



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.001.01.2022

Pan
Tomasz Zygnarowski
Burmistrz Wąbrzeźna
Urząd Miasta Wąbrzeźno
ul. Wolności 18
87-200 Wąbrzeźno

URZĄD MIASTA WĄBRZEŹNO	
Data	17 -06- 2022
Nr spr.	OA + EFT + WCEPIS + KOPS

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/22/001/LBY Wybrane aspekty działalności Gminy Miasta Wąbrzeźno

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Wąbrzeźno, ul. Wolności 18, 87-200 Wąbrzeźno ¹ ,
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Zygnarowski
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Gospodarka finansowa. 2. Inne aspekty funkcjonowania Miasta
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych ² , z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych, o ile miały wpływ na działalność jednostki w kontrolowanym zakresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Elżbieta Warda-Fereniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/48/2022 z 15 marca 2022 r. 2. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/47/2022 z 15 marca 2022 r. i LBY/85/2022 z 24 maja 2022 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-3, 1769)</p>

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2019-2022⁵ Miasto podpisało 18 umów na kwotę 15 533,8 tys. zł⁶, uzyskując dofinansowanie ze środków europejskich i budżetu państwa w wysokości 11 816,5 tys. zł. W tym okresie było beneficjentem 24 projektów, z których analizą objęto trzy z nich na kwotę 7 253,0 tys. zł. W ramach tych projektów m.in. wybudowano przystań sportów wodnych, instalacje OZE⁷ dla mieszkańców i utworzono wąbrzeskie kluby samopomocy. Niemniej kwota 237,5 tys. zł (3,3% kwoty objętej badaniem) była wydatkowana niezgodnie z przekazanymi środkami⁸. Zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych przeprowadzono dwa postępowania na kwotę 5 720,9 tys. zł w ramach objętych kontrolą projektów.

W toku kontroli stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- wydanie w 2019 r. 52 zezwoleń jednorazowych na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych przez ponad 100 dni, które nie spełniały definicji takich zezwoleń, tj. były ciągłe a nie okazjonalne;

¹ Dalej: „Urząd”.

² Tj. 8 czerwca 2022 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: „ustawa o NIK”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Do 15 marca 2022 r.

⁶ Wydatków kalikowanych.

⁷ Oznacza: odnawialne źródła energii.

⁸ Tj. 64,1 tys. zł z dotacji bieżącej przeznaczono na zakupy majątkowe a 173,4 tys. zł z dotacji majątkowej przeznaczono na wydatki bieżące.

- prowadzenie w latach 2019-2021 wspólnej obsługi siedmiu jednostek niezgodnie z art. 10c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁹;
- niepodejmowanie przez ponad rok działań, aby dostosować skład rad nadzorczych w dwóch spółkach z udziałem Miasta do dyspozycji art. 10c ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Gospodarka finansowa

1.1. W latach 2019-2022 Miasto było beneficjentem 24 projektów realizowanych ze środków europejskich, w tym 17 realizowanych przez Urząd, a pozostałe przez jednostki organizacyjne Miasta. Według stanu na 15 marca 2022 r. umowy obejmowały 21 420,3 tys. zł wydatków kwalifikowanych z dofinansowaniem 14 684,4 tys. zł, z którego Miasto otrzymało 12 807,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 12-13)

Na podstawie próby trzech projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego lub Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020¹² ustalono m.in., że odnośnie:

- a) projektu „Utworzenie przystani sportów wodnych w Wąbrzeźnie”¹³ realizowanego przez Urząd na podstawie umowy nr UM_WR.431.1.301.2020 z 18 sierpnia 2020 r. na kwotę wydatków kwalifikowanych 5 595,6 tys. zł i dofinansowania 4 756,2 tys. zł:
- wybudowano m.in. zaplecze przystani, pomosty i zakupiono sprzęt;
 - osiągnięto zaplanowane wskaźniki produktu, a wskaźniki rezultatu – zatrudnienie sześciu osób i wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin (9,8 tys.) zaplanowano od 2022 r. Burmistrz wskazał, że dotychczas prowadzono rezeźnianie dotyczące pozyskania możliwie najlepiej wykwalifikowanych osób, a z uwagi na aspekty organizacyjne planowane jest przekazanie w użytkowanie obiektu do jednostki organizacyjnej. Poinformował, że z uwagi na brak ujęcia we wniosku o dofinansowanie tej jednostki jako podmiotu realizującego projekt, możliwe będzie to dopiero po rozliczeniu finansowym. Odnośnie wskaźnika odwiedzin podał, że nowopowstała infrastruktura cieszy się dużym zainteresowaniem (np. taras widokowy 12,6 tys. odwiedzin, sauna 360 odwiedzin, kładka na plaży 16,2 tys. odwiedzin przed sezonem letnim);
 - wydatki poniesiono w kwotach zgodnych z planowanym budżetem, z tym że: zakupy na łączną kwotę 426 tys. zł zwiększyły wartość środka trwałego „Przystań sportów wodnych w Wąbrzeźnie” i nie zostały ujęte jako odrębne, zdatne do użytku, o ekonomicznej użyteczności dłuższej niż rok, przeznaczone na potrzeby jednostki środki trwałe, koszty pośrednie projektu w wysokości 173,4 tys. zł, stanowiące wydatki niemajątkowe zostały poniesione w § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*, a część z nich w wysokości 18,6 tys. zł dotyczyły dwóch publikacji obejmujących szerszą działalność Miasta, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;

⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm., dalej: „usg”.

¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 679, dalej: „ugk”.

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: „RPO WK-P”.

¹³ Dalej: „Utworzenie przystani”.

- w wyniku oględzin przeprowadzonych 26 kwietnia 2022 r. ustalono m.in., że część zakupionego wyposażenia znajdowała się poza terenem jeziora Zamkowego i Podzamacza w Wąbrzeźnie wskazanym jako miejsce użytkowania i przeznaczenia¹⁴. Burmistrz wyjaśnił m.in., że sprzęt ten znajdował się tymczasowo w różnych lokalizacjach z uwagi na: potrzeby prowadzenia treningów w okresie zimowym, brak miejsca w hangarach (teren stadionu jest jedynym w pełni ogrodzonym i monitorowanym miejscem będącym w zasobach Miasta), zakwaterowanie uchodźców wojennych z Ukrainy.

(akta kontroli str. 79, 1163-1334, 1354-1429, 1532-1533)

b) projektu „Program dofinansowań do budowy instalacji OZE dla mieszkańców miasta”¹⁵ realizowanego przez Urząd na podstawie umowy nr UM_WR.431.1.128.2021 z 29 marca 2021 r. na kwotę wydatków kwalifikowanych 1 243,9 tys. zł z dofinansowaniem 622,0 tys. zł:

- objęto nim 43 beneficjentów ostatecznych, utworzono 42 instalacje (liczące łącznie 700 modułów paneli fotowoltaicznych) oraz zamontowano trzy pompy ciepła, czym osiągnięto wskaźniki produktu;
- ze złożonego w 2022 r. wniosku sprawozdawczego wynikało, że nie osiągnięto jednego z siedmiu wskaźników rezultatu¹⁶. Burmistrz podał, że sumarycznie moce zainstalowane w ramach instalacji objętych wnioskiem nie dawały wartości wpisanej we wniosku o dofinansowanie, zatem od początku nie było możliwości, aby osiągnąć taką wartość, jaką wpisano we wniosku w oparciu o zakres zadania w nim wskazany. Wskazał, że oczywista omyłka zostanie wyjaśniona z Instytucją Zarządzającą RPO WK-P podczas weryfikacji wniosku o płatność końcową;
- wydatki kwalifikowane ostatecznie wyniosły 993,0 tys. zł, a dofinansowanie 496,5 tys. zł¹⁷.

(akta kontroli str. 12, 761-1063, 1452-1473, 1623)

c) projektu „Wąbrzeskie Kluby Samopomocy”¹⁸ realizowanego przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej¹⁹ na podstawie umowy nr UM_WR.433.1.047.2019 z 29 kwietnia 2019 r. na kwotę 413,5 tys. zł z dofinansowaniem 372,2 tys. zł:

- usługi społeczne prowadzone były dla 57 uczestników klubów (dwie zrezygnowały w czerwcu i lipcu 2021 r.), w tym: dla 11 samotnych rodziców, 26 seniorów, 20 przewlekle chorych. Sprzęt rehabilitacyjny wypożyczyło 20 z nich. Przed WKS pomocą MOPS objętych było 42 uczestników (40 powyżej 12 miesięcy);
- poza liczbą mężczyzn – uczestników (15) zrealizowano zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu. Burmistrz wskazał, że przy konstruowaniu wniosku o dofinansowanie były założenia projektowe, które okazały się o jednego mężczyznę większe niż w rzeczywistości, co nie miało wpływu na realizację projektu (jest rozliczany ryczałtowo). Zwrócił uwagę, iż dążono do udziału w WKS wymaganej proporcji liczby mężczyzn – wszyscy zainteresowani udziałem w projekcie mężczyźni zostali zakwalifikowani;
- wydatki poniesiono w kwotach zgodnych z planowanym budżetem WKS, z tym że – w związku z wcześniej złożonym oświadczeniem o braku wydatków

¹⁴ Tj. 2 szt. łódki klasy Optimist i 15 szt. kapoków uniwersalnych na basenie miejskim; kuchenka elektryczna w budynku stadionu, 5 szt. rowerów wodnych na zewnątrz, na ogrodzonym terenie stadionu.

¹⁵ Dalej: „OZE”.

¹⁶ 92,86% z zaplanowanej wartości 0,28 *Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych*. Osiągnięto m.in. produkcję energii elektrycznej i energii cieplnej z nowo wybudowanych instalacji oraz szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych.

¹⁷ Do 15 marca 2022 r. Miasto nie otrzymało żadnych środków.

¹⁸ Dalej: „WKS”.

¹⁹ Dalej: „MOPS”.

inwestycyjnych – uzyskana przez Miasto w § 205²⁰ jako dotacja na zadanie bieżące kwota 64,1 tys. zł została ujęta w księgach rachunkowych Miasta – organu i przekazana do MOPS w § 625²¹ jako wydatki majątkowe, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Za kwotę tę został zakupiony sprzęt komputerowy, sprzęt rehabilitacyjny i łóżka rehabilitacyjne;

- umowę na animatora klubu samopomocowego dla seniorów zawarto z radnym Miasta zgodnie z art. 24d usg.

