań), które stanowiło per saldo strony Wn i strony Ma konta. Dotyczyło to kont: [1] 201 – Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami, [2] 225 – Rozrachunki

z budżetami, [3] 231 – Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń, [4] 240 – Pozostałe rozrachunki, oraz saldo Wn (należności) konta: [1] 221 – Należności z tytułu dochodów budżetowych, [2] 234 – Pozostałe rozrachunki z pracownikami. Natomiast w bilansie jednostki sporządzonym na dzień 31 grudnia 2016 roku wykazano zarówno saldo Wn oraz saldo Ma. Powyższe stanowiło naruszenie wskazanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku. Zgodnie z opisem do kont 221 i 240, zawartym w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia, konta zespołu 2: 201, 221, 225, 231, 234, 240 mogą wykazywać salda strony Wn i strony Ma. Do oddzielnego wykazywania sald zobowiązywał art. 7 ust. 3 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - wartość poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów, jak też zysków i strat nadzwyczajnych ustala się oddzielnie. Nie należy kompensować ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, przychodów i kosztów związanych z nimi oraz zysków i strat nadzwyczajnych.

9. W jednym przypadku zwrotu 70% wartości zabezpieczenia należytego wykonania umowy w kwocie 25.986,94 zł dokonano z naruszeniem terminu określonego w art. 151 ust.1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1579 ze zm.). Dotyczyło to kontrahenta, z którym protokół odbioru końcowego podpisano w dniu 26 lipca 2016 roku. Zwrotu zabezpieczenia dokonano w dniu 19 września 2016 roku, tj. 25 dni po terminie.
10. W dwóch przypadkach kwoty pozostawione na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady w wysokości: [1] 185,23 zł i [2] 907,46 zł nie zostały zwrócone do dnia zakończenia czynności kontrolnych, mimo upływu terminu zwrotu, co naruszało art. 151 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dotyczyło to wykonawców, z którymi protokół odbioru końcowego robót podpisano w dniach: [1] 25 sierpnia 2009 roku; [2] 24 września 2012 roku (wykonawcy udzielili odpowiednio 60 i 36-miesięcznej rękojmi za wady fizyczne wykonanych robót). Umowne terminy zwrotu powyższych kwot upłynęły: [1] 8 września 2014 roku; [2] 9 października 2015 roku. Podjęta w 2015 roku próba zwrotu (opisana w protokole kontroli) okazała się nieskuteczna.

Inspektorzy kontroli stwierdzili, że Starostwo Powiatowe w Wieluniu nie podjęło wystarczających działań mających na celu ustalenie, czy powyżej opisani wykonawcy nadal prowadzą działalność gospodarczą; a w przypadku jej zaprzestania – nie podjęto próby ustalenia następców prawnych. Nie ulega wątpliwości, że kwota zabezpieczenia powinna być przez Powiat zwrócona i w tym zakresie jest on dłużnikiem. W sytuacji braku możliwości ustalenia następców prawnych (firma nie istnieje) lub zmiany danych teleadresowych (brak aktualnego numeru rachunku bankowego do zwrotu długu) kwota zabezpieczenia może być przekazana do depozytu sądowego, zgodnie przepisami Działu V – Sprawy depozytowe ustawy z dnia 17 listopada 1964 Kodeks postępowania cywilnego (tekst jednolity, Dz. U. z 2016 r., poz. 1822 ze zm.). Złożenie przedmiotu świadczenia do depozytu



sądowego jest surogatem wykonania zobowiązania i jako takie oznacza wygaśnięcie zobowiązania tak samo jak przy spełnieniu świadczenia do rąk wierzyciela.

11. W okresie objętym kontrolą wniesione w pieniądzu zabezpieczenia należytego wykonania umowy nie były przechowywane na oprocentowanym rachunku bankowym, a tym samym ich zwrot następował bez należnych odsetek wynikających z rachunku bankowego, na którym były przechowywane oraz bez rozliczania kosztów prowadzenia tego rachunku. Powyższa nieprawidłowość stanowiła naruszenie art. 148 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - jeżeli zabezpieczenie wniesiono w pieniądzu, zamawiający przechowuje je na oprocentowanym rachunku bankowym. Zamawiający zwraca zabezpieczenie wniesione w pieniądzu z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy.

### **W zakresie realizacji dochodów budżetowych**

1. W wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży (dotyczy działki oznaczonej nr 295) nie zamieszczono wszystkich informacji wymaganych przez art. 35 ust.2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), a mianowicie nie określono terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 wskazanej ustawy.
2. Stwierdzono niepobranie od Polskiej Telefonii Cyfrowej sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie ustawowych odsetek za zwłokę w zapłacie czynszu za wynajem części dachu na budynku przy ul. Szpitalnej nr 16 w Wieluniu na łączną kwotę 32,26 zł.
3. Jednostka nie dokonała proporcjonalnego rozliczenia opłaty rocznej wniesionej przez użytkowników wieczystych nieruchomości oznaczonej numerami 111/2, 111/3 i 111/4, którzy na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 3748/16 z dnia 22 lipca 2016 roku zostali właścicielami nieruchomości, stosownie do wymogu wynikającego z art. 71 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.  
  
Opłata roczna została wniesiona w pełnej wysokości tj. w kwocie 8.899,71 zł w dniu 30 marca 2016 roku, natomiast opłata za okres od początku roku do czasu nabycia prawa własności, tj. do dnia 21 lipca 2016 roku, powinna wynosić 4.936,18 zł (8.899,71 zł x 203/366).
4. Jednostka nieprawidłowo naliczyła i pobrała od nabywców prawa własności nieruchomości oznaczonej numerami 20/8 i 20/9 w m. Strobin, odsetki od rozłożonej na raty opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, co dotyczyło okresu od dnia 8 sierpnia 2014 roku do dnia 31 marca 2015 roku. Stopa redyskonta weksli wynosiła: w okresie od dnia

8 sierpnia do dnia 8 października 2014 roku 2,75% (przez okres 62 dni), w okresie od dnia 9 października 2014 roku do dnia 4 marca 2015 roku 2,25% (przez okres 147 dni) i od dnia 5 marca 2015 roku - 1,75% (przez okres 27 dni). Należne odsetki za ten okres powinny wynosić 677,21 zł według wyliczenia:  $44.447,65 \text{ zł} \times 0,0275/360 \text{ dni} \times 62 \text{ dni} + 44.447,65 \text{ zł} \times 0,0225/360 \text{ dni} \times 147 \text{ dni} + 44.447,65 \text{ zł} \times 0,0175/360 \text{ dni} \times 27 \text{ dni}$ . Pobrano za dużo kwotę 355,83 zł.

5. Użytkownikowi wieczystemu nieruchomości oznaczonej numerem 218/29, o powierzchni 39 m<sup>2</sup>, przy ustalaniu opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste nie uwzględniono współczynnika 0,85 korygującego cenę 1m<sup>2</sup> gruntu, ze względu na kształt działki, skutkiem czego było nieznaczne zawyżenie opłaty rocznej- w 2016 roku o kwotę 3,15 zł, w 2017 roku o 4,21 zł.
6. Użytkownikowi wieczystemu nieruchomości oznaczonej numerami działek 218/41, o powierzchni 0,0384 ha, 218/62, o powierzchni 0,4053 ha oraz 218/65, o powierzchni 0,0950 ha (łącznie 5.387 m<sup>2</sup>), który nabył prawo użytkowania wieczystego umową z dnia 25 kwietnia 2016 roku od innego użytkownika wieczystego, ustalono za 2016 i za 2017 rok opłatę roczną w wysokości 3.878,64 zł. Przy ustaleniu opłaty rocznej nie uwzględniono współczynnika korygującego cenę 1 m<sup>2</sup> gruntu ze względu na kształt działki, a przy ustalaniu opłaty za 2016 rok nie dokonano także proporcjonalnego jej rozliczenia za niepełny rok. Opłata nabywcy w 2016 roku powinna wynosić 2.260,76 zł, według wyliczenia:  $5.387 \text{ m}^2 \times 24 \text{ zł/m}^2 \times 0,85$  (współczynnik korygujący wynikający z operatu szacunkowego z grudnia 2011 roku, ze względu na kształt działki) =  $109.894,80 \text{ zł} \times 3\% = 3.296,84 \text{ zł}/366 \text{ dni} = 9,007 \text{ zł}/\text{na dzień} \times 251 \text{ dni} = 2.260,76 \text{ zł}$ , a opłata za 2017 rok - 3.296,84 zł Opłata z tytułu użytkowania wieczystego gruntów została w 2016 roku zawyżona o kwotę 1.617,88 zł, a za 2017 rok o kwotę 581,80 zł.
7. Spółka AIK INVESTMENT nie wniosła opłat za użytkownię wieczyste za 2016 i 2017 rok. Do dłużnika przesłano wezwanie do zapłaty dopiero w dniu 21 lipca 2017 roku, z zastrzeżeniem skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego w przypadku braku zapłaty w wyznaczonym terminie (w ciągu 7 dni od daty otrzymania wezwania) bez ponownego wezwania. Do czasu zakończenia kontroli (3 października 2017 roku) nie podjęto dalszych czynności prawem przewidzianych w celu wyegzekwowania należnych opłat.
8. Użytkownikowi wieczystemu nieruchomości oznaczonej numerami: 218/67, o powierzchni 0,1465 ha, 218/68, o powierzchni 0,0890 ha, 218/75, o powierzchni 0,0072 ha, 218/77, o powierzchni 0,0443 ha oraz 218/79, o powierzchni 0,1026 ha (łącznie 3.896 m<sup>2</sup>), który nabył prawo użytkowania wieczystego umową z dnia 21 marca 2016 roku od innego użytkownika wieczystego ustalono opłatę roczną za 2016 rok w wysokości 2.191,90 zł, a za 2017 rok w wysokości 2.815,12 zł . Przy ustaleniu opłaty rocznej nie uwzględniono współczynnika korygującego cenę 1 m<sup>2</sup> gruntu ze względu na kształt działki. Opłata dla nabywcy w 2016 roku powinna wynosić 1.863,18 zł ( $3.896 \text{ m}^2 \times 24,00 \text{ zł/m}^2 \times 0,85 \times 3\% = 2.384,35 \text{ zł}/366 \text{ dni} = 6,51 \text{ zł}/\text{dzień} \times$

286 dni), a za 2017 rok i następne 2.384,35 zł. Opłata za 2016 rok została zawyżona o kwotę 328,72 zł, a za 2017 rok o kwotę 420,77 zł.

