

Uchwała nr 51/2025
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 15 października 2025 r.

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń Prezydenta Miasta Jelenia Góra do wniosków
zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 8 września 2025 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a oraz art. 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

oddala

zastrzeżenia złożone do ustaleń związanych z wnioskami pokontrolnymi nr 1 i nr 4.

Uzasadnienie

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 września 2025 r. znak WK.WR.40.18.2025.107, skierowanym do Prezydenta Miasta Jelenia Góra, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2025 r. poz. 7), zwanej dalej „u.r.i.o.”, wskazała na nieprawidłowości i uchybienia stwierdzone w trakcie przeprowadzonej w okresie od 27 maja do 31 lipca 2025 r. kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta Jelenia Góra.

Pismem z dnia 26 września 2025 r. znak KN.1710.17.2025 (przekazanym Izbie w formie doręczenia elektronicznego w tym samym dniu) Prezydent Miasta Jelenia Góra wniósł zastrzeżenia do „ustaleń związanych z wnioskami pokontrolnymi nr 1 oraz nr 4”. Izba we wnioskach tych zaleciła:

- 1) wniosek nr 1: „Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.), w szczególności w zakresie ustalania przypadających miastu należności pieniężnych z tytułu kar umownych oraz podejmowanie w stosunku do zobowiązanych działań zmierzających do pełnego wykonania zobowiązań, stosownie do przepisu art. 42 ust. 5 ustawy”,
- 2) wniosek nr 4: „Przestrzeganie zapisów umów w przypadku wystąpienia kar za opóźnienie w realizacji zamówień publicznych”.

Podstawą sformułowania ww. wniosków była stwierdzona w trakcie kontroli okoliczność nieprawidłowego, w ocenie kontrolujących, naliczenia kar umownych Wykonawcy realizującego zamówienie na dostawę 20 autobusów elektrycznych (I i II Etap) z opóźnieniem. W treści § 2 ust. 1 pkt 1 i 2 umowy nr RZ.272.63.2022 zawartej z wykonawcą w dniu 5 stycznia 2023 r. (dalej również jako „Umowa”) ustalono następujące terminy wykonania przedmiotu zamówienia: Etap I — do dnia 5 października 2023 r., a Etap II — do dnia 15 lutego 2024 roku. Zgodnie z § 2 ust. 3 Umowy o dacie realizacji dostawy decydowała data podpisania protokołu odbioru przez komisję ds. odbioru. Protokół odbioru ostatniego z autobusów dostarczonych w ramach realizacji I Etapu zamówienia podpisano w dniu 14 listopada 2023 r., tj. 40 dni po dacie wyznaczonej w Umowie, a protokół odbioru ostatniego z autobusów dostarczonych w ramach realizacji II Etapu zamówienia podpisano w dniu 19 kwietnia 2024 r., tj. 64 dni po dacie wyznaczonej w Umowie. Zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 2 Umowy Wykonawca był zobligowany do zapłaty na rzecz zamawiającego kary umownej za niedotrzymanie terminów, o których mowa w § 2 ust. 1 — w wysokości 1.000 PLN, licząc za każdy dzień zwłoki od planowanej daty dostarczenia autobusów. Nałożone zatem na Wykonawcę kary umowne w ocenie kontrolujących winny wynosić odpowiednio 40.000 zł i 64.000 zł. Tymczasem zamawiający w dniu 24 listopada 2023 r. wystawił notę księgową nr INW/13/2023 na kwotę 39.000 zł, a w dniu 29 kwietnia 2024 r. notę księgową nr 3/BUSNEX/24 na kwotę 61.000 zł. W wyniku błędnego wyliczenia terminów sumę nałożonych kar zaniżono — zdaniem kontrolujących — łącznie o kwotę 4.000 zł, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.).

W piśmie z dnia 26 września 2025 r. zawierającym zastrzeżenia do „ustaleń związanych z wnioskami pokontrolnymi nr 1 oraz nr 4”, Prezydent Miasta Jelenia Góra postawił zarzut nieuwzględnienia przez

kontrolujących przepisów Kodeksu cywilnego. Umowa RZ.272.63.2022 zawarta z wykonawcą w dniu 5 stycznia 2023 r. w § 15 ust. 3 jednoznacznie natomiast określiła, że w sprawach nieuregulowanych Umową stosuje się Kodeks cywilny i Prawo zamówień publicznych. A zatem prawidłowe ustalenie przypadających Miastu Jelenia Góra należności pieniężnych winno nastąpić nie tylko w oparciu o § 2 i 11 Umowy, ale winno również uwzględnić przepisy prawa powszechnie obowiązującego, w tym przypadku Kodeksu cywilnego.

