



Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań *NO. 1710. 42. 2012*

tel.: 85 95 710; fax: 85 31 332; e-mail: poznan@rio.gov.pl

adres do korespondencji: skrytka pocztowa nr 223; 60-967 Poznań 9

WK-0915/6/2012

Poznań, dnia 30 maja 2012 r.

4543/12

WPLYNEŁO	
Kancelaria Ogólna	
URZĄD MIEJSKI W KROBI	
2012 -06- 04	
ilość załączników.....	<i>4 kopie</i>
podpis.....	<i>[Signature]</i>

Pan
Sebastian Czwojda
Burmistrz
Miasta i Gminy Krobia

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu w załączeniu przekazuje Uchwałę Kolegium Izby Nr 10/801/2012 podjętą w dniu 30 maja 2012 r. dotyczącą wniesionych przez Burmistrza Miasta i Gminy Krobia zastrzeżeń do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Nr WK-0911/54/2011 z dnia 10 kwietnia 2012r.

Zastępca Prezesa Izby

[Signature]
Michał Michałec

Do wiadomości:
Rada Miejska w Krobi

Uchwała Nr 10/801/2012

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 30 maja 2012r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 5a i art. 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 Burmistrza Miasta i Gminy Krobia pismem z dnia 26.04.2012r. (wpływ do Izby dnia 30.04.2012r.), znak pisma: WO.1710.41.2011 zastrzeżenia do treści ustaleń (nieprawidłowości) zawartych w pkt. I.5 ppkt. 2 oraz pkt. I.6 wystąpienia pokontrolnego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 10 kwietnia 2012 r., znak sprawy WK-0911/54/2011

oddalić wniesione zastrzeżenia

UZASADNIENIE

Na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Miasta i Gminy Krobia pismem z dnia 10 kwietnia 2012r. Nr WK-0911/54/2011 Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu skierowała do Burmistrza Miasta i Gminy Krobia wystąpienie pokontrolne, w którym przedstawione zostały nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli oraz sformułowanych zostało 13 wniosków pokontrolnych. Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie wyników kontroli kompleksowej, zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 14 lutego 2012r. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru wystąpienia pokontrolnego wynika, że zostało ono doręczone Burmistrzowi w dniu 18 kwietnia 2012r. Termin na wniesienie zastrzeżeń, o którym mowa w art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych - upływał w dniu 2 maja 2012r. Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że stosownie do przepisów art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia zostały wniesione w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Kolegium Izby rozpatrując wniesione zastrzeżenia ustaliło i zważyło co następuje.

Analiza treści zastrzeżeń zawartych w piśmie z dnia 26 kwietnia 2012r. wskazuje, że zastrzeżenia zawarte w piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Krobia odnoszą się do nieprawidłowości opisanych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 kwietnia 2012r. a nie do wniosków pokontrolnych sformułowanych na ich podstawie. Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone na podstawie wyników kompleksowej kontroli gospodarki finansowej zakończonej podpisaniem protokołu kontroli w dniu 14 lutego 2012r. Burmistrz jako kierownik

jednostki kontrolowanej został powiadomiony o przysługującym mu na podstawie art. 9 ust. 1a ustawy prawie odmowy podpisania protokołu kontroli i złożenia w ciągu 3 dni od daty jego otrzymania pisemnych wyjaśnień, co do przyczyny tej odmowy i nie skorzystał z tego uprawnienia. Stosownie do przepisów art. 25b ust.1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001r. Nr 55 poz. 577 ze zm.) oraz zgodnie z pouczeniem zawartym w wystąpieniu, Kolegium Izby rozpatruje wyłącznie **zastrzeżenia do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym**. Ustawa o rio nie przewiduje instytucji „zastrzeżeń do treści nieprawidłowości zawartych w wystąpieniu pokontrolnym”, stanowiących podstawę do formułowania wniosków pokontrolnych. Burmistrz nie wskazał naruszenia prawa w sformułowanych wnioskach pokontrolnych. W związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby zastrzeżenia nie zasługują na uwzględnienie.