9. Od użytkownika wieczystego - ZUGiL S.A nie wyegzekwowano pozostałej kwoty naliczonych odsetek za nieterminowe regulowanie rozłożonych na raty opłat rocznych w wysokości 701,80 zł.
10. Czynności windykacyjne wobec użytkowników wieczystych nieruchomości (małżeństwo) zalegających z zapłatą opłat rocznych podejmowane były ze znacznym opóźnieniem, w szczególności dotyczyło to pozwów o zapłatę, które kierowano do Sądu Rejonowego w Wieluniu po ponad rocznym okresie, jaki upłynął od terminu płatności opłaty. W konsekwencji prowadziło to do narastania kwoty zadłużenia i braku skutecznej egzekucji przez Komornika Sądowego.
11. W przypadku trzech decyzji ustalających opłaty za zajęcie pasa drogowego (decyzja nr 58/2015 z dnia 8 maja 2015 roku, nr 75/2015 z dnia 9 czerwca 2015 roku i nr 91/2015 z dnia 22 czerwca 2015 roku) nie pobrano odsetek z tytułu nieterminowego wniesienia opłat na łączną kwotę 229,72 zł, a w jednym przypadku (decyzja nr 99/2015) pobrano za mało o kwotę 228,55 zł. Łączna kwota niepobranych odsetek 458,27 zł.

#### **W zakresie realizacji wydatków budżetowych**

1. W wyniku kontroli prawidłowości ustalania wpłat na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, w okresie od stycznia do grudnia 2016 roku, stwierdzono, że: [1] w 12 informacjach miesięcznych INF-1 wykazano błędne dane o zatrudnieniu ogółem (w przeliczeniu na etaty oraz na osoby), [2] w 5 informacjach miesięcznych INF-1 wykazano błędne dane o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Powyższe rozbieżności wynikały między innymi z błędnego przeliczenia na etaty dni pracy w miesiącu, w sytuacji, gdy pracownik nie przepracował pełnego miesiąca. Ponadto, w wyniku nieprawidłowości dotyczących sporządzania formularzy INF-1 (opisane w protokole kontroli), stan zatrudnienia w etatach był wyższy niż stan zatrudnienia w przeliczeniu na osoby - co nie było zgodne ze stanem faktycznym. Powyższe rozbieżności miały wpływ na niewielkie różnice w obliczeniu wskaźnika zatrudnienia, niemniej nie spowodowały powstania obowiązku dokonania wpłaty składek.
2. Miesięczne informacje o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych INF-1 za miesiące: luty oraz sierpień 2016 roku złożono z kilkudniowym opóźnieniem, natomiast za miesiące wrzesień i październik złożono dopiero 9 grudnia 2016 roku. Tym samym naruszono art. 21 ust. 2f ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2046 ze zm.), zgodnie z którym - pracodawcy osiągający wskaźniki zatrudnienia osób niepełnosprawnych na poziomie nie powodującym powstania obowiązku wpłat składają Zarządowi Funduszu informacje miesięczne i roczne odpowiednio o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, o zatrudnieniu i kształceniu osób niepełnosprawnych lub o działalności na rzecz osób

niepełnosprawnych według wzoru ustalonego, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Informacja miesięczna składana jest w terminie do dnia 20 miesiąca następującego po miesiącu, którego dotyczy informacja, a informacja roczna - do 20 stycznia za rok poprzedni.

3. Naczelnikowi Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami, zgodnie z angażem obowiązującym od dnia 1 stycznia 2015 roku, przyznany został dodatek funkcyjny w kwocie 833,00 zł według stawki „2”, a zgodnie z angażem obowiązującym od dnia 1 sierpnia 2016 roku dodatek funkcyjny w tej samej wysokości według stawki „7”. Według stawki „2” maksymalny dodatek funkcyjny wynosi 60% najniższego wynagrodzenia w I kategorii zaszeregowania, tj. 660,00 zł, a według stawki „7” 1.760,00 zł (1.100,00 zł x 160%). Natomiast zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w Starostwie Powiatowym dla osób zajmujących stanowiska naczelników dodatek mógł być przyznany maksymalnie według stawki „6” tj. w wysokości 1.540,00 zł (1.100,00 zł x 140%). Z wyjaśnienia złożonego przez Zastępcę Naczelnika Wydziału Organizacyjnego - Prawnego i Nadzoru wynikało, że błąd w angażach powstał w wyniku omyłki pisarskiej.
4. Podinspektorowi w Wydziale Finansowo-Księgowym, posiadającemu wykształcenie średnie ekonomiczne, przyznano XIII kategorię zaszeregowania, a zgodnie z regulaminem wynagradzania obowiązującym w Starostwie Powiatowym dla stanowiska podinspektora przewidziano kategorii zaszeregowania od X do XII. Ustalono jednak, że wynagrodzenie zasadnicze przyznane pracownikowi nie przekraczało maksymalnej stawki obowiązującej w XII kategorii zaszeregowania.
5. Inspektorowi w Wydziale Organizacyjno-Prawnym i Nadzoru, zajmującemu się sprawami z zakresu zamówień publicznych do pracowniczego stażu pracy, od którego zależy dodatek za wysługę lat, zaliczono okres odbywania stażu w Starostwie Powiatowym w Wieluniu od dnia 1 lipca 2007 roku do dnia 30 listopada 2007 roku (5 miesięcy), a tymczasem jak wynikało z umowy o pracę ww. pracownik pracował od dnia 1 czerwca 2007 roku do dnia 30 listopada 2007 roku tj. 6 miesięcy. Dodatek za wysługę lat w wysokości 5% został mu przyznany od dnia 1 stycznia 2012 roku, a przysługiwał od dnia 1 grudnia 2011 roku. W trakcie kontroli RIO w Łodzi dokonano poprawnego ustalenia dodatku za wysługę lat. Przy wypłacie wynagrodzenia za wrzesień 2017 roku wypłacono pracownikowi dodatkowo kwotę 75,77 zł z tytułu wyrównania nieprawidłowo wypłacanego dodatku z wysługę lat za okres nie objęty przedawnieniem.

### **W zakresie udzielania zamówień publicznych**

1. W odniesieniu do zamówienia publicznego dotyczącego wyboru banku kredytującego nie przedstawiono kontrolującym dokumentacji, z której wynikałoby udostępnienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (wraz ze zmianami) na stronie internetowej Powiatu. Powyższym naruszono art. 42

ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - specyfikację istotnych warunków zamówienia udostępnia się na stronie internetowej od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu, w Biuletynie Zamówień Publicznych albo w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert.

2. W odniesieniu do dwóch zamówień publicznych na wykonanie usługi bankowej polegającej na udzieleniu długoterminowych kredytów bankowych, Starosta Wieluński zawarł z bankami aneksy do umów kredytu (umowy nr: 1/JST/14/2010 z dnia 14 lipca 2010 roku i 1/JST/14/2011 z dnia 26 września 2011 roku) w zakresie zmiany terminu spłaty rat kredytowych oraz ich wysokości. Wydłużając termin spłaty dwóch wymienionych powyżej kredytów zmieniono w sposób istotny warunki wskazanych umów kredytu, tj.:
- aneksem nr 1 z dnia 30 grudnia 2013 roku do umowy nr 1/JST/14/2010 z dnia 14 lipca 2010 roku o kredyt długoterminowy w wysokości 5.100.000,00 zł spłatę kwoty 1.360.000,00 zł (680.000,00 zł rocznie) przesunięto na lata 2016 - 2019. Zgodnie z pierwotną umową – ostateczny termin spłaty kredytu i odsetek przypadał na dzień 31 grudnia 2015 roku,
  - aneksem nr 1 z dnia 30 grudnia 2013 roku do umowy nr 1/JST/14/2011 z dnia 26 września 2011 roku o kredyt długoterminowy w wysokości 6.020.302,00 zł spłatę kwoty 4.560.502,00 zł (616.800,00 zł w 2014 roku, 616.800,00 zł w 2015 roku, 1.680.000,00 zł w 2016 roku, 1.646.902,00 zł w 2017 roku) przesunięto na lata 2018 - 2026. Zgodnie z pierwotną umową – ostateczny termin spłaty kredytu i odsetek przypadał na dzień 28 grudnia 2017 roku.

Przesłanki dopuszczalności zmiany umowy w sprawie zamówienia publicznego zostały określone w art. 144 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Stosownie do tego przepisu<sup>3</sup> – zakazane były istotne zmiany postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany. Tym samym ustawodawca przyjął w odniesieniu do umów w sprawach zamówień publicznych jako zasadę trwałość stosunku umownego nawiązanego w wyniku rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

W postępowaniach prowadzonych na wykonanie usług bankowych związanych z udzieleniem i obsługą ww. kredytów nie przewidziano możliwości wydłużenia okresu kredytowania, ani zmian postanowień zawartych umów stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawców.

Ponadto skutkiem zmiany terminów spłaty rat kredytowych było poniesienie przez jednostkę dodatkowych kosztów w postaci prowizji od zmiany warunków umów w łącznej kwocie 7.560,50 zł.

---

<sup>3</sup> Według brzmienia obowiązującego w czasie dokonywanych zmian badanych umów.

