



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK.0804/128/18/K/2015

Gdańsk, dnia 4 grudnia 2015r.

**Pan
Mirosław Pobłocki
Prezydent Miasta Tczewa**

a/q

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 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 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 2 czerwca 2015r. do dnia 9 października 2015r. kontrolę kompleksową miasta Tczewa.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 9 października 2015r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Prezydentowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2011 - 2014 – 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. wykazanie w sprawozdaniach budżetowych za 2014r.:
 - a. w sprawozdaniu Rb-PDP z wykonania dochodów podatkowych gminy za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2014 roku,
 - b. w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych od początku roku do dnia 31 grudnia 2014r.:
zawyżonych o kwotę 400 zł skutków finansowych z tytułu obniżenia górnych stawek podatku od nieruchomości (w sprawozdaniu wykazano kwotę 260.438,30 zł, a należało

wykazać kwotę 260.038,30 zł), czym naruszono § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119 z późn. zm.) w zw. z postanowieniami § 3 ust. 1 pkt 9 i § 8 ust. 3 Załącznika Nr 39 do w/w rozporządzenia - *Instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego* – str. 34 - 36 protokołu kontroli.

Stosownie do postanowień § 9 ust. 1 i ust. 2 tego rozporządzenia kwoty wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 9 przywołanej *Instrukcji sporządzania sprawozdań* w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych z tytułu podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek podatków obliczone za okres sprawozdawczy" wykazuje się kwoty stanowiące różnicę pomiędzy dochodami, jakie gmina lub miasto na prawach powiatu mogłaby uzyskać, stosując górne stawki podatkowe, a dochodami, jakie powinna uzyskać, stosując niższe stawki uchwalone przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu; w przypadku zastosowania przez gminę lub miasto na prawach powiatu obniżenia górnej stawki, różnicę - pomiędzy stawką górną a przyjętą w uchwale przez radę gminy lub miasta na prawach powiatu, przemnożoną przez podstawę opodatkowania - wykazuje się w kolumnie "Skutki obniżenia górnych stawek..." sprawozdań dotyczących dochodów budżetowych narastająco od początku roku do końca okresu sprawozdawczego.

Natomiast z § 8 ust. 3 w/w Załącznika Nr 39 wynika, że kwoty wykazane w sprawozdaniu Rb-PDP dotyczące skutków obniżenia górnych stawek podatków, skutków udzielonych ulg i zwolnień oraz skutków decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - *Ordynacja podatkowa* obliczonych za okres sprawozdawczy - wykazane w odpowiednich kolumnach sprawozdania, powinny być zgodne z odpowiadającymi tym kwotom skutkami, wykazanymi w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów samorządowych jednostek budżetowych i jednostek samorządu terytorialnego, odpowiednio do przepisów rozporządzenia.

W trakcie kontroli jednostka złożyła korektę w/w sprawozdań.

2. Wyplacenie w 2014r. nagród pieniężnych w łącznej wysokości 213.000 zł parom małżeńskim obchodzącym jubileusz długotrwałego pożycia małżeńskiego na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Tczewie Nr XLIX/453/2006 z dnia 26 października 2006r. w sprawie ustalenia nagród pieniężnych dla jubilatów (...) – str. 68 protokołu.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest powszechnie obowiązującego przepisu prawa, na podstawie którego gmina (i jej jednostki organizacyjne) mogłyby dokonywać wydatków na taki cel.

Wyплаты powyższych świadczeń nie sposób uzasadnić realizacją zadań własnych gminy wymienionych w katalogu zawartym w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1515).

Przedmiotowe wydatki nie są również powiązane z polityką prorodzinną, prowadzenie której wiąże się ze stworzeniem korzystnych warunków funkcjonowania rodziny – w szczególności dotyczących rodzicielstwa.

Możliwości tego rodzaju zasiłków nie przewiduje również ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 163 z późn. zm.).

Z kolei art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.) określa zasadę, że jednostki

sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Podobne stanowisko zajął również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 7 marca 2013r. (III SA/Gd 21/13).

3. Obciążanie w latach: 2013 – 2014 przyszłych nabywców nieruchomości gruntowych kosztami przygotowania nieruchomości do sprzedaży, tj. kosztami wyceny nieruchomości – (kontrolą objęto zbycie 10 działek – obciążono nabywców we wszystkich przypadkach), czym naruszono art. 25 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1774 z późn. zm.) – str. 44 - 45 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.

Z treści w/w przepisów wynika, że podmiotem, na którym spoczywa obowiązek dokonania wyceny nieruchomości, a tym samym pokrycia jej kosztów, jest organ gminy, brak jest zatem podstaw do obciążania tego rodzaju kosztami przyszłych nabywców (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2012r., I OSK 1807/11).

Potwierdza to również art. 35 ust. 1 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* regulujący tryb sprzedaży nieruchomości gminnych, który wskazuje, że właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, do oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem lub dzierżawę. W wykazie tym określa się odpowiednio m. in.: powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania oraz jej cenę. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na tej podstawie jej ceny, musi nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Zatem regulacje ustawowe nakładają na organ wykonawczy gminy obowiązek podania ceny nieruchomości już w chwili sporządzenia wykazu i nie zawierają podstawy do przeniesienia obowiązku oszacowania nieruchomości na nabywcę.

Niezależnie od powyższego zauważyć należy, że kształtowanie wysokości ceny sprzedaży nieruchomości może nastąpić w sposób uwzględniający rekompensatę poniesionych przez sprzedającego kosztów, np. wyceny nieruchomości.

4. Składanie w imieniu gminy oświadczeń woli samodzielnie przez upoważnionego pracownika jednostki przy transakcjach sprzedaży nieruchomości dokonanych w 2014r. (4 przypadki na 8 objętych kontrolą), czym naruszono art. 46 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* – str. 47 - 48 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą.

5. Nieprawidłowe końcowe ustalenie w 2014r. kwoty dotacji dla niepublicznych przedszkoli poprzez przyjęcie do obliczenia dotacji wydatków planowanych zamiast wydatków ponoszonych wg stanu na dzień 31 grudnia 2014r., co spowodowało przekazanie dotacji w kwotach zawyżonych, czym naruszono art. 90 ust. 2b ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (tekst jednolity: Dz. U. z 2004r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.) w zw. z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013r. *o zmianie*

ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 827 z późn. zm.) – str. 91 - 93 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem (obowiązującym w 2014r.) art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola i oddziału przedszkolnego w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego - pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

Powyższe zagadnienie było regulowane również (w okresie od dnia 1 września 2013r. do dnia 31 sierpnia 2015r.) przez art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2013r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw, stosownie do których dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na jednego ucznia pomniejszonych o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy, z tym że na ucznia niepełnosprawnego w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na niepełnosprawnego ucznia przedszkola w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez gminę pod warunkiem, że osoba prowadząca niepubliczne przedszkole poda organowi właściwemu do udzielania dotacji informację o planowanej liczbie uczniów nie później niż do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

6. Przypadki nieprawidłowości przy udzielaniu w latach: 2012 i 2014 zamówień publicznych, a mianowicie:

- a) dokonanie zmiany umowy Nr 433/07/2014 z dnia 16 lipca 2014r. na wykonanie kanalizacji deszczowej na odcinku ul. Wyspiańskiego (cena 346.102,23 zł) poprzez podpisanie w dniu 13 października 2014r. Aneksu nr 1 do w/w umowy, mocą którego zwiększono ryczałtowe wynagrodzenie wykonawcy (zwiększając je o wartość robót dodatkowych) do wysokości 386.012,66 zł, czym naruszono postanowienia § 4 w/w umowy oraz art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 907 z późn. zm.) – str. 76 – 79 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem § 4 ust. 1 umowy Nr 433/07/2014, strony ustaliły, że obowiązującą ich formą wynagrodzenia jest **wynagrodzenie ryczałtowe**, które (w ust. 2) ustalono w kwocie brutto: 346.102,23 zł.

Następnie w ust. 3 zapisano: *Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 2 niniejszego paragrafu, zawiera wszystkie koszty wynikające z projektu budowlanego i wykonawczego, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych oraz koszty wynikające z obowiązków Wykonawcy zapisanych w § 1 ust. 2 „Ogólnych Warunkach umów o roboty budowlane, remontowe oraz dostaw”, w tym ryzyko Wykonawcy z tytułu oszacowania wszelkich kosztów związanych z realizacją przedmiotu umowy. Niedooszacowanie, pominięcie oraz brak rozpoznania zakresu przedmiotu umowy nie może być podstawą do żądania zmiany wynagrodzenia ryczałtowego określonego w ust.2 niniejszego paragrafu”.*

Zgodnie z art. 632 § 1 Kodeksu cywilnego jeżeli strony umówiły się na wynagrodzenie ryczałtowe, przyjmujący zamówienie nie może żądać

podwyższenia wynagrodzenia chociażby w czasie zawarcia umowy nie można było przewidzieć rozmiaru i kosztów prac.

Stosownie natomiast do brzmienia art. 144 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych* wynika, że 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 – przygotowując postępowanie o udzielenie przedmiotowego zamówienia – nie przewidział możliwości dokonania tego rodzaju istotnej zmiany ani w ogłoszeniu o zamówieniu, ani w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Jedynie w SIWZ w § 31 „Ogólnych warunków umów o roboty budowlane, remontowe oraz dostawy” określono warunki ewentualnych zmian umowy, jednak zmiana wynagrodzenia (poza zmianą wynagrodzenia brutto w przypadku ustawowej zmiany kwoty podatku VAT) nie została przewidziana.

b) ustalenie wartości szacunkowej zamówienia na wykonanie:

- zadania: „Budowa boiska lekkoatletycznego przy Szkole Podstawowej Nr 10 w Tczewie” (umowa Nr 279/05/2012 z dnia 23 maja 2012r. – cena 578.112,18 zł) na podstawie kosztorysu inwestorskiego, który został sporządzony ponad 30 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania,
- zadania: „Budowa kanalizacji deszczowej na odcinku ul. Wyspiańskiego w Tczewie” (Umowa Nr 433/07/2014 z dnia 16.07.2014r. – cena 346.102,23 zł) na podstawie kosztorysu inwestorskiego, który został sporządzony ponad 8 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania,

czym naruszono art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo zamówień publicznych* – str. 69 - 72 i 76 - 77 protokołu.

W myśl wskazanego przepisu ustalenia wartości zamówienia dokonuje się nie wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi, oraz nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

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

1. sporządzanie sprawozdań budżetowych zgodnie z postanowieniami rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
2. przyznawanie świadczeń mających charakter pomocy społecznej wyłącznie na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa,
3. zaniechanie obciążania przyszłych nabywców nieruchomości kosztami ich wyceny,
4. składanie w imieniu gminy oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem w sposób określony *ustawą o samorządzie gminnym*,
5. ustalanie niepublicznym przedszkolom dotacji zgodnie z *ustawą o systemie oświaty*,
6. dokonywanie zmian postanowień zawartych umów w stosunku do treści ofert, na podstawie których dokonano wyboru wykonawcy, jedynie po spełnieniu warunków określonych *Prawem zamówień publicznych*, a także ustalanie szacunkowej wartości zamówień publicznych w terminach określonych w/w ustawą.

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
Luiza Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

Pan Mirosław Augustyn – Przewodniczący Rady Miejskiej w Tczewie.