

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

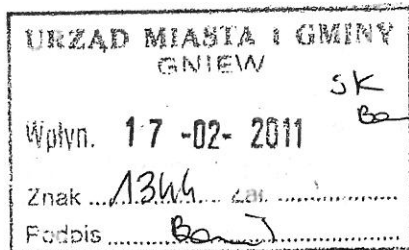
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

☎ Prezes: 58 346-32-22, centrala: 58 301-86-45, fax: 58 346-25 -15

✉ gdansk@rio.gov.pl

WK. 0804/30/K/30-222/2010

Gdańsk, dnia 15 lutego 2011r.



Pani
Maria Taraszkiewicz - Gurzyńska
Burmistrz Miasta i Gminy Gniezno

Sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 26 lipca do dnia 17 grudnia 2010r., na podstawie art.7 ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz § 4 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), kontrolę kompleksową Miasta i Gminy Gniezno.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 17 grudnia 2010r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Burmistrz.

Celem kontroli, obejmującej lata 2006 – 2009, było sprawdzenie prawidłowości wykonywania przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej oraz innych zadań w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych, zgodnie z przepisem art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Z dokonanych ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Panią jednostce część zadań wykonywana była niewłaściwie, z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. Nieprzeprowadzenie przez Burmistrza w 2009r. we wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych gminy kontroli przestrzegania procedur w zakresie przeprowadzania oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, obejmujących swoim zakresem co najmniej 5% poniesionych wydatków, czym naruszono art.187 ust.2 i ust.3 obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) – str. 11 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanymi przepisami przewodniczący zarządu jednostki samorządu terytorialnego kontroluje przestrzeganie, przez podległe i nadzorowane przez siebie

jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, a kontrola ta obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych.

Aktualnie obowiązujące przepisy, w art.69 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), nakładają na kierownika jednostki obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

2. Udzielenie w 2009r. pracownikowi gminy zaliczki w wysokości 10.890 zł na pokrycie wydatków bieżących (wypłatę diet komisjom wyborczym), podczas gdy w obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do udzielania tego rodzaju zaliczek – str. 23 protokołu.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006r. *w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną* (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.), wydane na mocy delegacji art. 28 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych*, nie zawiera żadnych postanowień regulujących udzielanie jakichkolwiek zaliczek pracownikom państwowych czy samorządowych jednostek budżetowych.

Dodany, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 lutego 2008r., ustęp 4 § 15 cyt. rozporządzenia zawiera jedynie odesłanie do przepisów odrębnych w zakresie udzielania zaliczek wyłącznie przez państwowe jednostki budżetowe.

Odmienne regulacje w tym zakresie zawierało - uchylone z dniem 1 stycznia 2005r. - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000r. *w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych* (Dz. U. Nr 122, poz. 1333), które przewidywało możliwość udzielania zaliczek na pokrycie m.in. drobnych wydatków tak pracownikom państwowych, jak i samorządowych jednostek budżetowych, o czym świadczyło zamieszczenie traktującego o tym § 17 w rozdziale 3 pn. *Tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków*.

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych pracodawca może, na wniosek pracownika, udzielić zaliczek jedynie na pokrycie kosztów podróży służbowych.

Obowiązująca od 1 stycznia 2010r. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych* przewiduje możliwość dokonywania płatności m. in. za wydatki bieżące za pomocą kart płatniczych, a mianowicie art.247 ust.3 cyt. ustawy stanowi, iż *Zarząd jednostki samorządu terytorialnego określi szczegółowe zasady, sposób i tryb przyznawania i korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych i osób prawnych, a także zasady rozliczania płatności dokonywanych przy ich wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków*.

3. Nieprawidłowości przy wydatkowaniu otrzymanych przez gminę dotacji, a mianowicie:
 - zaniechanie zwrotu części dotacji otrzymanych w 2008r. na mocy 2 porozumień zawartych z Powiatem Tczewskim: z dnia 8 listopada 2007r. *w sprawie przekazania zadań związanych z zimowym utrzymaniem dróg powiatowych na terenie miasta i gminy Gniew* (62.000 zł) oraz nr PZD/349/08 z dnia 25 listopada 2008r. *w sprawie przekazania zadań związanych z zimowym utrzymaniem dróg powiatowych na terenie miasta i gminy Gniew* (8.000 zł) – łącznie dotacje wyniosły 70.000 zł; na zimowe utrzymanie dróg gmina w 2008r. wydała 67.064,32 zł, pozostała kwota

- dotacji w wysokości 2.935,68 nie została zwrócona, co naruszyło art.144 i art.146 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych* - str. 33 – 34 protokołu;
- zaniechanie zwrotu części dotacji otrzymanych w 2009r. na mocy 2 porozumień zawartych z Powiatem Tczewskim: PZD/349/08 z dnia 25 listopada 2008r. w sprawie przekazania zadań związanych z zimowym utrzymaniem dróg powiatowych na terenie miasta i gminy Gniew (72.000 zł) oraz nr PZD/575/09 z dnia 15 października 2009r. w sprawie przekazania zadań związanych z zimowym utrzymaniem dróg powiatowych na terenie miasta i gminy Gniew (8.000 zł) – łącznie dotacje wyniosły 80.000 zł – na zimowe utrzymanie dróg gmina w 2009r. wydała 60.000 zł, pozostała kwota dotacji w wysokości 20.000 zł nie została zwrócona, co naruszyło art.144 i art.146 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych* – str.31-33 protokołu,
 - niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie części dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na mocy pisma Wydziału Finansów i Budżetu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku nr FB.I-3050/29/MS/09 z dnia 29 maja 2009r. przyznającego środki w wysokości 700.000 zł na sfinansowanie w 2009r. zakupu kontenerów mieszkalnych dla 25 rodzin zamieszkających w budynku socjalnym w Gniewie w stosunku do którego Inspektorat Nadzoru Budowlanego wydał zakaz użytkowania – na zakup kontenerów gmina wydała 612.440 zł, pozostała kwota dotacji w wysokości 87.560 zł została wydatkowana na wykonanie infrastruktury technicznej towarzyszącej posadowieniu kontenerów mieszkalnych, czym naruszono art.145 i art.146 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych*; ponadto środki na zakup kontenerów wydatkowano w 2010r., tj. z naruszeniem terminu określonego w w/w piśmie nr FB.I-3050/29/MS/09 – str. 36 - 39 protokołu.

W myśl przywołanych przepisów, dotacje udzielone z budżetu państwa w części niewykorzystanej do końca roku budżetowego podlegają zwrotowi do budżetu państwa. W przypadku niedokonania zwrotu dotacji niewykorzystanych w wymaganym terminie, organ lub inny dysponent części budżetowej, który udzielił dotacji, wydaje decyzję określającą kwotę przypadającą do zwrotu i termin, od którego nalicza się odsetki.

Zgodnie zaś z art.145 ist.1 cyt. ustawy, dotacje udzielone z budżetu państwa wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

Z pisma Wydziału Finansów i Budżetu Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku nr FB.I-3050/29/MS/09 z dnia 29 maja 2009r. wynika, iż przyznane środki *powinny być wydatkowane do końca 2009r. i nie mogą być ujęte w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.*

4. Dokonanie zapłaty wynagrodzenia w wysokości 612.440 zł dostawcy kontenerów mieszkalnych pomimo braku protokolarnego odebrania robót, co naruszyło § 4 ust.4 i ust.5 umowy nr RIN/30/2009/EZ z dnia 30 listopada 2009r. – str. 106 - 107 protokołu.

Zgodnie z treścią przywołanej umowy, rozliczenie pomiędzy stronami za wykonane roboty nastąpi na podstawie zatwierdzonego końcowego protokołu odbioru robót. Zamawiający ma obowiązek zapłaty faktury za przedmiot wykonania zadania w terminie 30 dni od daty doręczenia wraz z protokołem odbioru robót potwierdzonym przez zamawiającego.