(akta kontroli str. 603-749)

1.2. W latach 2019-2021 Miasto prowadziło 30 postępowań o udzielenie zamówienia publicznego powyżej wartości progowej (30 tys. euro, a w 2021 r. 130 tys. zł), w wyniku których zawarto umowy o wartości łącznej 52 540,2 tys. zł netto. Kontrola dwóch z nich²² na łączną szacunkową kwotę 5 720,9 tys. zł wykazała, że postępowania zostały przeprowadzone w odpowiednim trybie, zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych²³. Wybrani wykonawcy wykonali zadania bez uwag zamawiającego.

(akta kontroli str. 879-996, 1064-1162, 1698)

Kontrolą objęto również dwa zamówienia na kwoty poniżej 30 tys. euro²⁴ na dostawę i montaż klimatyzatorów do 19 pomieszczeń. Ustalono m.in., że:

- w obu przypadkach zaproszenia do składania ofert wysłano do trzech wykonawców, ale w 2019 r. przed wszczęciem postępowania, tj. niezgodnie z § 7 ust. 1-3 załącznika do Zarządzenia nr 0050.56.2019 Burmistrza Wąbrzeźna z 29 kwietnia 2019 r. w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro w Urzędzie Miasta Wąbrzeźno*²⁵, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w żadnym przypadku nie sporządzono notatki z szacowania wartości zamówienia, co było niezgodne z § 2 ust. 6 Regulaminu zamówień, na obydwóch umowach brakowało numeracji stron wymaganej § 4 ust. 3 Regulaminu zamówień, a na fakturach za usługę brakowało daty zatwierdzenia wydatku, a w 2020 r. także sprawdzenia pod względem merytorycznym, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- w żadnym przypadku protokoły odbioru robót nie wskazywały na uchybienia;
- zamówienia zrealizowano na łączną kwotę 96,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 1635-1687, 1698-1710)

1.3. Do zaciągania zobowiązań, których płatności przypadać będą w następnych latach budżetowych, Burmistrz został upoważniony:

²⁰ Dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

²¹ J.w.

²² *Budowa przystani sportów wodnych w Wąbrzeźnie* – protokół postępowania w trybie przetargu nieograniczonego z 1 kwietnia 2020 r. na szacunkową kwotę 8 414,4 tys. zł, dla realizowanej części zamówienia – 4 509,7 tys. zł; *Program dofinansowań do budowy instalacji OZE dla mieszkańców miasta* – protokół postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego z 12 października 2021 r., na szacunkową kwotę 1 211,2 tys. zł.

²³ Pierwsze z nich zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.), dalej: „pzp z 2004 r.”, a drugie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.).

²⁴ Spośród 156 zamówień poniżej wartości progowej na kwotę łączną udzielonych zamówień 6 155,2 tys. zł netto.

²⁵ Dalej: „Regulamin zamówień”.

a) uchwałami Rady Miasta²⁶ w sprawie budżetu miasta, w tym:

- na 2019 r. uchwałą Rady nr IV/16/18 z 19 grudnia 2018 r., w której w § 12 pkt 5 określono limit 5 000,0 tys. zł;
- na 2020 r. uchwałą Rady nr XV/95/19 z 20 grudnia 2019 r., w której w § 12 pkt 6 określono limit 10 000,0 tys. zł;
- na 2021 r. uchwałą Rady nr XXIV/158/20 z 16 grudnia 2020 r., w której w § 13 pkt 6 określono limit 10 000,0 tys. zł, który następnie został zwiększony uchwałą nr XXXVI/231/21 z 14 grudnia 2021 r. do 17 000,0 tys. zł.

b) uchwałami Rady w sprawie uchwalenia *Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasto Wąbrzeźno* (w tym: na lata 2021-2032 nr XXIV/157/20 z 16 grudnia 2020 r., na lata 2020-2032 nr XV/94/19 z 20 grudnia 2019 r., na lata 2019-2030 IV/15/18 z 19 grudnia 2018 r.) oraz odpowiednimi do nich zmianami, z tym że Burmistrz został upoważniony do *zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki, i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy bez określonego limitu kwotowego.*

Na podstawie analizy wszystkich zawartych w 2021 r. umów, których płatności przypadają na rok budżetowy oraz na lata następne stwierdzono, że wszystkie zaciągnięte zobowiązania mieściły się w limicie 10 000,0 tys. zł²⁷.

(akta kontroli str. 502-553, 1800)

1.4. Od października 2021 r. Miasto wydawało czasopismo o tytule: „#WąbrzeźnoBezTajemnic”²⁸. Do 30 kwietnia 2022 r. wydało jego trzy numery²⁹, ponosząc łączne wydatki w wysokości 15,1 tys. zł, przede wszystkim na wydruk³⁰. Jego zadaniem miało być wypełnienie luki informacyjnej w Mieście, z przeznaczeniem w szczególności dla mieszkańców niemających dostępu do internetu lub nieodbierających Miejskiej Telewizji Kablowej. Miało promować działania samorządu i jego mieszkańców. Na wniosek z 22 czerwca 2021 r., zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. *Prawo prasowe*³¹, postanowieniem z 19 sierpnia 2021 r. Czasopismo zostało zarejestrowane w rejestrze czasopism prowadzonym przez Sąd Okręgowy w Toruniu. Na stanowisko redaktora naczelnego został powołany Burmistrz³². Przed wydawaniem Czasopisma nie przygotowano odrębnego projektu uchwały Rady. Burmistrz wskazał, że przepisy *Prawa prasowego* określające zasady rejestracji wydawania dziennika czy czasopisma (art. 20) nie wymagają podjęcia przez radę gminy uchwały w zakresie wydawania dziennika czy czasopisma. Dodał, że przy analizie czy taka uchwała jest konieczna czy też nie, kierowano się też opinią Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z 14 sierpnia 2017 r. w sprawie możliwości wydawania samorządowego bezpłatnego biuletynu informacyjnego³³. W opinii tej wskazano, że nie jest wymagane podjęcie odrębnej uchwały Rady w sprawie założenia i wydawania samorządowego biuletynu informacyjnego.

(akta kontroli str. 7, 14-48)

²⁶ Dalej: „Rada”.

²⁷ Zawarcie 22 września 2021 r. umowy nr 329/GK/2021 na odbieranie i zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych ze wszystkich nieruchomości z terenu Miasta nie miało zastosowania do ww. upoważnienia, gdyż całość zobowiązania (w wysokości 11 753,3 tys. zł brutto) przypadła na lata następne.

²⁸ Dalej: „Czasopismo”.

²⁹ Nr 1/2021, 2/2021, 1/2022.

³⁰ Wydruk: 15 040 zł, opłata za rejestrację 100 zł.

³¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1914, dalej: „Prawo prasowe”.

³² Zarządzeniem nr OA.0050.105.2021 Burmistrza z 15 września 2021 r. w sprawie powołania redaktora naczelnego czasopisma #WąbrzeźnoBezTajemnic.

³³ RIO.III.072-84/2017.

Wydatki na wydruk Czasopisma zostały ujęte w dwóch rozdziałach klasyfikacji budżetowej, w tym: 4,1 tys. zł w 2021 r. w rozdziale 92695 *Pozostała działalność* w ramach działu *Kultura fizyczna* ze środków projektu *Utworzenie przystani*, co zostało ujęte w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* a pozostała kwota – 10,9 tys. zł – w rozdziale 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* w ramach działu *Administracja publiczna*.

(akta kontroli str. 15-17, 1534, 1688-1696)

1.5. W dniach 2-10 lipca 2021 r. Miasto zorganizowało spływ kajakowy. Jego trasa liczyła 310 km – od Jeziora Zamkowego w Wąbrzeźnie przez Drwęcę i Wisłę do Morza Bałtyckiego. Zorganizowany został z inicjatywy Burmistrza i jego Zastępcy, a hasłem przewodnim było „DbajMY o H₂O” oraz „Wąbrzeźno żąda dostępu do morza!”. W trakcie trwania spływu uczestnicy (łącznie 26 osób) zawijali do kolejnych miast, gdzie podpisano deklarację zobowiązującą samorządy do wspólnych działań na rzecz ochrony wód w Polsce. Odwiedzono 12 miast, które podpisały się pod deklaracją.

(akta kontroli str. 1474-1487)

Z realizacji tego przedsięwzięcia nie sporządzono sprawozdania rzeczowo-finansowego, w związku z czym nie jest znana łączna kwota kosztów, jakie zostały poniesione na jego organizację. Udokumentowane koszty wyniosły 37,5 tys. zł, w tym poniesione przez:

- Urząd – 3,7 tys. zł (m.in. silnik do tratwy, delegacje, ubezpieczenie, naklejki na kajaki);
- Wąbrzeski Dom Kultury – 33,8 tys. zł (obsługa spływu, dokumentowanie spływu, zakupy spożywcze, paliwo, materiały i akcesoria, nagrody i gadżety, promocję);
- sponsorów – brak pełnych danych (pomoc rzeczowa np. zakup materiałów niezbędnych do realizacji spływu – 4,1 tys. zł, pokrycie kosztów dwóch noclegów i poczęstunku dla uczestników spływu, sfinansowanie tablicy do dekoracji, pieczątki spływu, plakatów itp.).

Uczestnicy spływu pokrywali koszty m.in. własnego wyżywienia, dodatkowego transportu. Od podstawowego ośmioosobowego składu spływu została na to zebrana składka finansowa. W trakcie trwania spływu na bieżąco informowano na stronie internetowej Urzędu o kolejnych jego etapach i odwiedzanych miastach.

(akta kontroli str. 11, 31, 1474-1515, 1537)

Burmistrz wskazał, że Wąbrzeźno dąży do tego, aby w sposób efektywny i profesjonalny wywiązywać się z ustawowych obowiązków w zakresie promocji gminy, co w konsekwencji w sposób wymierny przełoży się na pobudzenie gospodarcze w branży gastronomicznej i hotelarskiej. Poprzez realizację dużych inwestycji i przedsięwzięć, takich jak spływ, Miasto zaistniało na ustach wielu ludzi w regionie, a nawet całej Polski dzięki znaczącemu wzrostowi pojawiających się przekazów medialnych. Podał, że ekwiwalent reklamowy takich audycji informacyjnych o Mieście, czyli wartość, jaką gmina miałaby zapłacić za publikację w tych mediach ze środków własnych (według dostępnych cenników) sięga około 55 tys. zł. Dodał, że zawiązana podczas spływu współpraca z samorządami doprowadziła do nawiązania silnych, trwałych i ciągle podtrzymywanych relacji osobistych między samorządowcami, co z pewnością posłuży współpracy międzygminnej także w przyszłości.

