



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W GDAŃSKU

WK/0804/73/22/K/1/2019

Gdańsk, dnia 19 grudnia 2019 r.

**Pan
Piotr Laniecki
Wójt Gminy Morzeszczyn**

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i 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) w okresie od dnia 3 lipca 2019 r. do dnia 29 października 2019 r. kontrolę kompleksową gminy Morzeszczyn.

Wyniki kontroli ujęto w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 29 października 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Wójtowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2015 - 2018 – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Gminy Morzeszczyn 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. przypadki ewidencjonowania w latach: 2016 - 2018 środków trwałych na koncie 011 – *Środki trwałe* w okresie innym niż w miesiącu zbycia bądź zakończenia prac, a mianowicie:
 - a) 2 zbyte składniki majątku (na 3 transakcje objęte czynnościami sprawdzającymi) – w jednym przypadku zapisu dokonano w miesiącu poprzedzającym zawarcie aktu notarialnego, a w drugim przypadku zapisu dokonano z opóźnieniem wynoszącym 9 miesięcy – str. 141 protokołu kontroli,

b) 2 zakończone inwestycje (na 3 objęte czynnościami sprawdzającymi) – opóźnienie wyniosło od 1 do 2 miesięcy – str. 100 - 101 protokołu, czym naruszono art. 20 ust. 1 w zw. z art. 4 ust. 2 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 351) w zw. z § 26 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. *w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911 z późn. zm.).

W myśl wyżej przywołanych przepisów ustawy do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym zgodnie z jego treścią ekonomiczną, a księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco.

Natomiast zgodnie z treścią § 26 ust. 2 w/w rozporządzenia okresem sprawozdawczym jest miesiąc.

2. Przypadki naliczenia i wypłacenia w 2018 r. dodatkowego wynagrodzenia rocznego w błędnej wysokości (kontroli poddano wypłatę wynagrodzenia wszystkich pracowników zatrudnionych w Urzędzie), a mianowicie:

- do podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego wliczono jednorazowo wypłacony dodatek specjalny, co spowodowało zawyżenie wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego w przypadku 3 osób łącznie o 176,80 zł,
- do podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego wliczono okres urlopu bezpłatnego (1 osoba – zawyżenie o 20 zł), a także wliczono kwotę wypłaconego zasiłku chorobowego (1 osoba – zawyżenie o 92,30 zł),
- do podstawy naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego nie wliczono kwoty dodatku za wieloletnią pracę za 1 miesiąc (1 osoba – zaniżenie o 25,50 zł – w trakcie kontroli dokonano wyrównania),

czym naruszono art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. *o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1872) w zw. z § 6 pkt 1 i 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. *w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop* (Dz. U. z 1997 r. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.) – str. 70 - 71 protokołu.

W myśl art. 4 ust. 1 w/w ustawy wynagrodzenie roczne ustala się w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy.

Stosownie natomiast do przepisów § 6 pkt 1 i 4 w/w rozporządzenia wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego ustala się z uwzględnieniem wynagrodzenia i innych świadczeń ze stosunku pracy, z wyłączeniem:

- jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcie,
- wynagrodzenia za czas urlopu wypoczynkowego, a także za czas innej usprawiedliwionej nieobecności w pracy;

(por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 września 2000 r., sygn. akt I PKN 33/00).

3. Ubezpieczenie w okresie od dnia 12 lutego 2017 r. do dnia 11 lutego 2019 r. (dwie roczne polisy) członków ochotniczych straży pożarnych z 5 jednostek ochotniczych straży pożarnych z terenu gminy Morzeszczyn od następstw nieszczęśliwych wypadków w „Strażackim Funduszu Wypadkowym”, prowadzonym przez Oddział Wojewódzkiego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP w Gdańsku, tj. ubezpieczenie w/w osób w podmiocie (stowarzyszeniu), który nie jest instytucją ubezpieczeniową, przy jednoczesnym braku dokonania przez gminę ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej, czym naruszono art. 32 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1372 z późn. zm.) – str. 83 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem gmina ma obowiązek ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej; ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowo nieimienne.

Prowadzenie działalności ubezpieczeniowej na terenie kraju możliwe jest wyłącznie na zasadach wskazanych w ustawie z dnia 11 września 2015 r. *o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 381 z późn. zm.), gdzie w art. 3 ust. 1 pkt 18 i 19 podano definicje legalne podmiotów prowadzących działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną, a mianowicie:

- krajowy zakład ubezpieczeń – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 kwietnia 2018 r. – przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- krajowy zakład reasekuracji – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (w brzmieniu obowiązującym do dnia 29 kwietnia 2018 r. – przedsiębiorca w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto z treści art. 6 w/w ustawy wynika, że zakład ubezpieczeń lub zakład reasekuracji może wykonywać działalność ubezpieczeniową wyłącznie w formie spółki akcyjnej, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych albo spółki europejskiej określonej w rozporządzeniu Rady (WE) nr 2157/2001 z dnia 8 października 2001 r. *w sprawie statutu spółki europejskiej* (SE) (Dz. Urz. WE L 294 z 10.11.2001, s. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 4, s. 251).

