



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/48/10/K/1/2021

Gdańsk, dnia 23 lipca 2021 r.

**Pan
Tyberiusz Narkowicz
Burmistrz Jastarni**

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 22 lutego 2021 r. do dnia 25 czerwca 2021 r. kontrolę kompleksową miasta Jastarnia.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 25 czerwca 2021 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi

Celem kontroli – obejmującej lata 2017 - 2020 oraz inne okresy w miarę potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, było sprawdzenie gospodarki finansowej i 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. nieokreślenie w przyjętych w jednostce zasadach rachunkowości daty rozpoczęcia eksploatacji wersji oprogramowania, czego wymaga art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.) – str. 28 protokołu kontroli.

Stosownie do treści przywołanego przepisu jednostka winna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym opisu systemu przetwarzania danych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - opis systemu informatycznego, zawierającego wykaz programów, procedur lub funkcji, w zależności od struktury oprogramowania, wraz z opisem algorytmów i

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

tel.: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

NIP 583-21-22-408 REGON 190134954

✉ gdansk@rio.gov.pl www.bip.gdansk.rio.gov.pl

parametrów oraz programowych zasad ochrony danych, w tym w szczególności metod zabezpieczenia dostępu do danych i systemu ich przetwarzania, a ponadto określenie wersji oprogramowania i daty rozpoczęcia jego eksploatacji.

2. Brak wskazania, na kwitariuszach wystawionych w 2020 r. przez 3 inkasentów opłaty miejscowej, za jaki okres oraz od ilu osób pobrano opłatę (w przypadku 300 z 600 kwitariuszy objętych czynnościami sprawdzającymi), co uniemożliwia ustalenie, czy opłata została pobrana zgodnie z postanowieniami uchwały Rady Miejskiej Jastarni Nr XIII/119/2019 z dnia 24 października 2019 r. w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej oraz określenia wysokości stawek opłaty miejscowej na terenie Gminy Jastarnia – str. 48 - 49 protokołu.

Dokumentowanie wpłat dochodów gminy winno pozwalać na kontrolę ich poprawności i odpowiadać wymogom dowodu księgowego (na podstawie którego możliwe będzie wprowadzenie do ksiąg rachunkowych zapisu odzwierciedlającego dane zdarzenie gospodarcze) określonym w art. 21 ustawy o rachunkowości.

3. Niedostosowanie obowiązującej w jednostce Instrukcji w sprawie przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz finansowaniu terroryzmu w Urzędzie Miejskim w Jastarni, stanowiącej Załącznik Nr 4 do Zarządzenia Burmistrza Miasta Jastarni Nr 34/01 z dnia 9 października 2001 r. w sprawie przepisów wewnętrznych regulujących gospodarkę finansową do uregulowań określonych w art. 83 ust. 1 w zw. z art. 2 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2021 r. poz. 1132 z późn. zm.) – str. 13 protokołu.

Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy jednostki współpracujące opracowują instrukcje postępowania na wypadek sytuacji podejrzenia popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, a ponadto jednostki te niezwłocznie powiadamiają Generalnego Inspektora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Zgodnie natomiast z art. 2 ust. 2 pkt 8 tej ustawy przez jednostki współpracujące należy rozumieć organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne państwowe jednostki organizacyjne, a także Narodowy Bank Polski (NBP), Komisję Nadzoru Finansowego (KNF) i Najwyższą Izbę Kontroli (NIK).

4. Niesporządzenie w 2020 r. przez kierowników i pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach w Urzędzie Miasta Jastarni samooceny, czego skutkiem był brak sporządzenia raportu z przeprowadzonej przez pracowników Urzędu Miasta samooceny systemu kontroli zarządczej za rok 2020, czym naruszono postanowienia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miasta Jastarni, stanowiącego Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 262/2013 Burmistrza Jastarni z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Kontroli Zarządczej w Urzędzie Miasta Jastarni – str. 14 protokołu.

Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 2 ww. Regulaminu kierownicy i pracownicy na samodzielnych stanowiskach zatrudnieni w Urzędzie Miasta Jastarni zobowiązani są do corocznego przeprowadzania samooceny systemu kontroli zarządczej (przy wykorzystaniu ankiet będących załącznikami do niniejszego Regulaminu), zaś z przeprowadzonej przez pracowników Urzędu samooceny systemu kontroli zarządczej sporządzany jest raport.

5. Ubezpieczenie w 2020 r. członków jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej z terenu gminy Jastarnia od następstw nieszczęśliwych wypadków za pośrednictwem Oddziału Wojewódzkiego Związku OSP RP w Gdańsku prowadzącego „Strażacki Fundusz Wypadkowy”, tj. ubezpieczenie ww. osób za pośrednictwem podmiotu (stowarzyszenia) niebędącego instytucją ubezpieczeniową lub pośrednikiem ubezpieczeniowym, 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 2021 r. poz. 869) – str. 108 - 109 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 zbiorowe 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 2020 r. poz. 895 z późn. zm.), gdzie w art. 3 ust. 1 pkt 18 i 19 podano definicje legalne podmiotów prowadzących działalność ubezpieczeniową i reasekuracyjną, a mianowicie:

- krajowego zakładu ubezpieczeń – przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i 1495 oraz z 2020 r. poz. 424) z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności ubezpieczeniowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- krajowego zakładu reasekuracji – przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - *Prawo przedsiębiorców* z siedzibą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, który uzyskał zezwolenie na wykonywanie działalności reasekuracyjnej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto z treści art. 6 *ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej* 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).

W powyższej sprawie gmina przekazała środki na ubezpieczenie strażaków Zarządowi Oddziału Wojewódzkiego OSP w Gdańsku i upoważniła Zarząd do ubezpieczenia strażaków w jej imieniu. Z wyjaśnień wynika, że gmina nie ubezpieczyła strażaków w firmie ubezpieczeniowej, dlatego też Zarząd Wojewódzki Związku OSP RP, zgodnie z jej zgłoszeniem, ubezpieczał strażaków w firmie ubezpieczeniowej *Towarzystwie Ubezpieczeń S. A. UNIQA*.

Z kolei z 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 2019 r. poz. 1881).

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

6. Udzielenie w 2020 r. 3 pożyczek na cele mieszkaniowe ze środków Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych pracownikom, którzy ubiegając się o nie nie wskazali poręczycieli, czym naruszono postanowienia *Regulaminu Gospodarowania Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych Urzędu Miasta Jastarni*, stanowiącego Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 188/2011 Burmistrza Miasta Jastarni z dnia 25 października 2011 r. *w sprawie wprowadzenia Regulaminu Gospodarowania Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych w Urzędzie Miasta Jastarni* (ze zm.) – str. 102 protokołu.

Zgodnie z pkt V. *Zasady i warunki przyznawania świadczeń socjalnych* ppkt 16 ww. *Regulaminu* szczegółowe warunki przyznania i spłaty zaciągniętej pożyczki na cele mieszkaniowe zostaną określone w umowie między pracodawcą a pożyczkobiorcą, stanowiącej załącznik Nr 6 do ww. *Regulaminu*.

Natomiast w myśl § 8 wzoru umowy o pożyczkę z ZFŚS (stanowiącego załącznik Nr 6 do ww. *Regulaminu*) pożyczkobiorca wskazuje jako poręczycieli 2 osoby, które – w przypadku niespłacenia w terminie pożyczki zaciągniętej przez pożyczkobiorcę – wyrażają zgodę, jako solidarnie odpowiedzialne, na pokrycie należnej kwoty z ich wynagrodzeń za pracę u pracodawcy (co poświadczają swoimi podpisami).

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że:

- 1) Rada Miejska Jastarni w uchwale Nr XIII/124/2019 z dnia 24 października 2019 r. w sprawie przyjęcia *Gminnego Programu Profilaktyki, Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2020* (ze zm.) nie określiła – w ramach zasad dotyczących wypłaty wynagrodzenia Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii - terminów wypłat wynagrodzeń przysługujących członkom GKRPAiPN (ustalono jedynie wysokość stawek wynagrodzeń dla członków GKRPAiPN) – str. 106 protokołu.

Zgodnie z art. 4¹ ust. 5 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 1119) zasady wynagradzania członków gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych określa rada gminy w gminnych programach rozwiązywania problemów alkoholowych;

- 2) w badanym okresie organ stanowiący gminy nie podjął uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek procentowych opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, który może nastąpić:
 - a) w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej – art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 z późn. zm.),
 - b) w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa – art. 98a ust. 1 ww. ustawy,czego wymagają wskazane przepisy ww. ustawy – str. 56 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 30% różnicy wartości nieruchomości między wartością, jaką nieruchomość miała przed podziałem, a jaką ma po nim oraz nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu [wyjątek zawarty w art. 146 ust. 2a ww. ustawy – przewiduje do 75% wzrostu wartości nieruchomości położonych na obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji, o której mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 485)]. Wysokość ww. stawek procentowych opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej stanowi obowiązek rady gminy, bowiem dopiero na jej podstawie wójt (burmistrz, prezydent miasta) w drodze decyzji ustala i określa wysokość opłaty adiacenckiej, stanowiącej dochód gminy. Brak stosownej uchwały prowadzi do nieuprawnionej rezygnacji ze źródła dochodów danej jednostki samorządu terytorialnego (vide: J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. C. H. Beck 2015 r., Legalis; por.

również: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 lutego 2007 r. sygn. II SA/GL 654/06, wyrok NSA Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z 25.07.2000 r. sygn. II SA/KA 2952/98, wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r. sygn. I SA 2293/02).

Tego rodzaju nieprawidłowość została opisana również podczas poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w jednostce przez tutejszą Izbę w 2015 r.

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

1. określenie w przyjętych w jednostce zasadach rachunkowości daty rozpoczęcia eksploatacji wersji oprogramowania,
2. dokumentowanie poboru opłaty miejscowej w sposób pozwalający na ustalenie prawidłowości jej naliczania,
3. dostosowanie wewnętrznych regulacji do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu,
4. przestrzeganie postanowień obowiązującego w jednostce Regulaminu Kontroli Zarządczej,
5. ubezpieczanie samodzielnie przez gminę lub przez uprawnionych pośredników ubezpieczeniowych członków ochotniczych straży pożarnych w instytucjach ubezpieczeniowych działających na podstawie ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej,
6. udzielanie pomocy finansowej na cele mieszkaniowe zgodnie z postanowieniami Regulaminu Gospodarowania Zakładowym Funduszem Świadczeń Socjalnych Urzędu Miasta Jastarni.

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.

Signature Not Verified

Dokument podpisany przez Luiza Budner - Iwanicka, RIO w Gdańsku
Data: 2021.07.22 13:09:53 CEST

Luiza Budner – Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

Do wiadomości:

Pan Daniel Kohnke – Przewodniczący Rady Miejskiej Jastarni.