3. Przy udzieleniu zamówienia publicznego na roboty budowlane związane z realizacją zadania inwestycyjnego pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4536E w m. Konopnica i Osjaków wraz z budową ronda i drogi powiatowej nr 4532E w m. Konopnica ul. Szkolna” stwierdzono naruszenie przepisów prawa w następującym zakresie:
- pomimo wskazania w ogłoszeniu o zamówieniu i w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), że zamawiający przewiduje możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, to przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia, wartość zamówienia uzupełniającego została pominięta. Stanowiło to naruszenie art. 32 ust.3 ustawy Prawo zamówień publicznych, który - według stanu prawnego dla badanego okresu - stanowił, że jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających;
  - w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (Rozdział 12 „Opis sposobu obliczenia ceny”) zamawiający przewidział ryczałtową formę wynagrodzenia. Jednocześnie zażądał załączenia do oferty uproszczonego kosztorysu według określonego wzoru (zwanego formularz ofertowy – tabela elementów scalonych), stanowiącego załącznik nr 4 do SIWZ. Na końcu ww. załącznika została zamieszczona uwaga o treści „Brak wypełnienia poszczególnych pozycji niniejszej tabeli elementów scalonych skutkować będzie odrzuceniem oferty”.

Wskazać należy, że kosztorysy załączane do oferty mogą mieć jedynie charakter poglądowy, a brak ich załączenia bądź brak wypełnienia którejś z pozycji nie może rodzić negatywnych konsekwencji dla wykonawców. Powyższe znalazło potwierdzenie w wielu wyrokach Krajowej Izby Odwoławczej, w których KIO wskazuje m.in.:

- „Zasadą jest, iż przy wynagrodzeniu ryczałtowym kosztorysy załączane do oferty mają charakter informacyjny, a braki w nich nie są podstawą do jej odrzucenia....” (KIO 1673/11);
- „Brak jednego z kosztorysów ofertowych nie wpływa na ocenę, czy treść oferty Odwołującego jest zgodna z treścią SIWZ. Na treść oferty nie wpływa bowiem sama okoliczność, czy do oferty załączono określony dokument wskazany w SIWZ, lecz należy każdorazowo badać, jaki wpływ ma ten brakujący dokument na treść oferty rozumianą jako zakres przyszłego świadczenia wykonawcy. W sytuacji, gdy cena oferty jest ceną ryczałtową, kosztorys, który należy załączyć do oferty, co do zasady nie jest treścią oferty – bowiem nie wynika z niego zakres świadczenia wykonawcy...” (KIO/UZP 139/10);
- „....w sytuacji gdy cena jest ceną ryczałtową, wady dokumentów, na podstawie których dokonano jej wyliczenia, nie mają znaczenia dla poprawności oferty, a kosztorys ma jedynie znaczenie pomocnicze” (KIO/UZP 345/09);

- „...w związku z ryczałtowym charakterem wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu zamówienia, zamawiający nie ma podstaw do odrzucenia oferty z powodu występujących w jej kosztorysie ofertowym rozbieżności w stosunku do kosztorysu nakładczego w zakresie rodzaju wycenionych materiałów i ich ilości” (KIO/UZP/ZO/0-290/06);
- „...domaganie się przez zamawiającego kosztorysu może mieć uzasadnienie tylko jako materiał informacyjno-pomocniczy. Przy cenie ryczałtowej kosztorys nie może być podstawą do oceny ofert” (KIO/UZP/ZO/0-430/06).

Jednocześnie w innym miejscu SIWZ, a mianowicie w Rozdziale 16 – „Istotne dla stron postanowienia, które zostaną wprowadzone do treści zawieranej umowy w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy zawieranej w sprawie zamówienia publicznego, ogólne warunki umowy albo wzór umowy, jeżeli zamawiający wymaga od wykonawcy, aby zawarł z nim umowę w sprawie zamówienia publicznego na takich warunkach”, zawarto w punkcie 4 zapis rozbieżny z opisany powyżej. We wskazanym punkcie zapisano: „Zamawiający będzie wymagał najpóźniej w dacie podpisania umowy złożenia przez wybranego Wykonawcę kosztorysu ofertowego, na podstawie którego Wykonawca dokonał wyliczenia ceny ofertowej wraz z zestawieniami robocizny, materiałów i sprzętu. Kosztorys ofertowy winien być przedłożony w opcji „Kalkulacja uproszczona” i obejmować podstawę wyceny, opis pozycji kosztorysowej, jednostkę obmiaru, ilość, cenę jednostkową i wartość pozycji. Zestawienia robocizny, materiałów i sprzętu muszą obejmować nazwę elementu, jednostki miary, ilości, ceny jednostkowe, wartości. Na stronie tytułowej kosztorysu należy umieścić stawkę roboczogodziny i zastosowane w kosztorysie narzuty. Ponieważ obowiązującym wynagrodzeniem jest wynagrodzenie ryczałtowe, kosztorys ofertowy jest jedynie dokumentem, który będzie wykorzystany do obliczenia należnego wynagrodzenia wykonawcy w przypadku odstąpienia od umowy, jak również wynagrodzenia za ewentualne zabezpieczenie przerwanych robót oraz w przypadku odstąpienia przez Zamawiającego od realizacji części przedmiotu zamówienia”;

- w §13 wzoru umowy „Odstąpienie od umowy” w ustępie 1 pkt 1, lit. b) zapisano: „1. Oprócz przypadków wymienionych w Kodeksie cywilnym i w §12 ust. 27 stronom przysługuje prawo odstąpienia od umowy w następujących sytuacjach: Zamawiającemu przysługuje prawo do odstąpienia od umowy, gdy zostanie ogłoszona upadłość lub rozwiązanie firmy Wykonawcy - odstąpienie od umowy w tym przypadku może nastąpić w terminie 14 dni od dnia powzięcia wiadomości o powyższych okolicznościach”.

Powyższe naruszało art. 83 z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 2171 ze zm.), zgodnie z którym - postanowienia umowy zastrzegające na wypadek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości lub ogłoszenia upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły, są nieważne.

## W zakresie realizacji inwestycji

1. Rada Powiatu Wieluńskiego uchwałą nr XI/73/15 z dnia 28 września 2015 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej na lata 2015 - 2026 wprowadziła do wykazu przedsięwzięć, przedsięwzięcie pn. „Przebudowa drogi powiatowej nr 4536E w m. Konopnica i Osjaków wraz z budową ronda i nr 4532E w m. Konopnica, ul. Szkolna (budowa chodnika i miejsc postojowych) – Poprawa infrastruktury drogowej”, z terminem realizacji w latach 2015-2016, ale nie określiła limitu zobowiązań dla wskazanego przedsięwzięcia, co było wymogiem wynikającym z art. 226 ust.3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U z 2017 r., poz. 2077). Limitu zobowiązań nie określała także kolejna uchwała zmieniająca WPF na lata 2015-2026, a także uchwała w sprawie uchwalenia WPF na lata 2016-2026 i uchwały zmieniające. Wskazać należy, że uchwała w sprawie WPF stanowi jedyną podstawę zaciągnięcia zobowiązań w zakresie umów związanych z realizacją przedsięwzięć, przynoszących wydatki w kolejnych latach budżetowych, o czym stanowi art. 228 ust.1 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie ze wskazanym przepisem - uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć. Z ustaleń kontroli wynikało, że w 2015 roku limit wydatków po zmianach na dzień 24 listopada 2015 roku wynosił 119.947,50 zł, faktycznie poniesione wydatki 119.895,00 zł, a zobowiązania wynikające z umów na wykonanie dokumentacji projektowej podpisanych w dniach: 19 lutego, 21 kwietnia i 30 września 2015 roku wyniosły kwotę 131.895,00 zł.
2. Umowa nr ON.273.47.2015 podpisana w dniu 30 września 2015 roku przez Zarząd Powiatu z firmą projektową FU AL-PRO z siedzibą w Wieluniu na wykonanie dokumentacji projektowej budowy skrzyżowania ruchu okrężnego typu rondo na przecięciu ulic Rynek i Kasztanowa z ulicami Szkolna i Jesionowa w m. Konopnica, za wynagrodzeniem brutto 12.000,00 zł i z terminem wykonania do dnia 16 stycznia 2016 roku faktycznie została zawarta po wykonaniu (co najmniej częściowym dokumentacji). O powyższym świadczyła wskazana na projekcie budowlanym data wykonania „lipiec 2015 rok. Z wyjaśnienia złożonego na powyższą okoliczność przez Starostę Andrzeja Stępnia wynikało, że w czerwcu 2015 roku na spotkaniu roboczym dotyczącym przebudowy drogi powiatowej nr 4536E w terenie inwestor, projektant i przedstawiciel Gminy Konopnica stwierdzili konieczność wykonania skrzyżowania ruchu okrężnego typu rondo na przecięciu ulic Rynek i Kasztanowa z ulicami Szkolna i Jesionowa w m. Konopnica. Z uwagi na fakt, że wykonawca FU AL-PRO z siedzibą w Wieluniu wykonywał projekt przebudowy przedmiotowej drogi na podstawie umowy ON.273.18.2015 z dnia 21 kwietnia 2015 roku, to wykonanie projektu skrzyżowania ruchu okrężnego typu rondo zlecono ustnie temu wykonawcy. W drodze negocjacji wykonawca zaoferował korzystną



cenę 12.000,00 zł brutto. Przez niedopatrzenie i zaniedbanie umowa nr ON.273.47.2015 została zawarta w dniu 30 września 2015 roku.

Protokół zdawczo – odbiorczy dokumentacji sporządzony został z datą 14 stycznia 2016 roku. W ww. protokole nie wskazano nazwiska osoby, która dokonała przyjęcia dokumentacji ze strony zamawiającego. Osoba która podpisała się jako odbiorca dokumentacji złożyła nieczytelny podpis, bez imiennej pieczętki. Ustalono, że wykonawca nie dostarczył wraz z dokumentacją projektową, stosownie do zawartej umowy, pozwolenia na budowę, które zostało wydane dopiero w dniu 12 kwietnia 2016 roku.

