

Łódź, dnia 29 grudnia 2020 roku

Pan
ANDRZEJ OPALA
Przewodniczący Zarządu Powiatu
Łódzkiego Wschodniego

WK-602/69/2020

Na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych Powiatu Łódzkiego Wschodniego¹. Kontrolą objęto zagadnienia z lat 2018 – 2019 dotyczące przede wszystkim: sporządzania sprawozdań budżetowych i finansowych; zadłużenia; prowadzenia rachunkowości; wykonania budżetu, w tym realizacji wydatków; sporządzania wieloletniej prognozy finansowej; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji jednostkom spoza sektora finansów publicznych; udzielania dotacji na rzecz niepublicznych jednostek oświatowych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych i realizacji inwestycji; ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa lub ich wadliwej interpretacji. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności²:

I.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. Stwierdzono nieprawidłową ewidencję księgową operacji potrącenia kary umownej z wynagrodzenia wykonawcy. Działając zgodnie z zapisem § 6 ust. 1 umowy nr 117/2019 z dnia 4 czerwca 2019 roku zawartej z firmą Exatel S. A na odpłatne świadczenie dostępu do internetu w technologii światłowodowej, z uwagi na opóźnienie w realizacji przedmiotu umowy –

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w okresie 14 września 2020 – 30 października 2020 roku. Protokół podpisano w dniu 8 grudnia 2020 roku.

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

15 dni, została wystawiona nota obciążeniowa nr 2/FK/2019 na naliczone kary umowne w wysokości 29,55 zł. W dniu 5 sierpnia 2019 roku została wystawiona faktura nr 009261/2019 przez firmę Exatel S.A. na kwotę 165,57 zł. Zastosowano następujące księgowania dotyczące ww. faktury: [1] przypis – Wn 402-4, Ma 201-1/1377, [2] zapłata faktury – Wn 201-1/1377, Ma 130-2-1, oraz księgowania dotyczące potrącenia kary umownej: Wn 221-11-32-3, Ma 760-1-1 i Wn 130-4-1, Ma 221-11-32-3.

Zauważyć należy, że w przeciwieństwie do zapłaty kary umownej, jej potrącenie należy do zdarzeń gospodarczych, które nie powodują faktycznego przepływu środków pieniężnych. Brak wpływu powoduje niemożność przypisania potrąconej kary umownej jako dochodu budżetowego (odmiennie niż w przypadku jej zapłaty).

Przy potrąceniu kary umownej przysporzenie nie powoduje zwiększenia aktywów, lecz ich uwolnienie, wskutek wygaśnięcia zobowiązania (do wysokości naliczonej kary umownej), na które wcześniej były zabezpieczone. Innymi słowy, potrącenie polegające na wzajemnym umorzeniu wierzytelności powoduje zmniejszenie planowanych wydatków, a nie zwiększenie dochodów budżetowych. Taka forma rozliczenia wymaga odmiennych niż w przypadku klasycznej zapłaty metod ewidencjonowania. W przypadku każdej należności, także z tytułu kary umownej, zachodzi potrzeba dokonania jej przypisu. np. w sposób następujący: konto Wn 240 oraz konto Ma 760. Przy ewidencjonowaniu potrącenia kary umownej czyli zmniejszenia wydatku, z powodu braku wpływu środków pominięte zostaną konta zespołu pierwszego, a samo rozliczenie powinno zostać dokonane wyłącznie między kontami rozrachunkowymi.

Zatem przyjmując np., że przypis zobowiązania wobec kontrahenta z tytułu wykonanych robót zaksięgowany został na kontach Wn 080 i Ma 201, przypis należnej kary ująć należy na kontach Wn 240 i Ma 760. Dokonując jednoczesnej zapłaty i potrącenia na koncie Wn 201, przekazane wykonawcy wynagrodzenie ująć należy w relacji z kontem 130, a kwotę stanowiącą równowartość kary na kontach Wn 201 i Ma 240.

W zakresie dochodów z majątku

1. W wykazie nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży oraz w ogłoszeniu o przetargu pisemnym nieograniczonym na sprzedaż działek oznaczonych w ewidencji gruntów nr 5/3 (o pow. 0,1420 ha), 5/5 (o pow. 0,1187 ha) i 5/7 (o pow. 0,1118 ha) wraz z udziałem w części po 1/6 w prawie współwłasności działki nr 5/16 (o pow. 0,2315 ha), położonych na terenie miasta Tuszyna, w obrębie ewidencyjnym 16, stanowiących nieruchomość gruntową Skarbu Państwa - cena wywoławcza została określona poprzez podanie wartości netto wraz z informacją o doliczeniu podatku VAT. Powyższe było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 maja 2014 roku o informowaniu o cenach towarów i usług (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 178 ze zm.), zgodnie z którym - cena to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar i usługę oraz z ust. 2 – według

którego, w cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru (usługi) podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług lub podatkiem akcyzowym. Przez cenę rozumie się również stawkę taryfową.

Ponadto, powyższe skutkowało zaniżeniem wadium, które zostało ustalone od ceny netto w wysokości 10% zamiast prawidłowo od ceny brutto.

2. Jedynym kryterium, zgodnie z treścią ogłoszenia o przetargu pisemnym nieograniczonym na sprzedaż działek oznaczonych w ewidencji gruntów nr 5/3 (o pow. 0,1420 ha), 5/5 (o pow. 0,1187 ha) i 5/7 (o pow. 0,1118 ha) wraz z udziałem w części po 1/6 w prawie współwłasności działki nr 5/16 (o pow. 0,2315 ha), położonych na terenie miasta Tuszyna, w obrębie ewidencyjnym 16, była cena, co naruszało z art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 65), zgodnie z którym - przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, a przetarg pisemny ma na celu wybór najkorzystniejszej oferty oraz § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 1490), zgodnie z którym - przy wyborze oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę zaoferowaną cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu³.

Zatem w ogłoszeniu powinny zostać ustalone, oprócz ceny także inne kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty jak np. termin i sposób zagospodarowania nieruchomości.

W zakresie wydatków osobowych

1. W pismach przyznających dodatki specjalne dla Wicestarosty Powiatu, Sekretarza Powiatu oraz Skarbnika Powiatu w 2018 i 2019 roku nie wskazywano uzasadnienia przyznania tego dodatku, tj. nie określano zwiększonego zakresu obowiązków służbowych czy nie wyszczególniano dodatkowych zadań, jakie pracownik ma wykonywać. Ponadto, dodatki specjalne były przyznawane na czas oznaczony, przy czym były to następujące po sobie okresy jednego roku. Można zatem uznać, że powyższy dodatek stanowił regularny (stały) składnik wynagrodzenia ww. pracowników Starostwa Powiatowego. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych (tekst jednolity Dz.U. 2019 r., poz. 1282), pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia

³ Jasiński Adam, Przewoźny-Paciorek Adriana, Sposób i tryb przeprowadzenia przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Komentarz - „Przy dokonywaniu wyboru najkorzystniejszej oferty komisja przetargowa bierze pod uwagę cenę oraz inne kryteria wpływające na wybór najkorzystniejszej oferty, ustalone w warunkach przetargu (z samej treści ogłoszenia o przetargu powinno wyraźnie wynikać, jakie kryteria - prócz ceny - wpływają za wybór najkorzystniejszej oferty). Działania komisji przetargowej, których wynikiem jest wybór oferty powinny urzeczywistniać podstawowe zasady sposobu i trybu przeprowadzania przetargów, do których należą jawność i jednolitość postępowania, równy dostęp do udziału w przetargu, uzyskanie najkorzystniejszego wyniku przetargu, wobec czego bardzo istotne z punktu widzenia ww. zasad jest - wskazane powyżej - wyraźne określenie w ogłoszeniu o przetargu kryteriów wpływających na wybór najkorzystniejszej oferty”.

obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Dodatek specjalny jest świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może (a nie musi) otrzymać za wykonanie dodatkowych zadań w pewnym okresie czasu, poza bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Może być przyznany jedynie okresowo i niezbędne jest wykazywanie dodatkowych zadań (w stosunku do obowiązującego pracownika zakresu czynności) lub zwiększonych obowiązków służbowych pracownika, który ma otrzymać dodatek.

2. Stwierdzono, że Staroście Powiatu Łódzkiego Wschodniego – którego stosunek pracy uległ rozwiązaniu w związku z upływem kadencji - wypłacono w listopadzie 2018 roku ekwiwalent pieniężny za niewykorzystany w 2017 roku urlop wypoczynkowy w wymiarze 17 dni (119 godzin). Powyższe wskazuje na naruszenie art. 161 oraz art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1320). Zgodnie z art. 161 ww. ustawy - pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. 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). Natomiast według art. 168 Kodeksu pracy, urlopu niewykorzystanego w terminie ustalonym zgodnie z art. 163 należy pracownikowi udzielić najpóźniej do dnia 30 września następnego roku kalendarzowego. Nieprzestrzeganie powołanego przepisu skutkowało wypłaceniem ekwiwalentu pieniężnego w kwocie brutto 8.666,77 zł brutto.

W zakresie zamówień publicznych

W wyniku kontroli zamówienia publicznego „Przebudowa obiektu mostowego w ciągu drogi nr 2904 E ul. Ks. Ściegiennego w Tuszynie” stwierdzono, że wadium wniesione w formie gwarancji ubezpieczeniowej przez firmę KRISMAT Krzysztof Gil zostało zwrócone w dniu 21 października 2019 roku (w dniu 30 sierpnia 2019 roku została sporządzona informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty), czyli z naruszeniem art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), zgodnie z którym - zamawiający zwraca wadium wszystkim wykonawcom niezwłocznie po wyborze oferty najkorzystniejszej lub unieważnieniu postępowania, z wyjątkiem wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, z zastrzeżeniem ust. 4a.

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. W przypadku potrącenia kary umownej za nieterminowe wykonanie przedmiotu zamówienia z wynagrodzenia wypłacanego wykonawcy - zaniechać ewidencjonowania tej operacji jako realizacji dochodów budżetu, uwzględniając uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego.
2. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia i w ogłoszeniach o przetargu podawać cenę wywoławczą nieruchomości uwzględniając podatek od towarów i usług (VAT) oraz obliczać wadium od ceny wywoławczej brutto.
3. W odniesieniu do procedury sprzedaży nieruchomości w trybie pisemnego przetargu nieograniczonego przestrzegać przepisów art. 40 ust.2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami oraz § 21 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, wskazujących na obowiązek ustalania także innych niż cena kryteriów wyboru oferty.
4. Dokonać analizy stosownej praktyki przyznawania dodatków specjalnych, uwzględniając wymogi wynikające z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych, oraz uwagi zawarte w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego .
5. Zapewnić udzielanie pracownikom zaległego urlopu wypoczynkowego w terminie wskazanym w art. 168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks pracy.
6. Zwracać wadium wykonawcom zgodnie z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych⁴.

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.

⁴ Przepisy tej ustawy stosuje się do postępowań o udzielenie zamówienia wszczętych i niezakończonych przed dniem 1 stycznia 2021 roku (art. 90 ust.1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych; Dz.U. poz. 2020 ze zm.).

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 Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego,

Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Łódzkiego Wschodniego,

aa.