

Łódź, dnia 3 października 2018 r.

DOA-BAK-I.1711.14.2018

Pan  
Grzegorz Misiorny  
Dyrektor  
Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi

Pani  
Agata Król  
p.o. Dyrektora  
Centrum Usług Wspólnych w Łodzi

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu Miasta Łodzi działając na podstawie przepisów zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli, w związku z zakończeniem czynności kontrolnych, udokumentowanych w protokole kontroli Nr DOA-BAK-I.1711.14.2018, podpisanym w dniu 13 czerwca 2018 r., przekazuję Pani Dyrektor/Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

### **I. DANE IDENTYFIKACYJNE KONTROLI**

Temat kontroli:

Gospodarka finansowa

Kontrolerzy:

Krystyna Stawasz, Beata Rogalska-Jarosz i Sylwester Przybył — inspektorzy w Oddziale Kontroli w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji UMŁ.

Upoważnienie nr DOA-BAK-III.077.20.2018 z dnia 14.02.2018 r.

Jednostka kontrolowana:

Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi, ul. Piotrkowska 173, zwany w dalszej części protokołu *ZDiT* lub *jednostką*.

### Kierownik jednostki kontrolowanej:

Pan Grzegorz Misiorny zatrudniony na czas nieokreślony na stanowisku dyrektora od dnia 08.11.2016 r., na podstawie art. 30 ust 1 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup> w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych<sup>2</sup> (pismo z dnia 07.11.2016 r. znak: DPr-BZK-II.2120.75.2016).

### Osoba odpowiedzialna za prowadzenie rachunkowości:

Obsługę administracyjną, rachunkową, finansową, ekonomiczną i kadrowo – płacową zapewnia jednostce Centrum Usług Wspólnych w Łodzi (dalej: CUW).

Realizację zadań głównego księgowego ZDiT zgodnie z § 8 Regulaminu organizacyjnego obowiązującego w jednostce powierzono dyrektorowi Centrum Usług Wspólnych w Łodzi (dalej: CUW)

Dyrektorzy CUW pełniący obowiązki głównych księgowych ZDiT spełniali wymogi art. 54 ustawy o finansach publicznych<sup>3</sup>.

### Okres objęty kontrolą:

Od dnia 01.01.2017 r. do dnia 31.12.2017 r.

## **II. OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI**

Na ocenę działalności w kontrolowanym zakresie złożyły się działania realizowane przez Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi oraz działania, których realizację powierzono na podstawie uchwały nr XXVII/688/16 Rady Miejskiej z dnia 30.03.2016 r. Centrum Usług Wspólnych w Łodzi.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości w obszarach rachunkowości, sprawozdawczości oraz windykacji należności, które wchodziły w zakres obsługi realizowanej przez CUW. Ustalone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: wykazywania w sprawozdaniach finansowych i budżetowych kwot niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, a także przeprowadzania inwentaryzacji aktywów i pasywów dla celów bilansowych. Nieprawidłowości dotyczyły również skuteczności działań windykacyjnych oraz sposobu naliczania odsetek od należności przeterminowanych. Ponadto stwierdzono, że dowodom księgowym nie nadawano numerów identyfikacyjnych pozwalających na ich powiązanie z zapisami w dzienniku, natomiast ksiąg rachunkowych nie oznaczano nazwą jednostki.

Za pozytywne należy uznać opracowanie i wdrożenie wewnętrznych aktów prawnych w zakresie gospodarki finansowej. Zapisy w dziennikach były kolejno numerowane w okresie roku obrotowego, a sumy zapisów, czyli obroty liczone w sposób ciągły. Za każdy okres sprawozdawczy uzgadniano obroty z dzienników częściowych z obrotami zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej (*TB-01*). W zakresie prawidłowości regulowania

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 08.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 902).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).

zobowiązań ustalono, że zaliczki na podatek dochodowy oraz składki ZUS uregulowano terminowo w kwotach wynikających ze złożonych deklaracji.

Pomimo wypracowania i wdrożenia przez ZDiT procedur określających sposób i tryb zawierania umów oraz zasad ich rozliczania w ramach zamówień publicznych w jednym z przypadków kontrola wykazała niewystarczający sposób monitorowania i egzekwowania realizacji postanowień zawartej umowy skutkujący narażeniem ZDiT na nieuzasadniony wydatek. Kontrolujący wskazali również na nieprawidłowości wynikające z przyjęcia w Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości nadmiernej ilości egzemplarzy umów na prawach oryginału przechowywanych w jednostce.

### **III. OPIS USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO**

#### **1. Opis statusu jednostki**

Zarząd Dróg i Transportu jest jednostką organizacyjną Miasta Łodzi działającą w formie jednostki budżetowej.

Przedmiotem działalności Zarządu Dróg i Transportu jest w imieniu Prezydenta Miasta Łodzi jest:

- wykonywanie, obowiązków zarządcy dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych, zwanych dalej drogami publicznymi w granicach administracyjnych miasta Łodzi oraz zarządcy terenu w zakresie dróg wewnętrznych zlokalizowanych na terenach zarządzanych przez Miasto Łódź, przekazanych do zarządu jednostce, w szczególności: planowanie, budowa, przebudowa i remonty dróg, oraz utrzymanie i ochrona dróg i drogowych obiektów inżynierskich w rozumieniu ustawy z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych, z wyłączeniem obowiązków utrzymania czystości i porządku na drogach, utrzymania zieleni przydrożnej oraz zadań zarządcy dróg związanych z ochroną środowiska,
- wykonywanie zadań zarządcy dróg publicznych i wewnętrznych, o których mowa w pkt 1, wynikających z ustawy z dnia 20.06.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym,
- wykonywanie zadań organizatora publicznego transportu zbiorowego,
- wydawanie zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym,
- inicjowanie i realizacja zadań własnych gminy w zakresie publicznego transportu zbiorowego obejmujących budowę, przebudowę, rozbudowę, modernizację i remonty obiektów i urządzeń związanych z funkcjonowaniem publicznego transportu zbiorowego, w szczególności przystanków komunikacyjnych, dworców i innych obiektów służących pasażerom, w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Podstawą gospodarki finansowej ZDiT jest roczny plan finansowy jednostki.

Jednostka swoją działalność prowadzi na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o rachunkowości<sup>4</sup>, ustawy o finansach publicznych oraz statutu Zarządu Dróg i Transportu<sup>5</sup> i Regulaminu organizacyjnego Zarządu Dróg i Transportu.

## **2. Ustalony stan faktyczny**

### **2.1. Wewnętrzne akty prawne w zakresie gospodarki finansowej obowiązujące w ZDiT w okresie kontrolowanym**

#### Ustalenia pozytywne:

W ZDiT opracowano i wdrożono podstawowe wewnętrzne akty prawne w zakresie gospodarki finansowej.

#### Ustalenia negatywne:

Dokument *Zasady (polityka) rachunkowości dla Centrum Usług Wspólnych i jednostek obsługiwanych* nie został zaktualizowany zgodnie ze zmianami wprowadzonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych (...) <sup>6</sup> oraz zawierał zapisy niespójne z faktycznie prowadzoną ewidencją księgową, polegające na tym, że w zakładowym planie kont zawarto konta, które zgodnie z wprowadzonymi w 2016 r. zmianami ustawy o rachunkowości oraz nowelizacją rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 02.11.2015 r. przestały funkcjonować, tj.: konto 770 *Zyski nadzwyczajne* i konto 771 *Straty nadzwyczajne*.

Ponadto w jednostce stosowano konto 861 *Pomocnicze*, którego nie zawarto i nie opisano w zakładowym planie kont.

Z uwagi na podjęte przez ZDiT działania naprawcze opisane w piśmie znak: ZDiT-DSA.072.11.2018 z dnia 28.05.2018 r. odstępuję od wydania zaleceń pokontrolnych w tym zakresie.

### **2.2. System ewidencji księgowej**

#### Ustalenia pozytywne:

1) Zestawienie obrotów dzienników częściowych podlegało uzgodnieniu, za każdy okres sprawozdawczy i narastająco od początku roku obrotowego, z obrotami

---

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz.2342 ze zm..).

<sup>5</sup> Uchwała nr LVIII/1218/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 06.03.2013 r. r. w sprawie nadania statutu jednostce budżetowej o nazwie Zarząd Dróg i Transportu.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 05.07.2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 760 ze zm.).

zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej (*TB-01*). Zapisy w dzienniku były kolejno numerowane w okresie roku obrotowego, a sumy zapisów, czyli obroty liczone w sposób ciągły. Numery pozycji dziennika tworzone były automatycznie przez program finansowo – księgowy

- 2) *TB-01 – Zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej* sporządzane były na koniec każdego miesiąca i zawierały: symbole i nazwy kont, bilans otwarcia, obroty w danym okresie i narastająco od początku roku obrotowego łącznie z bilansem otwarcia oraz salda i *per saldo* na koniec okresu sprawozdawczego. Salda oraz obroty na koncie syntetycznym uzyskiwane były automatycznie, poprzez sumowanie obrotów kont analitycznych. Powyższy system zapewnił zgodność obrotów na kontach syntetycznych z sumą obrotów na kontach analitycznych. Salda i obroty wykazane w zestawieniach były zsumowane i zgodne z sumą obrotów dzienników częściowych, powyższe spełniało wymogi art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

#### Ustalenia negatywne:

- 1) W systemie rachunkowości jednostki nie generowano dokumentu o nazwie Księga główna, co nie spełnia wymogów art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości. Brak wyodrębnienia księgi głównej przedstawiającej zaewidencjonowanie w sposób uporządkowany operacji gospodarczych zgodnie z ich treścią ekonomiczną na kontach księgowych z zachowaniem zasady podwójnego zapisu (tj. w ujęciu systematycznym) narusza zapisy art. 4 ust. 3 pkt 2 ustawy o rachunkowości oraz znacznie utrudnia kontrolę prawidłowości dokonanych zapisów na kontach korespondujących ze sobą.  
Z uwagi na podjęte przez ZDiT działania naprawcze opisane w piśmie znak: ZDiT-DSA.072.11.2018 z dnia 28.05.2018 r. odstępuję od wydania zaleceń pokontrolnych w tym zakresie.
- 2) Numery pozycji dziennika tworzone były automatycznie przez program finansowo – księgowy, jednakże dowodom księgowym nadawano numery identyfikacyjne bez powiązania z zapisami w dzienniku, występowała rozbieżność pomiędzy numeracją w dzienniku, a numeracją dowodów księgowych w zbiorze dokumentów. W związku z powyższym utrudnione było jednoznaczne powiązanie dowodów źródłowych z zapisami w rejestrach cząstkowych (dziennikach), co nie spełniało wymogów art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
- 3) Okazane do kontroli wydruki ksiąg rachunkowych wygenerowane z modułu *Ewka* nie były trwale oznaczone nazwą jednostki (pełną lub skróconą), dla której zostały sporządzone, co nie spełniało wymogów art. 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości.
- 4) Dowody księgowe *Polecenie księgowania (PK)* stosowano do każdego zapisu wprowadzonego do ksiąg rachunkowych, pomimo że w dokumentacji jednostki znajdowały się dowody źródłowe. Ewidencjonowanie wszystkich zapisów na podstawie dowodów *PK* było niezgodne z ich przeznaczeniem oraz elementarnymi zasadami wynikającymi z art. 20 oraz 21 ustawy o rachunkowości oraz wymogami

określonymi w § 2 ust. 1 *Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla ZDiT*.

- 5) Ewidencję syntetyczną i analityczną środków trwałych w ewidencji księgowej oraz ewidencję inwentarzową środków trwałych powierzono pracownikowi CUW, który jednocześnie dokonywał weryfikacji stanu ksiąg, co nie zapewniało należytej ochrony zasobów i naruszało art. 68 ustawy o finansach publicznych.
- 6) W jednostce stosowano metodę naliczania odsetek od należności przeterminowanych wyłącznie na koniec roku i wyłącznie przeterminowanych powyżej 365 dni, zamiast naliczać odsetki od wszystkich przeterminowanych należności, nie później niż na koniec każdego kwartału zgodnie z zapisami w art. 40 ust 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
- 7) Koszty z tytułu wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń ujmowano w księgach rachunkowych jednostki w miesiącu, którego dotyczyły (tj. niezgodnie z zasadą memoriałową), lecz w miesiącu, w którym dokonano wypłaty wynagrodzeń (zasada kasowa). Działanie takie naruszało przepis art. 20 ust 1 ustawy o rachunkowości.
- 8) Wyciągi bankowe okazane do kontroli dokumentujące obroty bezgotówkowe w jednostce nie zawierały informacji o sposobie ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacji), jak również nie dołączano do nich innych dokumentów zawierających taką informację, co nie spełniało wymogów art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości oraz utrudniało weryfikację dokonanych zapisów.

### 2.3. Sprawozdawczość

#### Ustalenia negatywne:

- 1) W bilansie sporządzonym na dzień 31.12.2017 r. wykazano dane niezgodnie z treścią ekonomiczną tj.: w aktywach w pozycji *Pozostałe należności* oraz w pasywach w pozycji *Pozostałe zobowiązania* wykazano per salda kont 221 i 240, zamiast wykazać salda Wn i Ma tych kont w związku z powyższym naruszono art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
- 2) Inwentaryzację aktywów i pasywów sporządzoną w celu przedstawienia sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego w sprawozdaniu finansowym przeprowadzono niezgodnie z wymogami art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości, co narusza art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>7</sup>.
- 3) Dane zawarte w sprawozdaniu Rb – 27S z wykonania planu dochodów budżetowych oraz w sprawozdaniu kwartalnym Rb – N o stanie należności oraz

---

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1311 ze zm.).

wybranych aktywów finansowych sporządzonych na dzień 31.12.2017 r. były niezgodne z danymi zawartymi w ewidencji księgowej. Powyższe narusza § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 4 ust 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Wykazanie w sprawozdaniu z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej narusza art. 18 ust 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

#### **2.4. Prawdliwość i terminowość regulowania należności i zobowiązań**

##### Ustalenia pozytywne:

- 1) Zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych zapłacono terminowo w kwotach wynikających ze złożonej do Urzędu Skarbowego deklaracji PIT-4R.
- 2) Składki na ubezpieczenie społeczne, zdrowotne i Fundusz Pracy zapłacono terminowo, w kwotach wynikających ze złożonych deklaracji ZUS DRA oraz ich korekt.

##### Ustalenia negatywne:

- 1) W wyniku analizy dobranej próby 267 dowodów źródłowych z odroczonym terminem płatności stwierdzono, że wystąpiły 4 przypadki zapłaty po wyznaczonym terminie płatności w ilości od 1 do 3 dni.
- 2) Dopuszczono do powstania należności wymagalnych w wysokości 13.409.922,81 zł (stan na 31.12.2017 r.), co świadczy o niskiej skuteczności podejmowanych działań windykacyjnych.

#### **2.5. Wewnętrzne akty prawne jednostki regulujące procedurę zamówień publicznych realizowanych w wyniku zawartych umów cywilno-prawnych.**

##### Ustalenia pozytywne:

- 1) W kontrolowanej jednostce opracowano i wdrożono wewnętrzne akty prawne regulujące procedurę zamówień publicznych realizowanych w wyniku zawartych umów cywilno-prawnych.
- 2) Zgodnie z Regulaminem udzielania zamówień publicznych w ZDiT<sup>8</sup>, dalej Regulamin ZP, w celu ustalenia planowanych wartości zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane na każdy rok budżetowy w jednostce sporządzany jest Plan zamówień publicznych odrębnie dla poszczególnych rodzajów zamówienia tj. dostaw, usług i robót budowlanych, w rozbiciu na wymagane procedury, z uwagi na wartość planowanego zamówienia w skali roku budżetowego.

---

<sup>8</sup> Regulamin udzielania zamówień publicznych w ZDiT wprowadzony zarządzeniem nr 17/14 dyrektora ZDiT z dnia 16.04.2014 r. (ze zmianą zarządzeniem nr 10/17 dyrektora ZDiT z dnia 28.02.2017 r.)

#### Ustalenia negatywne:

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu ZP, dla zamówień powyżej 30.000 euro umowa sporządzana jest w 4 egzemplarzach, po jednym dla: komórki merytorycznej, Wydziału Zamówień Publicznych (dalej WZP), CUW i wykonawcy, z czego wynika, że w jednostce pozostają 2 oryginały umowy i 1 oryginał pozostaje w CUW.

Z czynności kontrolnych przeprowadzonych w jednostce w zakresie realizacji zawartych umów w przedmiocie kontroli, wynika, że tylko na oryginale egzemplarza umowy przechowywanego w CUW znajduje się komplet podpisów wymaganych w Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla ZDiT<sup>9</sup>, aby umowa mogła zostać finalnie podpisana przez dyrektora ZDiT, a następnie przez wykonawcę.

Pozostałe 2 oryginalne egzemplarze umowy przechowywane odpowiednio przez WZP oraz komórkę merytoryczną, dla celów kontrolnych zawierają niekompletny obraz czynności dokonanych przez zamawiającego w procesie zawarcia (podpisania) umowy.

W przypadku umów na zamówienia poniżej 30.000 euro, oryginalny egzemplarz umowy, na którym znajduje się komplet podpisów wymaganych w ww. Instrukcji, aby umowa mogła zostać finalnie podpisana przez dyrektora ZDiT, a następnie przez wykonawcę, również znajduje się tylko w CUW.

#### **2.6. Pełnomocnictwa i upoważnienia wynikające z zarządzeń Prezydenta Miasta Łodzi i wewnętrznych aktów prawnych jednostki oraz delegowanie zadań i uprawnień w zakresach czynności – pracownikom ZDiT wykonującym czynności związane z realizacją kontrolowanych zadań.**

##### Ustalenia pozytywne:

Osoby odpowiedzialne za zarządzanie jednostką posiadały wymagane przepisami pełnomocnictwa i upoważnienia, a właściwi rzeczowo w zakresie przedmiotu kontroli pracownicy merytoryczni posiadali w okresie objętym kontrolą aktualne zakresy czynności na zajmowanym stanowisku.

#### **2.7. Umowy zawarte na realizację zadań będących przedmiotem kontroli - obowiązuje w okresie objętym kontrolą tj. w 2017 roku.**

##### Ustalenia pozytywne:

1) Umowy na realizację zadań objętych kontrolą zawierane były w wyniku bezpośrednio przeprowadzonych przez jednostkę postępowań o zamówienie publiczne na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>10</sup>, w przypadku zamówień powyżej 30.000 euro oraz na podstawie procedury określonej w Regulaminie udzielania zamówień publicznych w ZDiT, w przypadku zamówień poniżej 30.000 euro. W okresie objętym kontrolą, jednostka zawarła 7 umów

<sup>9</sup> Instrukcja obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla ZDiT wprowadzona zarządzeniem nr 79/17 dyrektora ZDiT z dnia 25.10.2016 r.

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1579).



- o wartości powyżej 30.000 euro i 3 umowy o wartości poniżej 30.000 euro. Ponadto w 2017 roku obowiązywały 3 umowy zawarte wcześniej tj. w 2016 roku (o wartości powyżej 30.000 euro). Zamówienia zostały zaplanowane przez jednostkę i umieszczone w Planie zamówień publicznych ZDiT odpowiednio na lata, w których realizowano zamówienie.
- 2) Umowy zawarte na podstawie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej PZP) zawierały najistotniejsze postanowienia zgodnie z jej wymogami tj.:
- a) zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie,
  - b) postanowienia określone w art. 143 ustawy PZP określające obowiązki wykonawcy realizującego roboty budowlane, dotyczące jego współpracy z ewentualnym podwykonawcą,
  - c) dopuszczalne okoliczności zmian w umowie oraz odstąpienia od umowy przez zamawiającego lub wykonawcę,
  - d) formę wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i zasady jego zwrotu przez zamawiającego,
  - e) obowiązek posiadania polisy ubezpieczeniowej OC w zakresie prowadzonej działalności,
  - f) kary umowne,
  - g) zasady i tryb rozliczania się z wykonania przedmiotu umowy przez wykonawcę,
  - h) sposób regulowania przez zamawiającego zobowiązań wynikających z umowy.
- Integralne części umowy stanowiły: oferta wykonawcy, formularz cenowy, zawiadomienie o wyborze oferty, specyfikacja istotnych warunków zamówienia wraz z udzielonymi wyjaśnieniami i wprowadzonymi zmianami (przy robotach budowlanych opis przedmiotu zamówienia i specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót).
- 3) Umowy zawarte na podstawie postanowień Regulaminu ZP dla ZDiT zawierały:
- a) przedmiot umowy,
  - b) termin wykonania zamówienia i zakres rzeczowy,
  - c) wysokość wynagrodzenia za wykonanie przedmiotu umowy,
  - d) sposób odbioru wykonanych prac w ramach przedmiotu umowy,
  - e) termin zapłaty wynagrodzenia,
  - f) gwarancję na wykonany przedmiot umowy,
  - g) obowiązek posiadania polisy ubezpieczeniowej OC,
  - h) kary umowne.
- 4) Środki finansowe na realizację zadań objętych kontrolą zostały zaplanowane w Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta Łodzi na lata 2016-2040<sup>11</sup> oraz odpowiednio w planie finansowym jednostki na rok 2017.
- 5) Na umowach poddanych kontroli każdorazowo znajdowały się wymagane w § 19 pkt. 4 i 7 Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości w ZDiT<sup>12</sup> –

---

<sup>11</sup> Uchwała Nr XXII/532/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 30.12.2015 r. w sprawie uchwalenia Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Łodzi na lata 2016-2040 (ze. zm.)

<sup>12</sup> Instrukcja, op. cit. str. 8

klauzule (w formie odcisku odpowiednich pieczęci) wraz z imiennymi pieczętkami i podpisami osób upoważnionych oraz potwierdzona podpisem radcy prawnego ZDiT zgodność umów pod względem formalno-prawnym.

#### Ustalenia negatywne:

Z umów zawartych w 2016 r. szczegółowej analizie poddano umowę nr 333.15/DZ/2016 zawartą w dniu 29.01.2016 r. pomiędzy Miastem Łódź ZDiT, a Przemysławem Szmigłem prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Szmigiel Znaki Przemysław Szmigiel z siedzibą w Łodzi. Z analizy faktur wystawionych przez wykonawcę do przedmiotowej umowy wynikało, że w jednej z nich o nr F/9/09/2017 z dnia 4.09.2017 za okres rozliczeniowy dotyczący miesiąca sierpień 2017 r. opiewającej na kwotę 132.930,04 zł brutto tytułem „Utrzymanie dodatkowe. Umowa 333.15/DZ/2016”, ujęto dodatkowo koszty poniesione przez wykonawcę w okresie od stycznia do sierpnia 2017 r. z tytułu utraconych urządzeń U-21. Kwota wynikająca z podsumowania kwot z protokołów odbioru z poszczególnych dzielnic za miesiąc sierpień 2017 r. była niezgodna z kwotą umieszczoną na fakturze – różnicę stanowiły ujęte na fakturze dodatkowe koszty w kwocie brutto 42.896,25 zł brutto (uznano ją za sporną).

Sporna kwota została zakwestionowana przez CUW i zgodnie z dokumentem wewnętrznym z dnia 6.10.2017 r. zatwierdzonym przez dyrektora CUW oraz dyrektora ZDiT została zaksięgowana na roszczenia sporne. Natomiast w dniu 9.05.2018 r. zgodnie z dokumentem wewnętrznym z dnia 26.04.2018 r. zatwierdzonym przez p.o. dyrektora CUW oraz zastępcę dyrektora ZDiT Pana kwotę sporną zapłacono wykonawcy (na podstawie opinii prawnej wydanej przez radcę prawnego ZDiT i wcześniej przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego).

Na podstawie § 13 ust. 2 umowy ZDiT przyjął dostarczoną przez wykonawcę polisę ubezpieczeniową nie kwestionując jej zapisów jak i nie wnosząc ewentualnych uwag do zakresu ubezpieczenia oraz do ogólnych warunków ubezpieczenia. Z zakresu ubezpieczenia wynika, że nie określono w nim klauzuli dotyczącej ubezpieczenia od ewentualnej kradzieży materiałów używanych do wykonania przedmiotu zamówienia.

Wykonawca obciążył zamawiającego za utracone w miesiącach od stycznia do sierpnia 2017 r. znaki U-21ab, a z dokumentacji przedstawionej do kontroli wynika, że po raz pierwszy zgłoszono pisemnie zamawiającemu fakt utraty przedmiotowych znaków dopiero w miesiącu maju 2017 r.

Wykonawca w okresie od stycznia do dnia 4.09.2017 r. tj. daty wystawienia faktury obciążającej, nie zgłosił faktu zaistnienia zdarzenia utraty (kradzieży) przedmiotowych znaków do organów ścigania, a do zamawiającego zgłosił dopiero w maju 2017 r., co z przyczyn obiektywnych uniemożliwiło weryfikację tych zdarzeń przez zamawiającego.

Z dokumentów udostępnionych do kontroli jak i z wyjaśnień pracowników ZDiT i CUW wynika, iż zamawiający zaniechał działań zmierzających do ochrony interesu jednostki poprzez chociażby:

- żądanie od wykonawcy uzupełnienia polisy OC o klauzulę dotyczącą ubezpieczenia od ewentualnej kradzieży materiałów używanych do wykonania przedmiotu zamówienia, w celu zabezpieczenia ewentualnych roszczeń wykonawcy z tytułu utraty znaków U-21 w przyszłości,
- żądanie zgłaszania podobnych przypadków utraty urządzeń na Policję, aby móc dochodzić odszkodowania od ubezpieczyciela.

Wykonawca w piśmie z dnia 14.02.2018 r. stwierdził, iż jego polisa nie obejmuje tego typu zdarzeń.

Z analizy dokumentów wynika, że zamawiający przyjął za zasadne żądanie wykonawcy o zapłatę spornej kwoty. W kontekście postanowień umowy, która wymaga posiadania polisy z zakresem ubezpieczenia OC z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej związanej z przedmiotem zamówienia, decyzja zamawiającego wydaje się być nieuzasadnioną.

Przedłożona wraz z ofertą polisa powinna potwierdzać, że wykonawca jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej w zakresie prowadzonej działalności związanej z przedmiotem zamówienia, a ryzyko utraty (kradzieży) używanych materiałów w nim się zawiera. Dlatego też wydanie dyspozycji przez ZDiT w piśmie z dnia 11.08.2017 r. do obciążenia ZDiT przez wykonawcę za utracone znaki U-21 jest przesłanką do stwierdzenia, iż zamawiający tym samym zaniechał działań będących ochroną interesu jednostki tj. zobowiązania wykonawcy do ochrony swojego mienia ruchomego w ramach ochrony ubezpieczeniowej, a nie przyzwolenia na obciążanie zamawiającego kosztami utraconych znaków.

Ponadto w przypadku odmowy ze strony wykonawcy dostosowania zakresu ubezpieczenia w polisie OC do przedmiotu zamówienia (co wiązałoby się prawdopodobnie z podwyższeniem składki), zgodnie z § 13 ust. 4 zawartej umowy zamawiającemu przysługuje uprawnienie do zawarcia takiego ubezpieczenia i/lub zapłaty składki ubezpieczeniowej na koszt wykonawcy w przypadku naruszenia obowiązku posiadania ubezpieczenia lub opłacania składek przez wykonawcę.

W ramach postanowień umowy, zamawiający ponadto nie podjął działań, które zmierzałyby do doprecyzowania form współpracy pomiędzy wykonawcą, a innymi wykonawcami wykonującymi zlecenia zamawiającego w ramach odrębnych umów, polegające na likwidowaniu uszkodzeń nawierzchni jezdni i chodników, którzy nie informując (wykonawcy lub ZDiT) o zakończeniu prac, pozostawiały poza jezdnią ustawione przez wykonawcę (Szmigiel Znaki Drogowe) oznakowanie zabezpieczające lub je zabierały (wg informacji posiadanych przez wykonawcę). Zdaniem wykonawcy, takie postępowanie narażało go na starty.

## 2.8. Kontrole zewnętrzne

Zgodnie z okazaną książką kontroli w okresie od dnia 01.01.2017 r. do dnia 31.12.2017 r., przeprowadzono w jednostce 2 kontrole zewnętrzne, z których jeden podmiot wydał jedno zalecenie, (od którego złożono odwołanie), natomiast drugi podmiot nie przekazał do dnia zakończenia czynności kontrolnych protokołu pokontrolnego.

## IV. UWAGI I WNIOSKI W SPRAWIE USUNIĘCIA STWIERDZONYCH NIEPRAWIDŁOWOŚCI

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi, na podstawie § 36 ust. 1 pkt 6 Zarządzenia Prezydenta Miasta Łodzi Nr 1094/VII/15 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Kontroli wnosi o:

### A. W zakresie działalności Centrum Usług Wspólnych w Łodzi:

1. Prowadzenie ksiąg rachunkowych jednostki, z uwzględnieniem wymogów określonych w art. 13 ust. 4 pkt 1 i art. 14 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz dokonywanie w nich zapisów na podstawie właściwych dowodów księgowych stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy o rachunkowości zawierających wszystkie elementy wymienione art. 21 ustawy o rachunkowości.
2. Powierzenie obowiązków pracownikom w zakresie prowadzenia ewidencji środków trwałych w sposób umożliwiający sprawowanie właściwej ochrony zasobów zgodnie z wymogami art. 68 ustawy o rachunkowości.
3. Bezwzględne przestrzeganie art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych w zakresie naliczania odsetek od należności przeterminowanych.
4. Ujmowanie w księgach rachunkowych kosztów z tytułu wynagrodzeń oraz pochodnych od wynagrodzeń w okresie sprawozdawczym, którego dotyczą zgodnie z zasadą memoriałową.
5. Wykazywanie w bilansie danych zgodnych z ich treścią ekonomiczną stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz danymi wynikającymi z ewidencji księgowej z uwzględnieniem art. 46 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
6. Dokonywanie inwentaryzacji kont aktywów i pasywów w terminie uwzględniającym termin sporządzenia sprawozdania finansowego zgodnie z zasadami określonymi art. 26 i 27 ustawy o rachunkowości, w celu rzetelnego przedstawienia w sprawozdaniu finansowym sytuacji majątkowej i finansowej oraz wyniku finansowego stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
7. Bezwzględne wykazywanie w sprawozdaniach budżetowych kwot wynikających z ewidencji księgowej zgodnie z § 9 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>13</sup> oraz § 4 ust 1 pkt 1 Rozporządzenia Ministra

<sup>13</sup> Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 09.01.2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 109)

Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych<sup>14</sup>.

8. Bezwzględne przestrzeganie terminów płatności wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.
9. Intensyfikację działań windykacyjnych w celu niedopuszczania do narastania zadłużenia oraz redukcji zadłużenia już istniejącego.

**B. W zakresie działalności Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi:**

1. Dokładanie należytej staranności przez pracowników jednostki przy sporządzaniu umów o zamówienie publiczne oraz systematyczne monitorowanie prawidłowości ich realizacji w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesu jednostki.
2. Wypracowanie skutecznych mechanizmów współpracy (określanie ich w umowie) z wykonawcami poszczególnych (odrębnych) umów tak, aby wykonywanie przedmiotu jednej umowy nie narażało wykonawcę przedmiotu innej umowy (w podobnym obszarze działań) na ryzyko powstawania strat materialnych, które z kolei mogą stanowić podstawę roszczeń wobec zamawiającego.
3. Doprecyzowanie postanowień wewnętrznych aktów prawnych jednostki tj. Regulaminu udzielania zamówień publicznych w ZDiT oraz Instrukcji obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości dla ZDiT, w kwestii ograniczenia ilości egzemplarzy umów na prawach oryginału przechowywanych w jednostce, do koniecznego minimum.

**V. POZOSTAŁE INFORMACJE I POUCZENIA**

Wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie § 36 ust. 1 Regulaminu kontroli, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. po kontroli przeprowadzonej przez Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli w Departamencie Obsługi i Administracji Urzędu Miasta Łodzi w Zarządzie Dróg i Transportu w Łodzi.

Zgodnie z § 37 zarządzenia Nr 1094/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu kontroli Kierownik jednostki kontrolowanej, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informuje zarządzającego kontrolę o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w trzech jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden otrzymuje dyrektor Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi, jeden dyrektor Centrum Usług Wspólnych w Łodzi i jeden zostaje włączony do akt kontroli.

Kontrolerzy

**GŁÓWNY SPECJALISTA**

*Krzysztof Stawasz*  
**Krzysztof Stawasz**

**GŁÓWNY SPECJALISTA**

*Sylwester Przybył*  
**Sylwester Przybył**

.....  
(pieczątki i podpisy)

**GŁÓWNY SPECJALISTA**

*Beata Rudańska-Jarosz*  
**Beata Rudańska-Jarosz**

Zarządzający kontrolą  
**ZASTĘPCA DYREKTORA**  
**Biura Audytu Wewnętrznego**  
**i Kontroli**

*Tomasz Głuszczyk*  
**Tomasz Głuszczyk**

.....  
(pieczętka i podpis)

<sup>14</sup> Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz 1773).