5. Zaakceptowanie i uznanie za prawidłowe rozliczenia dotacji przekazanej na mocy umowy nr RPI/1/2009/MF z dnia 8 stycznia 2009r. zawartej ze Stowarzyszeniem Centrum Aktywnych w Gniewie na realizację zadania: *Organizacje i upowszechnianie kultury na terenie Gminy Gniew*, z którego wynikało, że część otrzymanych środków -

w kwocie 6.950 zł - zostało wydatkowane niezgodnie z w/w umową, tj. po terminie realizacji zadania, czym naruszono art.145 ust.1 pkt 1 w zw. z art. 190 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych* – str. 90 - 91 protokołu.

Stosownie do przywołanych przepisów, dotacje udzielone z budżetu j.s.t. wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następującego po roku, w którym udzielono dotacji.

W aktualnym stanie prawnym zagadnienie powyższe regulowane jest przez art.252 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych*.

6. Przypadki nieprawidłowości przy udzieleniu zamówień publicznych, a mianowicie:

- a) udzielenie w dniu 4 stycznia 2010r. zamówienia publicznego na obsługę prawną Gminy Gniew na okres 4 lat o wartości netto 264.000 zł bez stosowania przepisów o zamówieniach publicznych, czym naruszono postanowienia art.3 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jedn. z 2010r. Dz. U. Nr 113, poz. 759) – str. 110 - 111 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem art.3 ust.1 pkt 1 *Prawa zamówień publicznych*, cyt. ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych m. in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych.

W myśl art.4 ust.1 pkt 2 i pkt 3 obowiązującej do dnia 31 grudnia 2009r. ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych*, a także art.9 pkt 2 i pkt 3 obowiązującej od dnia 1 stycznia 2010r. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych*, sektor finansów publicznych tworzą jednostki samorządu terytorialnego, ich związki oraz jednostki budżetowe.

- b) zaniechanie podania do publicznej wiadomości informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty przy udzielonych w 2009r. zamówieniach na:

- opracowanie dokumentacji budowlano-wykonawczej oraz kosztorysowej dla przedsięwzięć: *Budowa przystani żeglugi turystycznej w Gniewie oraz budowa przystani żeglarskiej przy Wzgórzu Zamkowym* – str. 97 protokołu;
- budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w ramach programu *Moje boisko Orlik 2012* w Gniewie – str. 101 protokołu;
- dostawa i montaż kontenerów mieszkalnych wraz z wyposażeniem w miejscowości Brody Pomorskie – str. 105 protokołu;

czym naruszono art.92 ust.2 w zw. z art.92 ust.1 *Prawa zamówień publicznych*.

W myśl przywołanych przepisów, zamawiający niezwłocznie po wyborze najkorzystniejszej oferty zamieszcza wymagane informacje na stronie internetowej oraz w miejscu publicznie dostępnym w swojej siedzibie.

- c) zaniechanie zamieszczenia w 2009r. ogłoszeń w Biuletynie Zamówień Publicznych o udzieleniu zamówień publicznych na:

- dostawę materiałów biurowych i eksploatacyjnych do faksów, drukarek i kserokopiarek – str. 95 protokołu,
- opracowanie dokumentacji budowlano-wykonawczej oraz kosztorysowej dla przedsięwzięć: *Budowa przystani żeglugi turystycznej w Gniewie oraz budowa przystani żeglarskiej przy Wzgórzu Zamkowym* – str. 99 protokołu

czym naruszono art. 95 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych*.

Zgodnie z treścią w/w przepisu, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art.11 ust.8 pzp (powyższe przypadki), zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

7. Nieegzekwowanie od wykonawcy zamówienia udzielonego w dniu 23 kwietnia 2009r. na opracowanie dokumentacji budowlano-wykonawczej oraz kosztorysowej dla przedsięwzięć: *Budowa przystani żegluga turystycznej w Gniewie oraz budowa przystani żeglarskiej przy Wzgórzu Zamkowym* (cena: 241.560 zł) kary umownej w wysokości 62.805,60 zł z tytułu 130-dniowej zwłoki w realizacji zadania – str. 99 protokołu.

W § 4 powyższej umowy termin wykonania zadania określono na dzień 30 lipca 2009r. W § 10 ust.1 umowy ustalono, iż wykonawca zapłaci zamawiającemu karę umowną w wysokości 0,2 % wynagrodzenia brutto za każdy dzień zwłoki w wykonanie przedmiotu zamówienia. Protokolarny odbiór dokumentacji nastąpił w dniu 7 grudnia 2009r.

8. Brak kontrasygnaty Skarbnika gminy lub osoby przez niego upoważnionej na 4 umowach (3 zawarte w 2009r. a 1 w 2010r.), które spowodowały powstanie zobowiązań pieniężnych w łącznej wysokości 1.188.659,81 zł, czym naruszono dyspozycję art.46 ust.3 ustawy o samorządzie gminnym na łączną – str. 95, 99, 106 i 113 protokołu.

Stosownie do przywołanego przepisu, jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego budżetu) lub osoby przez niego upoważnionej.

9. Ewidencjonowanie w 2009r. niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami (obowiązującego do dnia 30 lipca 2010r.) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020), a mianowicie:

- prowadzenie ewidencji analitycznej do kont: 130 – „Rachunek bieżący jednostek budżetowych” i 750 – „Przychody i koszty finansowe”, bez szczegółowości planu finansowego (wg podziałek klasyfikacji budżetowej) – str. 145 protokołu;

Zgodnie z opisem kont, zawartym w załączniku Nr 2 do ww. rozporządzenia, ewidencja szczegółowa prowadzona do obu kont powinna zapewnić wyodrębnienie (odpowiednio) dochodów, wydatków i przychodów wg podziałek klasyfikacji budżetowej.

- nieprowadzenie ewidencji księgowej do poszczególnych kosztów rodzajowych zgodnie z wymogami § 12 ust.1 pkt 5 cyt. rozporządzenia – str. 145 protokołu;

Zgodnie z opisem kont, zawartym w załączniku Nr 2 do w/w rozporządzenia, konta zespołu 4 "Koszty według rodzajów i ich rozliczenie" służą do ewidencji kosztów w układzie rodzajowym i ich rozliczenia.

Stosownie do treści przywołanego przepisu, zakładowy plan kont powinien zapewniać m. in. możliwość sporządzania sprawozdań finansowych, sprawozdań budżetowych lub innych sprawozdań określonych w odrębnych przepisach. Prowadzenie kont kosztów rodzajowych jest konieczne do sporządzenia sprawozdania finansowego – rachunku zysków i strat – wymaganego § 14 ust.1 powyższego rozporządzenia.

W aktualnym stanie prawnym, przedmiotowe zagadnienia są analogicznie regulowane w obowiązującym od dnia 31 lipca 2010r. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861).

Podając powyższe do wiadomości Pani Burmistrz, działając na podstawie art.9 ust.2 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez podjęcie następujących działań:

1. Zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.
2. Zaniechać udzielania pracownikom urzędu zaliczek na pokrywanie wydatków bieżących.
3. Dokonać zwrotu części dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.
4. Dokonywać płatności za zamówione usługi po wykonaniu postanowień umownych, które warunkują dokonanie zapłaty.
5. Dochodzić zwrotu części dotacji wykorzystanej niezgodnie z zawartą umową.
6. Przestrzegać przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* przy udzielaniu zamówień publicznych.
7. Dochodzić kary umownej z tytułu nieterminowej realizacji zamówienia.
8. Przestrzegać obowiązku składania kontrasygnaty przez Skarbnika gminy lub osobę przez niego upoważnioną na wszystkich umowach powodujących powstanie zobowiązań pieniężnych gminy.
9. Zaprowadzić ewidencję księgową w wymaganej prawem szczegółowości.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie przypominam, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie niniejszych zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust.4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust.4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

P R E Z E S

Henryk Zedochowski

Do wiadomości:
Przewodniczący Rady Miejskiej Gniewu.