Z brzmienia art. 4 ust. 7 *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* wynika, że czynności ubezpieczeniowe (do których zalicza się m. in. zawieranie umów ubezpieczenia) wykonuje zakład ubezpieczeń samodzielnie lub zleca ich zawieranie uprawnionym pośrednikom ubezpieczeniowym w rozumieniu obowiązującej od dnia 1 października 2018 r. ustawy z dnia 15 grudnia 2017 r. *o dystrybucji ubezpieczeń* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2210 z późn. zm.).

Natomiast *ustawa o dystrybucji ubezpieczeń* dopuszcza wykonywanie czynności pośrednika ubezpieczeniowego wyłącznie przez agentów ubezpieczeniowych i brokerów ubezpieczeniowych.

Analogiczne uregulowania zawierała obowiązująca do dnia 30 września 2018 r. ustawa z dnia 22 maja 2003 r. *o pośrednictwie ubezpieczeniowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 2077 z późn. zm.).

4. Zaniechanie ogłoszenia wyników otwartych konkursów na realizację zadań publicznych na:

- „Wybór operatora konkursu na mikrodotacje w ramach regrantingu na realizację, w formie wsparcia, zadania Gminy Morzeszczyn w roku 2018 z zakresu działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych” – rozstrzygnięty w dniu 24 stycznia 2018 r.,
- „Wspieranie i upowszechniania kultury fizycznej i sportu” – rozstrzygnięty w dniu 11 kwietnia 2018 r.,

czym naruszono art. 15 ust. 2j w zw. z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 688 z późn. zm.) – str. 112 - 114 protokołu.

W myśl wykazanych przepisów wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w Biuletynie Informacji Publicznej, w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczanie ogłoszeń i na stronie internetowej organu administracji publicznej.

5. Niezamieszczenie na wpływających do Urzędu Gminy, sporządzonych na dzień 31 grudnia 2018 r. przez jednostki organizacyjne gminy, sprawozdaniach budżetowych (Rb-27S i Rb-28S) oraz na sprawozdaniach z operacji finansowych (Rb-N i Rb-Z) dat ich wpływu (16 przypadków na 20 złożonych sprawozdań), czym naruszono § 42 ust. 2 w zw. z § 7 pkt 6 Załącznika Nr 1 *Instrukcja kancelaryjna* do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. *w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 14, poz. 67 z późn. zm.) – str. 147 - 150 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie. Przez pieczęć wpływu natomiast należy rozumieć odcisk pieczęci lub nadruk umieszczony na przesyłkach wpływających na nośniku papierowym, zawierający co najmniej nazwę podmiotu, nazwę punktu kancelaryjnego, datę wpływu, a także miejsce na umieszczanie numeru z rejestru przesyłek wpływających i ewentualnie informacje o liczbie załączników.

Brak zamieszczenia daty wpływu na w/w sprawozdaniach uniemożliwia sprawdzenie terminowości ich składania.

Ponadto na powyższych sprawozdaniach brak adnotacji dotyczących ich sprawdzenia pod względem formalno-rachunkowym, czym naruszono § 9 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 z późn. zm.), jak również § 10 ust. 6 rozporządzenia z dnia 4 marca 2010 r. *w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) – str. 147 - 150 protokołu.

Zgodnie z § 9 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej* jednostki otrzymujące sprawozdania są obowiązane sprawdzić je pod względem formalno-rachunkowym.

Natomiast w myśl § 10 ust. 6 *rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych* jednostki będące odbiorcami sprawozdań sprawdzają prawidłowość otrzymywanych sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym. Jednostki te mogą również kontrolować merytoryczną prawidłowość złożonych sprawozdań.

6. Dokonywanie w 2018 r. poprawek w księgach druków ścisłego zarachowania (w ewidencji dowodów wypłat KW i arkuszy spisu z natury) omyłkowych zapisów przy użyciu korektora przy jednoczesnym braku przekreślenia błędnego zapisu i braku oznaczenia zmiany podpisem osoby korygującej, czym naruszono § 18 *Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy w Morzeszczynie* wprowadzonej Zarządzeniem Nr 2/2018 Wójta Gminy Morzeszczyn z dnia 2 stycznia 2018 r. – str. 22 protokołu.