(akta kontroli str. 1535-1536)

W sprawie braku ogłoszenia w 2021 r. o możliwości dołączenia się do spływu na stronach Miasta Burmistrz wskazał, że mieszkańcy zostali poinformowani już w 2020 r., że powstał pomysł spływu kajakowego do Bałtyku, a w niewielkiej

społeczności jaką jest Wąbrzeźno taka informacja dociera do wszystkich, szczególnie poprzez portale społecznościowe. Podał, że mieszkańcy żyli tą imprezą, a więc każdy mógł się przyłączyć do splotu, o czym może świadczyć późniejsze zainteresowanie i medialna otoczka imprezy. Dodał, że nie ma żadnej osoby, która mogłaby poświadczyć, iż została nieprzyjęta do grupy splotu a poszczególni uczestnicy przyłączyli się do splotu w trakcie jego trwania, ponieważ nagłaśniano to niejednokrotnie w mediach. Podkreślił, że impreza nie miała charakteru zamkniętego, o czym świadczy jej popularność, a w związku z powyższym dodatkowe ogłoszenia według jego oceny były zbędne.

(akta kontroli str. 1538)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Niezgodnie z art. 39 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³⁴ zakwalifikowano wydatki na łączną kwotę 237,5 tys. zł w ramach dwóch projektów dofinansowanych ze środków europejskich, w tym:

- a) 173,4 tys. zł³⁵ poniesione jako wydatki niemajątkowe *Utworzenia przystani* zostały ujęte w § 605 *Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych*. Stanowiły one koszty pośrednie *Utworzenia przystani* i obejmowały m.in. koszty promocji, i wynagrodzenia pracowników Urzędu, tj. zarządu i nie były bezpośrednio związane z budową środka trwałego.

(akta kontroli str. 562-566)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że wydatki dla *Utworzenia przystani* zaplanowano w wydatkach inwestycyjnych ponieważ środki otrzymane na realizację zadania z instytucji wdrażającej są środkami z tytułu dochodów majątkowych. Dodał, że środki na wydatki pośrednie przekazywane były łącznie z dochodami inwestycyjnymi z tytułu dofinansowania, stanowią integralną część zadania wyliczane w 3,2% wartości bezpośrednich kosztów kwalifikowalnych.

(akta kontroli str. 71-72, 1524)

- b) 64,1 tys. zł³⁶ poniesione jako wydatki bieżące WKS zostały ujęte w § 606 *Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych*. Dotyczyły sprzętu rehabilitacyjnego o łącznej wartości 52,6 tys. zł (o wartościach jednostkowych od 25,92 zł do 6 156 zł) oraz sprzętu komputerowego o łącznej wartości 11,5 tys. zł, w którego skład wchodziły dwa laptopy, jeden ekran, rzutnik, flipchart (o wartościach jednostkowych od 250 zł do 4 213 zł). W związku ze złożeniem przez Miasto 22 marca 2019 r. oświadczenia o niezakładaniu wydatków inwestycyjnych w tym projekcie, środki te Miasto otrzymało w § 205³⁷ jako dotacja na zadanie bieżące. Tymczasem środki zostały ujęte w księgach rachunkowych Miasta – organu i przekazane do MOPS w § 625³⁸, mimo że we wniosku o płatność

³⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.), dalej: „ufp”, w zw. z załącznikiem nr 4 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513), dalej: „rozporządzenie w sprawie klasyfikacji”.

³⁵ W rozdz. 92695, w tym 990 zł poniesione w 2020 r. i 172 515,50 zł poniesione w 2021 r.

³⁶ W rozdz. 85395, w tym 57 785,04 zł w 2020 r. i 6 314,96 zł w 2022 r.

³⁷ Dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

³⁸ Dotacja celowa w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 lit. a i b ustawy, lub płatności w ramach budżetu środków europejskich, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

(końcowym i sprawozdawczym) wskazano, że wydatki na środki trwałe w ramach WKS wyniosły 0 zł.

(akta kontroli str. 599, 617-621, 711-712, 745, 1625-1634)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że środki te nie miały oznaczenia co do paragrafu, więc zgodnie z planem finansowym złożonym przez Dyrektora MOPS do projektu budżetu zostały zakwalifikowane jako wydatki majątkowe. Dodał, że pracownicy Urzędu obsługujący MOPS nie kwestionowali kwalifikacji dochodów i konsekwentnie wpływów, ponieważ projekt miał swojego koordynatora i asystenta, którzy czuwają nad realizacją. W sprawie złożonego oświadczenia wyjaśnił, że planowanie i realizacja WKS odbywało się w dużej rozciągłości czasowej i w konsekwencji przy składaniu wniosku do projektu budżetu dyrektor MOPS sklasyfikowała wydatki według ogólnie obowiązujących zasad zapominając o oświadczeniu. Dodał, że czuwający nad projektem koordynator nie zwrócił uwagi na konieczność ujęcia tych środków jako wydatki bieżące, zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków, dlatego projekt budżetu przyjął ostateczny kształt z pozycją dotyczącą zakupów inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 1533, 1774)

NIK zwraca uwagę, że w pierwszym przypadku koszty pośrednie nie miały charakteru wydatków majątkowych, co Urząd sam uznał w prawidłowym księgowaniu ich jako pozostałe koszty operacyjne, a nie jako kwoty zwiększające wartości środka trwałego. W drugim przypadku brak było jednolitości pomiędzy dokumentacją merytoryczną a księgową. Powyższe skutkowało błędnym wykazaniem kwot w *sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej i jednostki samorządu terytorialnego Rb-28 za 2020 r. i 2021 r.* jako wydatki inwestycyjne, mimo że obejmowały wydatki bieżące oraz jako wydatki majątkowe mimo że takiego charakteru nie miały.

(akta kontroli str. 562-566, 1825-1826, 1834, 1855-1856)

2. Wskutek udzielenia jednego zamówienia publicznego³⁹ pn. „Utworzenie przystani sportów wodnych w Wąbrzeźnie” (obejmującego zarówno roboty budowlane jak i wyposażenie, tj. zakup sprzętu do sportów wodnych), po jego realizacji i wspólnym rozliczeniu, część zamówienia dotycząca zakupów sprzętu na łączną kwotę 426 tys. zł⁴⁰ zwiększyła wartość inwestycji – wybudowanego środka trwałego „Przystań sportów wodnych w Wąbrzeźnie”, zamiast zostać ujęta jako odrębne, zdadne do użytku, o ekonomicznej użyteczności dłuższej niż rok, przeznaczone na potrzeby jednostki środki trwałe, co było niezgodne z art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴¹ oraz polityką rachunkowości⁴². Jednocześnie kwota ta została zakwalifikowana w § 605, podczas gdy wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych – zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia w sprawie kwalifikacji – należy klasyfikować w § 606.

(akta kontroli str. 1105-1107, 1218, 1305, 1331, 1354-1362, 1375-1436, 1445, 1523, 1624, 1903)

³⁹ Zgodnie z regulaminem konkursu do wsparcia przewidziano projekty: 1. Budowa, rozbudowa i modernizacja infrastruktury turystycznej rekreacyjnej, (...) 2. Zakup wyposażenia i sprzętu związanego z zagospodarowaniem zbiorników i cieków wodnych (typ wsparcia możliwy do realizacji wyłącznie w powiązaniu z typem 1). Zarówno we wniosku o dofinansowanie jak i wniosku o płatność wyodrębniono kategorię: „zakup środków trwałych”.

⁴⁰ Łódka klasy Optimist kompletna do pływania wraz z wózkiem slipowym i osprzętem – 10 szt. po 16 tys. zł (160,0 tys. zł); Łódka klasy laser STANDARD XD wraz z wózkiem slipowym i osprzętem – 5 szt. po 31,5 tys. zł (157,5 tys. zł); Żaglówka Omega kompletna wraz z wózkiem slipowym i osprzętem – jedna sztuka w kwocie 33,5 tys. zł, Ponton z silnikiem spalinowym – jedna sztuka w kwocie 75,0 tys. zł.

⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

⁴² Miasta i Urzędu (przyjętej zarządzeniem nr 0050.80.18 Burmistrza Wąbrzeźna z 5 lipca 2018 r.): zgodnie z pkt. 12.4 załącznika nr 1 do tego zarządzenia: do środków trwałych zalicza się środki o wartości początkowej wyższej niż 10 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił m.in., że zakupy te zwiększyły wartość środka trwałego ponieważ nie zostały wyodrębnione w postępowaniu przetargowym ani w kosztorysie powykonawczym, a wycena została sporządzona na podstawie wartości rynkowych i nie wynika z żadnych dokumentów źródłowych, nie została sporządzona przez wydział merytoryczny Urzędu, który był zobowiązany do przygotowania dokumentu OT, a sporządzona została tylko na potrzeby księgowości i przyszłego przekazania obiektu przystani do jednostki budżetowych. Dodał, że nie można mówić o odrębnych maszynach, urządzeniach, środkach transportu, ponieważ nie zostały wycenione na podstawie wyceny rzeczoznawczy a przede wszystkim ich wartość nie wynika z dowodów źródłowych. Od podmiotu sprawującego obsługę prawną Urzędu uzyskano informację, że: „Jeśli mamy do czynienia z pierwszym wyposażeniem przyjęto w jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, iż w przypadku braku możliwości wyodrębnienia finansowego wyposażenia składającego się na inwestycję jest ona traktowana jako jeden obiekt inwentarzowy. Zaleca się aby jednak jednostka dysponowała informacjami, jakie składniki majątkowe są częściami składowymi tego obiektu”. Wskazał, że na tej podstawie sporządzono pod ewidencję środków trwałych wycenę rynkową tylko do potrzeb wewnętrznych. Dodał, że przy kolejnych przetargach dołoży wszelkich starań, aby nie powtórzyła się sytuacja kupowania sprzętu w cenie ryczałtowej, a jeżeli będzie to konieczne to zadba aby w postępowaniu i umowie zapisany był obowiązek zrobienia kosztorysu powykonawczego, który będzie stanowił podstawę przyjęcia do ewidencji środków trwałych i pozostałych środków w cenach zakupu.

(akta kontroli str. 76-77, 1773)

NIK zauważa, że zbiorczy obiekt inwentarzowy zespolony rodzajowo tworzy się wtedy, gdy wszystkie rzeczowe składniki aktywów trwałych wchodzące w skład tego obiektu i stanowiące części składowe tego obiektu: należą do tego samego rodzaju KŚT, użytkowane są w podobnych warunkach, spełniają zbliżone funkcje i nie zachodzi potrzeba ustalania amortyzacji odrębnie dla każdego z nich (pkt. 5.10 lit. a i b)⁴³. W niniejszym przypadku takie postępowanie w Urzędzie skutkowało przyjęciem dla tych środków transportu stawki amortyzacyjnej jak dla budynków, tj. 2,5% zamiast 7% (w okresie od października 2021 r. do kwietnia 2022 r. amortyzację zaniżono o 11,2 tys. zł) oraz przyjęciu ich do używania na podstawie faktury, której przedmiotem były „roboty budowlane”. Ponadto po otrzymaniu faktury, które nie spełniały wymogów art. 106 e ust. 1 pkt 7 i 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁴⁴ co do prawidłowej treści (usługa „roboty budowlane” zamiast dostawa towaru) nie wystąpiono o jej korektę, co Burmistrz wyjaśnił, że byłoby wbrew wytycznym zawartym w ogłoszeniu o zamówieniu publicznym na wykonanie zadania w cenie ryczałtowej.

(akta kontroli str. 76-77, 1105-1107, 1218, 1375-1436, 1445, 1523, 1624)

3. Zamówienie na klimatyzatory do czterech pokoi Urzędu udzielono – poprzez zawarcie umowy nr 237/OA/2019 z 3 lipca 2019 r. o wartości 16,9 tys. zł netto – z naruszeniem § 7 ust. 1-3 *Regulaminu zamówień*⁴⁵, tj. bez zaproszenia do składania ofert do co

⁴³ Patrz KSR nr 11. Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 25 maja 2017 r. w sprawie ogłoszenia uchwały Komitetu Standardów Rachunkowości w sprawie przyjęcia Krajowego Standardu Rachunkowości Nr 11 „Środki trwałe” (Dz. Urz. MRIF z 2017 r. poz. 105).

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm., dalej: „ustawa o VAT”.

⁴⁵ § 7 ust. 1: procedurę zamówień od 15.000 zł netto przeprowadza pracownik ds. zamówień publicznych po wcześniejszym otrzymaniu od kierownika wydziału bądź pracownika na samodzielnym stanowisku pisemnego wniosku zatwierdzonego przez Burmistrza.

§ 7 ust. 2: w celu udzielenia zamówienia o wartości przekraczającej 15 000 zł netto a nie przekraczającej w równowartości w złotych kwoty 30 000 euro, wyboru wykonawcy dokonuje się w procedurze: 1) zaproszenia do składania ofert takiej liczby wykonawców, która zapewni konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty (co najmniej 3 wykonawców) lub 2) zaproszenia publicznego do składania ofert w formie ogłoszenia w Biuletynie

najmniej trzech wykonawców lub w formie ogłoszenia w BIP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. Postępowanie zostało wszczęte 25 czerwca 2019 r. poprzez złożenie przez Sekretarza Miasta zatwierdzonego przez Burmistrza i Skarbnika pisemnego wniosku o wszczęcie postępowania. Po wszczęciu tym do wykonawców nie skierowano pisemnych zapytań ofertowych ani nie ogłoszono na stronie BIP. Na realizację umowy wydatkowano 20,8 tys. zł brutto.

(akta kontroli str. 1635-1660, 1699-1710)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że zamawiający 11 czerwca 2019 r. wystosował do trzech podmiotów zaproszenia do złożenia ofert, w wyniku których 12-14 czerwca 2019 r. wpłynęły trzy oferty, a 16 czerwca 2019 r. Sekretarz sporządziła informację o wyborze wykonawcy. Przyznał, że rzeczywiście w analizowanym postępowaniu, wniosek z 25 czerwca 2019 r. sporządzony został po zebraniu ofert, a tym samym w świetle Regulaminu zamówień zebrane oferty należy traktować jak szacowanie wartości zamówienia. W jego opinii błędem było pominięcie czynności formalnej jaką jest sporządzenie wniosku o wszczęcie postępowania przed 11 czerwca 2019 r. Dodał, że ceny z ofert z 12-14 czerwca charakteryzowały się aktualnością na 25 czerwca, więc mimo błędu formalnego zadbano o finanse publiczne powierzając zadanie wykonawcy, który złożył najniższą ofertę.

(akta kontroli str. 64-65, 1638)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 3 ust. 1 Regulaminu zamówień procedurę udzielenia zamówienia wszczyną się poprzez złożenie zatwierdzonego przez Burmistrza pisemnego wniosku o wszczęcie postępowania, przez kierownika wydziału lub pracownika na samodzielnym stanowisku do pracownika ds. zamówień publicznych. Tym samym wniosek taki jest niezbędny do wszczęcia postępowania.

4. Przy prowadzeniu postępowań oraz zawieraniu dwóch umów na dostawę i montaż klimatyzatorów na kwotę 96,6 tys. zł brutto⁴⁶ nie dołożono wystarczającej staranności, gdyż: w żadnym przypadku nie sporządzono notatki z szacowania wartości zamówienia, co było niezgodne z § 2 ust. 6 Regulaminu zamówień, na obydwóch umowach brakowało numeracji stron wymaganej § 4 ust. 3 Regulaminu zamówień, a na fakturach za usługę brakowało daty zatwierdzenia wydatku, a w 2020 r. także sprawdzenia go pod względem merytorycznym.

(akta kontroli str. 1635-1686)

Burmistrz wyjaśnił, że brak notatki wynika z błędu pracownika, numeracji stron nie wprowadzono omyłkowo, a daty przeoczono.

(akta kontroli str. 1638-1639)

5. Wydatki na promocję *Utworzenia przystani*, dotyczące dwóch publikacji w wysokości 18,6 tys. zł obejmowały szerszą działalność Miasta oraz jego historii, w tym:
 - a) 29 września 2021 r. na kwotę 4,4 tys. zł sfinansowano pierwszy numer Czasopisma. Liczyło ono 24 strony, z których cztery dotyczyły otwarcia wąbrzeskiej przystani, a nazwa projektu została wymieniona dopiero na stronie nr 5 tego numeru. Komunikat o otwarciu przystani zajmował ok. 1/3 okładki, a pozostałą jej część stanowił list do mieszkańców⁴⁷ (1/3) oraz takie informacje jak nazwa czasopisma,

Informacji Publicznej (BIP) <http://bip.wabrzezno.com> w zakładce „Zamówienia publiczne” oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu.

§ 7 ust. 3: Zaproszenie do składania ofert, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 odbywa się w drodze zapytania ofertowego, kierowanego do wykonawców w formie pisemnej złożonego osobiście lub za pomocą poczty, faksu lub poczty elektronicznej, w terminie umożliwiającym potencjalnym wykonawcom przygotowanie i złożenie oferty.

⁴⁶ Umowa nr 237/OA/2019 z 3 lipca 2019 r. i nr 319/OA/2020 z 25 sierpnia 2020 r.

⁴⁷ W którym wskazano m.in., że z wielką radością oddano w ręce mieszkańców pierwszy numer gazetki samorządowej oraz że jej zadaniem miało być wypełnienie luki informacyjnej w Mieście, z przeznaczeniem

numer ISSN oraz wprowadzenie do trzech innych artykułów: *Wąbrzeźno ma nowy herb, 10 lat festiwalu turystycznego, Podsumowanie wakacji* (1/3);

- b) 27 września 2021 r. na kwotę 14,2 tys. zł sfinansowano publikację (500 egzemplarzy) „Wąbrzeźnianie pod żaglami”. Z liczącej 160 stron książki dziewięć stron dotyczyło budowy nowej przystani.

Zgodnie z § 4 ust. 4 umowy o dofinansowanie tego projektu Beneficjent zobowiązuje się do realizacji projektu z należytą starannością, w szczególności ponosząc wydatki celowo, rzetelnie, racjonalnie i oszczędnie.

(akta kontroli str. 25-48, 1171, 1594-1608)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że jedną z najważniejszych inspiracji wydania gazetki była okoliczność zakończenia budowy przystani oraz możliwość sfinansowania tego wydania z kosztów pośrednich projektu. W jego opinii takie rozwiązanie było dopuszczalne formalnie i prawnie i zgodne z Regulaminem Konkursu⁴⁸, a sfinansowanie go w całości ze środków zewnętrznych było ekonomicznie uzasadnione. Wskazał, że biorąc pod uwagę, że koszt sponsorowanych artykułów prasowych byłby zbliżony do kosztu opracowania całej gazetki, rozwiązanie takie uznano za najskuteczniejszą formę dotarcia do mieszkańców z informacją o inwestycji, a korzystając z okazji zamieszczono różne inne informacje ważne z punktu widzenia mieszkańców, które mogli nieodpłatnie przeczytać. Dodał, że opracowanie nieodpłatnej gazetki dystrybuowanej do mieszkańców w kilkudziesięciu punktach w Mieście, przekazanie gazetki kilkuset osobom, które odwiedziły przystań w dniu uroczystego otwarcia było najskuteczniejszym sposobem realizacji zapisu umowy „celem prowadzonej promocji będzie informowanie o projekcie jak najszerszej grupy mieszkańców Wąbrzeźna i powiatu wąbrzeskiego”. Wskazał też, że mając na uwadze dużą wartość projektu a co za tym idzie dużą wartość wyliczonych kosztów pośrednich zrealizowano szeroki zakres działań promocyjnych, w tym również publikację *Wąbrzeźno pod żaglami*, które mają umożliwić realizację bardzo wysoko ustalonych wskaźników, w szczególności wskaźnika rezultatu „wzrost oczekiwanej liczby odwiedzin w objętych wsparciem miejscach 9 840 odwiedzin/rok”. Podobnie wyjaśnił odnośnie publikacji książkowej, wskazując że wydawnictwo to powstało na potrzeby promocji uprawiania sportów wodnych, turystyki, zaprezentowania nowej oferty turystycznej, pokazania warunków jakie stworzono mieszkańcom i turystom do uprawiania sportów wodnych, do rekreacji i wypoczynku, a jej treść do historia uprawiania przez dzieci, młodzież i dorosłych sportów wodnych w Wąbrzeźnie, obejmująca okres 100 ostatnich lat.

(akta kontroli str. 72, 750-751)

NIK zauważa, że przywołane zapisy Regulaminu Konkursu dotyczyły działań informacyjno-promocyjnych związanych wyłącznie z projektem, a nie o charakterze „mieszanym” obejmujących promocję projektu i pozostałej działalności Miasta. Tym samym ze środków przeznaczonych na projekt nie powinno się finansować wydatków go nie dotyczących.

(akta kontroli str. 752-754)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2019-2021 Miasto podpisało 18 umów na kwotę 15 533,8 tys. zł⁴⁹, uzyskując dofinansowanie ze środków europejskich i budżetu państwa w wysokości 11 816,5 tys. zł. Analiza trzech projektów na kwotę 7 253,0 tys. zł wykazała m.in., że:

w szczególności dla mieszkańców niemających dostępu do internetu lub nieodbierających Miejskiej Telewizji Kablowej. Miała promować działania samorządu i jego mieszkańców.

⁴⁸ IZ RPO dopuszcza kwalifikowalność następujących kosztów pośrednich: działania informacyjno-promocyjne projektu (np. zakup materiałów promocyjnych i informacyjnych, zakup ogłoszeń prasowych), wynikające z obowiązków określonych w umowie o dofinansowanie projektu.

⁴⁹ Wydatków kalikowanych.

wybudowano przystań sportów wodnych, instalacje OZE dla mieszkańców i utworzono wąbrzeskie kluby samopomocy. Niemniej kwota 237,5 tys. zł (3,3% kwoty objętej badaniem) była wydatkowana niezgodnie z przekazanymi środkami⁵⁰, a wydatki na promocję jednego z projektu na dwie publikacje w wysokości 18,6 tys. zł dotyczyły szerszej działalności Miasta oraz jego historii. Zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych przeprowadzono dwa postępowania na kwotę 5 720,9 tys. zł w ramach objętych kontrolą projektów. Niezgodnie z Regulaminem zamówień przeprowadzono natomiast postępowania o udzielnie zamówień na dostawę i montaż klimatyzatorów na kwotę 96,6 tys. zł brutto.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Inne aspekty funkcjonowania Miasta

2.1. W latach 2019-2021 Burmistrz wydał 81 tzw. zezwoleń jednorazowych na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych dla 11 różnych podmiotów, w tym: 69 w 2019 r., cztery w 2020 r. i osiem 2021 r. Łącznie pobrał z tego tytułu opłaty w wysokości 3,8 tys. zł. Ustalono, m.in., że:

- wszystkie zezwolenia zostały wydane przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, w tym 15 dotyczyło zezwoleń wydanych przez inne organy zezwalające;
- w 34 przypadkach opłaty zgodnie z art. 18¹ ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi⁵¹ zostały wniesione na rachunek Miasta przed wydaniem zezwolenia, w czterech przypadkach opłaty zostały wniesione po wydaniu zezwolenia, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W pozostałych 43 sprawach (37 dotyczących jednego przedsiębiorcy) opłaty zostały wniesione w dniu wydania zezwolenia;
- wszystkie zezwolenia zostały wydane na okres nie dłuższy niż 2 dni, ale 52 (dotyczące jednego przedsiębiorcy) wydawane na okres od 15 czerwca do 26 września 2019 r. nie spełniały definicji zezwoleń jednorazowych, o których mowa w art. 18¹ ust. 1 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości*, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- zezwolenia te zostały wydane zgodnie z uchwałą Rady podjętą⁵² na podstawie art. 12 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości*, tj. nie przekroczono limitu zezwoleń, a miejsca sprzedaży i podawania napojów alkoholowych były usytuowane w odległości nie mniejszej niż 30 metrów od przedszkoli, szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych oraz obiektów kultu religijnego;
- we wszystkich przypadkach opłaty za zezwolenia zostały określone zgodnie z art. 18¹ ust. 3 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości*, tj. w wysokości odpowiadającej 1/12 rocznej opłaty za poszczególne rodzaje zezwoleń (o których mowa w art. 11¹ ust. 2 i art. 18 ust. 3 tej ustawy); na podstawie próby wszystkich przedsiębiorców (czterech), którzy uzyskali zezwolenia jednorazowe, a którym zezwolenia na podstawie art. 18 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości* wydał Burmistrz stwierdzono, że opłaty roczne za te zezwolenia określano zgodnie z art. 11¹ ust. 4 i 5 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości*. W żadnym przypadku oświadczeń złożonych przez czterech przedsiębiorców o rocznej wartości

⁵⁰ Tj. 64,1 tys. zł z dotacji bieżącej przeznaczono na zakupy majątkowe a 173,4 tys. zł z dotacji majątkowej przeznaczono na wydatki bieżące.

⁵¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1119, ze zm., dalej: „ustawa o wychowaniu w trzeźwości”.

⁵² Nr XLII/260/18 z 22 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia maksymalnej liczby zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży i poza miejscem sprzedaży oraz zasad usytuowania miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych na terenie Gminy Miasto Wąbrzeźno.

sprzedaży napojów alkoholowych nie weryfikowano, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 87-140)

2.2. W latach 2019-2021 Miasto wydało łącznie 95 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych poza miejscem sprzedaży i w miejscu sprzedaży⁵³. W latach tych (według stanu na 31 grudnia) w Mieście ważnych było odpowiednio: 119, 123 i 124 zezwoleń. Łącznie z tytułu rocznych opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych Miasto uzyskało 1 058,9 tys. zł dochodów⁵⁴, w tym:

- w 2021 r. – 372,5 tys. zł⁵⁵;
- w 2020 r. – 340,6 tys. zł;
- w 2019 r. – 345,8 tys. zł.

Według rocznych *Sprawozdań z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych* (PARPA-G1)⁵⁶ dochody te w 100% przeznaczono na realizację *Gminnych Programów Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Przeciwdziałania Narkomanii*⁵⁷. Wydatkowano łącznie 1 238,1 tys. zł⁵⁸.

(akta kontroli str. 141-233, 1820-1821, 1851-1852, 1882-1883)

Burmistrz podał m.in., że: wpływy z wydanych zezwoleń powiększone o środki własne zabezpieczają funkcjonowanie jednostki budżetowej Wąbrzeskiego Centrum Profilaktyki Terapii i Integracji Społecznej⁵⁹, a wartość środków ponad kwoty uzyskane z wydanych zezwoleń determinowana jest możliwościami finansowymi Miasta.

(akta kontroli str. 72)

Według sprawozdań PARPA przeznaczyło je m.in. na:

- działalność placówek wsparcia dziennego w formie specjalistycznej (z programami socjoterapeutycznym) – 315,5 tys. zł (25,5%);
- punkt konsultacyjno-informacyjny – 93,9 tys. zł (7,6%);
- funkcjonowanie gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych – 31,7 tys. zł (2,6%);
- działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie – 10,8 tys. zł (0,9%).

W sprawozdaniu tym wskazano także, że:

- na programy profilaktyczne rekomendowane w ramach *Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego*, z zakresu rozwiązywania problemów alkoholowych nie wydatkowano żadnych środków;
- na zadanie niewyszczególnione w tym sprawozdaniu wydano 482,1 tys. zł (38,9%). Dyrektor WCPTIS poinformowała, że dotyczyło to ubezpieczenia mienia,

⁵³ Bez uwzględnienia zezwoleń jednorazowych.

⁵⁴ Rozdz. 75618 Wpływy z innych opłat stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na podstawie ustaw, § 0480 Wpływy z opłat za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

⁵⁵ Ponadto w 2021 r. uzyskano 40,6 tys. zł z tytułu opłat w części, o której mowa w art. 9² ust. 11 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości oraz dodatkowej opłaty, o której mowa w art. 9² ust. 21 tej ustawy* (rozdz. 75619 *Wpływy z różnych rozliczeń*, § 0270 *Wpływy z części opłaty za zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w obrocie hurtowym*).

⁵⁶ Dalej: „sprawozdania PARPA”.

⁵⁷ Dalej: „Programy profilaktyki” (uchwała nr IV/23/18 z dnia 19 grudnia 2018 r., uchwała nr XV/98/19 z dnia 20 grudnia 2019 r., uchwała nr XXIV/163/20 z 16 grudnia 2020 r., uchwała nr XXXVII/237/21 z dnia 14 grudnia 2021 r.).

⁵⁸ W tym 1 228,2 tys. zł w rozdziale 85154 *Przeciwdziałanie alkoholizmowi* i 9,9 tys. zł w rozdziale 85153 *Przeciwdziałanie narkomanii*; z tego w 2021 r. – 468,1 tys. zł, w 2020 r. – 386,8 tys. zł, 2019 r. – 383,2 tys. zł.

⁵⁹ Dalej: „WCPTIS”.

badania okresowego pracowników, wynagrodzenia części pracowników, energii, BHP, opłat i podatków oraz FŚS.

(akta kontroli str. 141-235, 363)

2.3. W 2019 r. Centrum Usług Wspólnych⁶⁰, będące częścią Wydziału Ekonomiczno-Finansowego Urzędu, prowadziło obsługę ośmiu gminnych jednostek organizacyjnych, a od 2020 r. siedmiu⁶¹. Powierzenie obowiązków CUW nastąpiło w odniesieniu do:

- siedmiu jednostek⁶² na podstawie uchwały Rady⁶³, o której mowa w art. 10b ust. 2 usg. Zakres wspólnej obsługi obejmował: obsługę administracyjno-prawną, finansową oraz (do 25 stycznia 2022 r.)⁶⁴ przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań w zakresie zamówień publicznych w trybie pzp z 2004 r. oraz zamówień poniżej 30 tys. euro, o ile będą realizowane na rzecz więcej niż jednej jednostki obsługiwanej;
- jednej⁶⁵ na podstawie porozumienia⁶⁶, o którym mowa w art. 10b ust.3 usg. Zakres wspólnej obsługi obejmował powyższe zadania, ale został określony bardziej szczegółowo i różnił się w zakresie zamówień publicznych. Objął ponadto pozostałą obsługę organizacyjną.

(akta kontroli str. 391-398, 1726-1731)

W wyniku badania⁶⁷ czy zakres wspólnej obsługi nie obejmował kompetencji kierowników jednostek obsługiwanych ustalono m.in., że:

- a) 17 z 21 objętych analizą list płac sześciu jednostek zostało sporządzonych i zatwierdzonych wyłącznie przez pracowników Urzędu (tj. na dokumentach znajdował się podpis pracownika kadr Urzędu, osoby sporządzającej ze strony Urzędu, Skarbnika oraz Burmistrza, zastępcy Burmistrza lub Sekretarza Miasta; nie było podpisu kierownika jednostki obsługiwanej)⁶⁸;
- b) plany finansowe i zmiany tych planów sześciu z siedmiu jednostek w latach 2019-2021 były – oprócz kierownika jednostki obsługiwanej – podpisywane przez Burmistrza Miasta (tj. przez Skarbnika z up. Burmistrza),

mimo że zgodnie z art. 10c ust. 1 usg zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie, co ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Ustalono też, że sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2019 r. i sprawozdanie finansowe za 2019 r. oraz tożsame sprawozdania za 2020 r. przed złożeniem korekty zostały podpisane przez Skarbnika i kierownika jednostki obsługiwanej (Biblioteki), mimo że zgodnie z art. 10c ust. 2 usg w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek

⁶⁰ Dalej: „CUW”.

⁶¹ Ze względu na likwidację gimnazjum na podstawie uchwały Rady nr XIV/89/19 z 16 listopada 2019 r.

⁶² Gimnazjum nr 1 w Wąbrzeźnie, Szkoła Podstawowa nr 2 w Wąbrzeźnie, Szkoła Podstawowa nr 3 w Wąbrzeźnie, Przedszkole Miejskie „Bajka” w Wąbrzeźnie, MOPS, Miejski Zakład Usług Komunalnych w Wąbrzeźnie, WCPITS.

⁶³ Nr XXIII/121/16 z dnia 30 listopada 2016 r. w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Miasta Wąbrzeźno (od 1 stycznia 2017 r.).

⁶⁴ Na podstawie uchwały nr XXXVIII/246/22 Rady z dnia 26 stycznia 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie organizacji wspólnej obsługi przez Urząd Miasta Wąbrzeźno.

⁶⁵ Miejska i Powiatowa Biblioteka Publiczna w Wąbrzeźnie, dalej: „Biblioteka”.

⁶⁶ Nr 220/2016 z 30 listopada 2016 r.

⁶⁷ Na podstawie dokumentacji bieżącej po jednym segregatorze z każdego roku dla każdej jednostki (łącznie 21).

⁶⁸ Podpis kierownika jednostki był na wszystkich listach płac Biblioteki oraz na liście z 2019 r. WCPTIS.

obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości, co również ujęto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 399-489)

2.4. W latach 2019-2022 Miasto było udziałowcem dwóch jednoosobowych spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 9 ust. 1 ukg⁶⁹. Od 15 września 2019 r. wszedł w życie art. 10c ust. 1 ukg⁷⁰, zgodnie z którym jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej tylko w jednej spośród takich spółek. Ograniczenia te zgodnie z art. 10c ust. 3 ukg nie dotyczyły osób określonych w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*⁷¹ na zasadach wskazanych w tym przepisie. Ustalono, że w tym okresie dwie osoby były członkiem rady nadzorczej w dwóch spółkach jednocześnie i zostały do nich wskazane przez Miasto, z tego:

- jedna osoba – według centralnej informacji Krajowego Rejestru Sądowego – do 28 października 2020 r., co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- kolejnej osoby ograniczenie – na podstawie art. 2 pkt 6 w zw. art. 6 ustawy *o ograniczeniu prowadzenia działalności* – nie dotyczyło, gdyż jako kierownik wydziału Urzędu wydawała decyzje administracyjne⁷² w imieniu Burmistrza (od 15 września 2019 r. do 15 marca 2022 r. wydała 474 decyzji).

(akta kontroli str. 60, 368-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Wydawane przez Burmistrza w okresie od 14 czerwca do 18 września 2019 r. 52 zezwolenia – *na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych zawierających do 4,5% zawartości alkoholu oraz piwo przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży*⁷³ obejmujące dni od 15 czerwca do 26 września 2019 r. – nie spełniały definicji zezwoleń jednorazowych określonej w art. 18¹ ust. 1 ustawy *o wychowaniu w trzeźwości*⁷⁴. Były one cykliczne, nie okazjonalne⁷⁵, a w rezultacie ciągle, obejmujące następujące po sobie 104 dni. Na ich podstawie Miasto pobrało opłaty w wysokości 2,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 97-140)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że wnioskodawca spełnił wszystkie wymagania ustawowe, jakie przedsiębiorca musi spełniać aby takie zezwolenia otrzymać, zatem nie było podstaw do odmowy udzielenia jakiegokolwiek zezwolenia, która byłaby możliwa z powodu braku limitu lub niezgodnego z przepisami usytuowania punktu sprzedaży. Wskazał, że przedsiębiorca został poinformowany o możliwości złożenia wniosku o wydanie zezwolenia tzw. gastronomicznego, z uwagi na ponoszone koszty oraz że deklarował, iż w ogródku letnim prowadzi m.in. pikniki, imprezy integrujące lokalne

⁶⁹ Tj. MIEJSKI ZAKŁAD ENERGETYKI CIEPLNEJ WODOCIĄGÓW I KANALIZACJI sp. z o. o. w Wąbrzeźnie (KRS 0000122859), dalej: „MZECWIK” i REGIONALNE WĄBRZESKIE TOWARZYSTWO BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO sp. z o.o. w Wąbrzeźnie (KRS 0000122375).

⁷⁰ Na podstawie art. 4 pkt 2 i art. 26 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. *o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 492), dalej: „ustawa z 21 lutego 2019 r.”.

⁷¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2399, ze zm., dalej: „ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności”.

⁷² Na podstawie upoważnienia z 2012 r.

⁷³ W ogródku letnim na Placu Jana Pawła II w Wąbrzeźnie.

⁷⁴ Por. postanowienie Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gdańsku z dnia 11 sierpnia 2020 r. 2157/10.

⁷⁵ Tak jak pozostałe 29 wydanych zezwoleń jednorazowych, w tym siedem dotyczących tego samego przedsiębiorcy (pięciu różnych okazji).

środowisko, powitanie lata itp. Organ uznał, że przedsiębiorca korzysta z zezwoleń zgodnie z ich przeznaczeniem.

(akta kontroli str. 54-55)

NIK zauważa, że przedsiębiorca ten posiadał zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych w innym miejscu – punkcie sprzedaży niż adres wskazany w ww. zezwoleniach jednorazowych i powinien o takie zezwolenie „stałe” wystąpić w kolejnym miejscu. Cykliczne wydawanie zezwoleń jednorazowych zamiast zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży, o których mowa w art. 18 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości* może wskazywać na „obejście” przepisów art. 18 ust. 3a, ust. 6, ust. 7 pkt 4 i 6 oraz ust. 9-14 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości* (m.in. nie jest wówczas wymagane uzyskanie pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami Rady lub decyzji właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu). Wartość alkoholu sprzedanego na terenie Miasta na podstawie ww. tzw. zezwoleń jednorazowych nie jest ujmowana przy wyliczeniu w kolejnym roku – na podstawie art. 111 ust. 4 i 5 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości* – opłaty rocznej, nie jest również wykazana w sprawozdaniu PARPA w wartości alkoholu sprzedanego w danym roku na terenie Miasta.

2. W czterech przypadkach⁷⁶ spośród 29 wydanych zezwoleń jednorazowych (13,8%) spełniających definicję z art. 18¹ ust. 1 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości* zezwolenie zostało wydane niezgodnie z art. 18¹ ust. 3 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości*, tj. przed wniesieniem opłat przez dwóch przedsiębiorców (łącznie w kwocie 306,25 zł), które miało miejsce następnego dnia (trzy przypadki) lub cztery dni później.

(akta kontroli str. 97-99)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że opłaty zostały wniesione przed odbiorem zezwolenia przez przedsiębiorców, a przepis art. 18¹ ust. 3 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości* o treści „opłata za jednorazowe zezwolenia (...) wnoszona jest na rachunek gminy przed wydaniem zezwolenia” nie wskazuje, że wpłata nie może być dokonana w dniu odbioru zezwolenia, a zatem wpłata taka nie powinna być uznana za nieprawidłowość.

(akta kontroli str. 57)

NIK zwraca uwagę, że za datę wydania decyzji administracyjnej uznaje się dzień, w którym została ona zaopatrzona we wszystkie niezbędne elementy, wymagane przepisami, w szczególności elementy określone w art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁷⁷. Pojęcia „wydania decyzji” nie można rozumieć jako wydania decyzji adresatowi w znaczeniu w jakim używa się go w odniesieniu do wydania rzeczy⁷⁸.

3. W latach 2019-2021 nie sprawdzono rzetelności oświadczeń wszystkich czterech przedsiębiorców (którym w tych latach Burmistrz wydał zezwolenia jednorazowe) o wartości sprzedaży poszczególnych rodzajów napojów alkoholowych składanych przez nich w ww. okresie (na łączną kwotę 346,3 tys. zł), co było niezgodne z art. 18 ust. 7 pkt 2 w zw. z art. 11¹ ust. 2 oraz 5-9 ustawy o *wychowaniu w trzeźwości*. Zgodnie z przytoczonymi przepisami, jednym z warunków kontynuowania sprzedaży napojów

⁷⁶ Nr II-2/A-2/2019, II-63/A-63/2019, II-1/B-1/2019, II-2/C-2/2019.

⁷⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

⁷⁸ Por.: wyrok NSA z 25 kwietnia 2006 r., sygn. akt II OSK 714/05, ONSAiWSA z 2006 r., nr 5, poz. 132, wyrok NSA z 16 lipca 2010 r., sygn. akt I OSK 216/10; wyrok NSA z 15 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 2051/09, wyrok NSA z 28 lutego 2008 r., sygn. akt I OSK 175/07, wyrok NSA z 2 października 2002 r. III RN 149/01 (OSNP 2003, nr 16, poz. 371).

alkoholowych jest wniesienie stosownej, dokładnie określonej opłaty za korzystanie z zezwolenia na ich sprzedaż, ustalonej na podstawie oświadczeń przedsiębiorców o wartości. Brak takiej weryfikacji stwarzał ryzyko wystąpienia nadużyć ze strony przedsiębiorców polegających na podawaniu nieprawdziwych danych w celu zaniżenia kwoty należnej opłaty.

(akta kontroli str. 100-104)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że w latach 2019-2021 do Urzędu nie wpływały żadne skargi, informacje i doniesienia o łamaniu zasad sprzedaży napojów alkoholowych oraz nie było informacji o zakłócaniu porządku publicznego. Przedsiębiorcy do kontroli zostali wybrani losowo: w styczniu 2020 r. na podstawie wydruków z kas fiskalnych i raportów kasowych zweryfikowano oświadczenia składane za rok 2019 r. w dziewięciu punktach sprzedaży, pod koniec II kwartału 2021 r. podjęto czynności polegające na przygotowaniu zawiadomień do przedsiębiorców o planowanych kontrolach, ale w związku z utrzymującym stanem epidemii i zagrożeniem wirusem, czynności zostały przerwane. Wskazał, że przystąpiono do opracowania pisemnych procedur regulujących tryb i zasady wyboru jednostek przewidzianych do kontroli, a schemat procedury zamieszczono w BIP. Dodał, że w związku z zakończeniem stanu pandemii działania w zakresie kontroli zostaną zintensyfikowane.

(akta kontroli str. 57)

4. Sprawowany przez Burmistrza nadzór nad realizacją Programów profilaktyki oraz sprawowany przez zastępcę Burmistrza bezpośredni nadzór nad WCPTIS był niewystarczający ponieważ:
 - a) w przygotowanych przez WCPTIS projektach uchwał rocznych dotyczących Programów profilaktyki na lata 2019, 2020, 2021, 2022 – zaakceptowanych przez Burmistrza i skierowanych do procedowania przez Radę a następnie przez nią przyjętych – nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych i mierzalnych wskaźników oceny skuteczności osiągania wyznaczonych celów i realizacji zamierzonych zadań. Podanym w tych programach wskaźnikom nie zostały bowiem przypisane ani wartości liczbowe, ani punkty odniesienia służące ocenie skuteczności realizacji zamierzonych działań i wywiązywania się z obowiązków wynikających z art. 1 ust. 1 oraz art. 4¹ ustawy o *wychowaniu w trzeźwości*. W programach nie określono również szacunku kosztów planowanych przedsięwzięć, co stwarza zagrożenie nieefektywnego wykorzystania środków przeznaczonych na ich realizację i pozostawia zbyt daleką swobodę w ich wydatkowaniu;
 - b) mimo zapisów tych programów, iż w ramach *Zadań i sposobów realizacji* stosowane będą *inne programy rekomendowane przez PARPA*⁷⁹, w okresie objętym kontrolą w Mieście nie zrealizowano żadnego takiego programu w zakresie profilaktyki alkoholowej. Tym samym nie uwzględniono zadań wskazanych w *Narodowych Programach Zdrowia* w zakresie poszerzania i udoskonalania oferty oraz wspierania realizacji programów profilaktyki o naukowych podstawach lub o potwierdzonej skuteczności, w szczególności zalecanych w ramach *Systemu rekomendacji programów profilaktycznych i promocji zdrowia psychicznego*, tj. zadań służących realizacji celu operacyjnego nr 2 w zakresie profilaktyki uzależnień⁸⁰. Nie zrealizowano też m.in. dwóch

⁷⁹ Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

⁸⁰ W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w sprawie *Narodowego Programu Zdrowia na lata 2016–2020* (Dz. U., poz.1492) - *Profilaktyka i rozwiązywanie problemów związanych z używaniem substancji psychoaktywnych, uzależnieniami behawioralnymi i innymi zachowaniami ryzykownymi* oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie *Narodowego Programu na lata 2021-2025* (Dz. U., poz. 642) – *Profilaktyka uzależnień*.

programów („Fantastyczne możliwości” oraz „Spójrz Inaczej”) jako zaleceń wynikających z *Diagnozy problemów społecznych na terenie Miasta Wąbrzeźno z 2019 r.*, zleconej przez Miasto, tj. o przeprowadzenie programu;

- c) w *Sprawozdaniach z realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii* za lata 2020 i 2021 podano dokładnie taką samą liczbę porad – tj. 879 – udzielonych osobom uzależnionym oraz ich rodzinom jako osiągnięty wskaźnik realizowanego zadania w ramach celu ogólnego nr 2: *Udzielanie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe pomocy psychospołecznej i prawnej*, mimo że w 2021 r. odnotowano 758 porad;
- d) w ww. sprawozdaniach za 2019 r. i 2020 r. nie wykazano jako zrealizowane zadania programów rekomendowanych z zakresu przeciwdziałania narkomanii *Fred goes net* i *Szkolna interwencja profilaktyczna* oraz nie wskazano liczby osób objętych tymi programami;
- e) sprawozdania PARPA zostały sporządzone nierzetelnie:
 - w poz. 8 za 2020 r. błędnie podano maksymalną liczbę zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych określoną przez uchwałę Rady, tj. łączną 195 zamiast 170 oraz „w miejscu sprzedaży” 80 zamiast 55;
 - w poz. 56 nie wykazano w latach 2019 i 2020 realizacji programów rekomendowanych, tj. *Fred goes net* i *Szkolna interwencja profilaktyczna* oraz nie wykazano objętych nimi osób;
 - w poz. 58 lit. b za 2020 r. jako liczbę uczestników spektakli wykazano liczbę 1204 uczniów szkół z terenu Miasta, którzy mieli dostęp do portalu, bez sprawdzenia faktycznej liczby uczniów, którzy z tego dostępu skorzystali;
 - w poz. 63 dotyczącej liczby dzieci i młodzieży z rodzin alkoholowych biorących udział w zajęciach świetlicy jako placówki wsparcia dziennego w 2021 r. podano 5 zamiast 12 osób;
 - w poz. 84 dotyczącej środków finansowych przekazanych w ramach programu do izb wytrzeźwień w 2020 r. i 2021 r. wykazano 14,5 tys. zł i 20,1 tys. zł, mimo że kwoty te przekazane na izbę wytrzeźwień nie zostały poniesione w ramach Programów profilaktyki;
 - w poz. 101 dotyczącej środków wydatkowanych na realizację Programów profilaktyki nie uwzględnionych w innych punktach sprawozdania, wykazano nierzetelne kwoty⁸¹.

(akta kontroli str. 141-367, 756-757, 1335-1353, 1718)

Burmistrz wyjaśnił m.in., że poziom i standardy nadzoru nad realizacją Programów profilaktyki i WCPTIS były w jego ocenie adekwatne do sytuacji w Mieście, gdyż analizując coroczne dane liczbowe dotyczące tematyki uzależnień, przestępczości, nie zauważył aby dochodziło do nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu wsparcia. Wskazał, że nie docierały do niego żadne uwagi krytyczne ze strony mieszkańców, a wszelkie sprawozdania docierały na czas. Dodał, że trwająca dwa lata pandemia miała ogromny wpływ na funkcjonowanie Miasta we wszystkich dziedzinach, w tym WCPITS (jednostka, której działalność w głównej mierze opiera się na bezpośrednich kontaktach międzyludzkich nie mogła realizować w sposób należyty swoich zadań ze względu na obostrzenia). W szczególności wyjaśnił m.in., że:

- a) podejmowane przez Radę uchwały podlegają kontroli i sprawdzeniu przez organ nadzoru którym jest wojewoda i w ich przypadku nie zostało wydane rozstrzygnięcie nadzorcze. Dodał, że Wydział Finansowy Urzędu kontroluje wydatki WCPTIS w sposób ciągły, co zapobiega nieefektywnemu wykorzystaniu

⁸¹ W 2019 r. o 4 973,51 zł za mało; w 2020 r. o 39 457,63 zł za dużo; w 2021 r. o 70 689,59 zł za dużo.

środków i nie pozostawia daleko idącej swobody w ich wydatkowaniu. Wskazał, że wskaźniki do osiągnięcia skuteczności wyznaczonych celów i zamierzonych zadań mają charakter jakościowy, a nie ilościowy oraz że plan finansowy ma przypisaną kwotę do każdego paragrafu;

- b) programów rekomendowanych nie zrealizowano w latach 2020-2021 z uwagi na okres pandemiczny i zamknięcie szkół, brak specjalistów, brak wolnych godzin do realizacji przez szkoły oraz wysokie ich koszty. W bieżącym roku WCPTIS planuje zrealizować program rekomendowany dla wychowanków świetlicy;
- c) wynika to z błędu pracownika;
- d) nie zostały ujęte w tym sprawozdaniu, ale zostały ujęte w sprawozdaniach do Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii;
- e) nierzetelność sprawozdań PARPA wynikała z błędów pracowników i niewystarczającej instrukcji do jego sporządzenia.

NIK zwraca uwagę, że nieprawidłowość została sformułowana według kryterium rzetelności, a nie kryterium legalności, według którego następuje ocena uchwał przez wojewodę.

(akta kontroli str. 1525-1528, 1712)

5. Wspólna obsługa siedmiu jednostek prowadzona była w latach 2019-2021 przez CUW niezgodnie z art. 10c usg, w tym:

- a) 17 z 21 objętych analizą list płac sześciu jednostek zostało sporządzonych i zatwierdzonych wyłącznie przez pracowników Urzędu (tj. na dokumentach znajdował się podpis pracownika kadr Urzędu, osoby sporządzającej ze strony Urzędu, Skarbnika oraz Burmistrza, zastępcy Burmistrza lub Sekretarza Miasta; nie było podpisu kierownika jednostki obsługiwanej)⁸²;
- b) plany finansowe i zmiany tych planów sześciu z siedmiu jednostek w latach 2019-2021 były – oprócz kierownika jednostki obsługiwanej – podpisywane przez Burmistrza Miasta (tj. przez Skarbnika z up. Burmistrza);

według przytoczonego przepisu (art. 10c ust. 1 usg) zakres wspólnej obsługi nie może obejmować kompetencji kierowników jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych do dysponowania środkami publicznymi oraz zaciągania zobowiązań, a także sporządzania i zatwierdzania planu finansowego oraz przeniesień wydatków w tym planie;

- c) sprawozdania w zakresie operacji finansowych Rb-N i Rb-Z za IV kwartał 2019 r. i sprawozdanie finansowe za 2019 r. oraz tożsame sprawozdania za 2020 r. (przed złożeniem za ten rok korekty) zostały podpisane przez Skarbnika i kierownika jednostki obsługiwanej (Biblioteki);

według przytoczonego przepisu (art. 10c ust. 2 usg) w przypadku powierzenia obowiązków z zakresu rachunkowości i sprawozdawczości jednostek obsługiwanych, o których mowa w art. 10a pkt 1 i 2, są one przekazywane w całości.

Ponadto w wyniku analizy dokumentów jednostek obsługiwanych ustalono, że na poleceniach przelewu brakowało podpisu ze strony jednostki obsługiwanej w miejscu podpisu merytorycznego. Dotyczyło to 177 z 210 (tj. 84,3%) tego rodzaju dokumentów, co należy uznać za działanie nierzetelne.

(akta kontroli str. 399-489)

Burmistrz wyjaśnił m.in.:

⁸² Podpis kierownika jednostki był na wszystkich listach płac Biblioteki oraz na liście z 2019 r. WCPTIS.

- zasady obowiązujące w zakresie podpisywania list płac kontynuowane są na zasadach ustalonych po powstaniu CUW przez poprzedniego Burmistrza. Kierownik jednostki obsługiwanej pozostaje dysponentem środków publicznych, jednak wykonanie dyspozycji należy do kierownika jednostki obsługującej. Tak więc podpisanie umowy z pracownikiem, angażu, podpisanie zestawienia nadgodzin itp. oznacza, że zaciągnął on zobowiązanie w imieniu reprezentowanej jednostki, natomiast lista płac jest dokumentem wtórnym wygenerowanym z danych przekazanych z systemu kadrowego do systemu placowego. W przypadku podpisów przez Dyrektora Biblioteki mamy tu trochę odrębne traktowanie instytucji kultury jako osoby prawnej i w związku z tym podpisy merytoryczne dyrektora na listach płac. W przypadku akceptacji list płac przez dyrektorów wystąpiliśmy z zapytaniem do ekspertów. Ponieważ ich odpowiedź nie była jednoznaczna to od 1 stycznia 2022 r. dyrektorzy akceptują wydatek na listach płac i zatwierdzają do wypłaty. Czynność ta wprowadzona miała być w 2021 r., ale czas pandemii spowodował przesunięcie jej wykonania;
- dyrektorzy jednostek wykorzystują otrzymane z Urzędu załączniki zawierające plany finansowe oraz zawiadomienia o dokonanych zmianach tych planów, weryfikują, akceptują zestawienia planowanych dochodów i wydatków oraz przekazują do CUW, a sobie zostawiają kserokopie, w związku z tą oszczędnością czasu i pracy oprócz akceptacji planu przez kierowników są pieczęć Burmistrza;
- Biblioteka to instytucja kultury ma osobowość prawną i zasady stosowane przy obsłudze finansowo-księgowej nie były jednoznaczne. W wyniku wątpliwości i różnych interpretacji do 2020 r. sprawozdania podpisywał dyrektor jednostki, a w 2021 r. skorygowaliśmy sprawozdania za 2020 r.;
- wykonanie przelewu jest to czynność techniczna, którą wykonują osoby upoważnione zgodnie z wykazem zawartym na obsłudę bankową. Podstawą wprowadzenia przelewu są zatwierdzone do wypłaty dokumenty źródłowe przez osoby upoważnione. Polecenie sporządzone jest przez pracownika odpowiedzialnego formalnie-rachunkowo i podpisane przez osoby zatwierdzające przelew, jako dokument uzupełniający na druku uniwersalnie stosowanym w Urzędzie, na którym nie w każdej czynności wewnętrznej powinien być podpis merytoryczny.

(akta kontroli str. 73-76)

6. W okresie od 14 marca 2019 r. do 31 sierpnia 2020 r., tj. przez 536 dni Burmistrz – pełniący jako organ wykonawczy funkcję zgromadzenia wspólników⁸³ – nie podejmował działań, aby dostosować skład rad nadzorczych w dwóch spółkach z udziałem Miasta do treści art. 10c ust. 1 ugk, który wszedł w życie z dniem 15 września 2019 r.⁸⁴. Tymczasem w radach nadzorczych dwóch jednoosobowych spółek Miasta jednocześnie zasiadała ta sama osoba, a nawet została powołana ponownie na członka rady⁸⁵. Według danych z odpisu KRS osoba ta była członkiem rady nadzorczej MZECWiK w okresie od 27 lutego 2019 r. do 28 października 2020 r. W tym czasie koszty tej spółki w związku z pełnieniem funkcji członka rady wyniosły 10,3 tys. zł, a osobie wypłacono wynagrodzenie netto 7,2 tys. zł, z tym że ostatecznie koszty zostały skorygowane o 2,2 tys. zł a wynagrodzenie zwrócone w kwocie 1,7 tys. zł⁸⁶.

(akta kontroli str. 62, 368-388)

⁸³ Zgodnie z art. 12 ust. 4 ugk.

⁸⁴ Na mocy art. 4 pkt 2 w zw. z art. 26 ustawy z 21 lutego 2019 r.

⁸⁵ uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 01/08/2020 z 19 sierpnia 2020 r., po wygaśnięciu mandatu z dniem 10 czerwca 2020 r.

⁸⁶ Za lipiec-wrzesień 2020 r. Za październik-listopad 2020 r. wynagrodzenie nie było pobierane.

Burmistrz wyjaśnił, że osoba ta 31 sierpnia 2020 r. złożyła rezygnację z funkcji przewodniczącego rady nadzorczej w jednej ze spółek. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników 13 października 2020 r. przyjęło uchwałę o wygaśnięciu mandatu z dniem 31 sierpnia 2020 r., a 17 marca 2021 r. uchwałę, zgodnie z którą dokonana została korekta terminu wygaśnięcia mandatu na 10 czerwca 2020 r. Zwrócił uwagę, że zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy z 21 lutego 2019 r. w zakresie spełniania wymogów do pełnienia funkcji członków organów nadzorczych, o których mowa w art. 10a ust. 5 ustawy zmienianej w art. 4, przez osoby powołane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, które w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy pełnią te funkcje, stosuje się przepisy dotychczasowe – do czasu wygaśnięcia ich mandatów. Wskazał, że kadencja rady zakończyła się 4 maja 2020 r. a 10 czerwca 2020 r. wygasł mandat członków w związku z odbyciem zgromadzenia wspólników zatwierdzającym sprawozdanie finansowe i z tą datą powinien być wygaszony mandat tej osoby, ale o tym, że nie ma ona już uprawnień do zasiadania w składzie rady zarząd spółki podjął informację dopiero po kolejnym powołaniu. Dodał, że od 11 czerwca do 31 sierpnia 2020 r. osoba ta nie brała udziału w żadnym posiedzeniu rady nadzorczej, a rada nie podjęła żadnej uchwały.

(akta kontroli str. 8, 60-62)

NIK zwraca uwagę, że przywołany przez Burmistrza w wyjaśnieniach art. 20 ust. 2 ustawy z 21 lutego 2019 r. nie dotyczy art. 10c ugk, statuującej zakaz kumulacji stanowisk w dwóch lub większej liczbie organów nadzorczych. Art. 20 ust. 2 tej ustawy odnosi się wyłącznie do przywołanego w nim wprost art. 10a ust 5 ugk, który reguluje inną materię, tj. wymogi, które ma spełniać kandydat na członka organu nadzorczego, odwołując się w tym zakresie do art. 19 ust. 1-3 i 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym⁸⁷. Ustawa z 21 lutego 2019 r. dla art. 10c przewidziała wydłużony do 6 miesięcy termin wejścia w życie, tj. 15 września 2019 r., w celu dostosowania składów organów nadzorczych do zakazu kumulacji stanowisk. Do tej daty powinna więc nastąpić stosowna zmiana, gdyż ustawa z 21 lutego 2019 r. nie przewiduje wyłączenia stosowania art. 10c ugk do czasu wygaśnięcia mandatów członków organów, których wskazany zakaz dotyczy.

OCENA CZĄSTKOWA

Wydane w 2019 r. 52 zezwolenia jednorazowe na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych przez ponad 100 dni nie spełniały definicji takich zezwoleń, tj. były ciągłe a nie okazjonalne. Niewystarczający był nadzór nad WCPITS, realizującym Programy profilaktyki, w tym m.in. w programach tych nie zdefiniowano obiektywnie weryfikowalnych i mierzalnych wskaźników oceny skuteczności wyznaczonych celów, nie zrealizowano żadnego rekomendowanego programu profilaktycznego z zakresu profilaktyki alkoholowej, nierzetelnie sprawozdawano realizację programów. Prowadzona w latach 2019-2021 przez Urząd wspólna obsługa siedmiu jednostek była niezgodna z art. 10c usg. Przez ponad rok Burmistrz – pełniący jako organ wykonawczy funkcję zgromadzenia wspólników – nie podjął działań, aby dostosować skład rad nadzorczych w dwóch spółkach z udziałem Miasta do treści art. 10c ugk.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi NIK nie formułuje uwag.

⁸⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.

- Wnioski
1. Podjęcie działań mających na celu klasyfikowanie wydatków zgodnie z ich treścią ekonomiczną.
 2. Podjęcie działań w celu zapewnienia właściwej obsługi jednostek przez CUW.
 3. Podjęcie działań w celu wydawania zezwoleń jednorazowych w sposób okazjonalny a nie ciągły.
 4. Wzmocnienie nadzoru nad WCPTIS.
 5. Zapewnienie prowadzenia postępowań i zawierania umów zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 14 czerwca 2022 r.

Kontroler
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Tomasz Sobecki


.....
podpis

