



RIO-KF-4104-48/2020

Bydgoszcz, dnia 8 grudnia 2020 r.

Pan
Jakub Danielewicz
Wójt Gminy Unisław
ul. Parkowa 20
86-260 Unisław

Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) oraz § 4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. 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), Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy przeprowadziła w Urzędzie Gminy Unisław kontrolę kompleksową gospodarki finansowej i zamówień publicznych Gminy Unisław, udokumentowaną protokołem kontroli Nr RIO/KF/48/2020 z dnia 9 października 2020 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi w dniu jego podpisania.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, stosownie do art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przekazuje Panu Wójtowi niniejsze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1) w zakresie ustaleń ogólno-organizacyjnych

- nieprawidłowe przeprowadzenie kontroli formalno-rachunkowej sprawozdań Rb-Z oraz Rb-N wg stanu na IV kwartał 2019 r. przekazanych przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia, czego konsekwencją było przyjęcie sprawozdań podpisanych przez osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Rachunkowość i Doradztwo Podatkowe (...), jako głównego księgowego tej jednostki (strony 130-133 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/III.3/1-3),

W trakcie kontroli ustalono, że na sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-N wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r., sporządzonych przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia nie dokonano adnotacji o przeprowadzeniu kontroli formalno-rachunkowej. W złożonych wyjaśnieniach Wójt stwierdził, że kontrola formalno-rachunkowa tychże sprawozdań została przeprowadzona, jednakże jej przeprowadzenie nie zostało odnotowane stosowną adnotacją.

Ustosunkowując się do wyjaśnień Wójta Gminy należy wskazać, że Inspektorzy podczas czynności kontrolnych stwierdzili, iż sprawozdania te zostały podpisane przez

osobę fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Rachunkowość i Doradztwo Podatkowe (...), w miejscu przeznaczonym dla Głównego Księgowego.

Kontrolujący ustalili, że Dyrektor Gminnego Ośrodka Zdrowia zawarł w dniu 31 lipca 2013 r. z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie rachunkowości i doradztwa podatkowego umowę o prowadzeniu ksiąg rachunkowych Gminnego Ośrodka Zdrowia w Unisławiu. Do umowy zawarto aneks w dniu 1 sierpnia 2016 r., na mocy którego umowa została przedłużona do dnia 30 września 2020 r.

Stosownie do przepisu art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej należą do sektora finansów publicznych. Zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych, działającej w ww. formie, jest pracownik tej jednostki, któremu kierownik powierza obowiązki i odpowiedzialność w tym zakresie. Ponadto art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości wskazuje, iż jednostka sektora finansów publicznych może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych wyłącznie innej jednostce sektora finansów publicznych, na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Przepisy szczególne w przedmiotowym zakresie wprowadzone zostały przez ustawodawcę, poprzez art. 10a pkt 3 oraz 10b ust. 3 do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tym samym jednostka sektora finansów publicznych nie może powierzyć prowadzenia ksiąg rachunkowych jednostce nie zaliczanej do sektora finansów publicznych.

Na podstawie art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej podmiot tworzący (Gmina Unisław) sprawuje nadzór nad zgodnością działań podmiotu leczniczego niebędącego przedsiębiorcą z przepisami prawa, statutem i regulaminem organizacyjnym oraz pod względem celowości, gospodarności i rzetelności, co oznacza, że Gmina winna sprawować również właściwy nadzór w zakresie przestrzegania przez Gminny Ośrodek Zdrowia w Unisławiu art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości.

Podpisanie sprawozdania przez podmiot któremu powierzono prowadzenie rachunkowości jednostki, a który nie jest jednostką sektora finansów publicznych stanowi naruszenie art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, zgodnie z którym jednostka sektora finansów publicznych może powierzyć prowadzenie ksiąg rachunkowych wyłącznie innej jednostce sektora finansów publicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych. W odniesieniu do złożonych przez Wójta wyjaśnień wskazać należy, że kontrola formalno-rachunkowa powyższych sprawozdań nie została przeprowadzona w sposób prawidłowy, co narusza § 10 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

- niedostosowanie Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Unisławiu, wprowadzonego zarządzeniem Nr 40/09 Wójta Gminy Unisław z dnia 15 czerwca 2009 r. (wraz ze zmianami) do obowiązujących przepisów prawa, poprzez wprowadzenie możliwości przyznania dodatku specjalnego m. in. „ze względu na szczególnie charakter pracy lub warunki wykonania pracy” (§ 7 ust. 1 Regulaminu), tj. niezgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który nie wymienia wprowadzonej do przepisów wewnętrznych przesłanki, jako stanowiącej podstawę przyznania ww. dodatku (strony 84-85 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.1/21),

Odpowiedzialność ponosi Wójt Gminy, który na podstawie art. 39 ust. 2 pkt 2 w związku z art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach

samorządowych, zobowiązany jest do wprowadzenia regulaminu wynagradzania zgodnego z przepisami ww. ustawy.

2) w zakresie księgowości

- stosowanie w 2019 r. nieprawidłowej klasyfikacji budżetowej, poprzez:
 - a) zaewidencjonowanie wpływów z tytułu opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego, na łączną kwotę 20.557,31 zł, w paragrafie 0690 „*Wpływy z różnych opłat*”, zamiast w paragrafie 0660 „*Wpływy z opłat za korzystanie z wychowania przedszkolnego*” (strona 114-115 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/III.2.3/4, 48/20/III.2.3/6),

W trakcie kontroli nieprawidłowość została usunięta, poprzez przeksięgowanie dochodów ze wskazanego tytułu do prawidłowego paragrafu. W związku z powyższym odstąpiono od wydania wniosku pokontrolnego w tym zakresie.
 - b) ujmowanie wydatków związanych z obsługą finansowo-księgową jednostek oświatowych w rozdziale 80195 „*Pozostała działalność*”, zamiast w rozdziale 75085 „*Wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego*” (strona 116 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.3/6),
- niezaewidencjonowanie w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w 2019 r. naliczonych a niezapłaconych odsetek od zaległości podatkowych, wbrew przepisom art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych w związku z § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 (strona 50 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.1/3).

W złożonych wyjaśnieniach Skarbnik Gminy wskazał, że w trakcie roku 2019 przypis odsetek z tytułu zaległości podatkowych był dokonywany kwartalnie do wysokości wpłat.

