



WOJEWODA ŁÓDZKI

FB-IV.431.2.2023

Łódź, 5 czerwca 2024 r.

Pani

Wioleta Głowacka

Wójt Gminy Zgierz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 4 pkt 3 i 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ oraz art. 175 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², zwanej dalej *ustawą o finansach*, służby finansowe Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi podległe Wojewodzie Łódzkiemu w składzie:

1. w okresie od dnia 19 lipca 2023 r. do dnia 16 sierpnia 2023 r.:
 - Ewa Skowrońska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów,
 - Agnieszka Rutkowska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,
2. w okresie od dnia 17 sierpnia 2023 r. do dnia 22 sierpnia 2023r.:
 - Ewa Skowrońska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję kierownika zespołu kontrolerów,
 - Agnieszka Rutkowska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,
 - Magda Wrzesińska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,

¹ Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 224)

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.)

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40; Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrzynkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

3. w okresie od dnia 23 sierpnia 2023 r. do dnia 24 września 2023r.:

- Michał Kontowt, kierownik oddziału kontroli finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniący funkcję kierownika zespołu kontrolerów,
- Ewa Skowrońska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,
- Agnieszka Rutkowska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,
- Magda Wrześcińska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,

4. w okresie od dnia 25 września 2023 r. do dnia 8 marca 2024 r.:

- Michał Kontowt, kierownik oddziału kontroli finansowej w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniący funkcję kierownika zespołu kontrolerów,
- Magda Wrześcińska, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,
- Marlena Pacocha, młodszy specjalista w Wydziale Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, pełniąca funkcję członka zespołu kontrolerów,

stosownie do upoważnień (odpowiednio):

- Nr 10/1/2023 i Nr 10/2/2023, z dnia 17 lipca 2023 r.,

- Nr 10/3/2023, z dnia 17 sierpnia 2023 r.,

wydanych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi działającego z upoważnienia Wojewody Łódzkiego,

- Nr 10/4/2023 i Nr 10/5/2023, z dnia 23 sierpnia 2023 r.,

- Nr 10/6/2023 z dnia 25 września 2023 r.,

wydanych przez Dyrektora Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego działającego z upoważnienia Wojewody Łódzkiego,

przeprowadzili w Gminie Zgierz kontrolę finansową, w tym na miejscu, w siedzibie jednostki, pod adresem: 95-100 Zgierz, ul. Łęczycka 4, w dniu 30 sierpnia 2023 r.

Zakres kontroli, to jest przedmiot i okres objęty kontrolą:

1) przedmiot kontroli:

prawidłowość wykorzystania dotacji celowych udzielonych z budżetu państwa i przekazanych w 2021 r. w dziale: 710, rozdziale: 71035, § 2020 na realizację powierzonych zadań dotyczących utrzymania grobów i cmentarzy wojennych.

2) okres objęty kontrolą: od 01 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

[dowód: akta kontroli, str. 11 – 14, 525 – 526, 529 – 530, 757 – 760, 897 – 898]

Działalność jednostki, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli³, w badanym zakresie ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami⁴.

I. Informacje ogólne

1. Wójtem Gminy Zgierz w okresie objętym kontrolą była i jest obecnie Pani Wioleta Głowacka, co potwierdza Zaświadczenie Gminnej Komisji Wyborczej z dnia 1 czerwca 2020 r.

[dowód: akta kontroli, str.246]

2. Zastępcą Wójta Gminy Zgierz był i jest obecnie Pan Wiesław Oleander, co potwierdza Zarządzenie nr VIII/51/2020 Wójta Gminy Zgierz z dnia 31 marca 2020 r.

[dowód: akta kontroli, str. 515]

3. Funkcję Skarbnika Gminy Zgierz w okresie objętym kontrolą pełniła i nadal pełni Pani Ewa Kubiak, co potwierdza Uchwała nr XXIX/331/20 Rady Gminy Zgierz z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Skarbnika Gminy Zgierz.

[dowód: akta kontroli, str. 55]

II. Szczegółowy zakres kontroli

1. Szczegółowej kontroli poddano przestrzeganie postanowień wynikających z Porozumienia Nr 8/2021 z dnia 18 lutego 2021 r. w sprawie powierzenia zadań dotyczących utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych, zwanego dalej *Porozumieniem*, zawartego pomiędzy: Wojewodą Łódzkim – Tobiaszem Bocheńskim, zwanym dalej *Wojewodą*, a Gminą Zgierz reprezentowaną przez Wójta Gminy Zgierz – Wioletę Głowacką.
2. W toku kontroli finansowej zweryfikowano:

³art. 3 ust. 1 w zw. z art. 4 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 224) oraz w zw. z art. 28 ust. 3 pkt 1) i 2) ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 190)

⁴ skala ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami, negatywna.

