

Uchwała Nr 583 /2004

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 30 czerwca 2004 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 5a i 25b ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanawia po rozpatrzeniu wniesionych przez Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych nr 1, 10 i 13 oddalić wniesione zastrzeżenia.

Uzasadnienie

Na podstawie ustaleń dokonanych w toku przeprowadzonej kontroli kompleksowej Miasta Ostrowa Wielkopolskiego za 2002 r. rozpoczętej dn. 28 października 2003 r. a zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 22 marca 2004 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w dniu 17 maja 2004 roku, skierowała do Prezydenta Miasta wystąpienie pokontrolne, w którym sformułowanych zostało 15 wniosków pokontrolnych. Wystąpienie doręczone zostało w dniu 19 maja 2004 r.

Pismem nr WFN/3100/3/2004 z dnia 1 czerwca 2004 r. (wpływ do Izby w dniu 7 czerwca 2004 r.), Prezydent wniósł zastrzeżenia do 3 wniosków pokontrolnych, tj. nr 1, 10 i 13 w brzmieniu:

1. Spowodować przeprowadzanie kontroli w zakresie przestrzegania procedur kontroli finansowej przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne Miasta. Kontrolą obejmować co najmniej 5% wydatków corocznie dokonywanych przez te jednostki (art. 127 ustawy o finansach publicznych).
2. Przy udzielaniu zamówień na dostawy ciepła w postaci wody gorącej do celów c.o. stosować ustawę z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 577).
Stosownie do art. 7 ust 3 tej ustawy zamówienia udziela się wyłącznie wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zgodnie z art. 67 ust. 3 pkt.4 ustawy zamówienia na dostawy ciepła z sieci ciepłowniczej zamawiający może udzielić z wolnej ręki.
3. Uregulować w „Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych” obieg decyzji komunalizacyjnych.

Powyższe wnioski zostały sformułowane na podstawie następujących ustaleń w toku kontroli:

- 1) Postanowieniem Zarządu Miasta z dnia 17 października 1995 r. określone zostały zasady wykonywania działalności kontrolnej przez Biuro Kontroli. Zarządzeniem Nr 615/IV/2003 Prezydenta Miasta z dnia 18.07.2003r. nadany został Regulamin wykonywania kontroli.

W zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej stwierdzono, że Zarząd Miasta a po 20.11.2002r. Prezydent nie skontrolował, czy kierownicy innych podległych jednostek organizacyjnych określili procedury kontroli – o których mowa w art.35a ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych – czym nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 127 ustawy o finansach publicznych (Dz. U. Nr 155, poz.1014 ze zm.). Kontrola ta obejmuje w każdym roku co najmniej 5 % wydatków podległych jednostek. Kontrole takie zostały przeprowadzone w I półroczu 2003r. za 2002r.

2) Wyniki kontroli przestrzegania procedur określonych ustawą o zamówieniach publicznych ujawniły, że: :

- o W dniu 01.10.1999 roku zawarto umowę wieloletnią Nr 51/03/99 na sprzedaż ciepła, pomiędzy Ostrowskim Zakładem Ciepłowniczym S.A. z siedzibą w Ostrowie Wielkopolskim a Miastem reprezentowanym przez Michała Szmaja - Z-cę Prezydenta i Janinę Frączek - Skarbnika w sprawie dostarczenia ciepła w postaci wody gorącej do celów c.o. Umowa została zawarta na czas nieoznaczony i obowiązywała od dnia 01.10.1999 roku. Za dostarczone ciepło Miasto zapłaciło w 2002 roku kwotę powyżej 30.000 euro.

Kontrolującym nie przedstawiono dokumentów dotyczących udzielenia zamówienia publicznego na dostarczenie ciepła w postaci wody gorącej do celów c.o. Z oświadczenia Kierownika Referatu Administracyjno - Gospodarczego i Radcy Prawnego wynika, że nie stosowano ustawy o zamówieniach publicznych na dostawę ciepła do budynku Urzędu. Powyższe naruszyło art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 773 ze zm.), który określał, że ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych na dostawy, wykonywane usług lub robót budowlanych opłaconych w całości lub w części ze środków publicznych.

3) W dniu 15.02.2002r. wystawiono dowód OT nr 6900 dotyczący przyjęcia nieruchomości gruntowej, zabudowanej arkusz mapy 92, działka nr 9/15, powierzchnia 3,9469 ha, ul. Strzelecka. Środek trwały posiada nadany numer inwentarzowy 003-032000003, wartość środka trwałego 75.385,79 zł.

Przychód środka trwałego zaksięgowano dnia 31.03.2002 r. Wn 011 0101 - Wydział Rozwoju Miasta-Grunty / Ma 800-010. W ewidencji analitycznej środków trwałych grunt ujęto dnia 15.02.2002r. w grupie rodzajowej 0.

Podstawą wystawienia dowodu OT była decyzja Wojewody Wielkopolskiego nr GN.Ka 77230/2-6/2001 z dnia 31.10.2001r. Decyzja wpłynęła do Urzędu dnia 09.11.2001r. Wymienioną decyzją Miasto nabyło z mocy prawa nieodpłatnie nieruchomość o powierzchni ogólnej 3,9672 ha oznaczonej w ewidencji gruntów jako działki: nr 9/12 o powierzchni 0,0124 ha, arkusz mapy 92, nr 9/14 o powierzchni 0,0079 ha, arkusz mapy 92, nr 9/15 o powierzchni 3,9469 ha, arkusz mapy 92, zapisane w KW nr 20205. Z decyzji wynika, że nieruchomość oddana została w użytkowanie wieczyste Zakładowej Spółdzielni Mieszkaniowej przy ZNTK w Ostrowie Wielkopolskim (po zmianie nazwy Spółdzielnia Mieszkaniowa w Ostrowie Wielkopolskim).

Z wyjaśnienia złożonego przez inspektora w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami w sprawie rozbieżności między datą wydania i wpływu decyzji komunalizacyjnej (rok 2001) a datą wystawienia OT i przyjęcia środka trwałego na stan majątku (rok 2002) wynika, że teren SM w Ostrowie Wielkopolskim przy ul. Strzeleckiej skomunalizowano dwoma decyzjami

Wojewody: nr 77230/2-6/2001 z dnia 31.10.2001r. (działki nr 9/12,9/14,9/15 z arkusza mapy 92, zapisane w KW 20205) i nr 77230/2-2/2002 z dnia 24.01.2002r. (działka nr 9/12 z arkusza mapy 92, zapisana w KW 20205). Po otrzymaniu od Wojewody Wielkopolskiego całości dokumentacji stwierdzającej nabycie tych terenów na rzecz Miasta wystąpiono z wnioskiem do Sądu Rejonowego o uregulowanie stanu prawnego przedmiotowych działek oraz wartość tych nieruchomości łącznie przekazano na majątek miasta na drukach OT z dnia 15.02.2002r. Decyzja z dnia 31.10.2001r., która po uprawomocnieniu wpłynęła do Wydziału Rozwoju Miasta w dniu 03.12.2001r. znajdowała się w aktach tegoż Wydziału do czasu otrzymania decyzji, którą skomunalizowano pozostały teren SM i łącznie przekazano na drukach OT z dnia 15.02.2002r.

Przyczyną powyższego był brak w „Instrukcji obiegu dokumentów finansowo - księgowych” uregulowań dotyczących zasad obiegu decyzji komunalizacyjnych.

Nie ujęcie gruntów nabytych w 2001 roku w drodze komunalizacji w księgach rachunkowych roku 2001, lecz ujęcie ich dopiero w księgach rachunkowych roku 2002 naruszyło postanowienia art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych miesiąca należy wprowadzić, w postaci zapisu każdą operację gospodarczą, która nastąpiła w tym miesiącu.

Wnosząc zastrzeżenia Prezydent podniósł, w stosunku do wniosku pokontrolnego Nr 1, że Zarządzeniem Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego Nr 56/IV/2002 z dnia 19 grudnia 2002 r. ustalono plan kontroli realizacji " procedur kontroli oraz zasad wstępnej oceny celowości poniesienia wydatków, a także sposobu wykorzystania wyników kontroli i oceny" na rok 2002. Kontrole w 34 podległych jednostkach organizacyjnych rozpoczęto w miesiącu grudniu 2002 r. z zakończono do końca I kwartału 2003 r.

Wskazał, że obowiązek kontroli obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych, co wynika z art. 127 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, ale brak jest wskazania w tym przepisie terminu do przeprowadzenia przedmiotowych kontroli.