W trakcie kontroli jednostka dokonała przypisu należności z tytułu naliczonych a niezapłaconych odsetek podatkowych za pierwszy i drugi kwartał 2020 r. W związku z powyższym odstąpiono od sformułowania wniosku pokontrolnego.
- przeksięgowanie salda Ma konta 961 „*Wynik wykonania budżetu*” w wysokości 994.994,03 zł na konto 960 „*Skumulowany wynik budżetu*” pod datą 31 lipca 2020 r., zamiast pod datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu tj. 26 maja 2020 r. (strony 135-136 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.3/4-5).

W powyższym zakresie udzielono instruktażu Skarbnikowi Gminy i odstąpiono od sformułowania zalecenia pokontrolnego.

3) w zakresie sprawozdawczości

- niesporządzenie przez Wójta Gminy, jako kierownika jednostki obsługującej, w rozumieniu przepisu art. 10b ustawy o samorządzie gminnym, sprawozdań w zakresie operacji finansowych (Rb-N oraz Rb-Z wg stanu na koniec IV kwartału 2019 r.) Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Gminnego Ośrodka Kultury (strony 131-132 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.3/1-3),

W dniu 31 grudnia 2015 r. zawarto porozumienia Nr OP.032.4.53.2015 oraz OP.032.4.52.2015 pomiędzy Wójtem Gminy a Kierownikiem Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Dyrektorem Gminnego Ośrodka Kultury, w wyniku których z dniem 1 stycznia 2016 r. Urząd Gminy w Unisławiu jako jednostka obsługująca przejęła

prorowadzenie gospodarki finansowej instytucji kultury w zakresie: gospodarki finansowej, rachunkowości, sprawozdawczości, kadr i płac. W trakcie kontroli ustalono, że następujące sprawozdania z operacji finansowych: sprawozdanie Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji wg stanu na IV kwartał 2019 r. oraz sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za wg stanu na IV kwartał 2019 r. zostały podpisane odpowiednio przez Kierownika Gminnej Biblioteki Publicznej oraz Dyrektora Gminnego Ośrodka Kultury.

- wykazanie w pasywach „*Bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*” Gminy Unisław, sporządzonego na dzień 31 grudnia 2019 r. zobowiązań wynikających z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jako zobowiązań długoterminowych w poz. I.1.2. Bilansu w wysokości 9.944.429,60 zł, podczas gdy część z nich miała charakter krótkoterminowy, tj. 1.841.595,90 zł i winna być wykazana w pasywach w poz. I.1.1. (strony 143-144 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.3/14-16),

W oparciu o treść zawartych umów o kredyt, bądź pożyczkę ustalono, że zaklasyfikowanie w bilansie zobowiązań tylko, jako długoterminowe naruszało dyspozycję art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którą przez zobowiązanie krótkoterminowe - rozumie się ogół zobowiązań z tytułu dostaw i usług, a także całość lub tę część pozostałych zobowiązań, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego.

4) w zakresie dochodów budżetowych

- wydanie w 2019 r. przez Wójta Gminy 7 decyzji (100%) w sprawie umorzenia zaległości podatkowych na kwotę 5.352,50 zł, bez umorzenia odsetek za zwłokę (strony 54-55 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.1/5-8, 48/20/III.1/11)

Kontrolujący ustalili, że w rozstrzygnięciu przedmiotowych decyzji organ podatkowy nie orzekł o umorzeniu odsetek. Ponadto w podstawach prawnych decyzji, nie został wskazany art. 67a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, który stanowi że umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.

Odpowiedzialność za nieprawidłowość ponosi pracownik zatrudniony w Referacie ds. planowania i finansów na stanowisku Podinspektora ds. wymiaru podatków i działalności gospodarczej oraz Wójt Gminy, który podpisał decyzje na podstawie art. 13 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

- wydanie w 2019 r. 5 decyzji (na 11 objętych kontrolą) w sprawie: rozłożenia na raty oraz umorzenia zaległości podatkowych w łącznym zobowiązaniu pieniężnym, w łącznej wysokości 7.188,00 zł, bez określenia kwot zastosowanych ulg w podziale na poszczególne rodzaje podatków, składających się na łączne zobowiązanie pieniężne (strona 57 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/III.1/5, 48/20/III.1/10-11),

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponoszą: Wójt Gminy, który podpisał decyzje (art. 13 § 1 pkt 1 ustawy Ordynacja podatkowa) oraz pracownik zatrudniony w Referacie ds. planowania i finansów na stanowisku podinspektora ds. wymiaru podatków i działalności gospodarczej.

Na podstawie powyższych ustaleń stwierdzono że nie wykonano zalecenia pokontrolnego Nr 16 wydanego pismem RIO-KF-4104-14/2016 z dnia 2 września 2016 r. W informacji o sposobie wykonania ww. wniosku pokontrolnego z dnia 4 września 2016 r. Wójt wskazał, że „*W wydanych decyzjach w sprawie rozłożenia na raty zaległości podatkowych będziemy określać jakiego podatku dotyczy rozstrzygnięcie (...).*”

- dopuszczenie do przedawnienia należności Gminy z tytułu opłat za czynsz najmu za okres od lutego 2014 do grudnia 2016 r. w kwocie 3.971,72 zł. (strony 65-67 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.1/15-16, Nr 48/20/III.1/18-19),

Osobą odpowiedzialną za nieprawidłowość, zgodnie z zakresem obowiązków z dnia 30 marca 2015 r., jest pracownik zatrudniony na stanowisku Podinspektora ds. poboru i rozliczeń księgowych wody i ścieków.

5) w zakresie wydatków budżetowych

- przyznanie w latach 2018-2020 dodatków specjalnych, na podstawie pism zatwierdzonych przez Wójta Gminy, w których nie został wskazany okres na jaki przyznano dodatek oraz nie udokumentowano zakresu zwiększenia obowiązków w stosunku do wykonywanych zadań wynikających z zakresów czynności, dla nw. pracowników:

- a) Skarbnika Gminy (powołanego uchwałą Nr VII/49/2009 Rady Gminy Unisław z dnia 28 grudnia 2009 r.) w okresie od stycznia 2018 r. do kwietnia 2019 r., w związku z powierzeniem zadań dotyczących kierowania pracą Referatu ds. administracyjno-rozliczeniowych jednostek gminy oraz wykonywaniem funkcji Kierownika Referatu ds. administracyjno-rozliczeniowych, na okres pełnienia funkcji Kierownika Referatu, w kwocie 29.720,00 zł brutto, tj. za zadania mieszczące się w przydzielonym zakresie obowiązków (strony 76-78 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/I/2, 48/20/I/8, 48/20/III.2.1/2-6),
- b) Skarbnika Gminy (powołanego uchwałą Nr VI/56/19 Rady Gminy Unisław z dnia 2 kwietnia 2019 r.) w okresie od dnia powołania do lipca 2020 r., w związku z powierzeniem zadań dotyczących kierowania pracą Referatu ds. administracyjno-rozliczeniowych jednostek gminy oraz wykonywaniem funkcji Kierownika Referatu ds. administracyjno-rozliczeniowych, na okres pełnienia funkcji Kierownika Referatu, w kwocie 23.290,89 zł brutto, tj. za zadania mieszczące się w ustalonym zakresie obowiązków (strony 79-80 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/I/1, 48/20/I/8, 48/20/III.2.1/9-11),
- c) Zastępcy Wójta, od momentu powołania, tj. 23 października 2018 r. do lipca 2020 r., w związku z powierzeniem zadań dotyczących kierowania pracą Referatu ds. inwestycji i pozyskiwania funduszy oraz wykonywaniem funkcji Kierownika Referatu ds. inwestycji i pozyskiwania funduszy, na okres pełnienia funkcji Zastępcy Wójta, w kwocie 31.584,02 zł brutto, czyli za zadania określone w zakresie obowiązków (strony 81-82 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/I/8, 48/20/III.2.1/12-15),
- d) Sekretarza Gminy, od momentu zatrudnienia na tym stanowisku, tj. od 1 maja 2019 r. do lipca 2020 r., w związku z powierzeniem dodatkowych zadań związanych z kierowaniem pracą Referatu ds. Gospodarki Komunalnej, Wodnej, Rolnictwa, Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego oraz wykonywaniem funkcji Kierownika Referatu ds. Gospodarki Komunalnej, Wodnej, Rolnictwa, Obrony Cywilnej i Zarządzania Kryzysowego, na okres pełnienia funkcji kierownika referatu, w kwocie 11.251,37 zł, tj. za zadania mieszczące się w powierzonym zakresie obowiązków (strona 83 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/I/8, 48/20/III.2.1/16-19).

Podczas kontroli ustalono, że w konsekwencji przyjętej praktyki, w kwietniu 2019 r. przyznany został dodatek specjalny z tytułu kierowania pracą Referatu ds. administracyjno-rozliczeniowych jednostek gminy oraz wykonywania funkcji Kierownika Referatu ds. administracyjno-rozliczeniowych dwóm pracownikom Urzędu Gminy, tj.:

- a) Skarbnikowi Gminy powołanemu uchwałą Nr VII/49/2009 Rady Gminy Unisław z dnia 28 grudnia 2009 r., w okresie wypowiedzenia umowy o pracę oraz przebywania na urlopie, czyli w okresie faktycznego zaprzestania wykonywania tych zadań, w kwocie 1.980,00 zł brutto,
- b) Skarbnikowi Gminy powołanemu uchwałą Nr VI/56/19 Rady Gminy Unisław z dnia 2 kwietnia 2019 r. w kwocie 1.460,00 zł brutto.

Przepis art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych wskazuje, iż pracownikowi można przyznać dodatek specjalny z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Pracodawca podejmuje w tym przypadku decyzję czy przyzna dodatek. Jeżeli zostanie on przydzielony, to we właściwym dokumencie należy wskazać zakres zwiększonych lub dodatkowych obowiązków w stosunku do zadań wynikających z powierzonego pracownikowi zakresu czynności. Zadania wskazane w pismach przyznających ww. dodatki specjalne, należały do zakresu obowiązków ww. osób, a ponadto zostały one im powierzone w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Unisław.

Odpowiedzialność w zakresie przyznania dodatków specjalnych ponosi Wójt Gminy na podstawie przepisu art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 7 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który stanowi, że Wójt wykonuje czynności z zakresu prawa pracy wobec, m.in. Zastępcy Wójta, Skarbnika oraz Sekretarza Gminy.

- niezapewnienie skutecznych mechanizmów kontroli zarządczej mających na celu wykorzystanie urlopów wypoczynkowych przez pracowników poprzez dopuszczenie do skumulowania się urlopu wypoczynkowego Skarbnika Gminy w ilości 31 dni, tj. 248 godzin, skutkujące obciążeniem budżetu wydatkami z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop w kwocie 14.076,48 zł brutto, dokonany na podstawie art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (strona 79 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/III.2.1/7-8),
- przyznanie przez Wójta w 2018 r. i 2019 r. pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania, tj. Skarbnikowi Gminy oraz Zastępcy Wójta wynagrodzenia, dodatków specjalnych oraz nagród na podstawie Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy Unisław, wprowadzonego zarządzeniem Nr 40/09 Wójta Gminy Unisław z dnia 15 czerwca 2009 r. wraz z jego zmianami, zamiast na podstawie art. 36 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (strony 78, 80-82 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/III.2.1/6, 48/20/III.2.1/2-6, 48/20/III.2.1/9-11, 48/20/III.2.1/12-15, 48/20/III.2.1/21).

W toku kontroli ujawniono, że w podstawie prawnej pism dot. ustalenia wynagrodzenia za pracę, pism przyznających dodatki specjalne oraz pism przyznających nagrody powoływano się na zapisy Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Unisławiu, którego zapisy stosuje się tylko i wyłącznie w przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Zgodnie ze złożonymi w trakcie kontroli wyjaśnieniami Wójta Gminy Unisław „*powoływanie się w podstawie prawnej pism przyznających dodatek specjalny, zmieniających wynagrodzenie czy przyznających nagrody pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania stanowi nieumyślny błąd pracownika ds. kadr*”.

Odpowiedzialność za niniejsze ponosi Podinspektor ds. kadr, rozliczeń i płac, co ustalono na podstawie zakresu obowiązków z dnia 24 kwietnia 2018 r. oraz 24 lipca 2018 r.

6) w zakresie zamówień publicznych

- niestaranne sporządzenie „Rocznego sprawozdania o udzielonych zamówieniach w roku 2019” poprzez niewykazanie danych w pkt VIII „Zamówienia do których stosuje się przepisy ustawy, uwzględniające aspekty społeczne” (strony 95-97 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.1/22).

Podczas kontroli ustalono, że w przedmiotowej części sprawozdania powinno zostać wymienionych 9 zamówień o łącznej wartości 3.654.237,54 zł. Niewykazanie informacji o udzieleniu ww. zamówień stanowi naruszenie § 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania.

Zgodnie z wyjaśnieniami udzielonymi przez Wójta Gminy Unisław przyczyną zaistnienia nieprawidłowości było przeoczenie pracownika wypełniającego formularz on-line sprawozdania.

Odpowiedzialność za powstanie powyższej nieprawidłowości ponosi Wójt Gminy Unisław, który nie powierzył obowiązku sporządzenia i przekazania ww. sprawozdania żadnemu pracownikowi.

- nieuregulowanie w przepisach wewnętrznych zasad i procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy i usługi o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w celu dopełnienia obowiązku zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (strony 98-99 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.1/25),

Odpowiedzialność ponosi Wójt Gminy Unisław jako podmiot zobowiązany, na mocy przepisów ustawy o finansach publicznych, do zapewnienia odpowiedniej kontroli zarządczej.

Tym samym stwierdzono niewykonanie zalecenia pokontrolnego Nr 21 z wystąpienia pokontrolnego Nr RIO-KF-4104-14/2016 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej z Bydgoszczy z dnia 2 września 2016 r., w myśl którego zobowiązano Wójta Gminy Unisław do uregulowania ww. kwestii w przepisach wewnętrznych. W informacji o sposobie wykonania ww. wniosku pokontrolnego z dnia 4 września 2016 r. Wójt wskazał, że „Mając na uwadze zasady gospodarki finansowej obowiązujące w jednostkach sektora finansów publicznych, zobowiązuję się do wprowadzenia regulacji dotyczących zasad racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi (...)”

- zamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówienia publicznego na kredyt długoterminowy do kwoty 1.000.000,00 zł z opóźnieniem wynoszącym 18 dni, tj. w dniu 17 grudnia 2019 r. zamiast do dnia 29 listopada 2019 r. (strony 140-141 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.3/7-11),

Zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. Gmina Unisław, w wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zawarła w dniu 30 października 2019 r. umowę Nr 1251/2019 z Bankiem Spółdzielczym w Toruniu na udzielenie kredytu długoterminowego do kwoty 1.000.000,00 zł. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 17 grudnia 2019 r., zamiast do dnia 29 listopada 2019 r. tj. z opóźnieniem wynoszącym 18 dni.

Kontrolujący ustalili, że żadnemu pracownikowi nie powierzono skutecznie obowiązków w zakresie terminowego zamieszczania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia

w Biuletynie Zamówień Publicznych. W związku z powyższym osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości jest Wójt Gminy Unisław.

Badając prawidłowość udzielenia w 2019 r. zamówienia na „Przebudowę ulic Dębowej, Modrzewiowej i Jesionowej w miejscowości Raciniewo” (sygn. post. GK.271.18.2019.MG), stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- nieokreślenie przez Kierownika Zamawiającego (Wójta Gminy Unisław) organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresu obowiązków członków komisji przetargowej powołanej do przeprowadzenia ww. postępowania, tj. obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (strona 105 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.2/1).

Przyczyną zaistnienia ww. nieprawidłowości było błędne przyjęcie, że prawidłową formą określenia ww. kwestii będzie forma ustna. Przyjęcie tej formy uniemożliwia jednak potwierdzenie dopełnienia ww. obowiązku.

- nieprawidłowe sporządzenie protokołu ZP-PN postępowania o udzielenie zamówienia poprzez zawarcie w protokole informacji niezgodnych ze stanem faktycznym (strona 108 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.2/3-8), tj.:

- a) niewykazanie jako osoby uczestniczącej w postępowaniu pracownika Zamawiającego, któremu Kierownik Zamawiającego (Wójt Gminy Unisław) powierzył wykonanie zastrzeżonych dla siebie czynności, pomimo, że pracownikiem tym był Zastępca Wójta Gminy Unisław, który m.in. podpisał informację z otwarcia ofert, pismo zawierające wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia czy wezwanie wykonawcy, którego oferta została najwyżej oceniona, do przedłożenia dokumentów na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu,
- b) wykazanie jako osoby ustalającej wartość zamówienia osoby opracowującej kosztorys inwestorski, podczas gdy tego ustalenia dokonał jeden z pracowników Zamawiającego.

Przyczyną nieprawidłowości był błąd i przeoczenie pracownika sporządzającego protokół.

7) w zakresie rozliczenia otrzymanych i udzielonych dotacji

- nieprawidłowe naliczenie w 2019 r. podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli oraz niewłaściwe dokonanie jej aktualizacji (strony 115-121 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/III.2.3/1-24), poprzez:

- a) nieuwzględnienie w kwocie wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli:
 - wydatków na zakup żywności, ujętych w rozdziale 80148 „Stołówki szkolne i przedszkolne”, § 4220 „Zakup środków żywności”,
 - wydatków w zakresie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej przedszkoli, która jest prowadzona przez Urząd Gminy Unisław na podstawie uchwały Nr XI/97/15 Rady Gminy Unisław z dnia 14 grudnia 2015 r. (obowiązującej od 1 stycznia 2016 r.) w sprawie prowadzenia przez Urząd Gminy w Unisławiu wspólnej obsługi finansowej jednostek organizacyjnych gminy,
- b) niepominięcie kwoty wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli o zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy,

Sposób ustalenia podstawowej kwoty dotacji określony został szczegółowo w art. 12 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych. Przywołany przepis wskazuje, iż przez podstawową kwotę dotacji dla przedszkoli, należy rozumieć kwotę wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli (z wyłączeniem przedszkoli specjalnych i przedszkoli, w których zaplanowane wydatki bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przekraczają 50% ich zaplanowanych wydatków bieżących), pomniejszonych o tytuły wymienione enumeratywnie w punktach 1-7 ww. przepisu i podzielone przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach. Analogiczny sposób ustalenia podstawowej kwoty dotacji stosowany jest przy dokonywaniu aktualizacji, których mowa w art. 44 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 przywołanej ustawy.

Definicję wydatków bieżących, ustawodawca zawarł w art. 9 ww. ustawy, który stanowi, że przez wydatki bieżące należy rozumieć wydatki, o których mowa w art. 236 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, na prowadzenie przez jednostkę samorządu terytorialnego odpowiednio przedszkoli, szkół podstawowych, w których zorganizowano oddział przedszkolny, z przeznaczeniem na ten oddział przedszkolny, innych form wychowania przedszkolnego, szkół danego typu lub placówek danego rodzaju lub na finansowanie działalności internatów w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, w tym w jednostkach organizujących wspólną obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną przedszkoli, innych form wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, odpowiednio zaplanowane na rok budżetowy w budżecie jednostki samorządu terytorialnego lub poniesione w roku budżetowym z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, bez uwzględnienia wydatków odpowiednio zaplanowanych na wydzielonym rachunku, o którym mowa w art. 223 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, lub poniesionych ze środków zgromadzonych na tym rachunku, z zastrzeżeniem art. 13 ust. 5 i art. 35 ust. 2.

Podczas czynności kontrolnych Inspektorzy ustalili, że:

- a) w Gminie Unisław funkcjonowało jedno przedszkole, którego siedziba znajdowała się w budynku Zespołu Szkół w Unisławiu,
- b) placówka oświatowa nie posiadała wyodrębnionego rachunku dochodów (Rada Gminy Unisław nie podjęła uchwały w sprawie utworzenia wydzielonych rachunków, o których mowa w art. 223 ustawy o finansach publicznych),
- c) obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną gminnego Przedszkola prowadził Urząd Gminy Unisław na podstawie uchwały Nr XI/97/15 Rady Gminy Unisław z dnia 14 grudnia 2015 r. (obowiązującej od 1 stycznia 2016 r.).

W związku z powyższym, w celu ustalenia podstawowej kwoty dotacji oraz przy dokonywaniu jej aktualizacji, kontrolowana jednostka powinna wziąć pod uwagę wartość wszystkich wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkola, w tym wydatków na zakup środków żywności (służących do przygotowywania posiłków) oraz na prowadzenie obsługi finansowo-księgowej, a następnie dokonać ich pomniejszenia o zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tym przedszkolu, stanowiące dochody budżetu gminy (art. 12 pkt. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych) i pozostałe tytuły wymienione w art. 12 pkt 1, 3-7 (o ile wystąpiły). Otrzymana kwota wydatków powinna zostać następnie podzielona przez statystyczną liczbę uczniów w tych przedszkolach pomniejszoną o statystyczną liczbę uczniów niepełnosprawnych w tych przedszkolach.

Wójt Gminy wyjaśnił, że „*Przy wyodrębnianiu współczynnika wydatków Przedszkola Gminnego (...) w zakresie kosztów przygotowywania posiłków w stołówce Zespołu Szkół (...) nie wzięto pod uwagę wydatków z rozdziału 80148 § 4220 [Zakup*

środków żywności] (...). Z tego względu również nie pomniejszono wydatków bieżących przedszkola o opłaty za wyżywienie (...).” W zakresie nieujęcia przy obliczaniu kwoty podstawowej dotacji wydatków na obsługę finansowo-księgową przedszkola, Wójt zajął stanowisko, iż „Rozpoczęcie wspólnej obsługi jednostek organizacyjnych w roku 2016, w tym przedszkola, miało na celu ograniczenie kosztów finansowania (...) zadania z tym związane realizowane były przez pracowników UG (...) biorąc pod uwagę liczbę pracowników przedszkola, wysokość budżetu można stwierdzić, że w przypadku przedszkola są to wielkości marginalne. W związku z tym niezasadne było branie pod uwagę wydatków (...) w zakresie wspólnej obsługi administracyjnej.” W ocenie Wójta „(...) Ustalenie jednego wskaźnika, na podstawie którego można było wyodrębnić i przypisać część wydatków do Przedszkola (...) uniemożliwia fakt, iż pracownicy w ramach wspólnej obsługi obsługują różną liczbę jednostek, zróżnicowaną także pod względem wysokości budżetów, liczby uczniów czy też liczby zatrudnionych pracowników (...).”

Pomimo wnioskowania przez Inspektorów o wyodrębnienie kwoty wydatków bieżących w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej gminnego Przedszkola, jaka powinna zostać wzięta pod uwagę przy naliczaniu podstawowej kwoty dotacji w 2019 r., nie została ona przedstawiona (zapytania z dni: 31 sierpnia 2020 r. oraz 4 września 2020 r.).

Z przedstawionym przez Wójta stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Przywołane przepisy art. 9 oraz 12 ustawy jednoznacznie wskazują w oparciu o jakie wielkości powinna zostać ustalona oraz zaktualizowana podstawowa kwota dotacji. Ustawodawca nie upoważnił organu dotującego do decydowania, o tym które dochody i wydatki należy uwzględnić, a które można pominąć ze względu np. na ich marginalny charakter.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że przy ustalaniu kosztów przygotowania posiłków dla dzieci uczęszczających do gminnego Przedszkola, czy też kosztów zakupu energii elektrycznej przez placówkę, zastosowane zostały odpowiednio współczynniki: procentowej ilości uczniów gminnego Przedszkola w stosunku do uprawnionych do korzystania z posiłków oraz procentowego udziału w powierzchni zajmowanej przez Przedszkole w Zespole Szkół. Zatem organ dotujący powinien był określić sposób wydzielenia wydatków na obsługę administracyjną, finansową i organizacyjną gminnego Przedszkola, którą należało uwzględnić przy obliczaniu podstawowej kwoty dotacji, a nie pominąć tego rodzaju wydatki bieżące.

8) w zakresie gospodarki mieniem komunalnym

- nieprawidłowe sporządzenie informacji o stanie mienia na dzień 31 grudnia 2019 r. (strony 154-155 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/IV.1/1-2), poprzez:
 - a) wykazanie wszystkich składników majątku jako „Składników mienia komunalnego” bez dokonania podziału zaprezentowanych danych na dotyczące:
 - przysługujących jednostce samorządu terytorialnego praw własności,
 - innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności o ograniczonych prawach rzeczowych, użytkowaniu wieczystym, wierzytelnościach, udziałach w spółkach, akcjach,
 - posiadania,
 - b) zaniżenie danych o dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania o kwotę 212.745,36 zł,

- c) wykazanie zmian w stanie mienia poprzez określenie łącznej wysokości przychodów (4.901.141,66 zł) oraz rozchodów (22.212,20 zł), bez uwzględnienia zakresu wymaganego przepisem art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
- ustalenie w 2019 r., w ogłoszeniach o przetargach ustnych nieograniczonych na zbycie lokali mieszkalnych, terminów wpłaty wadium na 1 dzień przed przetargiem, zamiast w sposób umożliwiający komisji przetargowej stwierdzenie ich wniesienia, nie później niż 3 dni przed przetargiem (strona 160 protokołu kontroli, akta kontroli Nr: 48/20/IV.1/3, 48/20/IV.1/6),
- bezpodstawne unieważnienie w 2019 r. przetargu ustnego nieograniczonego na sprzedaż lokalu mieszkalnego Nr 4 położonego przy ul. Parkowej 18 w Unisławiu wraz z udziałem w gruncie (strony 161-162 protokołu kontroli, akta kontroli Nr 48/20/IV.1/3, 48/20/IV.1/6).

Dnia 28 października 2019 r. Wójt Gminy ogłosił przetarg ustny nieograniczony na sprzedaż lokalu mieszkalnego Nr 4 położonego przy ul. Parkowej 18 w Unisławiu wraz z udziałem w gruncie. Termin przeprowadzenia przetargu wyznaczono na dzień 28 listopada 2019 r. Zgodnie z ogłoszeniem w przetargu mogły uczestniczyć osoby, które do dnia 27 listopada 2019 r. dokonały wpłaty wadium oraz złożyły oświadczenie, że znany jest im stan prawny nieruchomości. Ogłoszenie zostało zamieszczone na tablicy ogłoszeń, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w prasie.

Ustalono, że w dniu 28 listopada 2019 r. rozstrzygnięty został przetarg na zakup ww. lokalu mieszkalnego wraz z udziałem w gruncie. Komisja przetargowa sporządziła protokół z przetargu, w którym wskazano zwycięzcę.

Jednocześnie dnia 28 listopada 2019 r. wpłynęła do Urzędu (L. dz. 9238) „Skarga na czynność przetargu dotyczącego zbycia nieruchomości”. Kontrolujący stwierdzili, że osoba, która wniosła skargę nie była uczestnikiem przetargu (nie dokonała wpłaty wadium i nie złożyła wymaganego oświadczenia). Składający skargę jako powód jej wniesienia podał „czynności związane z zachowaniem terminu”, wskazując iż o przetargu dowiedział się w dniu 27 listopada 2019 r. w godzinach popołudniowych. Ponadto argumentował, że jako zainteresowany przetargiem nie mógł wziąć w nim udziału z uwagi na niemożność zapłacenia wadium i złożenia stosownego oświadczenia do Urzędu Gminy w Unisławiu, ponieważ terminy dokonania tych czynności upływały w trzydziestym dniu od ogłoszenia przetargu. W ocenie skarżącego został on pozbawiony możliwości wzięcia udziału w przetargu i zażądał unieważnienia postępowania przetargowego.

W dniu 2 grudnia 2019 r. Wójt Gminy unieważnił przedmiotowy przetarg w związku z „błędami formalnymi zawartymi w ogłoszeniu i postępowaniu przetargowym.” Powyższa informacja została podana do publicznej wiadomości m. in. poprzez wywieszenie na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz zamieszczenie na stronie internetowej (BIP). Ponadto do zwycięzcy przetargu (2 grudnia 2019 r.) zostało skierowane pismo, w którym Wójt poinformował „iż w związku ze złożonym protestem z dnia 28.11.2019 r., po analizie ogłoszenia o przetargu, a także czynności postępowania, (...) uznał, iż przetarg (...) należy unieważnić. Jednym z istotnych elementów takiego rozstrzygnięcia jest to, iż ogłoszenie i przetargu, w zakresie dotyczącym terminu składania wadium oraz stosownego oświadczenia, w sposób istotny ograniczyło możliwość wzięcia udziału przez potencjalnych oferentów, bowiem (...) ustalony został na ostatni dzień możliwości zapoznania się z warunkami przetargu w ogłoszeniu”. (...) Ponadto, niezależnie od powyższego, istnieje również poważna wątpliwość co do czynności przeprowadzenia przetargu przez przewodniczącego. Mając powyższe na uwadze, przetarg należało unieważnić”.

Kontrolujący stwierdzili, że złożona w dniu 28 listopada 2019 r. skarga nie powinna zostać rozpatrzona, ponieważ została wniesiona przez osobę, która nie była uczestnikiem przetargu. Stosownie bowiem do przepisu art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz § 11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, uczestnik przetargu może, w terminie 7 dni od dnia ogłoszenia wyniku przetargu ustnego zaskarżyć czynności związane z przeprowadzeniem przetargu do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego. Uczestnikiem przetargu jest natomiast osoba, która dokonała wpłaty wadium (§ 4 pkt 5 ww. rozporządzenia). Ponadto przepisy § 6 ust. 1 przywołanego rozporządzenia wskazują, że właściwy organ podaje do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na okres 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu. Jednocześnie § 4 pkt 6 rozporządzenia nakazuje aby termin wniesienia wadium był ustalony w taki sposób, aby umożliwił komisji przetargowej stwierdzenie, nie później niż 3 dni przed przetargiem, że dokonano jego wniesienia. Z powyższych regulacji prawnych wynika, że wyłącznie ogłoszenie musi być opublikowane na 30 dni przed przeprowadzeniem przetargu, natomiast termin wniesienia wadium może być krótszy.

W przedmiotowym postępowaniu ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym zostało opublikowane w dniu 28 października 2019 r., tj. co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu (28 listopada 2019 r.). Natomiast termin wniesienia wadium został określony niezgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia, jednakże w sposób korzystniejszy dla potencjalnych uczestników przetargu niż wynika to z obowiązujących przepisów prawa, a mianowicie na 1 dzień zamiast na 3 dni przed przetargiem. Nieuzasadnione było również powoływanie się przez Wójta na argument, iż termin złożenia oświadczenia o zapoznaniu się ze stanem prawnym nieruchomości, ustalony został na ostatni dzień możliwości zapoznania się z warunkami przetargu, ponieważ nie został on w ogłoszeniu wskazany, więc potencjalni uczestnicy mogli je złożyć nawet w dniu, w którym organizowany był przetarg. Natomiast wątpliwości co do czynności prowadzenia przetargu przez przewodniczącego nie zostały przez Wójta Gminy w sposób transparentny wyartykułowane.

W złożonych w dniu 26 sierpnia 2020 r. wyjaśnieniach Wójt Gminy wskazał, że *„Faktem jest, iż skargę złożyła osoba, która nie uczestniczyła w przetargu, jednakże z uwagi na fakt błędnej konstrukcji przetargu oraz złego wyliczenia odpowiednich dat, osoba ta nie miała możliwości wzięcia w nim udziału. Należy jednak podkreślić, iż skarga nie była głównym powodem unieważnienia przetargu, lecz pozwoliła w dużej mierze zweryfikować i przeanalizować przetarg pod względem przepisów prawa. To głównie dostrzeżenie tych nieprawidłowości, jak np. (...) błędnie wyliczony termin na wniesienie wadium, było powodem unieważnienia przetargu”*. Wójt wskazał także, iż *„przetarg przeprowadził członek komisji, a nie przewodniczący. (...) rozporządzenie z 14 września 2004 r. w § 14, opisującym przebieg przetargu, jasno wskazuje, iż przewodniczący powinien prowadzić wszystkie czynności przetargowe, jednakże przez niedopatrzenie nie przeprowadzono w ten sposób całej procedury”*. Ponadto wójt zajął stanowisko, że *„W informacji o unieważnieniu przetargu, organ nie ma obowiązku szczegółowego podawania przyczyn jego unieważnienia. W chwili obecnej, żaden przepis prawa nie obliuguje do tego.”*

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stosownie do przepisów § 11 ust. 4 ww. rozporządzenia unieważnienie przetargu może nastąpić wyłącznie w przypadku uznania za zasadną skargi na czynności związane z jego przeprowadzeniem wniesionej przez uczestnika przetargu. W kontrolowanym

postępowaniu skarga została wniesiona przez osobę niebędącą uczestnikiem przetargu. Ponadto Wójt w informacji z dnia 2 grudnia 2019 r. o unieważnieniu przetargu (podanej do publicznej wiadomości) powołał się na błędy formalne zawarte w ogłoszeniu i postępowaniu przetargowym, bez szczegółowego ich wyartykułowania oraz wskazania ich wpływu na uprawnienia uczestników przetargu lub jego wynik. Tym samym nie było możliwe dokonanie oceny jakimi uzasadnionymi motywami kierował się organ wykonawczy podejmując decyzję o unieważnieniu przetargu. Wyłącznie w piśmie skierowanym osoby która wygrała przetarg (z dnia 2 grudnia 2019 r.) oraz wyjaśnieniach złożonych podczas kontroli (26 sierpnia 2020 r.) Wójt w sposób szczegółowy wskazał na motywy, którymi kierował się podejmując decyzję o unieważnieniu przetargu. Przytoczone przez Wójta przesłanki nie miały jednakże istotnego wpływu na uprawnienia uczestników przetargu lub jego wynik. Podczas czynności kontrolnych Inspektorzy ustalili, że:

- a) zachowany został termin opublikowania ogłoszenia o przetargu na 30 dni przed jego przeprowadzeniem,
- b) termin wniesienia wadium pomimo, iż nie został prawidłowo określony, był korzystniejszy dla potencjalnych uczestników postępowania niż ustalony zgodnie z przepisami rozporządzenia (1 dzień, zamiast 3 dni przed przetargiem),
- c) termin złożenia oświadczenia o zapoznaniu się ze stanem prawnym nieruchomości nie był w ogłoszeniu określony, więc osoby które wpłaciły wadium w terminie mogli je złożyć nawet w dniu, w którym organizowany był przetarg,
- d) z protokołu z przetargu, sporządzonego w dniu 28 listopada 2019 r. wynika, że wszyscy członkowie komisji przetargowej powołani przez Wójta brali udział w przetargu (protokół zawiera podpisy wszystkich członków komisji).

Podkreślić należy, że uchybienie przepisom regulującym sposób prowadzenia przetargu może uzasadniać podważenie jego skutków wyłącznie wówczas, gdy naruszenie tych przepisów miało wpływ na uprawnienia osób uczestniczących w przetargu lub jego wynik (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 stycznia 2009 r. sygn. akt II CSK 437/08 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 czerwca 2014 r. sygn. akt IV CSK 636/13). Jak wykazała przeprowadzona kontrola, żaden z argumentów na które powołał się Wójt Gminy nie spełniały przesłanki naruszenia interesów uczestników przetargu oraz nie wpłynęły na jego wynik. Zatem w kontrolowanym przypadku Wójt nie był uprawniony do unieważnienia przetargu ustnego nieograniczonego rozstrzygniętego w dniu 28 listopada 2019 r.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które nie zostały usunięte w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, proszę Pana Wójta o podjęcie działań, które wyeliminują wszystkie nieprawidłowości z prac podległych służb, usprawnią ich działalność oraz zapobiegą ich powstaniu w przyszłości.

Wobec powyższego proszę o:

1. Staranne dokonywanie kontroli formalno-rachunkowej sprawozdań z operacji finansowych przekazywanych przez Dyrektora Gminnego Ośrodka Zdrowia stosownie do treści przepisu § 10 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1773).
2. Podjęcie w ramach czynności nadzorczych, o których mowa w art. 121 ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, działań mających na celu doprowadzenie do zgodności z prawem prowadzenia rachunkowości Gminnego Ośrodka

- Zdrowia w Unisławiu, tj. przez głównego księgowego będącego pracownikiem tej jednostki lub inną jednostkę sektora finansów publicznych, stosownie do przepisu art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.) lub art. 11 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.) w związku z art. 10a pkt 3 oraz 10b ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.).
3. Dostosowanie Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Unisławiu przyjętego zarządzeniem Nr 40/09 Wójta Gminy Unisław z dnia 15 czerwca 2009 r. wraz z jego zmianami do obowiązujących przepisów art. 36 ust. 5 w związku z art. 39 ust. 2 pkt 2 wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282).
 4. Prawidłowe klasyfikowanie wydatków związanych z obsługą administracyjną, finansową i organizacyjną, o której mowa w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), w rozdziale 75085 „*Wspólna obsługa jednostek samorządu terytorialnego*”, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).
 5. Sporządzenie sprawozdań w zakresie operacji finansowych instytucji kultury, objętych wspólną obsługą na mocy porozumień z dnia 31 grudnia 2015 r. Nr: OP.032.4.53.2015 oraz OP.032.4.52.2015, przez Wójta Gminy, jako kierownika jednostki obsługującej, zgodnie z przepisem art. 10c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.), zgodnie z którym w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, są one przekazywane w całości.
 6. Wykazywanie w pasywach „*Bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego*” zobowiązań długoterminowych i krótkoterminowych stosownie do zasad kwalifikowania wskazanych w art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 351 ze zm.).
 7. Przestrzeganie, przy wydawaniu decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, art. 67a § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.), poprzez dokonywanie umorzenia odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa.
 8. Przestrzeganie przy wydawaniu decyzji w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych pobieranych w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1325 ze zm.) poprzez wskazywanie w ww. decyzjach kwot podatków składających się na to zobowiązanie, stosownie do przepisu art. 210 § 1 pkt 5, w związku z art. 67a § 1 i art. 51 § 1 przywołanej ustawy oraz art. 6c ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 333), mając na uwadze, że łączne zobowiązanie pieniężne jest formą poboru należnego zobowiązania, w skład którego wchodzi odrębne zobowiązania.
 9. Terminowe podejmowanie wobec najemców lokali czynności zmierzających do wyegzekwowania należności Gminy, celem niedopuszczenia do ich przedawnienia, zgodnie z przepisami art. 42 ust. 5 oraz art. 254 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).
 10. Przyznawanie dodatków specjalnych pracownikom Urzędu Gminy Unisław zgodnie z przepisem art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282), mając na uwadze, że dodatek specjalny

jest świadczeniem pieniężnym, które pracownik samorządowy może otrzymać wówczas, gdy okresowo zostanie zwiększony zakres jego obowiązków służbowych, lub gdy wykonuje dodatkowe, szczególne zadania. Przestrzeganie ww. przepisu przy przyznawaniu tego dodatku poprzez wskazywanie tytułu uzasadniającego jego przyznanie, tj. dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków służbowych w stosunku do obowiązujących zakresów czynności.

11. Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, zgodnie z art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.), poprzez niedopuszczenie do kumulowania urlopu wypoczynkowego wbrew obowiązującym przepisom prawa, skutkującym obciążeniem budżetu wydatkami z tytułu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, mając na uwadze, że zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 przywołanej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny oraz udzielanie urlopów na zasadach wynikających z przepisów działu siódmego ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1320).
12. Zaprzestanie przyznawania wynagrodzenia, dodatków specjalnych oraz nagród Skarbnikowi Gminy oraz Zastępcy Wójta w oparciu o zapisy zawarte w Regulaminie wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Gminy w Unisławiu, który zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1282) ma zastosowanie do pracowników zatrudnionych na umowę o pracę.
13. Wykazywanie w rocznych sprawozdaniach o udzielonych zamówieniach informacji o zamówieniach publicznych przy udzielaniu których zastosowano przepisy ustawy, uwzględniające aspekty społeczne, w tym art. 29 ust. 3a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.), stosownie do § 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie informacji zawartych w rocznym sprawozdaniu o udzielonych zamówieniach, jego wzoru oraz sposobu przekazywania (Dz. U. z 2016 r., poz. 2038).
14. Uregulowanie w przepisach wewnętrznych stosowanych w jednostce zasad i procedur do zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.), zgodnie z przepisami art. 68 ust. 1 w związku z art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.), mając na uwadze zasady gospodarki finansowej obowiązujące w jednostkach sektora finansów publicznych, określone w przepisach art. 44 ust. 3 oraz art. 254 pkt 3 i 4 wyżej powołanej ustawy o finansach publicznych, w szczególności zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi, w tym zasady wydatkowania środków publicznych w sposób celowy, oszczędny oraz umożliwiający terminową realizację zadań, a także zasady optymalnego doboru metod i środków w celu uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów.
15. Zamieszczanie ogłoszenia o udzielaniu zamówienia publicznego w Biuletynie Zamówień Publicznych nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego, zgodnie z przepisem art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.).
16. Określanie organizacji, składu, trybu pracy oraz zakresów obowiązków członków komisji przetargowych powoływanych do przygotowania lub przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych w formie pisemnej, tj. w sposób umożliwiający wykazanie spełnienia obowiązku wynikającego z art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1843 ze zm.).

17. Prawidłowe sporządzanie protokołów postępowań o udzielenie zamówień publicznych i zamieszczanie w nich informacji zgodnych z faktycznym przebiegiem postępowań, stosownie do art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.) oraz do wzoru protokołu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego stanowiącego załącznik Nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (Dz. U. z 2016 r., poz. 1128).
18. Prawidłowe naliczanie oraz aktualizowanie podstawowej kwoty dotacji dla przedszkoli, zgodnie z art. 12 ust. 1 w związku z art. 9 oraz art. 44 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 17 ze zm.) poprzez:
 - a) uwzględnienie w kwocie wydatków bieżących:
 - wydatków na zakup żywności, ujętych w rozdziale 80148 „*Stołówki szkolne i przedszkolne*”, § 4220 „*Zakup środków żywności*”,
 - wydatków na prowadzenie przez gminę przedszkoli w zakresie wspólnej obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej przedszkoli,
 - b) pomniejszenie kwoty wydatków bieżących zaplanowanych na rok budżetowy na prowadzenie przez gminę przedszkoli o zaplanowane na rok budżetowy w budżecie gminy opłaty za wyżywienie w tych przedszkolach, stanowiące dochody budżetu gminy.
19. Sporządzanie informacji o stanie mienia komunalnego, stanowiącej załącznik do rocznego sprawozdania z wykonania budżetu gminy, w sposób zapewniający spełnienie wymogów przepisu art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 869 ze zm.).
20. Ustalanie w ogłoszeniu o przetargu ustnym nieograniczonym terminu wpłaty wadium umożliwiającego komisji przetargowej stwierdzenie dokonania jego wpłaty, nie później niż 3 dni przed przetargiem, zgodnie z przepisem § 4 ust. 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1490 ze zm.).
21. Podejmowanie decyzji o unieważnieniu przetargu ustnego nieograniczonego, wyłącznie w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek określonych w przepisach prawa, zgodnie z art. 40 ust. 5 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2020, poz. 1990) w związku z § 11 ust. 1-5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 1490 ze zm.), a także szczegółowe uzasadnianie podjętej decyzji poprzez wskazywanie istotnych błędów formalnych popełnionych w trakcie postępowania przetargowego mających wpływ na uprawnienia uczestników przetargu oraz jego wynik, mając na uwadze, regulacje art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) stanowiące, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.
22. Konsekwentne realizowanie wniosków pokontrolnych wydawanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Bydgoszczy, mających na celu usunięcie w sposób trwały nieprawidłowości stwierdzonych w czasie kontroli, mając na uwadze art. 9 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

Zgodnie z art. 9 ust. 3 powołanej na wstępie ustawy, uprzejmie proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszego wystąpienia.

Przekazanie informacji o wykonaniu zaleceń pokontrolnych niezgodnych z prawdą podlega karze określonej w art. 27 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

Stosownie do art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych do wniosków zawartych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Zastrzeżenia wnosi się za pośrednictwem Prezesa Izby na warunkach określonych w art. 9 ust. 4 i 5 ustawy.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Gminy Unisław.
2. Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy, Zespół Zamiejscowy w Toruniu