- 1) prawidłowość ujęcia w wyodrębnionej ewidencji księgowej środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków;
- 2) ujęcie w budżecie gminy oraz planie finansowym kwoty otrzymanej dotacji;
- 3) zgodność poniesionych wydatków, sfinansowanych środkami otrzymanej dotacji z planowanym przeznaczeniem;
- 4) prawidłowość kwalifikowania wydatków do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej;
- 5) kompletność i rzetelność dokumentów dotyczących dokonywania operacji gospodarczych i finansowych;
- 6) zgodność danych wskazanych w rozliczeniu dotacji celowej z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i dokumentów źródłowych.
- 7) terminowość zwrotu niewykorzystanej dotacji, przychodów i odsetek bankowych od przyznanej dotacji zgodnie z zawartym *Porozumieniem* i przepisami prawa.

III. Ustalenia kontroli

1. W dniu 12 lutego 2021 r. działając z upoważnienia Wojewody Łódzkiego, Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi poinformował pisemnie Prezydentów/Burmistrzów/Wójtów województwa, w tym Wójta Gminy Zgierz, że decyzją Wojewody Łódzkiego FB-I.3111.1.2021 z dnia 11 lutego 2021 r. dokonano podziału kwot w ustawie budżetowej na rok 2021.

Dla Gminy Zgierz przyznano dotację celową w dziale 710 - *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 - *Cmentarze*, § 2020 - *Dotacja celowa przekazana z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej*, w wysokości **145 000,00 zł**.

[dowód: akta kontroli, str. 243 – 245]

2. W dniu 18 lutego 2021 r. pomiędzy *Wojewodą*, a Gminą Zgierz, reprezentowaną przez Wójta Gminy Zgierz, zostało zawarte Porozumienie Nr 8/2021 w sprawie powierzenia zadań dotyczących utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, zwane dalej *Porozumieniem*.

Gmina Zgierz przyjęła do realizacji zadanie polegające na *wykonaniu upamiętniania w postaci krzyża i tablic z nazwiskami na zbiorowym grobie ofiar rozstrzelanych przez Niemców w czasie II w. ś. w Lesie Lućmierskim* (§ 1 ust. 1 *Porozumienia*). Przedmiotowe

zadanie miało zostać wykonane w terminie do dnia 12 listopada 2021 r., z możliwością realizacji zadania etapami.

Do *Porozumienia* zostały zawarte następujące Aneksy:

- Aneks Nr 1 z dnia 9 września 2021 r.; zmiana w § 1 ust. 3 oraz w § 2 ust. 3, z uwagi na wydłużenie terminu realizacji zadania oraz terminu ostatecznego rozliczenia dotacji;
- Aneks Nr 2 z dnia 2 listopada 2021 r.; zmiana w § 1 ust. 2, z uwagi na zwiększenie kwoty dotacji;
- Aneks Nr 3 z dnia 26 listopada 2021 r.; zmiana w § 1 ust. 3, z uwagi na wydłużenie terminu realizacji zadania.

[dowód: akta kontroli, str. 90 - 91, 95, 100, 108 – 109, 532 - 534]

3. Na mocy Zarządzenia Nr VIII.33.21 Wójta Gminy Zgierz, z dnia 22 lutego 2021 r. w sprawie zmian budżetu Gminy Zgierz na rok 2021 dokonano:
 - zwiększenia w planie dochodów na rok 2021 w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 – *Cmentarze*, § 2020 – *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej* o kwotę 145 000,00 zł;
 - zwiększenia w planie wydatków na rok 2021 w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 – *Cmentarze*, § 4300 – *Zakup usług pozostałych* o kwotę 145 000,00 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 427 - 431]

4. W celu realizacji *Porozumienia*, w dniu 12 marca 2021 r., Gmina Zgierz zaprosiła do złożenia oferty cenowej na opracowanie dokumentacji projektowej dla zadania inwestycyjnego, objętego *Porozumieniem*. W odpowiedzi na zaproszenie, wpłynęły dwie oferty, z których Gmina Zgierz wybrała ofertę najkorzystniejszą pod względem ceny.

W dniu 7 kwietnia 2021 r. zawarta została Umowa Nr 75/WR/2021, pomiędzy Gminą Zgierz a wybranym Oferentem XXX⁵ na wykonanie przedmiotowej dokumentacji, na kwotę 22 140,00 zł. Termin realizacji ww. prac ustalono do dnia 11 czerwca 2021 r.

Do Umowy Nr 75/WR/2021 zostały zawarte następujące Aneksy:

⁵ Dane zanonimizowane

- Aneks nr 1, z dnia 9 czerwca 2021r., w zakresie przesunięcia zakończenia prac na 12 lipca 2021 r.;
- Aneks nr 2, z dnia 9 lipca 2021r., w zakresie przesunięcia zakończenia prac na 10 sierpnia 2021 r.

W dniu 10 sierpnia 2021 r. został sporządzony protokół odbioru ww. usługi i tego samego dnia Zleceniobiorca wystawił fakturę na kwotę 22 140,00 zł brutto, z 30 dniowym terminem płatności. W dniu 18 sierpnia 2021 r. Gmina Zgierz przedłożyła przedmiotową fakturę Oddziałowi Dziedzictwa Kulturowego i Ochrony Pamięci Narodowej ŁUW w Łodzi.

Płatność za fakturę nastąpiła 30 sierpnia 2021 r., co potwierdza dokument obciążeniowy nr 202108300100000000000000006291. Płatności dokonano ze środków pochodzących z:

- otrzymanej dotacji celowej, przekazanej przez dysponenta części 85/10 – województwo łódzkie, w kwocie 10 000,00 zł, która wpłynęła na rachunek dotacyjny Gminy Zgierz w dniu 26 sierpnia 2021 r. (dokument uznaniowy nr 202108260100000000000000002104),
- środków własnych Gminy Zgierz w kwocie 12 140,00 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 59 – 71, 85 – 89, 93 - 94, 196 – 197, 598 – 600, 657 - 658]

W związku z powyższym dokonano następujących przeniesień w planie wydatków budżetu Gminy Zgierz na rok 2021 w zakresie zadań własnych. Dokonano zwiększenia w planie wydatków na rok 2021 w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 – *Cmentarze*, § 4300 – *Zakup usług pozostałych*:

- na mocy Uchwały XXXII/354/21 Rady Gminy Zgierz z dnia 30 marca 2021 r., na kwotę 5 000,00 zł;
- na mocy Zarządzenia VIII.168.21 Wójta Gminy Zgierz z dnia 20 sierpnia 2021 r., na kwotę 7 140,00 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 247 – 249, 443 - 444]

5. Wartość szacunkowa zamówienia, określona na podstawie Kosztorysu Inwestorskiego, sporządzonego w lipcu 2021 r. w ramach dokumentacji projektowej, wynosząca 113 875,59 zł netto, tj. 140 066,97 zł brutto, została potwierdzona, w dniu 13 sierpnia 2021 r., przez pracownika merytorycznego *Zamawiającego*. W następstwie tego, Kierownik Referatu Infrastruktury i Rozwoju wystąpił w tym samym dniu z *wnioskiem o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej 20 000 zł netto i nie przekraczającej kwoty*

130 000 zł, (w oparciu o postanowienia *Regulaminu*) na realizację *Porozumienia*, który to wniosek, został w tej samej dacie zaakceptowany przez Wójta Gminy Zgierz.

Zespół kontrolerów ustalił, że wniosek został zatytułowany *Wniosek o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej kwoty 20 000 złotych netto i nie przekraczającej kwoty 130 000 złotych*. Zgodnie z treścią § 23 *Regulaminu* „*zamówienia publiczne, których wartość przekracza kwotę 80 000 złotych i nie przekracza 130 000 złotych netto udzielane są w trybie przetargu pisemnego.*”

Powyżej wskazaną, niespójność terminologiczną, pomiędzy *Regulaminem* a tytułem / nazwą wniosku należy uznać za uchybienie.

6. Ogłoszenie o przetargu pisemnym o wartości zamówienia nie przekraczającej 130 000 zł dla zadania określonego w *Porozumieniu*, zostało zamieszczone na stronie BIP Urzędu Gminy Zgierz dwukrotnie:

- w dniu 17 sierpnia 2021 r., z terminem składania ofert do dnia 24 sierpnia 2021 r. do godziny 10.00. Przetarg pisemny został unieważniony w dniu 25 sierpnia 2021 r., z powodu braku oferty;
- w dniu 31 sierpnia 2021 r., z terminem składania ofert do dnia 10 września 2021 r. do godziny 10.00, przedłużony następnie do dnia 14 września 2021 r. do godziny 10.00.

Ogłoszenia spełniały postanowienia *Regulaminu*.

[dowód: akta kontroli, str. 218 – 239, 677 - 724]

7. W odpowiedzi na ogłoszenie o przetargu pisemnym, w dniu 13 września 2021 r. wpłynęła oferta przedsiębiorcy YYY⁶ (jedyna oferta), na kwotę 159 349,59 zł netto tj. 196 000,00 zł brutto. W dniu 14 września 2021 r. przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu pisemnego w oparciu o *Regulamin*, w wyniku którego przyjęto złożoną ofertę. Komisja Przetargowa orzekła, że oferta spełnia Istotne Warunki Zamówienia oraz zawiera najniższą cenę, dlatego zarekomendowano jej wybór. Następnie sporządzono *Protokół z postępowania o udzielenie zamówienia o wartości nieprzekraczającej kwoty 130 000 złotych*, który został, w dniu 30 września 2021 r., zatwierdzony przez Wójta Gminy Zgierz.

Tego samego dnia, tj. 30 września 2021 r., została także opublikowana na stronie BIP Urzędu Gminy Zgierz informacja o wyborze najkorzystniejszej oferty w opisanym powyżej przetargu oraz zawarta Umowa Nr 185/WR/2021, zwana dalej *Umową*, pomiędzy

⁶ Dane zanonimizowane

Gminą Zgierz reprezentowaną przez Wójta Gminy Zgierz, zwanego dalej *Zamawiającym*, a firmą YYY⁷, zwaną dalej *Wykonawcą*.

Znany jest kontrolerom fakt, iż Ogłoszenie o przetargu pisemnym oraz Istotne Warunki Zamówienia tworzone były w oparciu o szacunkową wartość zamówienia (Kosztorys Inwestorski), która wynosiła 113 875,59 zł netto, jednakże w momencie otrzymania oferty na kwotę znacznie przewyższającą wartość szacowaną zamówienia i jednocześnie przekraczającą próg stosowania przepisów Ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, dalej *Ustawa Pzp*⁸, określony w jej art. 2 ust. 1 pkt 1), jednostka kontrolowana winna była co najmniej przeanalizować otrzymany szacunek. Dysponowała wszak stosowanymi narzędziami, określonymi w § 26 ust. 12 pkt 4) *Regulaminy*; ewentualnie w § 26 ust. 12 pkt 3) - jeżeli zachodziły okoliczności faktyczne wypełniające hipotezę tego przepisu.

Zgodnie z treścią opinii Urzędu Zamówień Publicznych „w sytuacji, gdy cena oferty złożonej w prowadzonym postępowaniu przekracza wartość zobowiązującą zamawiającego do stosowania ustawy Pzp, mimo iż ustalona przez niego szacunkowa wartość zamówienia uprawniała go do udzielenia zamówienia bez obowiązku stosowania ustawy, należy przeanalizować rzetelność dokonanego szacunku.”⁹ I dalej „Podkreślenia wymaga fakt, że w przypadku, gdy zamawiający na podstawie wadliwego oszacowania dokona wyboru procedury, do której nie był uprawniony, może zachodzić konieczność unieważnienia prowadzonego postępowania.”¹⁰

Sytuacja, kiedy cena oferty znacznie odbiega od wartości szacunkowej zamówienia (w kontrolowanym przypadku wyższej o **39,93%** tj. **45 974,00 zł netto**) wskazuje na niedochowanie należytej staranności - określonej z uwzględnieniem zawodowego charakteru działalności jednostki kontrolowanej - przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia, skutkując tym samym niezastosowaniem właściwego trybu postępowania, a więc naruszeniem art. 28 oraz art. 29 *Ustawy Pzp* w zw. z art. 2 ust. 1, art. 44 ust. 4 *ustawy o finansach* oraz art. 17 ust. 1b pkt 1) *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenia dyscypliny finansów publicznych*¹¹, w postaci udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu bez przeprowadzenia postępowania w trybie określonym w przepisach *Ustawy Pzp*.

⁷ Dane zanonimizowane

⁸ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.)

⁹ Opinia Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 19 lutego 2024 r. DP.O.022.712.2023. AŚ, KW- 505/24

¹⁰ Opinia Urzędu Zamówień Publicznych, jw.

¹¹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 104)

Nie zostały podjęte żadne dodatkowe działania po stronie *Zamawiającego* (po otrzymaniu oferty w przetargu pisemnym), pozwalające na wykazanie, iż do zarzucanego niedochowania należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia nie doszło. Należy mieć na uwadze, że „za ustalenie wartości zamówienia odpowiedzialny jest zawsze zamawiający. Oznacza to, że zamawiający nie jest związany wyceną przedstawioną przez podmioty zewnętrzne. Otrzymane kalkulacje, wyceny itp. mają zawsze charakter informacyjny i w zamierzeniu mają stanowić wyłącznie źródło informacji dla zamawiającego. Zważywszy, że ustalenie wartości zamówienia jest jedną z najistotniejszych czynności poprzedzających wszczęcie postępowania o udzielenie zamówienia, na zamawiającym ciąży obowiązek związane z pisemnym udokumentowaniem podstaw ustalenia wartości zamówienia.”¹² Należyta staranność oznacza zachowanie oparte na szerokiej analizie otrzymanego materiału i wniosków z niej wynikających, z wykorzystaniem wiedzy i doświadczenia, w taki sposób aby nie było wątpliwości co do prawidłowości szacowania. Nie mamy w analizowanym przypadku do czynienia z jednostką nie mającą doświadczenia w obszarze zamówień publicznych.

W opinii kontrolerów, opartej na opisanym powyżej stanie faktycznym i otrzymanych dokumentach, sposób działania jednostki kontrolowanej narusza kryterium rzetelności, które to kryterium należy odnieść do szerokiej perspektywy, opartej nie tylko na porządku prawnym, ale także na zaufaniu społecznym do organów władzy publicznej, co tym samym zwiększa ciężar gatunkowy odpowiedzialności i rzetelności przy realizacji zleconych jednostce działań. Podobne działania, tworzą wątpliwą prawnie praktykę, która stosowana powszechnie może zagrozić bezpieczeństwu interesu publicznego, a tym samym nie może zostać uznana za spełniającą owo kryterium.

W ocenie zespołu kontrolerów są to okoliczności wskazujące na naruszenie dyscypliny finansów publicznych polegające na: udzieleniu *zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie lub procedurze, określonych w przepisach o zamówieniach publicznych*, tj. czyn określony w art. 17 ust. 1b pkt 1) ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, w zw. z art. 17 ust. 1 pkt 2) tej ustawy.

[dowód: akta kontroli, str. 101 – 106, 726 – 741, 750 – 755, 765 - 772]

8. Kierownik jednostki kontrolowanej, w odpowiedzi na pisma kierownika zespołu kontrolerów o złożenie pisemnych wyjaśnień dotyczących sytuacji opisanej powyżej, pismami z dnia 4 września 2023 r. oraz z 13 września 2023 r., wyjaśniła m.in.:

¹² Opinia Urzędu Zamówień Publicznych, j.w.

„Podstawą wszczęcia każdego postępowania jest ustalenie przez zamawiającego wartości szacunkowej zamówienia dokonanego z należytą starannością. (...) Stwierdzić należy, iż niewątpliwie Zamawiający, który dokonał ustalenia wartości szacunkowej z należytą starannością, nie ma żadnego wpływu na treść ofert cenowych. Decydujące znaczenie dla wyboru odpowiedniego trybu postępowania mają czynności podjęte przez zamawiającego celem ustalenia wartości zamówienia.” I dalej „W konsekwencji oznacza to, że ustalenie wartości szacunkowej decyduje o sposobie udzielenia zamówienia publicznego na podstawie ustawy Pzp, a czasem w trybie pozaustawowym. (...) Wyliczenie wartości zamówienia z należytą starannością oznacza, że nawet gdy pojawią się oferty, które przekroczą progi kwotowe oznaczone w ustawie Pzp, to fakt ten pozostaje bez wpływu na dalszy tok działań zamawiającego.”

W ocenie zespołu kontrolerów, wyjaśnienia Wójta Gminy Zgierz dowodzą błędnej interpretacji treści art. 28 *Ustawy Pzp* bądź braku dostrzeżenia, w stopniu dostatecznym, jego ważkości, jako determinującej kolejne etapy przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, a w konsekwencji jego prawidłowość.¹³ Zwrócenie się do podmiotu zewnętrznego o sporządzenie Kosztorysu Inwestorskiego, a następnie przeprowadzenie postępowania w oparciu o tenże, bez uwzględnienia okoliczności przeprowadzanego przetargu pisemnego, nie może zostać uznane jako zachowanie wyczerpujące znamiona należytej staranności (patrz: stanowisko zespołu Kontrolerów w pkt 7 *Wystąpienia Pokontrolnego*).

„Z uniknięciem stosowania przepisów ustawy Pzp mamy do czynienia zarówno wtedy, gdy zamawiający nie stosuje ich wcale, jak i wtedy, gdy zastosuje przepisy łagodniejsze niż wynikałoby to z prawidłowo ustalonej wartości zamówienia. Efektem zaniżenia wartości zamówienia lub błędnego wyboru sposobu obliczania wartości zamówienia może być przykładowo nieobjęcie zamówienia reżimem ustawy Pzp, pomimo iż prawidłowo ustalona wartość zamówienia przekracza kwotę 130 000 złotych.”¹⁴

[dowód: akta kontroli, str. 784- 785, 795-799, 838 – 839, 842 - 848]

9. Na mocy Uchwały Nr XXXIX/430/21 Rady Gminy Zgierz z dnia 29 września 2021 r. w sprawie przeniesień w planie wydatków budżetu Gminy Zgierz na rok 2021 w zakresie zadań własnych dokonano zwiększenia w planie wydatków na rok 2021 w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 – *Cmentarze*, § 4300 – *Zakup usług pozostałych – nagrobek w Lesie Lućmierskim* o kwotę **70 000,00 zł**.

¹³ Patrz: Uchwała KIO z 7 maja 2019 r., Sygn. akt KIO/KD 37/19, Urząd Zamówień Publicznych

¹⁴ Opinia Urzędu Zamówień Publicznych, jw.

[dowód: akta kontroli, str. 441 - 442]

10. W dniu 04 października 2021 r. Wójt Gminy Zgierz zwróciła się z wnioskiem o zwiększenie kwoty dotacji o **30 000 zł**, z uwagi na wysokość przyjętej oferty, przekraczającej kwotę dotacji określonej *Porozumieniem*. Decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 14 października 2021 r. dotacja została zwiększona o wnioskowaną kwotę (Aneks Nr 2 do *Porozumienia*).

W opinii zespołu kontrolerów, zastrzeżenie budzi także kwestia przyjęcia oferty przekraczającej wartość środków, które jednostka kontrolowana zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, a więc kwoty 150 000 zł brutto. Zamawiający może wybrać ofertę przekraczającą kwotę, którą zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia, jednakże wówczas gdy dysponuje środkami umożliwiającymi zwiększenie tej kwoty.¹⁵ W tym przypadku Gmina w chwili wyboru oferty a nawet podpisywania umowy z *Wykonawcą* nie dysponowała potrzebną kwotą – wskazuje na to kolejność czynności podjętych przez jednostkę kontrolowaną, która przedstawia się następująco:

- 30 września 2021 r. Gmina podpisała umowę z *Wykonawcą*, akceptując tym samym oferowaną cenę,
- 04 października 2021 r. zwróciła się z wnioskiem do Wojewody o zwiększenie kwoty dotacji o 30 000 zł,
- 14 października 2021 r. otrzymała potwierdzenie przyznania wnioskowanej kwoty,
- 02 listopada 2021 r. został podpisany stosowny Aneks do *Porozumienia*, zwiększający kwotę dotacji.

Zawarcie umowy z *Wykonawcą* powinno nastąpić dopiero po otrzymaniu potwierdzenia zwiększenia dotacji, a więc po 14 października 2021 r. W tej sytuacji, opierając się na stanie faktycznym i dostarczonych przez jednostkę kontrolowaną dokumentach, nie mamy potwierdzenia, że na dzień wyboru najkorzystniejszej oferty, a więc na dzień 30 września 2021 r. Gmina Zgierz dysponowała środkami pozwalającymi na wywiązanie się z Umowy zawartej z *Wykonawcą* bez zwiększenia kwoty dotacji, a więc *de iure* jednostka kontrolowana powinna była unieważnić przetarg, na podstawie § 26 ust. 12 pkt 3) *Regulaminu*.

Zamawiający podejmując decyzję o zwiększeniu kwoty do ceny najkorzystniejszej oferty powinien mieć także na uwadze celowość i efektywność gospodarowania środkami publicznymi, tak aby nie narazić się na zarzut niegospodarnego nimi zarządzania. Mając na

¹⁵ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 ze zm.)

uwadze art. 44 ust. 3 pkt 1 *ustawy o finansach*, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny.

Powyższe należy zakwalifikować jako nieprawidłowość, za którą odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki.

[dowód: akta kontroli, str. 95 – 100, 678-679]

11. Na mocy Zarządzenia Nr VIII/204/21 Wójta Gminy Zgierz z dnia 22 października 2021 r. w sprawie zmian w budżecie Gminy Zgierz na rok 2021 w zakresie zadań własnych, zleconych i powierzonych dokonano:

- zwiększenia w planie dochodów na rok 2021 w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 – *Cmentarze*, § 2020 – *Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji państwowej* o kwotę 30 000,00 zł;
- zwiększenia w planie wydatków na rok 2021 w dziale 710 – *Działalność usługowa*, rozdziale 71035 – *Cmentarze*, § 4300 – *Zakup usług pozostałych – sprawowanie opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi – nagrobek w Lesie Lućmierskim – Urząd* o kwotę 30 000,00 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 250 - 254]

12. 10 grudnia 2021 r. zostało przekazane przez Zastępcę Wójta Gminy Zgierz rozliczenie z wykonania przedmiotu zadania określonego *Porozumieniem*, wraz z wymaganymi załącznikami, na podstawie którego zostały przekazane Gminie Zgierz środki finansowe w wysokości 165 000,00 zł. Środki te wpłynęły na rachunek dotacyjny Gminy w dniu 13 grudnia 2021 r. (dokument uznaniowy nr 20211214501000000000000002910).

W dniu 15 grudnia 2021 r. Gmina dokonała zapłaty za fakturę FV 58/12/2021 do umowy 185/WR/2021 (dokument obciążeniowy nr 2021121501000000000000006937), na kwotę 196 000,00 zł, ze środków:

- z otrzymanej dotacji celowej, w kwocie 165 000,00 zł,
- własnych, w kwocie 31 000,00 zł.

[dowód: akta kontroli, str. 112, 122 – 127, 198, 208]

13. Wpływ dotacji ujęto w ewidencji księgowej Organu po stronie Ma konta 901-1-234 - *Dochody budżetowe - Dotacje i subwencje - Dotacje ŁUW- groby i cmentarze* (§ 2020) w korespondencji ze stroną Wn konta 133-1-234 *Rachunek Budżetu - Rachunek Podstawowy Organ - Dotacje i subwencje -Dotacje ŁUW- groby i cmentarze* (§ 4300).

Przekazanie środków pochodzących z dotacji celowej na rachunek Urzędu Gminy Zgierz zaewidencjonowano po stronie Ma konta 133-1-234 - *Rachunek Budżetu -Rachunek podstawowy organ - Dotacje i subwencje -Dotacje ŁUW- groby i cmentarze* w korespondencji ze stroną Wn konta 223-5-235 – *Rozliczenia wydatków budżetowych - Dotacje ŁUW- groby i cmentarze*.

Następnie zaewidencjonowano środki z dotacji na rachunku Urzędu Gminy Zgierz po stronie Wn konta 130-1-234 – *Rachunek bieżący jednostki - Dochody budżetowe jednostki - Dotacje ŁUW- groby i cmentarze* w korespondencji ze stroną Ma konta 223-1-234 – *Rozliczenia wydatków budżetowych - Rozliczenia wydatków bieżących budżetu - Dotacje ŁUW - groby i cmentarze*.

Poddane kontroli dowody finansowo-księgowo oraz zapisy w ewidencji księgowej jednostki kontrolowanej pozwalają na stwierdzenie, że Gmina Zgierz prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową środków otrzymanych z dotacji oraz wydatków dokonywanych z tych środków. Środki te zostały prawidłowo zaewidencjonowane w urządzeniach księgowych. Zobowiązania dotyczące realizacji zadania powierzonego *Porozumieniem*, zostały uregulowane zgodnie ze wskazanymi terminami.

Zespół Kontrolerów stwierdza, że środki z dotacji celowej zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a wydatki zostały ujęte we właściwych paragrafach klasyfikacji budżetowej.

[dowód: akta kontroli, str. 86 – 89, 122 – 127, 196 – 198, 200 – 215, 532 – 534, 792]

14. Gmina Zgierz dotrzymała terminów określonych *Porozumieniem*, w zakresie:

- wykonania zadania, do dnia 06 grudnia 2021 r.,
- wykorzystania dotacji, do dnia 15 grudnia 2021 r.,
- ostatecznego rozliczenia dotacji, do dnia 31 grudnia 2021 r.

[dowód: akta kontroli, str. 86 – 91, 101 – 106, 109, 122 – 129, 197, 208, 775, 793, 800 – 803]

15. Otrzymałą dotację celową ujęto w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2021 w dziale 710, rozdziale 71035, § 2020 w kwocie 175 000,00 zł.

Otrzymałą dotację celową ujęto w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy: od początku roku do dnia 31 grudnia roku 2021 w dziale 710, rozdziale 71035, § 4300 w kolumnie

wydatki wykonane w kwocie 224 167,00 zł (kwota 175 000,00 zł – środki z dotacji celowej, 49 167,00 zł – środki własne gminy)

[dowód: akta kontroli, str. 492 – 514, 808 – 819]

16. Gmina Zgierz uzyskała przychód z tytułu oprocentowania rachunku bankowego dotacji, w wysokości 0,54 zł. Zwrotu uzyskanego przychodu dokonała jednak dopiero w dniu 07 września 2023 r.

Na podstawie § 2 ust. 3 Porozumienia ustalono, iż ostateczne rozliczenie dotacji nastąpi do dnia 3 grudnia 2021 r. Anekssem Nr 1 zostały wprowadzone do Porozumienia zmiany, między innymi dotyczące terminu ostatecznego rozliczenia dotacji, ustalające ten termin do 31 grudnia 2021 r. § 3 ust. 1 rzeczonoego Porozumienia ustalał z kolei, iż przychody i odsetki od przyznanej dotacji podlegają zwrotowi na rachunek bieżący dysponenta części budżetowej 85/10 województwo łódzkie. W tej sytuacji odsetki należało zwrócić do dnia ostatecznego rozliczenia dotacji, gdyż zwrot wszelkich przychodów i odsetek od przekazanej dotacji mieści się w zakresie ostatecznego rozliczenia dotacji. Gmina dokonała ostatecznego rozliczenia dotacji pismem SP.041.16.2020, z dnia 10 grudnia 2021 r. i w tej dacie powinien nastąpić zwrot przychodu z tytułu oprocentowania rachunku bankowego dotacji, lecz nie później niż do dnia do 31 grudnia 2021 r.

Powyższe należy zakwalifikować jako nieprawidłowość, za którą odpowiedzialność ponosi kierownik jednostki.

[dowód: akta kontroli, str. 835 - 836]

Wójt Gminy Zgierz (kierownik jednostki kontrolowanej) pismem z dnia 14 marca 2024 r. złożył wniosek o *przedłużenie do dnia 3 kwietnia 2024 r. terminu na złożenie umotywowanych zastrzeżeń do Projektu wystąpienia pokontrolnego z kontroli przeprowadzonej w Gminie Zgierz w zakresie prawidłowości wykorzystania dotacji celowej udzielonej z budżetu państwa i przekazanej w 2021 r. w dziale 710, rozdziale 71035, § 2020 na realizację powierzonych zadań dotyczących utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, uzasadniając do w następujący sposób, cyt.: „koniecznością uzupełnienia informacji i zgromadzeniem dokumentów z wielu komórek merytorycznych, ich scaleniem oraz koniecznością przeprowadzenia pogłębionej analizy.”*

Stosownie do postanowień art. 40 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁶ Wojewoda Łódzki (kierownik jednostki kontrolującej) przedłużył na czas oznaczony, tj.

¹⁶ Patrz przypis 1.

do dnia 03 kwietnia 2024 r., termin na zgłoszenie umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 marca 2024 r. znak FB-IV.431.2.2023.

W dniu 2 kwietnia 2024 r. za pośrednictwem platformy e-PUAP wpłynęły do Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi wniesione przez Wójta Gminy Zgierz pisemne umotywowane zastrzeżenia z dnia 2 kwietnia 2024 r. do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 marca 2024 r. znak FB-IV.431.2.2023.

Zastrzeżenia kierownika jednostki kontrolowanej (Wójta Gminy Zgierz) odnosiły się do ustaleń kontroli w częściach dotyczących stwierdzonych przez zespół kontrolerów uchybień i nieprawidłowości. W związku z nimi kierownik jednostki kontrolowanej wniósł o:

- 1) *Zmianę oceny szczegółowej w punkcie 5 ustaleń kontroli, ponieważ Zamawiający nie zgadza się z uznaniem przez kontrolerów za uchybienie niespójności terminologicznej pomiędzy Regulaminem a tytułem/nazwą Wniosku o udzielenie zamówienia publicznego. (...).*
- 2) *Zmianę oceny szczegółowej w punkcie 7 i 8, ponieważ Zamawiający nie zgadza się z zarzutem niedochowania należytej staranności oraz naruszeniem kryterium rzetelności przy ustalaniu wartości szacunkowej zamówienia. (...).*
- 3) *Zmianę oceny szczegółowej w punkcie 10 ustaleń kontroli, ponieważ Gmina Zgierz w chwili wyboru ofert, jak i podpisania umowy z Wykonawcą dysponowała środkami na sfinansowanie zadania. (...).*
- 4) *Zmianę oceny szczegółowej w punkcie 16 ustaleń kontroli, ponieważ w § 3 pkt 1 Porozumienia nie wskazano terminu do zwrotu przychodu z tytułu oprocentowania rachunku bankowego dotacji. (...).*

Kierownik komórki do spraw kontroli (Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi) zawiadomił kierownika jednostki kontrolowanej (Wójta Gminy Zgierz) pismem z dnia 3 czerwca 2024 r. znak FB-IV.431.2.2023, że zastrzeżenia zgłoszone do projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 8 marca 2024 r. przy piśmie z dnia 2 kwietnia 2024 r. zostały **oddalone** (art. 42 ust. 2 pkt 2 i art. 45 ust.1 ustawy o kontroli w administracji rządowej¹⁷).

Pismem z dnia 3 czerwca 2024 r. poinformowano kierownika jednostki kontrolowanej, że stosownie do uregulowań zawartych w art. 46 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r.

¹⁷ Patrz przypis 1

o kontroli w administracji rządowej¹⁸, w przypadku *niewzględnienia wszystkich zastrzeżeń sporządza się wystąpienie pokontrolne obejmujące treść projektu wystąpienia pokontrolnego (...), stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli wobec oddalonych zastrzeżeń.*

W związku z ustaleniami dokonanymi w toku przeprowadzonej kontroli przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, uprzejmie proszę Panią Wójt o:

- 1) wyeliminowanie niespójności terminologicznej, pomiędzy Regulaminem udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Zgierz¹⁹ a tytułem / nazwą wniosku *o udzielenie zamówienia publicznego.*

W § 23 Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Zgierz wskazano, że *„zamówienia publiczne, których wartość przekracza kwotę 80 000 złotych i nie przekracza 130 000 złotych netto udzielane są w trybie przetargu pisemnego.* Natomiast w treści § 24 ust. 1. postanowiono, że *„Komórka organizacyjna występuje do Wójta Gminy Zgierz z wnioskiem o udzielenie zamówienia, którego wzór stanowi Załącznik Nr 3 do niniejszego regulaminu”*

Tytuł / nazwa wniosku o udzielenie zamówienia, którego wzór stanowi Załącznik Nr 3 do Regulaminu brzmi: *„WNIOSEK o udzielenie zamówienia publicznego o wartości powyżej kwoty 20 000 złotych i nie przekraczającej kwoty 80 000 złotych”*,

- 2) dokonywania czynności szacowania zamówienia z należytą starannością, z uwzględnieniem zawodowego charakteru działalności jednostki kontrolowanej (niezależnie od tego, czy jednostka kontrolowana dokonuje takiego szacowania samodzielnie czy też zleca tę czynność podmiotowi zewnętrznemu), w szczególności w przypadkach, gdy może to doprowadzić do niezastosowania odpowiedniego trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, z pominięciem przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych²⁰,
- 3) przestrzegania postanowień art. 44 ust. 3 pkt 1 *ustawy o finansach*, tak by wydatki publiczne dokonywane były w sposób celowy i oszczędny,
- 4) dokonywania zwrotu odsetek²¹ (tj. przychodów z tytułu oprocentowania rachunku bankowego dotacji) na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej 85/10 województwo łódzkie, w terminie do dnia ostatecznego rozliczenia dotacji, chyba że w umowie/porozumieniu został określony termin szczególny dokonania zwrotu.

¹⁸ Patrz przypis 1

¹⁹ Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr VIII/9/21 Wójta Gminy Zgierz z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Urzędzie Gminy Zgierz

²⁰ Patrz przypis 15

²¹ Patrz art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.)

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, a także podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia proszę powiadomić Wojewodę Łódzkiego w terminie 30 dni od daty otrzymania wystąpienia.

Jednocześnie informuję, iż stosownie do zapisów art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²² od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY ŁÓDZKIEGO

Anna Rośniak
Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu
(podpisano elektronicznie)

²² Patrz przypis 1.