W złożonych zastrzeżeniach Prezydent potwierdził, że Wykonawca winien zrealizować etap I zamówienia do dnia 5.10.2023 roku. Zwrócił jednak uwagę na treść § 4 ust. 1 ww. Umowy, zgodnie z którą Wykonawca winien z minimum 5-dniowym wyprzedzeniem (dni roboczych) zawiadomić o dacie gotowości do odbioru, a Zamawiający zobowiązany był do przystąpienia do odbioru technicznego nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od zgłoszenia. W dniu 20.10.2023 r. (piątek) Wykonawca zgłosił gotowość do odbioru. Zamawiający winien zatem przystąpić do odbioru najpóźniej do dnia 27.10.2023 r. (piątek), tj. w ciągu najbliższych 5 dni roboczych od dnia zgłoszenia gotowości do odbioru. Zamawiający przystąpił do odbioru niezgodnie z obciążającym go umownie zobowiązaniem, tj. w dniu 30.10.2023 r., i zakończył go w dniu 14.11.2023 roku. Zdaniem Zamawiającego Wykonawca znajdował się zatem w zwłoce z wykonaniem zobowiązania od dnia 6.10.2023 r. do dnia 27.10.2023 r. (22 dni) oraz od dnia 31.10.2023 r. do dnia 14.11.2023 r. (15 dni), tj. łącznie przez 37 dni.

W swoim piśmie Prezydent zwrócił uwagę na właściwe przepisy Kodeksu cywilnego oraz orzecznictwo sądowe: „Stosownie do art. 483 § 1 k.c. można zastrzec w umowie, że naprawienie szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania niepieniężnego nastąpi przez zapłatę określonej sumy (kara umowna). Strony określiły karę umowną w § 11 ust. 2 pkt 2 Umowy wiążąc podstawę jej naliczania z wystąpieniem zwłoki dłużnika. Pojęcie zwłoki zostało ustawowo zdefiniowane i tak zgodnie z art. 476 k.c. dłużnik dopuszcza się zwłoki, gdy nie spełnia świadczenia w terminie, a jeżeli termin nie jest oznaczony, gdy nie spełnia świadczenia niezwłocznie po wezwaniu przez wierzyciela. Nie dotyczy to wypadku, gdy opóźnienie w spełnieniu świadczenia jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

Powyższe znalazło odzwierciedlenie również w orzecznictwie i tak zgodnie z wyrokiem z dnia 27 września 2013 r., w sprawie sygn. akt I CSK 748/12 Sąd Najwyższy zauważył, że kara umowna stanowi odszkodowanie umowne i przysługuje wierzycielowi jedynie wtedy, gdy niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy jest następstwem okoliczności, za które dłużnik ponosi odpowiedzialność. Innymi słowy zakres odpowiedzialności z tytułu kary umownej pokrywa się z zakresem ogólnej odpowiedzialności kontraktowej dłużnika, który zwolniony jest od obowiązku zapłaty kary, gdy wykaze, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania było następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności”.

W ocenie wnoszącego zastrzeżenia, z uwagi brak winy dłużnika i przytoczone uregulowania ustawowe nie można było obciążyć wykonawcy karą umowną w wysokości 40.000 zł: „Zamawiający jedynie z uwagi na błąd rachunkowy nie tylko nie uszczuplił należności mu przysługującej z tytułu kar umownych, a wręcz nieprawidłowo obciążył Wykonawcę karą umowną w większej wysokości, tj. w kwocie 39.000 złotych, zamiast w prawidłowej wysokości 37.000 złotych”.

We wniesionych zastrzeżeniach Prezydent nie zgodził się również z ustaleniami kontroli w zakresie błędnego wyliczenia kar umownych w przypadku realizacji II Etapu zamówienia na dostawę autobusów: „Zgodnie z treścią umowy nr RZ.272.63.2022 z dnia 05.01.2023 r. Wykonawca winien zrealizować etap II zamówienia do dnia 15.02.2024 r. Stosownie do § 4 ust. 1 ww. Umowy Wykonawca winien z minimum 5-dniowym wyprzedzeniem (dni roboczych) zawiadomić o dacie gotowości do odbioru, a Zamawiający zobowiązany był do przystąpienia do odbioru technicznego nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od zgłoszenia. Zamawiający został poinformowany o gotowości do odbioru pismem z dnia 12.04.2024 r. i przystąpił do odbioru w dniu 16.04.2024 r. Wykonawca był zatem w zwłoce z wykonaniem przedmiotu umowy od dnia 16.02.2024 r. Do dnia 29.02.2024 r. (14 dni), od dnia 01.03.2024 r. do dnia 31.03.2024 r. (31 dni), od dnia 01.04.2024 r. do dnia 16.04.2024 r. (16 dni), tj. łącznie przez okres 61 dni.

Zgodnie z powyższym, obciążenie Wykonawcy karą umowną w wysokości 61.000 złotych uznać należy za prawidłowe”.

Przedstawiając powyższą argumentację Prezydent Miasta Jeleniej Góry wniósł o uwzględnienie zastrzeżeń.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, rozpatrując złożone zastrzeżenia, stwierdziło co następuje:

W pierwszej kolejności Kolegium rozważyło, czy wniesione przez Prezydenta Jeleniej Góry zastrzeżenia spełniają wymogi określone w ustawie o regionalnych izbach obrachunkowych, a w konsekwencji — czy winny być rozpatrywane merytorycznie.

Postępowanie kontrolne prowadzone przez regionalną izbę obrachunkową oparte jest na następujących zasadach: legalności postępowania, prawdy obiektywnej, kontradyktoryjności oraz dowodzenia ustaleń kontroli. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się protokół, który podpisują inspektor i kierownik kontrolowanej jednostki oraz skarbnik (główny księgowy) lub ich zastępcy. Zgodnie z art. 9 ust. 1a–1c u.r.i.o., kierownik jednostki kontrolowanej lub jego zastępca może odmówić podpisania protokołu kontroli, składając w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemne wyjaśnienie co do przyczyn tej odmowy. Uprawnienie takie przysługuje również skarbnikowi (głównemu księgowemu) lub jego zastępcy. Odmowa podpisania i złożenie wyjaśnień wymaga odnotowania w protokole kontroli. Fakt ten nie stanowi przeszkody do podpisania protokołu przez inspektora i realizacji ustaleń kontroli. Nie ulega wątpliwości, że z uprawnień przysługujących na podstawie art. 9 ust. 1a u.r.i.o. Prezydent i Skarbnik Miasta Jelenia Góra nie skorzystali. Protokół kontroli został bowiem podpisany 31 lipca 2025 r., bez zastrzeżeń, przez Prezydenta, Skarbnika oraz inspektorów kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Na podstawie wyników kontroli izba w ciągu 60 dni od dnia podpisania protokołu kieruje do kontrolowanej jednostki wystąpienie pokontrolne, wskazując źródła i przyczyny nieprawidłowości, skalę ich rozmiarów, osoby odpowiedzialne oraz wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności. W świetle art. 9 ust. 3 i 4 u.r.i.o., do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżenia do kolegium izby, a podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Błędna wykładnia prawa polegać może na mylnym rozumieniu treści lub znaczenia przepisu prawnego, zaś niewłaściwe zastosowanie normy prawnej polegać może na wadliwym wyborze normy prawnej lub nieprawidłowej jej subsumpcji, tj. błędnym identyfikowaniu ustalonego stanu faktycznego z określonym przepisem prawnym i tym samym nieadekwatnym określeniu skutków prawnych wynikających z tego przepisu.

W świetle powołanych wyżej unormowań Kolegium Izby stwierdziło, że wniesione przez Prezydenta Jeleniej Góry zastrzeżenia, pomimo że dotyczą w istocie ustaleń kontroli a nie samych wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym, to jednak spełniają ww. wymogi formalnoprawne, a zatem podlegają merytorycznemu rozpatrzeniu. Kolegium Izby uwzględniło w tym zakresie m.in. przytoczoną w piśmie Prezydenta tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 kwietnia 2014 r. (sygn. akt I GSK 1489/12), zgodnie z którą niewłaściwe zastosowanie może przybrać formę naruszenia takich przepisów prawa materialnego, które zastosował albo miał zastosować organ administracji publicznej. We wniesionych zastrzeżeniach wskazano na naruszenie przez Regionalną Izbę Obrachunkową we Wrocławiu przepisów prawa materialnego, a to art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oraz 483 § 1 k.c. i art. 476 k.c. poprzez ich niewłaściwe zastosowanie (niezastosowanie ustawowych przepisów wynikających z Kodeksu cywilnego).

Kwestią zasadniczą przy dokonywaniu oceny słuszności wniesionych przez Prezydenta Jeleniej Góry zastrzeżeń jest rozstrzygnięcie, czy w przypadku naliczania kar umownych za nieterminową realizację zamówienia na dostawę autobusów kontrolujący właściwie zastosowali przepisy prawa powszechnie obowiązującego (tutaj: Kodeksu cywilnego) i czy w rezultacie prawidłowo obliczono wysokość kar umownych obciążających wykonawcę umowy.