Realizując cel instruktażowy, o którym mowa w art. 1 ust. 4 ustawy o rio, Kolegium Izby dokonało analizy porównawczej treści nieprawidłowości i wniosków pokontrolnych sformułowanych na podstawie ustaleń protokołu kontroli z treścią przedstawionych przez Burmistrza Miasta i Gminy Krobia zastrzeżeń. W wyniku tej analizy Kolegium stwierdziło, że:

Opis nieprawidłowości zawarty w pkt I. 5 pkt 2 wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:

„W zawartych z wykonawcami umowach Nr 43/WIGP/z dnia 29.10.2010r oraz Nr 15/2010 z dnia 10.09.2010r realizujących zadania inwestycyjne dokonano wpisów zastrzegających, że Zamawiającemu przysługuje prawo odstąpienia od umowy gdy zostanie ogłoszona upadłość wykonawcy. Taki zapis w umowach sprzeczny był z treścią art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.), który stanowi, że nieważne są postanowienia umowy zastrzegające na wypadek ogłoszenia upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły.”

Stan faktyczny opisany został w protokole kontroli na stronie 74 protokołu i aktach kontroli B.III.2.5.

Na podstawie nieprawidłowości (ustaleń) zawartych w pkt I. 5 ppkt. 2 wystąpienia pokontrolnego sformułowany został wniosek pokontrolny Nr 4 ppkt. 3 w brzmieniu:

„Zaprzestać zawierania w umowach o udzielenie zamówienia publicznych postanowień sprzecznych z przepisami ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.).”

Wnosząc zastrzeżenie w piśmie z dnia 26.04.2012 r. do tego wniosku Burmistrz podał, że:

„W wystąpieniu wskazano, że w zawartych umowach z wykonawcami dokonano wpisów zastrzegających, że Zamawiającemu przysługuje prawo odstąpienia od umowy, gdy zostanie ogłoszona upadłość wykonawcy, co jest sprzeczne z treścią art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. — Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.).

Naszym zdaniem nie powstaje tu jakakolwiek sprzeczność, a stanowisko to zostało uzasadnione wyjaśnieniem w trakcie czynności kontrolnych, które poniżej przedstawiamy:

Przepis art. 83 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze przewiduje nieważność ex lege postanowień umownych zastrzegających zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego w przypadku upadłości jednej ze stron, nie obejmuje jednak przypadków wypowiedzenia, czy też odstąpienia od umowy.

W języku potocznym pojęcia rozwiązania, wypowiedzenia czy odstąpienia od umowy często funkcjonują zamiennie, jednak ich znaczenie i skutki prawne są różne. O tym, że są to różne

instytucje prawne zaświadcza chociażby treść art. 77 § 2 i 3 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Rozwiązanie umowy może się odbyć tylko w wyniku porozumienia stron umowy, w którym strony określają tryb oraz konsekwencje rozwiązania umowy. Wypowiedzenie umowy oraz odstąpienie od umowy są natomiast zawsze oświadczeniem jednej strony umowy. Skutki wypowiedzenia dotyczą przyszłości. Z kolei fakt odstąpienia od umowy ma swoje konsekwencje również w odniesieniu do zdarzeń w przeszłości. Umowę, od której odstąpiono, traktuje się tak, jakby nigdy nie była zawarta a strony zwracają sobie wszystko, co otrzymały na mocy umowy.

Mając powyższe na uwadze, w mojej ocenie, zapisy 8 ust. 1 pkt 2 umowy Nr 43/WIGP/ z dnia 29.10.2010 r., jak również 11 ust. 1 pkt 1 umowy Nr 15/2010 z dnia 10.09.2010 r. nie naruszają w żaden sposób art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze.”

Na podstawie treści protokołu kontroli oraz akt kontroli, które stanowiły podstawę do sformułowania tej nieprawidłowości Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

W protokole z kontroli kompleksowej Miasta i Gminy Krobia za 2010 w części dotyczącej postępowania o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Adaptacja Domu Strażaka w Pudliszkach w celu utworzenia lokalnego centrum aktywności społecznej i integracji mieszkańców” wskazano, iż w umowach zawartych z wykonawcami tj. w § 8 ust.1 pkt 2 umowy Nr 43/WIGP/z dnia 29.10.2010r. , jak również w § 11 ust.1 pkt 1 umowy Nr15/2010 z dnia 10.09.2010r., zawartej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie zadania pn. „Remont nawierzchni drogi gminnej w Ciołkowie oraz wykonanie nawierzchni drogi gminnej w Starej Krobi” dokonano wpisów zastrzegających, że Zamawiającemu przysługuje prawo odstąpienia od umowy m.in.: **w razie zgłoszenia do Sądu wniosku o ogłoszenie upadłości, ogłoszenia upadłości lub rozwiązania przedsiębiorstwa Wykonawcy.** W protokole kontroli oraz w aktach kontroli znajduje się wyjaśnienie Burmistrza o treści tożsamej z treścią wniesionych zastrzeżeń.

Przepis art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009 roku Nr 175, poz. 1361 ze zm.) stanowi, że nieważne są postanowienia umowy zastrzegające na wypadek ogłoszenia upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły. Zamawiający, przewidział możliwość odstąpienia od umowy także w przypadku, gdy zostanie złożony wniosek o ogłoszenie upadłości, lecz stosownie do treści art. 51 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze złożenie powyższego wniosku nie jest jednoznaczne z ogłoszeniem upadłości.

Kolegium Izby wskazuje, że przepis ten ustanawia nieważność wszelkich postanowień umownych, których stroną jest upadły, które zastrzegają zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego na wypadek ogłoszenia upadłości. Redakcja art. 83 jednoznacznie wskazuje, że nieważność takich postanowień jest nie tylko wtedy, gdy ogłoszono upadłość upadłego, lecz także wtedy, gdy ogłoszono upadłość kontrahenta upadłego. Ustanowiona w art. 83 nieważność zastrzeżeń umownych na wypadek ogłoszenia upadłości jednej ze stron wobec braku bliższych wskazań dotyczy zmiany wszelkich postanowień umownych, nie tylko elementów przedmiotowo istotnych (*essentialia negotii*), lecz także elementy dodatkowe (*accidentalia negotii*).

Redakcja art. 83 wskazuje jednoznacznie, że przepis ten odnosi się tylko do takich postanowień umownych, które łączą z ogłoszeniem upadłości zmianę lub rozwiązanie stosunku prawnego, którego stroną jest upadły. Nie wyklucza to możliwości wypowiedzenia umowy czy odstąpienia od umowy przed ogłoszeniem upadłości także wtedy, gdy dokonano tego już po

złożeniu wniosku o ogłoszenie upadłości. Przepis art. 83 nie ma też zastosowania do takich postanowień umowy, która zastrzega zmianę lub wygaśnięcie stosunku prawnego na wypadek złożenia wniosku o ogłoszenie upadłości (podobnie komentarz F. Zedler Lex 2010).

Zatem zdaniem Kolegium Izby dokonanie w umowach wpisów zastrzegających, że Zamawiającemu przysługuje prawo odstąpienia od umowy w przypadku, gdy zostanie ogłoszona upadłość wykonawcy pozostaje w sprzeczności z treścią art. 83 ustawy z dnia 28 lutego 2003 roku – Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2009r. Nr 175, poz. 1361 ze zm.).

Na tej podstawie Kolegium stwierdza, że zastrzeżenia Burmistrza nie zasługują na uwzględnienie a sformułowany na podstawie opisu nieprawidłowości w pkt I. 5 ppkt. 2 wystąpienia wniosek pokontrolny Nr 4 ppkt. 3 jest zasadny i podstawa prawna przy jego formułowaniu była prawidłowa.

Opis nieprawidłowości zawarty w pkt I. 6 wystąpienia pokontrolnego w brzmieniu:

„W 2010 roku stwierdzono przypadki dokonywania wydatków ponad limit ustalony w planie finansowym Urzędu. Analiza wykonania wydatków na podstawie ewidencji księgowej wykazała w trakcie roku przekroczenia limitu wydatków łącznie o kwotę 39.264,28 zł w podziałkach klasyfikacji budżetowej szczegółowo opisanych w protokole kontroli. Dokonywanie wydatków ponad limity ustalone w planie finansowym jednostki, stanowiło naruszenie zasad dokonywania wydatków określonych w przepisach art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 52 ust. 1 pkt 2 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U Nr 157 poz. 1240 ze zm.). Analiza przekroczeń wykazała, że zmiany w planie finansowym były wprowadzane następczo, tj. po dokonaniu wydatków. Po zmianach planu wprowadzonych do końca roku 2010 według stanu na 31.12.2010 r. przekroczenia nie wystąpiły.”

Stan faktyczny opisany został w protokole kontroli na stronach 84-88 protokołu i aktach kontroli B.III.2.7.

Na podstawie nieprawidłowości (ustaleń) zawartych w pkt I. 6 wystąpienia pokontrolnego sformułowany został wniosek pokontrolny Nr 5 w brzmieniu:

„Przy dokonywaniu wydatków z budżetu Miasta i Gminy przestrzegać zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), a mianowicie wydatki ponosić na cele i w wysokości, ustalonej w uchwale budżetowej i w planie finansowym jednostki. Ujęte w budżecie i w planach finansowych wydatki, stanowią nieprzekraczalny limit. Wdrożyć procedury kontroli w zakresie dokonywania wydatków publicznych.”

Wnosząc zastrzeżenie w piśmie z dnia 26.04.2012 r. do tego wniosku Burmistrz podał, że:

„W punkcie tym zawarto informację o dokonywaniu przez Gminę Krobia wydatków ponad limit ustalony w planie finansowym Urzędu Miejskiego w Krobi. Stwierdzono również, że zmiany w planie finansowym były wprowadzane następczo, tj. po dokonaniu wydatków. W trakcie kontroli przedstawiono obszernie pisemne wyjaśnienie sytuacji, w której zrealizowane na konkretny dzień wydatki przekraczały kwoty ustalone w planie finansowym. Za wyjątkiem sytuacji dotyczącej „przekroczenia” w dziale 010 rozdział 01008 paragraf 4010 na kwotę 481,58 zł na dzień 28.09.2010 r. w pozostałych sytuacjach w momencie dokonywania wydatku nie doszło do przekroczenia limitu środków określonych w planie finansowym. Wydatki

związane z wypłaceniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla pracowników zostały zrealizowane w ramach ujętych w planie finansowym limitów. Błąd w tej sytuacji polegał na nieodpowiednim momencie przeksięgowania środków na poszczególne klasyfikacje budżetowe (konkretnie na rozdział 75011 - urzędy wojewódzkie). Zmiany w planie finansowym nie były wprowadzane następczo, ponieważ, jak wynika z dokumentacji, żadne zmiany (zwiększenia) w planie finansowym w tym zakresie nie były wprowadzane. Nie doszło również do przekroczenia limitu wydatków w dniu ich realizacji w zakresie działu 754 rozdział 75414 § 4110, 4120, 4170 i 6060. W momencie ich realizacji były zabezpieczone znacznie wyższe środki wg tej klasyfikacji budżetowej. Jednak w związku ze zmianą w budżecie dokonaną w dniu 19 marca 2010 r. i przeniesieniem planu finansowego do rozdziału 75421 oraz niedokonanie równoczesnego przeksięgowania wydatków do tego rozdziału (dokonano tego na koniec miesiąca), system wskazał na „przekroczenie” limitu. W tej sytuacji również nie miały miejsca „następcze” zmiany w planie finansowym.

W zakresie wskazanych przez Izbę „przekroczeń” w dziale 921 w rozdziale 92109 i 92195 podczas wyjaśnień wskazano na przyczynę zaistniałej sytuacji. W tych przypadkach również zdecydowanie wcześniej zabezpieczono środki na realizację zadań inwestycyjnych (zadania z udziałem środków unijnych). W momencie dokonywania wydatków w żadnej sytuacji nie doszło do przekroczenia limitu określonego w planie finansowym Urzędu Miejskiego w Krobi. W związku z realizacją tych zadań z udziałem środków unijnych nastąpiły zmiany w planie finansowym polegające na zastosowaniu odrębnej klasyfikacji budżetowej (paragraf z inną cyfrą wskazującą źródło finansowania). W związku z powyższym zmniejszono plan w 6050, a zwiększono w 6057 i 6059, natomiast odpowiednich przeksięgowania polegających na zmniejszeniu wydatków w 6050 i zwiększeniu w 6057 i 6059 dokonano na koniec miesiąca. W tych przypadkach zmiany w planie wydatków bez równoczesnego przeksięgowania spowodowały, że system weryfikujący wskazał przekroczenie limitu wydatków (inaczej jak w przypadku „klasycznych przekroczeń”, kiedy zmiany w planie finansowym „de facto” porządkują sytuację).

Naszym zdaniem w przedstawionych powyżej przypadkach w momencie dokonywania nie doszło do przekroczenia limitów kwot zawartych w planie finansowym jednostki i uchwale budżetowej na rok 2010. Sformułowanie „ponoszenia wydatków publicznych” zawarte w art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm.) i „dokonywania wydatków” zawarte w art. 254 pkt. 3 cytowanej ustawy dotyczą realizacji wydatków nie mających pokrycia w planie finansowym, a w naszej sytuacji każdorazowo środki na realizację wydatków były zabezpieczone. W przytoczonych powyżej przypadkach do takich sytuacji nie doszło. Od 5 lat czynimy wszelkie starania, aby już w momencie zaciągnięcia zobowiązania (a nie dopiero w momencie realizacji wydatku) były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym. W tym celu m.in. dokonano istotnych zmian w strukturze organizacyjnej, wprowadzono odpowiednie mechanizmy w zakresie obiegu dokumentów i kontroli zarządczej (wcześniej wewnętrznej). Te zmiany pozwoliły wyeliminować szereg faktycznych i potencjalnych nieprawidłowości. Należy jednak przyznać, że sytuacje, w których przeksięgowania nie nastąpiły niezwłocznie po dokonaniu zmiany w planie finansowym nie powinny mieć miejsca i należy je bezwzględnie wyeliminować.”

Na podstawie protokołu kontroli oraz akt kontroli, które stanowiły podstawę do sformułowania tej nieprawidłowości Kolegium Izby ustaliło, że:

Analiza wykonania wydatków na podstawie ewidencji księgowej Urzędu, wykonana na dzień przed zmianą planu, wykazała w trakcie roku 2010 przekroczenia wydatków ponad limit ustalony w planie finansowym Urzędu łącznie o kwotę 39.264,28 zł w następujących podziałkach klasyfikacji budżetowej:

Konto (dział/rozdział/paragraf)	plan	wykonanie	przekroczenie	na dzień
130/750/75023/4040	85.455,00 zł	91.508,38 zł	6.053,38 zł	18.03.2010 r.
130/754/75414/4110	0,00 zł	232,42 zł	232,42 zł	28.03.2010 r.
130/754/75414/4170	0,00 zł	7.867,50 zł	7.867,50 zł	28.03.2010 r.
130/754/75414/4360	0,00 zł	184,90 zł	184,90 zł	28.03.2010 r.
130/754/75414/6060	0,00 zł	9.760,00 zł	9.760,00 zł	28.03.2010 r.
130/900/90004/4210	0,00 zł	276,00 zł	276,00 zł	27.04.2010 r.
130/921/92195/6050	0,00 zł	5.343,60 zł	5.343,60 zł	15.09.2010 r.
130/010/01008/4010	11.600,00 zł	12.081,58 zł	481,58 zł	28.09.2010 r.
130/921/92195/6050	0,00 zł	5.343,60 zł	5.343,60 zł	28.09.2010 r.
130/921/92109/6050	335.560,00 zł	339.281,30 zł	3.721,30 zł	29.12.2010 r.
		Razem:	39.264,28 zł	

Z wyjaśnień złożonych przez Burmistrza oraz Skarbnika w trakcie kontroli w dniu 24.11.2011 r. odnośnie przyczyn przekroczeń w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej (na które powołuje się Wnoszący zastrzeżenia) wynika, że:

1. 130/750/75023/4040 przekroczenie na dzień 18.03.2010 r. – kwota 6 053,38 zł.

W miesiącu lutym 2010 r. (02.02.2010 r.) wypłacono dodatkowe wynagrodzenie roczne „13” dla uprawnionych pracowników Urzędu Miejskiego w Krobi. Również w lutym dokonano wydatków związanych z płatnością podatku dochodowego i składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Wydatki dla pracowników Urzędu Miejskiego w Krobi zakwalifikowano wg klasyfikacji budżetowej 750/75023/4040 oraz odpowiednio pochodne w § 4110 i 4120. Po całkowitym rozliczeniu wydatków z tego tytułu z miesiącu marca dokonano zmniejszenia planu wydatków w § 4040 o kwotę 9 000,00 zł (Uchwała Rady Miejskiej w Krobi z dnia 4 marca 2010 r.). Kwoty wydatków na wypłatę dodatkowego wynagrodzenia rocznego zostały zaplanowane w rozdziale 75023 oraz w rozdziale 75011 (w zakresie zadań zleconych). Jednak przebieganie części wydatków do rozdziału 75011 nastąpiło dopiero z dniem 31.03.2010 r. W momencie dokonywania wydatków jak i w dniach wskazanych w piśmie (tj. 18.03.2010 r. i 28.03.2010 r.) biorąc pod uwagę kwoty planów w obu rozdziałach działu 750 i w odpowiednim paragrafie (4040) pokrywały rzeczywiste wydatki z tytułu wypłaty dodatkowego wynagrodzenia rocznego. Ponadto zmniejszenie planu na paragrafie 4040 w dniu 4 marca, a więc po dokonaniu wydatku, a przed 18.03.2010 r. jednoznacznie wskazuje, że sytuacja ta nie jest związana z przekroczeniem limitu wydatków wskazanych w planie, a z niewłaściwym momentem przebiegania kwot na odpowiednie paragrafy.

W powyższym przypadku w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

2. 130/750/75023/4040 przekroczenie na dzień 28.03.2010 r. – kwota 6 053,38 zł.

Sytuacja ta dotyczy „przekroczenia”, o którym mowa powyżej. W związku z przebieganiem kwoty dodatkowego wynagrodzenia rocznego w dniu 31.03.2010 r. na dzień 28.03.2010 r. system wskazał na wyższą kwotę zrealizowanych wydatków, aniżeli kwota w planie na rok 2010.

W powyższym przypadku w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

3. 130/754/75414/4110 przekroczenie na dzień 28.03.2010 r. – kwota 232,42 zł,

4. 130/754/75414/4170 przekroczenie na dzień 28.03.2010 r. – kwota 7 867,50 zł,

5. 130/754/75414/4360 przekroczenie na dzień 28.03.2010 r. – kwota 184,90 zł,

6. 130/754/75414/6060 przekroczenie na dzień 28.03.2010 r. – kwota 9 760,00 zł,

Wyższe kwoty zrealizowanych wydatków w pkt. 3-6 na dzień 28.03.2010 r. w porównaniu z planem stanowiącym limit tych wydatków są związane ze zmianą w budżecie w dniu 19 marca 2010 r. (Zarządzenie Burmistrza Nr 19/2010) i w konsekwencji zmianą w planie finansowym. Na podstawie wówczas przeprowadzonej analizy prawidłowości zakwalifikowania wydatków w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej stwierdzono, że planowane wydatki ujmowane wcześniej w dziale 754 rozdział 75414 (obrona cywilna), ze względu na charakter i przeznaczenie powinny być zakwalifikowane w dziale 754 rozdział 75421 – zarządzanie kryzysowe. W związku z tym w dniu 19 marca 2010 r. przeniesiono plany wydatków z rozdziału 75414 do rozdziału 75421 w ramach działu 754 (Załącznik nr 2 do Zarządzenia Nr 19/2010 Burmistrza Krobi z dnia 19 marca 2010 r.). Natomiast zrealizowane wydatki przebiegano na koniec miesiąca marca (tj. w dniu 31.03.2010 r.), co spowodowało „chwilowe przekroczenie”. Nie było to jednak związane z przekroczeniem limitu wydatków wskazanych w planie, a podobnie

jak w opisanym przypadku powyżej - z niewłaściwym momentem przeksięgowania kwot na odpowiednie paragrafy. Środki na te wydatki były zaplanowane od początku roku budżetowego, zmieniła się jedynie ich klasyfikacja w budżecie.

W powyższych przypadkach w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

7. 130/900/90004/4210 przekroczenie na dzień 27.04.2010 r. – kwota 276,00 zł.

Od roku 2010 zlikwidowano Gminny Fundusz Ochrony Środowiska. Wszystkie wydatki z tego tytułu zaklasyfikowano w odpowiednich paragrafach w dziale 900 rozdział 90019. Jednak na podstawie analizy interpretacji Ministra Finansów z dnia 3 marca 2010 r. stwierdzono, że wydatki w ramach zadań na finansowanie ochrony środowiska ze środków otrzymywanych z tytułu opłat i kar za korzystanie ze środowiska powinny zostać zaklasyfikowane w odpowiednich rozdziałach i paragrafach, w zależności od rodzaju dokonywanego wydatku. Tak więc Uchwałą Rady Miejskiej w Krobi z dnia 28 kwietnia 2010 r. dokonano szeregu zmian w budżecie. Dokonano m.in. zmiany w klasyfikacji budżetowej na zadaniu „Zadrzewienie i zagospodarowanie zieleni w Gminie” przenosząc kwotę z rozdziału 90019 na rozdział 90004. Jednak wcześniej, bo w dniu 20.04. 2010 r. poniesiono wydatek w kwocie 276,00 zł w zakresie utrzymania zieleni w Gminie, który omyłkowo zaklasyfikowano w dziale 900 rozdział 90004 § 4210 w dniu dokonania wydatku, zamiast w dziale 900 rozdział 90019. Przeksięgowanie do działu 900 rozdział 90004 powinno nastąpić po dokonaniu zmiany w planie, tj. po 28.04.2010 r.

W powyższym przypadku w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, lecz w pierwotnej klasyfikacji budżetowej (tj. w rozdziale 90019), nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

8. 130/921/92195/6050 przekroczenie na dzień 15.09.2010 r. – kwota 5 343,60 zł.

Wydatki przekraczające kwotę planu w zakresie tej klasyfikacji dotyczą zadania inwestycyjnego realizowanego z udziałem środków unijnych pn.: „Utworzenie lokalnego centrum, rekreacji i wypoczynku w Krobi poprzez zagospodarowanie parku przy Kościele p.w. Św. Mikołaja w Krobi”. Plan w paragrafie 6050 na to zadanie został utworzony w dniu 29.03.2010 r. W dniu 03.09.2010 r. na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Krobi dokonano podziału kwot w budżecie z rozgraniczeniem na środki własne, środki unijne i środki niekwalifikowane, dodając odpowiednią czwartą cyfrę paragrafu („7”, „9”). Na podstawie tych zmian zaplanowano środki w § 6057 (środki unijne) i § 6059 (środki własne i niekwalifikowane), natomiast plan w § 6050 wynosił 0,00 zł. Po dokonaniu tej zmiany w planie nastąpiło przeksięgowanie kwot, jednak dopiero w dniu 30.09.2010 r., stąd analiza wykazała „przekroczenie” na dzień 15.09.2010r. Szczegółowa analiza wskazuje jednak, że wydatki na łączną kwotę 5.343.60 zł zostały zrealizowane w ramach limitów określonych w planie finansowym odpowiednio w dniu 14.07.2010 r. i 12.08.2010 r.

W powyższym przypadku w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

9. 130/010/01008/4010 przekroczenie na dzień 28.09.2010 r. – kwota 481,58 zł.

Gmina Krobia od lat realizuje zadanie polegające na zatrudnianiu osób bezrobotnych do programu ROWY. Prace te polegają na odtwarzaniu rowów melioracyjnych na terenie Gminy Krobia. W ramach tego zadania podpisywana jest umowa z Powiatowym Urzędem Pracy, który refunduje część wydatków (w zakresie minimalnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne). Refundacja w roku 2010 następowała 28.06., 20.07., 23.08., 29.09., 21.10. oraz 12.11. Wyplata wynagrodzenia w Urzędzie Miejskim w Krobi ma miejsce natomiast w dniu 28 każdego miesiąca, co wynika z Regulaminu Pracy Urzędu Miejskiego w Krobi – Zarządzenie Nr 31/W/2009 Burmistrza Krobi z dnia 1 września 2009 r. - § 29, ust.1. Regulaminu. Jak więc wynika z powyższych danych jedynym miesiącem, w którym refundacja nastąpiła po tym dniu był właśnie miesiąc wrzesień. W związku z tą sytuacją kwota wydatków na dzień 28.09.2010r. w § 4010 w dziale 010, rozdział 01008 była wyższa o 481,58 zł od kwoty planowanej. W dniu 29.09.2010r. wskutek wpływu środków z refundacji kwota planu pokrywała zrealizowane wydatki.

10. 130/921/92195/6050 przekroczenie na dzień 28.09.2010 r. – kwota 5 343,60 zł.

Tak, jak jest w pkt. 8. W związku z przeksięgowaniem wydatków w dniu 30.09.2010 r. analiza wskazała również kwotę wydatków powyżej limitu określonego w planie w dniu 28.09.2010 r.

W powyższym przypadku w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

11. 130/921/92109/6050 przekroczenie na dzień 29.12.2010 r. – kwota 3 721,30 zł.

Wydatki przekraczające kwotę planu w zakresie tej klasyfikacji dotyczą zadania inwestycyjnego realizowanego z udziałem środków unijnych pn.: „Adaptacja Domu Strażaka w Pudliszkach w celu utworzenia lokalnego centrum

aktywizacji społecznej i integracji mieszkańców". W dniu 29.12.2010 r. Uchwałą Rady Miejskiej w Krobi zmniejszono plan wydatków na to zadania w § 6050 o kwotę 8 970,00 zł i dokonano podziału tej kwoty w budżecie z rozgraniczeniem na środki własne, środki unijne i środki niekwalifikowane, dodając odpowiednią czwartą cyfrę paragrafu („7”, „9”). Następnie po dokonaniu tych zmian w dniu 30.12.2010 r. dokonano stosownych przeksięgowowań, zmniejszając zrealizowane wydatki w § 6050 i zwiększając wydatki w § 6057 i § 6059 na tym samym zadaniu. Dokonano również zmniejszenia wydatków o kwoty dwóch faktur, które nie dotyczyły tego zadania, a związane były z przygotowaniem dokumentacji na remonty świetlic wiejskich.

W powyższym przypadku w momencie zaciągania zobowiązania i realizacji wydatku były zabezpieczone odpowiednie środki w planie finansowym, nie doszło więc do przekroczenia limitu wydatków.

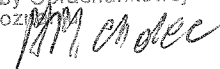
Jak więc wynika z powyższych analiz, żadna sytuacja wymieniona w piśmie nie była wynikiem zaciągnięcia zobowiązania „bez pokrycia”. Każdorazowo zaciągnięcie zobowiązania było poprzedzone analizą wolnych środków w planie finansowym. „przekroczenia” wskazane w analizie były wynikiem błędnego systemu księgowania wydatków i dokonywania przeksięgowowań na koniec miesiąca kalendarzowego, zamiast niezwłocznie po dokonaniu zmiany w planie finansowym lub – jak w przypadku dodatkowego wynagrodzenia rocznego – przy pierwszej dekretacji danego wydatku (należało wówczas dokonać rozksięgowania wynagrodzeń według odpowiedniej klasyfikacji wg dnia wypłaty). W zakresie wydatków na wynagrodzenia w dziale 010 błąd jest związany z późniejszym terminem przekazania środków z Powiatowego Urzędu Pracy i z koniecznością wypłaty wynagrodzenia zgodnie z terminami wynikającymi z wewnętrznych uregulowań”.

Po dokonanej analizie przekroczeń, mając na uwadze argumenty podniesione przez Wnoszącego zastrzeżenia oraz wyjaśnienia złożone do protokołu kontroli a także dokumenty załączone do akt kontroli, Kolegium Izby wskazuje, że w 1 przypadku zmiana w planie finansowym była wprowadzona następczo, tj. po dokonaniu wydatku (dotyczyło to przekroczenia w dziale 010 rozdziale 01008 § 4010) na kwotę 481,58 zł. Natomiast w pozostałych 10 przypadkach na łączną kwotę 38.782,70 zł przyczyną stwierdzonych przekroczeń było wprowadzenie zmian w planie finansowym (zmniejszenie planu w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej) i nie dokonanie równocześnie odpowiednich przeksięgowowań w tym zakresie, mimo iż w dacie dokonania wydatków w „pierwotnych” podziałkach klasyfikacji budżetowej zaplanowane były wystarczające środki.

Katalog zasad wydatkowania środków publicznych formułuje art. 44 ustawy o finansach publicznych stanowiąc, że wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokości ustalonych w ustawie budżetowej, uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych (art. 44 ust. 1 pkt 2 i 3). Zgodnie z przepisami art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych ujęte w budżecie i w planach finansowych wydatki, stanowią nieprzekraczalny limit. Przepis art. 254 pkt 3 ustawy natomiast wskazuje na podstawową zasadę gospodarki finansowej jst, stanowiącą, że dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Na tej podstawie Kolegium stwierdza, że zastrzeżenia Burmistrza nie zasługują na uwzględnienie a sformułowany na podstawie opisu nieprawidłowości w pkt I. 6 wystąpienia wniosek pokontrolny Nr 5 (w zakresie kwoty 481,58 zł) jest zasadny i podstawa prawna przy jego formułowaniu była prawidłowa.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

z up. 
Grażyna Wróblewska

Uwzględniając powyższe postanowiono jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę nie przysługuje skarga do Sądu Administracyjnego