W myśl wskazanych przepisu: *Zapisy w księdze druków ścisłego zarachowania muszą być czytelne i dokonane w sposób trwały – ręcznie, pismem maszynowym lub komputerowo. Zapis omyłkowy należy przekreślić tak, aby można było go odczytać, a obok wpisać zapis prawidłowy. Obok poprawki osoba odpowiedzialna za ewidencję umieszcza swój podpis i datę dokonania poprawki.*

7. Dokonanie zwrotu części zabezpieczenia należytego wykonania umowy z naruszeniem wymaganego terminu w przypadku realizacji n/w zamówień publicznych:

- a) *Utwardzenie części drogi gminnej nr 2270015G we wsi Lipia Góra – zwrotu w kwocie 5.531,73 zł dokonano w dniu 5 kwietnia 2017 r., tj. 122 dni po terminie (odbior zamówienia nastąpił w dniu 4 listopada 2016 r. – zwrotu należało dokonać do dnia 4 grudnia 2016 r.),*
- b) *Modernizacja części drogi gminnej nr 227014G, działka nr 95 obręb Rzeżęciny gmina Morzeszczyn – zwrotu w kwocie 7.878,67 zł dokonano w dniu 6 grudnia 2017 r., tj. 14 dni po terminie (odbior zamówienia nastąpił w dniu 23 października 2017 r. – zwrotu należało dokonać do dnia 22 listopada 2017 r.),*
- c) *Modernizacja części drogi gminnej nr 227018G w miejscowości Bielsk działka nr 11 – zwrotu w kwocie 8.015 zł dokonano w dniu 15 listopada 2018 r., tj. 4 dni po terminie (odbior zamówienia nastąpił w dniu 12 października 2018 r. – zwrotu należało dokonać do dnia 11 listopada 2018 r.),*

czym naruszono art. 151 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1843) w zw. z postanowieniami umów zawartych na realizację w/w zadań – str. 91 - 92, 95 i 98 protokołu.

W myśl wskazanego przepisu zamawiający zwraca zabezpieczenie w terminie 30 dni od dnia wykonania zamówienia i uznania przez zamawiającego za należycie wykonane.

Zgodnie z postanowieniami umów zawartych z wykonawcami w/w robót w przypadku należnego wykonania robót 70% zabezpieczenia zostanie zwrócone/zwolnione w ciągu 30 dni po bezusterkowym odbiorze końcowym robót potwierdzonych protokołem odbioru robót.

Ponadto w trakcie kontroli ustalono:

- a) złożenie sprawozdania z wykonania zadania publicznego przez Stowarzyszenie Sportowe K.S. Orzeł Borkowo, które otrzymało dotację w kwocie 8.000 zł na realizację zadania z zakresu wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu (umowa nr P3/2018 z dnia 13 kwietnia 2019 r. z terminem realizacji od dnia zawarcia do dnia 31 grudnia 2018 r.), w dniu 8 marca 2018 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym 37 dni, czym naruszono art. 18 ust. 1 *ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* – str. 111 - 113 protokołu.

W myśl wskazanego przepisu sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

- b) Biblioteka Gminna w Morzeszczynie nieterminowo przekazała:
- sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2018 r. – opóźnienie wyniosło 8 dni,
 - sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2018 r. – opóźnienie wyniosło 244 dni,
- czym naruszono § 8 ust. 1 i 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w zw. z postanowieniami Załącznika Nr 8 „Terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorcy sprawozdań w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek” do w/w rozporządzenia – str. 149 - 150 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami jednostki sporządzają i przekazują sprawozdania jednostkowe, łączne oraz zbiorcze odbiorcom tych sprawozdań, w terminach umożliwiających sporządzenie sprawozdań łącznych lub zbiorczych, a terminy sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz odbiorców sprawozdań w zakresie jednostek posiadających osobowość prawną oraz pozostałych jednostek określa załącznik nr 8 do tego rozporządzenia.

Termin na złożenie w/w sprawozdań wynosił 37 dni po upływie okresu sprawozdawczego, tj. nie później niż do dnia 6 lutego 2019 r.

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

1. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości i rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie 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,
2. prawidłowe naliczanie i wypłacanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego,
3. ubezpieczanie członków ochotniczej straży pożarnej w instytucjach ubezpieczeniowych działających na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej,
4. ogłaszanie wyników otwartych konkursów ofert niezwłocznie po dokonaniu wyboru oferty,
5. zamieszczanie pieczęci wpływu na sprawozdaniach, które wpływają do Urzędu Gminy, a także dokonywanie adnotacji o sprawdzeniu tych sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym,
6. dokonywanie w księgach druków ścisłego zarachowania poprawek zgodnie z postanowieniami Instrukcji w sprawie ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Gminy w Morzeszczynie,
7. terminowe dokonywanie zwrotów części kwot zabezpieczeń należytego wykonania umowy.

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

PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Luiza Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

Pani Katarzyna Bandźmiera – Przewodnicząca Rady Gminy Morzeszczyn.