### **W zakresie ewidencji majątku i inwentaryzacji składników majątkowych**

Wprowadzenia do ewidencji księgowej na koncie 011 kwoty 227.548,00 zł z tytułu zwiększenia wartości budynku Starostwa, w związku z modernizacją Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami dokonano z naruszeniem art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości. W świetle wskazanego przepisu – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Odbioru końcowego wykonanych robót i przekazania do użytku dokonano w dniu 2 lutego 2016 roku, operację wprowadzono do ewidencji środków trwałych w dniu 14 marca 2016 roku.

### **W zakresie pozostałych ustaleń**

1. Umów o przyznaniu dotacji na realizację zadań publicznych przez stowarzyszenia sportowe nie kontrasygnował Skarbnik Powiatu, stosownie do wymogu wynikającego z art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 1868 ze zm.). Zgodnie z ww. przepisem, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.
2. Dotacje udzielone w 2015 roku Gminie Mokrsko i Gminie Skomlin zostały błędnie sklasyfikowane w § 6300 - jako dotacja celowa na pomoc finansową między jednostkami samorządu terytorialnego na finansowanie własnych zadań inwestycyjnych. Tymczasem jak wynikało z podpisanych porozumień były to inwestycje wspólne realizowane przez gminy. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.) - dotacje celowe przekazane gminie na inwestycje i zakupy inwestycyjne realizowane na podstawie porozumień (umów) między jednostkami samorządu terytorialnego powinny być sklasyfikowane w § 6610. W porozumieniach zawartych z gminami określono zasady rozliczenia się z dotacji potraktowanej jako pomoc finansową, a nie jako dotacji przekazanej na realizację inwestycji wspólnej (tj. zarówno drogi gminnej, jak i powiatowej). Nie zażądano od gmin złożenia szczegółowego

sprawozdania zawierającego źródła finansowania, poniesione koszty inwestycji (w tym: koszty odcinka drogi powiatowej) oraz dokumenty potwierdzające poniesione koszty. Nie zażądano także przekazania przez gminy na rzecz Powiatu środka trwałego (drogi powiatowej) uzyskanego w wyniku inwestycji.

Szczegółowe rozliczenia inwestycji wspólnych wraz z dokumentami potwierdzającymi poniesione wydatki (kserokopie faktur, umów na roboty budowlane i nadzór inwestorski, protokół odbioru robót) zostały złożone dopiero w trakcie kontroli RIO w Łodzi, tj. w dniu 22 września 2017 roku. Gmina Mokrsko przekazała także dowód PT na kwotę 472.690,47 zł. Z przedłożonych przez gminy rozliczeń wynikało, że pomoc finansowa została udzielona Powiatowi przez Gminy Skomlin i Mokrsko, a nie odwrotnie (przez Powiat gminom).

*Odpowiedzialność za ujawnione naruszenia ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego 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. Podjąć skuteczne działania w celu odzyskania od Archidiecezji Częstochowskiej należnych odsetek w kwocie 53.155,09 zł, zapłaconych przez Powiat do Urzędu Marszałkowskiego, w związku z naliczoną korektą finansową dotyczącą inwestycji kościelnych, realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej.
2. Zapewnić należyte monitorowanie procesów związanych z wykonaniem budżetu, podejmując – w uzasadnionych przypadkach - w trakcie roku budżetowego decyzje korygujące pierwotne założenia.
3. Przy opracowywaniu wieloletniej prognozy finansowej przestrzegać art. 226 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, zgodnie z którym - dane zawarte w wieloletniej prognozy finansowej powinny być realistyczne.
4. Dostosować komputerowy system ewidencji księgowej do wymogów wynikających z art. 13 i art. 15 ustawy z dnia 29 września 1994 roku

o rachunkowości, w szczególności poprzez prowadzenie jednej księgi głównej dla Starostwa Powiatowego w Wieluniu.

5. Zapewnić przestrzeganie uregulowań wewnętrznych oraz przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad 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<sup>4</sup>, w szczególności poprzez: wyodrębnienie w zakresie kosztów operacji finansowych – naliczonych odsetek od pożyczek i odsetek za zwłokę od zobowiązań oraz poprzez ewidencjonowanie operacji gospodarczych zgodnie z systematyką określoną w ww. rozporządzeniu.
6. Przestrzegać zasady określonej w art. 6 ust. 1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą – 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 oraz ujmować w księgach rachunkowych wszystkie operacje gospodarcze i finansowe, stosownie do wymogu wynikającego z 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.
7. Pobierać należne jednostce samorządu terytorialnego dochody z tytułu wynagrodzenia dla płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych, na podstawie art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.
8. Zapewnić prawidłowe sporządzanie bilansu dla Starostwa Powiatowego w Wieluniu, poprzez wykazywanie danych wynikających z ewidencji księgowej Starostwa Powiatowego we właściwych pozycjach bilansu, tak aby sprawozdanie finansowe przedstawiało rzetelnie sytuację finansową jednostki.
9. Zapewnić przestrzeganie art. 7 ust.3 ustawy o rachunkowości, w zakresie oddzielnego ustalania wartości poszczególnych składników aktywów i pasywów, przychodów i związanych z nimi kosztów oraz zysków i strat nadzwyczajnych.
10. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży zamieszczać wszystkie informacje wymagane przez art. 35 ust.2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

---

<sup>4</sup> Z dniem 1 stycznia 2018 roku wejdzie w życie w powyższym zakresie rozporządzenie 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 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1911).

11. Wyegzekwować należne odsetki od użytkowników wieczystych, najemców i podmiotów wnoszących opłaty za zajęcie pasa drogowego z tytułu nieterminowych wpłat.
12. Dokonać poprawnego rozliczenia opłat za użytkowanie wieczyste w sytuacjach wskazanych w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego, uwzględniając unormowanie zawarte w art.71 ust.6 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
13. Dokonać rozliczenia z nabywcą nieruchomości kwoty 355,83 zł tytułem nieprawidłowo pobranych odsetek od rozłożonej na raty należności za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.
14. Bieżąco podejmować działania prawem przewidziane w celu wyegzekwowania należnych opłat rocznych za użytkowanie wieczyste, w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.
15. Stan zatrudnienia mający wpływ na powstanie obowiązku wpłaty na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych obliczać w oparciu o reguły zawarte w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz zgodnie z objaśnieniami do formularza INF-1, stanowiącymi załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 czerwca 2016 roku w sprawie określenia wzorów miesięcznych i rocznych informacji o zatrudnieniu, kształceniu lub o działalności na rzecz osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2016 r.,. poz. 938).
16. Miesięczne informacje o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych INF-1 przekazywać Zarządowi Funduszu terminowo, przestrzegając art. 21 ust. 2f ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
17. Zapewnić prawidłowe, zgodne z regulaminem wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego, podawanie w angażach pracowniczych kategorii zaszeregowania i stawek dodatków w zależności od zajmowanego stanowiska.
18. Zapewnić prawidłowe ustalanie i wypłatę dodatku za wieloletnią pracę.
19. Udzielając zamówień publicznych przestrzegać przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, w szczególności:
  - art. 32 ust.3 ustawy, zgodnie z którym, jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość tych zamówień,
  - art. 42 ust. 1 ustawy, w zakresie konieczności udostępniania na stronie internetowej specyfikacji istotnych warunków zamówienia od dnia zamieszczenia ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych albo publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej do upływu terminu składania ofert,

- art. 144 ust. 1 ustawy, określającego sytuacje, w których dopuszczalna jest zmiana postanowień zawartej umowy,
  - art. 151 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym - zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należyte wykonane,
  - art. 151 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym - kwota pozostawiona na zabezpieczenie roszczeń z tytułu rękojmi za wady jest zwracana nie później niż w 15 dniu po upływie okresu tej rękojmi,
  - art. 148 ust. 5 ustawy, zgodnie z którym - jeżeli zabezpieczenie wniesiono w pieniądzu, zamawiający przechowuje je na oprocentowanym rachunku bankowym. Zamawiający zwraca zabezpieczenie wniesione w pieniądzu z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym było ono przechowywane, pomniejszone o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy.
20. Przy wprowadzaniu do umowy postanowień opisujących przypadki uzasadniające odstąpienie od umowy przestrzegać przepisów zawartych w tym zakresie w art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku Prawo upadłościowe.
  21. W przypadku wprowadzania do wieloletniej prognozy finansowej przedsięwzięć zapewnić ustalenie przez Radę Powiatu limitu zobowiązań, stosownie do wymogu wynikającego z art. 226 ust.3 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych.
  22. Zlecenia prac projektowych dokonywać na podstawie wcześniej podpisanej umowy z wykonawcą, wybranym zgodnie z regulaminem wydatkowania środków publicznych na dostawy, roboty i usługi o wartości nie przekraczającej 30.000 euro.
  23. Zapewnić należy nadzór ze strony właściwych rzeczowo pracowników nad realizacją zawartych przez Powiat umów dotyczących wykonania dokumentacji projektowej.
  24. Przestrzegać obowiązku kontrasygnowania umów mogących spowodować powstanie zobowiązań majątkowych przez Skarbnika Powiatu lub osoby przez niego upoważnione, stosownie do wymogu określonego w art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym.
  25. Przestrzegać rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w szczególności przy klasyfikacji wydatków w formie dotacji celowej na zadania wspólne, realizowane na podstawie porozumień.
  26. Egzekwować od gmin, z którymi Powiat realizuje na podstawie porozumień zadania wspólne, terminowe składanie sprawozdań i rozliczeń końcowych (według zasad określonych w podpisanym porozumieniu).

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 nie wykonania 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 Wieluńskiego,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Wieluńskiego,
3. aa