Bezdiskusyjne jest, iż pierwszy etap zamówienia winien zostać zrealizowany do dnia 5 października 2023 roku. Kolegium Izby podzieliło argumentację przytoczoną w złożonych zastrzeżeniach o konieczności uwzględnienia zapisów umownych przy obliczaniu dni zwłoki w wykonaniu zobowiązania przez Wykonawcę. Zgodnie z treścią § 4 ust. 1 Umowy, Wykonawca winien z minimum 5-dniowym wyprzedzeniem (rozumianych jako dni robocze) zawiadomić o dacie gotowości do odbioru, a Zamawiający zobowiązany był do przystąpienia do odbioru nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od zgłoszenia. W dniu 20 października 2023 r. (piątek) Wykonawca zgłosił gotowość do odbioru. Zamawiający winien zatem przystąpić do odbioru najpóźniej do dnia 27 października 2023 r. (piątek), tj. w ciągu najbliższych 5 dni roboczych od dnia zgłoszenia gotowości do odbioru. Zamawiający przystąpił do odbioru niezgodnie z obciążającym go umownie zobowiązaniem, tj. w dniu 30 października, i zakończył go w dniu 14 listopada 2023 roku. Kolegium Izby podzieliło w tym zakresie stanowisko zaprezentowane we wniesionych zastrzeżeniach, iż wydłużenie terminu odbioru o 3 dni nastąpiło wskutek zwłoki Zamawiającego, za którą nie może ponosić odpowiedzialności

Wykonawca. Tym samym należało uznać, że Wykonawca znajdował się w zwłoce z wykonaniem zobowiązania od 6 do 27 października 2023 r. (22 dni) oraz od 31 października do 14 listopada 2023 r. (15 dni), tj. łącznie przez 37 dni, a nie — jak ustalili kontrolujący — przez 40 dni. Nie zmienia to jednak faktu, że Zamawiający obciążył w tym przypadku Wykonawcę karami umownymi w nieprawidłowej wysokości, tj. 39.000 zł za 39 dni zwłoki w realizacji I Etapu zamówienia.

Odnosząc się do wyliczenia kar umownych w przypadku realizacji II Etapu zamówienia na dostawę autobusów, Kolegium uwzględniło, co następuje. Ta część zamówienia winna być zrealizowana przez Wykonawcę do dnia 15 lutego 2024 roku. Analogicznie jak w przypadku I Etapu, zgodnie z zapisami Umowy Wykonawca winien z minimum 5-dniowym wyprzedzeniem (dni roboczych) zawiadomić o dacie gotowości do odbioru, a Zamawiający zobowiązany był do przystąpienia do odbioru technicznego nie później niż w ciągu 5 dni roboczych od zgłoszenia. Zamawiający został poinformowany o gotowości do odbioru pismem z dnia 12 kwietnia 2024 r. i przystąpił do odbioru w dniu 16 kwietnia 2024 r. (zatem w terminie). Zamawiający w tym przypadku uznał, że w tym dniu Wykonawca zrealizował tę część zamówienia, zatem w oparciu tę datę należy wyliczyć zwłokę w realizacji zamówienia. Zgodnie jednak z zapisami § 2 ust. 3 oraz § 4 ust. 14 Umowy o dacie realizacji dostawy decydowała data podpisania protokołu odbioru przez komisję ds. odbioru, a nie data przystąpienia do odbioru. Protokół odbioru ostatniego z autobusów dostarczonych w ramach realizacji II Etapu zamówienia podpisano w dniu 19 kwietnia 2024 roku. W tym przypadku Wykonawca był zatem w zwłoce z wykonaniem przedmiotu umowy od 16 do 29 lutego 2024 r. (14 dni), od 1 do 31 marca 2024 r. (31 dni), od 1 do 19 kwietnia 2024 r. (19 dni), tj. łącznie przez okres 64 dni.

Zgodnie z powyższym, Zamawiający winien w tym przypadku obciążyć Wykonawcę karą umowną w wysokości 64.000 zł, a nie — jak to uczynił — w wysokości 61.000 zł.

Dokonane przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu powyższe ustalenia pozostają bez wpływu na treść wniosków nr 1 i nr 4 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Izby z dnia 8 września 2025 roku. Tym samym zachowują one swoją aktualność.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji uchwały.

Uchwała jest ostateczna i nie przysługuje na nią skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus