

P. Karbniak
[Signature]



URZĄD MIASTA I GMINY DEBRZNO	2013 06 17
Wpłynęło dnia	16 45 13
Nr w D.K.	
Załączników	

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK. 0804/36/K/21/31.268.../2012/13

Gdańsk, dnia 14 czerwca 2013r.

**Pan
Miroslaw Burak
Burmistrz Miasta i Gminy
Debrzno**

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113) 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 i trybu postępowania* (Dz. U. Nr 167, poz. 1747) w okresie od dnia 26 listopada 2012 roku do dnia 15 kwietnia 2013 roku kontrolę kompleksową miasta i gminy Debrzno.

Wyniki kontroli ujęto w protokole pozostawionym w Urzędzie Miasta i Gminy w Debrznie w dniu 15 kwietnia 2013r.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2009 - 2012 – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

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

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. Niezamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej gminy protokołów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych z przeprowadzonych w jednostce w latach 2008 – 2012 trzynastu kontroli zewnętrznych, w tym dwóch kontroli przeprowadzonych w latach: 2008 – 2009 przez tut. Izbę, czym naruszono art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a *tiret* drugiej ustawy z dnia 6 września 2001r. *o dostępie do informacji publicznej* (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) – str. 23 – 25 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanymi przepisami organy władzy publicznej są obowiązane udostępnić dane publiczne, w tym dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

2. Nieterminowe przekazanie w 2010r. niewykorzystanych środków finansowych wydatków niewygasających na rachunek dochodów budżetu gminy, czym naruszono art. 263 ust. 7 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 127, poz. 1240 z późn. zm.) – str. 33 protokołu.

Niewykorzystane do dnia 30 marca 2010r. środki w kwocie 144.400 zł na opracowanie projektu budowy drogi zbiorczej w ciągu ul. Długiej w Debrznie przeniesiono z wyodrębnionego rachunku na rachunek bieżący budżetu gminy w dniu 27 kwietnia 2010r., tj. 21 dni po terminie wynikającym z przywołanych powyżej przepisów.

Zgodnie z ww. przepisami środki finansowe ujęte w uchwalonym przez organ stanowiący j.s.t. planie finansowym wydatków niewygasających, niewykorzystane w terminie określonym przez ten organ (w tym przypadku do dnia 30 marca 2010r.), podlegają przekazaniu na dochody budżetu j.s.t. w terminie 7 dni od dnia określonego przez organ stanowiący j.s.t.

3. Niewyodrębnienie dochodów z podatku od nieruchomości z dokonanych w 2011r. wpłat osób fizycznych w ramach łącznego zobowiązania pieniężnego, co skutkowało zawyżeniem o 144.493,72 zł dochodów z podatku rolnego i zaniżeniem o taką wielkość dochodów z podatku od nieruchomości, naruszając postanowienia § 11 ust. 2 w zw. z § 11 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010r. *w sprawie zasad rachunkowości i planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 208, poz. 1375) – str. 54, 60, 62 i 65 protokołu.

Z przywołanych przepisów wynika, że konta analityczne do kont syntetycznych prowadzone są według rodzajów podatków. Natomiast konta szczegółowe prowadzone do kont analitycznych służą do rozrachunków z podatnikami m. in. z tytułu podatków, które podlegają przypisaniu na ich kontach.

4. Uszczuplenie o 881,99 zł w 2011 roku dochodów budżetu gminy poprzez nieprawidłowe wyliczenie (w 6 z 12 wydanych decyzji administracyjnych) okresów, za jakie powinny być określone opłaty za umieszczanie w pasie drogowym dróg gminnych urządzeń infrastruktury technicznej niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, czym naruszono art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985r. *o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 260) – str. 84 - 89 protokołu.

Opłaty za umieszczenie przywołanych urządzeń w pasie drogowym (wg stawek określonych uchwałą Nr XXIX/181/2004 Rady Miejskiej w Debrznie z dnia 8 grudnia 2004r. *w sprawie określenia stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dla dróg, których zarządcą jest Miasto i Gmina Debrzno*) należało ustalić za okresy wynikające z liczby dni umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, stosownie do przepisu art. 40 ust. 5 ustawy *o drogach publicznych*.

5. Nieprawidłowe stosowanie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), a mianowicie:

- a) niezamieszczenie w prasie lokalnej informacji o wywieszeniu w siedzibie urzędu miasta i gminy wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, czym naruszono art. 35 ust. 1 cyt. ustawy – str. 95 protokołu.

Z przywołanego artykułu wynika obowiązek podawania do publicznej wiadomości informacji o wywieszeniu wykazu nieruchomości przeznaczonych do

oddania w użytkowanie wieczyste. Informację taką należy zamieścić w formie ogłoszenia w prasie lokalnej, na stronach internetowych urzędu oraz ogłosić w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości.

- b) obciążanie nabywców lokali mieszkalnych i użytkowych przy sprzedaży bezprzetargowej (6 przypadków na 6 sprawdzonych) oraz osoby przejmującej nieruchomość gminy w użytkowanie wieczyste kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży oraz oddania w użytkowania wieczyste (wycena, wypis oraz wyciąg z księgi wieczystej), czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* – str. 95 i 103 protokołu.

Stosownie do przywołanych przepisów gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz albo prezydent miasta). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, który to przepis w pkt 2 określa, że jedną z takich czynności jest zapewnienie wyceny nieruchomości.

Na etapie szacowania wartości nieruchomości brak podstawy do obciążania tego rodzaju kosztem przyszłych nabywców.

- c) niezaprowadzenie ewidencji nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości, czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* – str. 193 protokołu.

Zgodnie ze wskazanymi przepisami gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt (burmistrz albo prezydent miasta). Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy, który to przepis w pkt 1 określa, że jedną z takich czynności jest ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości.

6. Udzielenie w dniu 14 listopada 2011r. mocą decyzji administracyjnej nr 9/2011 dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości 90 % bonifikaty w wysokości 6.559,20 zł w opłacie za to przekształcenie na podstawie nieobowiązującego w dniu jej wydania przepisu art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005r. *o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 83) – str. 106 protokołu.

Wydaną i przyznającą ww. bonifikatę w opłacie oparto na przepisach uchylonych z dniem 9 października 2011r. na mocy art. 2 pkt 3 lit. a ustawy z dnia 28 lipca 2011r. *o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 187, poz. 1110).

7. Przyznanie w 2011r. skarbnikowi gminy nagrody finansowej w wysokości 1.000 zł za ukończenie studiów podyplomowych z wynikiem bardzo dobrym w oparciu o *Regulamin przyznawania nagród innych niż nagroda jubileuszowa pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Debrzno* mającym zastosowanie wyłącznie do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę – str. 117 protokołu.

Od dnia 1 stycznia 2009r., tj. od wejścia w życie przywołanej ustawy, osoby zajmujące stanowiska na podstawie powołania mogą otrzymywać nagrody jedynie w oparciu o art. 36 ust. 6 tej ustawy za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

8. Udzielenie w 2011r. dwóm pracownikom jednostki pożyczek mieszkaniowych ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych w maksymalnych wysokościach po 5.000 zł każda bez spełnienia wymogu przedłożenia kserokopii aktów notarialnych potwierdzających własność nieruchomości nabytych przez pożyczkobiorców określonego w § 2 ust. 1 pkt f. tiret trzecie *Regulaminu zasad tworzenia i podziału zakładowego funduszu świadczeń socjalnych Urzędu Miasta i Gminy Debrzno* – str. 129 protokołu.

Przywołany regulamin umożliwił udzielenie pożyczki w wysokości 5.000 zł na zakup lokalu mieszkalnego, wolnostojącego budynku mieszkalnego, gruntu pod budowę domu jednorodzinnego oraz zamiany lokali mieszkalnych pod warunkiem przedłożenia kserokopii aktu notarialnego potwierdzającego własność nabytej nieruchomości.

9. Udzielenie w 2011r. Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Debrznie:
- dotacji przedmiotowej na utrzymanie zasobów mieszkaniowych w kwocie 30.014,33 zł, tj. na zadanie, którego realizacji nie przewidywała uchwała Nr II/14/2010 Rady Miejskiej z dnia 29 grudnia 2010r. w sprawie ustalenia zakresu i zasad udzielania dotacji przedmiotowej – str. 140 - 141 protokołu,
 - 5 dotacji przedmiotowych (na 11 skontrolowanych) w kwotach przewyższających iloczyn stawki jednostkowej i podstawy wyliczeń, czym naruszono postanowienia w/w uchwały – str. 140 protokołu.

Wskazana uchwała nie przewidywała udzielenia dotacji przedmiotowej na utrzymanie zasobów mieszkaniowych, a także umożliwiała zwiększania kwot dotacji ponad iloczyn stawki jednostkowej i podstawy wyliczeń danej dotacji.

10. Ujmowanie w latach: 2010 – 2012 w urządzeniach księgowych (na kontach 080 i 201) zobowiązań wobec wykonawców trzech zadań inwestycyjnych na podstawie zawartych umów (w miesiącach ich zawarcia), czym naruszono art. 20 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 330) – str. 160, 165 - 166, 171 - 172 protokołu.

W myśl przywołanych przepisów do ksiąg rachunkowych należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie gospodarcze, które nastąpiło w okresie sprawozdawczym, przy czym podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej. Dowodami dokonania operacji gospodarczych, tj. zdarzeń mających wpływ na stan aktywów i pasywów jednostki, nie są umowy lecz faktury i rachunki oraz dowody ich zapłaty.

11. Nieprzestrzeganie w 2011r. ustawy z dnia 20 lutego 2009r. o funduszu sołeckim (Dz. U. Nr 52, poz. 420) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 stycznia 2010r. w sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego (Dz. U. Nr 21, poz. 106) poprzez:

- uwzględnienie w wyliczeniach funduszu sołeckiego nie będącej sołectwem jednostki pomocniczej pn. Osiedle „Zielone Wzgórze” w Debrznie, czym naruszono art. 1 ust. 1 ww. ustawy – str. 215 protokołu.

Przywołane przepisy stanowią, że środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć zgłoszonych we wnioskach sołectw. Ustawa nie daje podstaw do naliczania funduszu i wykorzystywania jego środków na przedsięwzięcia jednostek pomocniczych niebędących sołectwami;

- określenie w lipcu 2010 roku nieprawidłowej wysokości funduszu sołeckiego na rok 2011 wskutek objęcia wyliczeniami ww. Osiedla oraz zastosowania nieprawidłowych danych o dochodach bieżących gminy (zawyżona wielkość) i liczbie mieszkańców (zawyżona wielkość ustalona na podstawie własnej ewidencji ludności) służących wyliczeniu kwoty bazowej gminy, czym naruszono art. 2 ust. 1 ww. ustawy – str. 214 - 216 protokołu.

Zawarte w przywołanym artykule objaśnienia do wzoru wyliczeń wysokości środków przypadających na dane sołectwo określają, że kwotę bazową oblicza się jako iloraz wykonanych dochodów bieżących danej gminy, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

- c) wykazanie zawyżonych wydatków gminy w przesłanym do Wojewody Pomorskiego wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy wykonanych w ramach funduszu sołeckiego, tj. uwzględniających wydatki jednostki pomocniczej nie będącej sołectwem, przez co zawyżono o 5.082,29 zł kwotę wnioskowanego zwrotu – str. 218 - 219 protokołu.

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 4 przywołanego powyżej rozporządzenia we wniosku o zwrot z budżetu państwa części wydatków gminy należało wykazać wydatki zrealizowane w ramach funduszu sołeckiego. Mając na względzie przepisy ustawy o funduszu sołeckim powinny to być wydatki zrealizowane wyłącznie przez sołectwa, tj. bez wydatków jednostki pomocniczej pn. Osiedle „Zielone Wzgórza” w Debrznie.

12. Naruszenie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2010r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.) poprzez:

- a) określenie szacunkowej wartości zamówienia publicznego pn. *Budowa kompleksu boisk sportowych w Debrznie w ramach rządowego programu „Moje boisko – Orlik 2012” w systemie zaprojektuj i wybuduj*, obejmującego prace projektowe oraz roboty budowlane, w oparciu o „analizę rynku”, czym naruszono art. 33 ust. 1 pkt 2 przywołanej ustawy – str. 173 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem wartość zamówienia na roboty budowlane obejmującego zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych ustalana jest na podstawie planowanych kosztów prac projektowych oraz planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym;

- b) dokonanie zmian umowy nr I/27/2012 z dnia 2 lipca 2012r. zawartej z konsorcjum firm: firmy KASZUB – Dariusz Kaszuba i firmy AKADA SPORT sp. z o.o. na zadanie: *Budowa kompleksu boisk sportowych w Debrznie w ramach rządowego programu „Moje boisko – Orlik 2012” w systemie zaprojektuj i wybuduj* za cenę 990.000 zł, poprzez zawarcie w dniu 12 grudnia 2012r. aneksu nr 1, mocą którego zmieniono terminy rozliczeń pomiędzy stronami (termin zapłaty z jednorazowej końcowej na częściowe), a także zmieniono termin zakończenia wykonania zadania z dnia 30 listopada 2012r. na dzień 15 grudnia 2012r., czym naruszono art. 144 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych*.

Zgodnie z treścią art. 144 ust. 1 *Prawa zamówień publicznych* zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu oraz w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (w projekcie umowy stanowiącej załącznik do SIWZ) określił warunki ewentualnych zmian umowy. Jednym z nich (na który powołano się w w/w aneksie) było dopuszczenie zmiany terminu realizacji w związku z zaistnieniem „innych okoliczności niepowstałych z winy wykonawcy”. Zmiana dotycząca terminów rozliczeń pomiędzy stronami nie została przez zamawiającego w ogóle przewidziana.

Natomiast ogólne sformułowanie dotyczące wystąpienia „innych okoliczności niepowstałych z winy wykonawcy” jako nadmiernie lakoniczne nie spełnia wymogu sformułowanego we wskazanym przepisie określenia warunków przewidywanej zmiany.

Podając powyższe do wiadomości Pana Burmistrza, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

- ✓ 1. udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej danych publicznych zgodnie z *ustawą o dostępie do informacji publicznej*,
- ✓ 2. wydatkowanie środków określonych stosowną uchwałą rady gminy jako wydatków niewygasających w terminie określonym przez organ stanowiący, a w przypadku ich niewykorzystania – terminowe ich przekazanie na dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- ✓ 3. wyodrębnienie z dokonywanych przez osoby fizyczne wpłat podatkowych w ramach łącznego zobowiązania pieniężnego dochodów z poszczególnych podatków wymienionych w nakazach płatniczych,
- ✓ 4. wydawanie decyzji prawidłowo ustalających wysokość opłaty za zajęcie pasa drogowego,
- ✓ 5. prawidłowe stosowanie *ustawy o gospodarce nieruchomościami* w zakresie informowania o wywieszaniu wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie wieczyste, a także zaniechanie obciążania nabywców nieruchomości kosztami ich wyceny przez zawarciem umowy sprzedaży oraz zaprowadzenie ewidencji nieruchomości gminnych,
- ✓ 6. przyznawanie bonifikat przy przekształceniach własnościowych jedynie w przypadku ich określenia w stosownej uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego,
- ✓ 7. przyznawanie pracownikom nagród finansowych zgodnie z zasadami określonymi w *Regulaminie przyznawania nagród innych niż nagroda jubileuszowa pracownikom Urzędu Miasta i Gminy Debrzno*,
- ✓ 8. udzielanie pracownikom pożyczek mieszkaniowych zgodnie z wymogami określonymi w *Regulaminie zasad tworzenia i podziału zakładowego funduszu świadczeń socjalnych Urzędu Miasta i Gminy Debrzno*,
- ✓ 9. egzekwowanie od beneficjentów dotacji budżetowych obowiązku ich rozliczania zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz ustalonymi wzorami sprawozdań,
- ✓ 10. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości* i rozporządzenia Ministra Finansów 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*,
11. przestrzeganie przepisów *ustawy o funduszu sołeckim* oraz rozporządzenia Ministra Finansów w *sprawie trybu zwrotu części wydatków gmin wykonanych w ramach funduszu sołeckiego* w szczególności dotyczących wyliczeń wysokości funduszu oraz przypadającej gminie kwoty zwrotu z budżetu państwa,
- ✓ 12. prawidłowe stosowanie *ustawy Prawo zamówień publicznych* w szczególności przy określaniu szacunkowej wartości zamówień publicznych oraz przy dokonywaniu zmian zawartych umów.

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

Jednocześnie informuję, 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 wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*) 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.

PREZES
Lutze

Do wiadomości:

Pan Jan Beme – Przewodniczący Rady Miejskiej w Debrznie