W jego ocenie gramatyczna wykładnia przepisu art. 127 ust. 3 ustawy o finansach publicznych zobowiązuje kierownika jednostki finansów publicznych do kontroli procedur z art. 35a ust. 2 pkt 1 na 5% próbie wydatków każdego roku obrachunkowego, natomiast brak jest wyraźnego określenia terminu przeprowadzanie takiej kontroli.

Wykładnia w/w przepisów dokonana przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej, zobowiązała Prezydenta Miasta do przeprowadzenia tych kontroli w tym samym roku obrachunkowym, z którego pochodzi 5% próba wydatków, co nie znajduje jego zdaniem oparcia w przepisach ustawy i może być traktowana jako subiektywna ocena kontrolujących.

W stosunku do wniosku pokontrolnego nr 10, wskazał na treść zawartej w dniu 1 października 1991 umowy pomiędzy Urzędem Miejskim a Ostrowskim Zakładem

Ciepłowniczym, której przedmiotem zamówienia była dostawa energii cieplnej w postaci gorącej wody.

Wszystkie aneksy do w/w umowy dotyczyły wyłącznie warunków technicznych i podstaw rozliczania się stron.

Poinformował, że na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane były stosować ustawę od 1 stycznia 1996 r. Natomiast po nowelizacji powyższej ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 123, poz. 778) nie było wolno zawierać umów w sprawach zamówień publicznych na czas nieokreślony.

Zwrócił uwagę na art. 4 znowelizowanej ustawy, zgodnie z którym umowy zawarte przed dniem wejścia w życie tej znowelizowanej ustawy pozostają w mocy z tym, że rozszerzenie ich zakresu przedmiotowego lub zmiana stron nie są możliwe.

Stwierdził, iż zarzut postawiony we wniosku pokontrolnym nie jest słuszny, bowiem od dnia podpisania umowy do chwili obecnej nie zmieniły się strony umowy ani jej przedmiot.

Co do wniosku pokontrolnego zawartego w pkt. 13 wystąpienia wyjaśnił, że Decyzją Nr 03/2000 Prezydenta Miasta Ostrowa Wielkopolskiego z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie obiegu dokumentów mających wpływ na wysokość należności oraz majątku został uregulowany zakres terminów i obiegu dokumentów mających wpływ na zmiany majątku miasta.

Decyzja ta została przedstawiona inspektorom Regionalnej Izby Obrachunkowej w trakcie przeprowadzanej kontroli i stanowi załącznik Nr 130/A/1-2 do protokołu kontroli.

Rozpatrując wniesione zastrzeżenia na posiedzeniu w dniu 30 czerwca 2004 r. Kolegium Izby zważyło, co następuje :

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992r . o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) podstawą zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Art. 127 ust. 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że zarząd jednostki samorządu terytorialnego (prezydent miasta) kontroluje przestrzeganie, przez podległe i nadzorowane przez siebie jednostki sektora finansów publicznych, realizacją procedur, o których mowa w art. 35a ust. 2 pkt 1. Natomiast z ust. 3, art. 127 wynika, że kontrola ta obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków podległych jednostek organizacyjnych. Zatem prezydent ma obowiązek kontrolować przestrzeganie realizacji przez podległe jednostki procedur kontroli finansowej w zakresie o którym mowa w tym przepisie.

Obowiązek ten uważa się za zrealizowany, jeżeli w każdym roku kontrolą objętych zostanie co najmniej 5% wydatków jednostki.

Celem kontroli wykonywanej przez organ nadzoru nad jednostkami jest konieczność zapewnienia przestrzegania realizacji procedur kontroli finansowej przez jednostki - i w razie ujawnienia nieprawidłowości - możliwość natychmiastowego działania, w celu ich wyeliminowania.

Przyjmując stanowisko Prezydenta, że kontrole jednostek za 2002 r. przeprowadzone w I kwartale 2003 r. wypełniają postanowienia z art. 127 ustawy o finansach publicznych, to kontrola mogłaby dotyczyć dowolnego roku, niekoniecznie nawet poprzedniego, co prowadziło do wypaczenia sensu i celu takiej kontroli.

To właśnie sformułowanie "kontrola obejmuje w każdym roku co najmniej 5% wydatków" pozwala na gramatyczną wykładnię, że wydatki te muszą dotyczyć roku, w którym przeprowadzana jest kontrola.

Zgłaszając zastrzeżenie do wniosku pokontrolnego Nr 10, Prezydent zarzucił kontrolującemu nie rozpatrzenie stanu prawnego w momencie wejścia w życie ustawy o zamówieniach publicznych tj. na dzień 01.01.1996 r., a powołanie się jedynie na przepisy obowiązujące w okresie objętym kontrolą.

Nieprawidłowość opisana w wystąpieniu pokontrolnym dotyczyła niestosowania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1998 r. Nr 119, poz. 733 ze zm.) przy zawarciu umowy wieloletniej sprzedaży ciepła Nr 51/03/99 z dnia 01.10.1999 r. pomiędzy Ostrowskim Zakładem Ciepłowniczym S.A. z siedzibą w Ostrowie Wielkopolskim a Miastem Ostrów Wielkopolski.

Tymczasem Prezydent Miasta powołał się w swoim piśmie na umowę z dnia 01.10.1991 r. na dostawę energii cieplnej w postaci gorącej wody zawartą pomiędzy Urzędem Miejskim a Ostrowskim Zakładem Ciepłowniczym. Odnośnie tej umowy kontrolujący nie przedstawili jednostce kontrolowanej żadnego wniosku.

Umowa z 1999 r. jest umową nową, a nie zmianą umowy z 1991 r. i w dniu jej zawarcia istniał już obowiązek stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego ustawy o zamówieniach publicznych. W § 11 ust. 9 tej umowy znajduje się zapis, że z dniem jej podpisania traci ważność poprzednia umowa o dostawę ciepła nr 15/2/95. Nie ma natomiast żadnego odniesienia do umowy z 1991 r.

Do wniosku pokontrolnego Nr 13 zalecającego uregulowanie w "Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów księgowych" obiegu decyzji komunalizacyjnych, Prezydent zgłosił zastrzeżenie, że decyzją Nr 03/2000 z dnia 14 stycznia 2000 r. w sprawie obiegu dokumentów mających wpływ na wysokość należności oraz majątku miasta, przedstawioną inspektorom Regionalnej Izby Obrachunkowej w trakcie kontroli, uregulowano tą sprawę.

Z treści decyzji Nr 03/2000 wynika, iż w § 1 pkt 1 Prezydent zobowiązał naczelników wydziałów do prowadzenia rejestru dokumentów mających wpływ na wysokość należności oraz majątku miasta, m. in. prawomocnych decyzji związanych z:

rozłożeniem należności na raty,

przesunięciem terminu płatności należności,

przekształceniem wieczystego użytkowania w prawo własności,

przypisaniem kwot należności,

sprzedażą mienia,

oddaniem w nieodpłatny zarząd,

wniesieniem aportu do spółek prawa handlowego.

Te enumeratywnie wymienione zdarzenia związane są z rozporządzeniem przez gminę swoim mieniem. Wśród nich nie ma nabycia mienia, w tym na podstawie decyzji komunalizacyjnych.

W wyniku analizy ostatniego zdania tego przepisu (tj. Decyzji 03/2000) w brzmieniu:

"Wymienione dokumenty i **inne mające wpływ na wysokość należności oraz majątek** należy przekazywać do Wydziału Finansowego do dnia 5-go każdego miesiąca za miesiąc poprzedni", nasunąć się może przypuszczenie, że choć decyzje komunalizacyjne (jako te inne dokumenty mające wpływ na majątek) nie podlegają rejestracji, to należy je przekazywać do Wydziału Finansowego.

Wobec wątpliwości, potwierdzonych także przez działania czy raczej zaniechania pracowników Urzędu, czy omawiana decyzja Prezydenta odnosi się również do decyzji komunalizacyjnych, inspektorzy Izby sformułowali stosowny wniosek. Wniosek ten stanowi wskazanie - odpowiedź, jak usunąć nieprawidłowość.

Niewykluczone jest jednakże, aby dokument o nazwie "Instrukcja obiegu dokumentów", zastąpiony został "Decyzją w sprawie obiegu dokumentów". Istotna jest bowiem treść tych uregulowań, a nie nazwa dokumentu. Jego postanowienia powinny być jednak na tyle precyzyjne, aby nie wzbudzały wątpliwości co do zakresu ich stosowania.

Uwzględniając powyższe Kolegium oddaliło zastrzeżenia jako nieuzasadnione.

Z – ca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska