



# PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
W KATOWICACH

Katowice, 18 sierpnia 2016 r.

Znak: WK-610/13/4/16

**Pan**  
**Bogdan Sośniak**  
**Wójt Gminy**  
**Opatów**

## Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 5 maja do 17 czerwca 2016 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Opatów, za okres od 1 stycznia 2012 r. do 17 czerwca 2016 r. Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli podpisanym 5 lipca 2016 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce kontrolowanej.

Poniżej przedstawiam poszczególne nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do art. 9 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561).

### **W zakresie zamówień publicznych:**

- *W zakresie przygotowania w latach 2013 - 2014 r. zamówień publicznych w trybie przetargów nieograniczonych na realizację zadań p.n. „Usługi związane z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Opatów” stwierdzono, że dokonano opisu przedmiotu zamówienia z naruszeniem art. 29 ust. 2 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 19 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r., poz. 391 z późn. zm., Dz. U. z 201 r. poz. 1399 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 1 lutego 2015 r. Zgodnie z przywołaną podstawą prawną, przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję, a także po stronie zamawiającego leży przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców. Jak stanowił z kolei art. 91 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym w czasie przeprowadzania ww. postępowań, w przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów*

odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami.

Zamawiający natomiast w przedmiotowych postępowaniach, wszczętych odpowiednio w dniu 11 maja 2013 r. oraz w dniu 9 grudnia 2014 r. w opisie przedmiotu zamówienia, oraz w projekcie umowy o zamówienie publiczne z 2013 r., stanowiącą integralną część specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zobowiązał Wykonawców do przekazywania wszystkich odebranych zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania do instalacji posiadającej status regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych dla Regionu I zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Śląskiego 2014 lub w przypadku awarii bądź braku mocy przerobowej tej instalacji do instalacji zastępczych wskazanych w Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Śląskiego”.

Powyższe zapisy zezwalające na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych w instalacjach zastępczych z innych przyczyn niż awaria instalacji regionalnej stał w sprzeczności z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 19 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym w czasie przeprowadzenia ww. postępowań, gdyż w myśl powołanej regulacji, jedynie awaria instalacji regionalnej, zezwalała na zagospodarowanie tych odpadów w instalacji zastępczej.

Specyfikację istotnych warunków zamówienia dotyczącą postępowania o zamówienie z 2013 r. zatwierdził p. Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów, natomiast specyfikację istotnych warunków zamówienia dotyczącą postępowania o zamówienie z 2014 r. z upoważnienia Wójta Gminy Opatów zatwierdził p. Jerzy Szyja – Sekretarz Gminy Opatów.

- W zakresie przygotowania w 2016 r. zamówienia publicznego o zamówienie pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z nieruchomości zamieszkałych na terenie Gminy Opatów” stwierdzono, że w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz w ogłoszeniu o zamówieniu dokonano opisu sposobu dokonania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu, w zakresie posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności (jeżeli przepisy nakładają obowiązek ich posiadania) w sposób niezwiązany oraz nieproporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Powyższym naruszono art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.), zgodnie z którym opis sposobu dokonania oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu powinien być związany z przedmiotem zamówienia oraz proporcjonalny do przedmiotu zamówienia.

W zakresie warunku posiadania uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, jeżeli przepisy prawa nakładają obowiązek ich posiadania, zamawiający na dzień składania ofert wymagał, aby wykonawcy posiadali zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie transportu i zbierania odpadów objętych przedmiotem zamówienia zgodnie z ustawą z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.), a na potwierdzenie spełnienia tego warunku zobowiązano wykonawców do załączenia do oferty ww. zezwolenia.

Realizując zagospodarowanie odebranych z nieruchomości zamieszkałych odpadów komunalnych, wykonawca zobowiązany został do przekazania odebranych od właścicieli nieruchomości:

- zmieszanych odpadów komunalnych, przeznaczonych do składowania do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych określonych dla Regionu I w Planie

*Gospodarki Odpadami Województwa Śląskiego na 2014 r. lub w przypadku awarii bądź mocy przerobowej tej instalacji do instalacji zastępczych wskazanych w planie (...),  
- selektywnie zebranych odpadów komunalnych do instalacji odzysku i unieszkodliwiania odpadów (...)*

*Wykonawcę zobowiązano ponadto do odbioru wszystkich odpadów komunalnych z punktu selektywnego zbierania odpadów komunalnych prowadzonego przez Gminę. W zakres przedmiotowego zamówienia nie wchodziło zatem prowadzenie ww. punktu.*

*W myśl art. 3 ust. 1 pkt 34 ww. ustawy o odpadach, przez zbieranie odpadów rozumie się gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów (...). Przepisy ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie wymagają od podmiotu wyłącznie odbierającego i transportującego odpady komunalne posiadania zezwolenia na zbieranie odpadów.*

*Ponadto, stosownie do przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.), zezwolenie na zbieranie odpadów wydaje organ właściwy odpowiednio ze względu na miejsce zbierania odpadów na wniosek posiadacza odpadów, do którego wnioskodawca dołącza m.in. dokument świadczący o posiadaniu tytułu prawnego do terenu, na którym odbywać się będzie zbieranie odpadów. Zezwolenia na transport odpadów, zgodnie z ww. ustawą o odpadach wydaje organ właściwy ze względu na miejsce siedziby prowadzącego transport odpadów.*

*Wymóg posiadania przez wykonawców zezwolenia na zbieranie odpadów był w przypadku przedmiotowego zamówienia nieproporcjonalny, niezwiązany z przedmiotem zamówienia i uniemożliwiał złożenie w postępowaniu ofert przez wszystkich wykonawców zdolnych do realizacji tego zamówienia. Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.) zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców.*

*Czynności związane z przygotowaniem postępowań przetargowych należały do Inspektora zatrudnionego na samodzielnym stanowisku projektów unijnych, rozwoju gminy i zamówień publicznych oraz do Podinspektora zatrudnionego na samodzielnym stanowisku ds. odpadów i utrzymania czystości. Nadzór w powyższym zakresie sprawował p. Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów.*

### **Wniosek nr 1**

*Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Opatowie biorącymi udział w przygotowaniu i przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności w zakresie opisu przedmiotu zamówienia i opisu spełnienia warunków udziału w postępowaniu, stosownie do art. 7 ust. 1, art. 22 ust. 4, art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 z późn. zm.), mając na uwadze art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).*

- W 2014 r. umorzono postępowanie administracyjne w sprawie nieprzekazywania przez Wykonawcę, świadczącego usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Opatów, do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych, pomimo braku zebrania przez organ prowadzący postępowanie materiału dowodowego stanowiącego podstawę do jego umorzenia i niezbędnego do oceny, czy okoliczności wskazane przez strony postępowania potwierdzają zasadność przekazywania odpadów komunalnych do instalacji zastępczej.

Powyższym naruszono art. 77 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.) zgodnie z którym, organ administracji publicznej jest zobowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy. W myśl natomiast art. 80 ww. ustawy organ administracji publicznej ocenia na podstawie całokształtu materiału dowodowego, czy dana okoliczność została udowodniona.

W trakcie kontroli ustalono, że wykonawca w okresie od lipca 2013 r. do kwietnia 2014 r. przekazywał zebrane odpady komunalne z terenu gminy Opatów do instalacji posiadającej status instalacji zastępczej, z naruszeniem przesłanek obowiązującego wówczas art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2012 r. poz. 391 z późn. zm.). W myśl ww. przepisu, w przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (...)

W ww. okresie status Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych (RIPOK) dla Regionu I posiadało jedynie Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. z Sobuczyny.

Wójt Gminy Opatów wszczął w dniu 24 października 2014 r. postępowanie w sprawie nieprzekazywania przez wykonawcę, odpadów komunalnych z terenu Gminy Opatów do regionalnej instalacji przetwarzania odpadów w Sobuczynie. Do kontroli nie przedstawiono dowodów potwierdzających okoliczności, że regionalna instalacja przetwarzania odpadów komunalnych w ww. okresie nie była w stanie przyjmować i kiedykolwiek odmówiła przyjęcia odpadów komunalnych z terenu Gminy Opatów.

W dniu 29 maja 2014 r. p. Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów, wydał decyzję w sprawie umorzenia ww. postępowania. W uzasadnieniu przywołano wyjaśnienia złożone w trakcie postępowania przez wykonawcę przekazującego odpady komunalne do instalacji zastępczej, w którym powołano się na Plan gospodarki odpadami Województwa Śląskiego 2014, gdzie zostały określone m.in. moce przerobowe regionalnych instalacji regionalnych oraz instalacje zastępczej. W ww. uzasadnieniu wskazano także, że w dniu 5 maja 2014 r. została podjęta uchwała Nr IV/50/6/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie zmiany uchwały Nr IV/25/2/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r. zmienionej uchwałą Nr IV/32/9/2013 z dnia 25 marca 2013 r., w której instalacja, do której w okresie od lipca 2013 r. do kwietnia 2014 r. wykonawca oddawał zebrane odpady komunalne z terenu Gminy Opatów (Prywatny Zakład Oczyszczania Miasta (...) z Konopisk) został wskazany jako instalacja regionalna w Regionie I, do której zalicza się gmina Opatów.

Wskazane w uzasadnieniu decyzji postanowienia Planu gospodarki odpadami Województwa Śląskiego 2014 r., a także fakt nadania na podstawie uchwały Nr IV/50/6/2014 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 5 maja 2014 r. statusu RIPOKA instalacji, do której wykonawca usługi dostarczał odpady przed miesiącem majem 2014 r.

*nie stanowi przesłanki uzasadniającej umorzenie postępowania w odniesieniu do zdarzeń, które miały miejsce w okresie od lipca 2014 r. do dnia 5 maja 2014 r.*

*Zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania administracyjnego w powyższym zakresie wykonywał pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. odpadów i utrzymania czystości.*

## **Wniosek nr 2**

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Opatowie prowadzącymi sprawy związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących nieprawidłowego wykonania usług w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Opatów, celem zapewnienia zbierania i rozpatrywania w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, stosownie do art. 77 § 1 i art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 868) w związku z art. 9x ust. 1 pkt 3 w związku z art. 9zb ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu w czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250), mając na uwadze art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.).

## **W zakresie księgowości:**

- *W latach 2012 - 2014 nieprawidłowo ujęto w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w Opatowie operacje zwiększenia stanu składników majątku dotyczące nabycia nieruchomości na koncie 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” zamiast na koncie 011 „Środki trwałe”. Naruszono tym art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a, art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.).*

*Zgodnie z przytoczonymi przepisami przez środki trwałe rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności nieruchomości, w tym grunty. Jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.*

*Ponadto zaniechanie ujęcia na koncie 011 operacji nabycia nieruchomości było również niezgodne z zasadami funkcjonowania ww. konta 011 opisanymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.), a także w zakładowym planie kont wprowadzonym zarządzeniem Nr 0151/50/2010 Wójta Gminy Opatów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości ze zmianami.*

*Powyższe dotyczyło nabycia następujących nieruchomości:*

- *działek o numerach nr 399/2, 328/3, 400/2, 397/2 za cenę 9.416,00 zł na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 276/2013 z dnia 12 września 2013 r.*

*-działki nr 398/1 za cenę 4.250,00 zł na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 4590/2014 z dnia 10 kwietnia 2014 r.*

*Zgodnie z wyjaśnieniami pracowników Urzędu Gminy w Opatowie ww. grunty ujęto w ewidencji księgowej jako inwestycje w toku, ponieważ zakupiono je w celu poszerzenia drogi dojazdowej do oczyszczalni ścieków w Opatowie i planowane wykonanie nowej nawierzchni. Ustalono, że do zakończenia kontroli nie rozpoczęto zadania inwestycyjnego w zakresie budowy ww. drogi.*

*Dokumenty zostały zadekretowane do księgowania przez p. Zbigniewa Kowalika – Skarbnika Gminy Opatów. Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej jednostki należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Zbigniew Kowalik – Skarbnik Gminy Opatów.*

### **Wniosek nr 3**

*Ująć w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Opatów operacje zwiększenia stanu składników majątku dotyczące nabycia nieruchomości, stosownie do art. 3 ust. 1 pkt 15 lit. a, art. 4 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r. poz.1047) oraz zasad funkcjonowania konta 011 określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.) oraz zarządzeniu Nr 0151/50/2010 Wójta Gminy Opatów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości ze zmianami.*

- W latach 2014 - 2016 (do dnia kontroli) w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w Opatowie ujmowano dochody budżetowe z tytułu najmu lokali użytkowych na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, zamiast na koncie 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”. Naruszono tym zasady funkcjonowania kont 221 oraz 201 opisane w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289 z późn. zm.), a także w zakładowym planie kont wprowadzonym zarządzeniem Nr 0151/50/2010 Wójta Gminy Opatów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości ze zmianami.*

*Zgodnie z przytoczonymi przepisami konto 221 służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Natomiast konto 201 służy do ewidencji rozrachunków i roszeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, a także należności z tytułu przychodów finansowych. Na koncie 201 nie ujmuje się należności jednostek zaliczanych do dochodów budżetowych, które są ujmowane na koncie 221.*

*Ewidencja szczegółowa do konta 221 powinna być prowadzona według dłużników i podziałek klasyfikacji budżetowej.*

*Zadania w zakresie dekretowania dokumentów i księgowania dochodów budżetowych należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Zbigniew Kowalik – Skarbnik Gminy Opatów.*

#### **Wniosek nr 4**

Ująć na koncie 221 dochody budżetowe z tytułu najmu lokali użytkowych oraz zaprowadzić prawidłową ewidencję szczegółową do tego konta, stosownie do zasad funkcjonowania ww. konta określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.) i zarządzeniu Nr 0151/50/2010 Wójta Gminy Opatów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości ze zmianami oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie prawidłowego ujmowania ww. dochodów w księgach rachunkowych Urzędu Gminy w Opatowie, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

- *W latach 2012 - 2016 (do dnia kontroli) na kartach kontowych podatników podatku od nieruchomości od osób fizycznych dokonywano przypisu należności z tytułu ww. podatku przed dniem powstania zobowiązania, czyli przed dniem doręczenia decyzji. Naruszono tym § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), zgodnie z którym przypisu podatku na karcie kontowej należy dokonywać na podstawie doręczonej stronie decyzji w związku z art. 212, art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm., a poprzednio Dz. U. z 2012 r., poz. 749 z późn. zm.) zobowiązanie podatkowe powstaje z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania. Stosownie do treści art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik lub inna osoba, która z uwagi na swój interes prawny żąda czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy. Powyższe dotyczyło podatników o numerach:
  - N8/K 125, któremu przypisu podatku od nieruchomości dokonano na karcie kontowej 23 lutego 2016 r., odbiór decyzji nastąpił 2 marca 2016 r.; przypisu podatku dokonano 16 lutego 2015 r., odbiór decyzji nastąpił 20 lutego 2015 r.; przypisu podatku dokonano 18 lutego 2014 r., a odbiór decyzji nastąpił 22 lutego 2014 r.; przypisu podatku dokonano 20 lutego 2013 r. oraz 4 marca 2013 r. na podstawie zmiany decyzji, a odbiory decyzji nastąpiły 21 lutego 2013 r. i 6 marca 2013 r.; przypisu podatku dokonano 21 lutego 2012 r., odbioru decyzji dokonano 27 lutego 2012 r.
  - N5/K 131, któremu przypisu podatku od nieruchomości dokonano 23 lutego 2016 r., odbiór decyzji nastąpił 29 lutego 2016 r.; przypisu podatku dokonano 17 lutego 2015 r., odbiór decyzji nastąpił 19 lutego 2015 r.; przypisu podatku dokonano 18 lutego 2014 r., odbiór decyzji nastąpił 21 lutego 2014 r.; przypisu podatku dokonano 20 lutego 2013 r. 3 października 2013 r., 4 października 2013 r., – zmiana decyzji, odbioru decyzji dokonano*

w dniach 26 lutego 2013 r., 7 października 2013 r.; przypisu podatku dokonano 21 lutego 2012 r., potwierdzenie odbioru decyzji 27 lutego 2012 r.,  
- G8/208/C, któremu przypisu podatku dokonano 18 lutego 2014 r., odbiór decyzji nastąpił 22 lutego 2014 r.,  
- 03/0012, któremu przypisu podatku dokonano 25 września 2012 r., odbiór decyzji nastąpił 27 września 2012 r.,  
- N9/124, któremu przypisu podatku dokonano 16 lutego 2015 r., odbiór decyzji nastąpił 28 lutego 2015 r.; przypisu dokonano 18 lutego 2014 r., potwierdzenie odbioru decyzji 27 lutego 2014 r.,  
- G5/247/B, któremu przypisu podatku dokonano 21 lutego 2012 r., potwierdzenie odbioru decyzji 25 lutego 2012 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami, program podatkowy dostarczany przez firmę Korelacja Systemy Informatyczne dokonuje automatycznie przypisu należności z tytułu podatku od nieruchomości z chwilą wygenerowania decyzji podatkowej.  
Zadania w zakresie prowadzenia kart kontowych podatników należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Zbigniew Kowalik – Skarbnik Gminy Opatów.

#### **Wniosek nr 5**

Zapewnić prawidłowe dokonywanie przypisu podatku od nieruchomości, zgodnie z wymogami § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 208, poz. 1375), mając na uwadze art. 212, art. 21 § 1 pkt 2, art. 133 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.).

#### **W zakresie sprawozdawczości:**

- W rocznych sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2013 i 2015 w kolumnie „Dochody otrzymane” w dziale 758 – „Różne rozliczenia”, rozdziale 75801 – „Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”, § 292 – „Subwencje ogólne z budżetu państwa”, wykazano otrzymaną subwencję oświatową w kwocie innej niż wynikało to z ksiąg rachunkowych organu oraz wpływów środków z tego tytułu na bankowy rachunek budżetu. Powyższe było niezgodne z § 3 ust. 4 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 z późn.zm. ).

Zgodnie z ww. przepisem, w kolumnie „Dochody otrzymane” wykazuje się kwoty subwencji ogólnej i dotacji celowych, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym.

Ponadto, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzeń, sprawozdania jednostkowe są sporządzane przez kierowników jednostek organizacyjnych na podstawie ksiąg rachunkowych. Kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kwoty



wykazane w sprawozdaniach powinny być zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W 2013 r. z ewidencji księgowej konta 133 – „Rachunek budżetu” wynikało, że w 2013 r. na rachunek budżetu wpłynęła subwencja w kwocie 5.083.962,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2013 r. jako dochody otrzymane wykazano kwotę 5.061.231,00 zł. Różnicę stanowiła kwota 22.731,00 zł.

W 2015 r. z ewidencji księgowej konta 133 wynikało, że w 2015 r. na rachunek budżetu wpłynęła subwencja w kwocie 5.517.395,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. jako dochody otrzymane wykazano kwotę 5.492.422,00 zł. Różnicę stanowiła kwota 24.973,00 zł.

Sprawozdania jednostkowe Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za lata 2013 i 2015 podpisali: p. Zbigniew Kowalik – Skarbnik Gminy Opatów oraz p. Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów.

Zadania w zakresie sporządzania sprawozdań Rb-27S należały do Skarbnika Gminy Opatów.

#### **Wniosek nr 6**

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie prawidłowego wykazywania w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego otrzymanych dochodów z tytułu części oświatowej subwencji ogólnej, stosownie do § 6 ust. 1 pkt 1 i § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015), § 3 ust. 4 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik nr 39 do ww. rozporządzenia, mając na uwadze art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

#### **W zakresie długu publicznego:**

- W dniu 6 sierpnia 2012 r. zaciągnięto długoterminową pożyczkę w wysokości 637.767,00 zł na podstawie umowy nr 48/2012/333/OA/poe/P zawartej z Wojewódzkim Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach, pomimo że Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach wydała dopiero w dniu 10 września 2012 r. opinię o możliwości spłaty przez Gminę Opatów ww. pożyczki.

Naruszono tym art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, w przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o udzielenie pożyczki, organ wykonawczy tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki.

VI Skład Orzekający Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą Nr 4100/VI/165/2012 z dnia 10 września 2012 r. wydał pozytywną opinię o możliwości spłaty przez Gminę Opatów pożyczki w wysokości 637.767,00 zł na zadanie: „Modernizacja źródeł ciepła budynków indywidualnych realizowana w ramach Programu ograniczenia niskiej emisji dla Gminy Opatów - III etap”.

Powyższą umowę zawarł p. Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów przy kontrasygnacie p. Zbigniewa Kowalika – Skarbnika Gminy Opatów.

#### **Wniosek nr 7**

Zaciągać zobowiązania wynikające z umów pożyczek lub kredytów po uzyskaniu opinii regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty pożyczki lub kredytu, stosownie do art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

#### **W zakresie gospodarowania mieniem:**

- *W latach 2012 - 2013 r. sprzedano oraz oddano w dzierżawę nieruchomości stanowiące własność Gminy Opatów, nie sporządzając wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę i do sprzedaży, niezgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Stosownie do tego przepisu, właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i do oddania w dzierżawę. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a ponadto informację o wywieszeniu tego wykazu podaje się do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, a także na stronach internetowych właściwego urzędu.*

*Powyższe stwierdzono w odniesieniu do dwóch umów dzierżawy: nr 1/2012 i nr 2/2012 zawartych 24 października 2012 r. na okres 3 lat i dotyczących dzierżawy nieruchomości przeznaczonych pod uprawy polowe.*

*W zakresie sprzedaży w 2013 r. w drodze przetargowej działki gminnej nr 491 o pow. 0,9010 ha położonej w Waleńczowie, która została następnie zbyta na podstawie aktu notarialnego Rep. A nr 12968/2013 z dnia 30 października 2013 r. ustalono, że w 2013 r. nie sporządzono nowego wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, mając na uwadze z art. 35 ust. 1, w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Poprzednie przetargi na sprzedaż ww. działki przeprowadzono w 2010 r. i 2011 r. zakończyły się wynikiem negatywnym. Do kontroli przedłożono wykaz nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nr 2/10 sporządzony w związku z ogłoszeniem przetargu na sprzedaż ww. działki z 2010 r.*

*Zadania związane z prowadzeniem spraw związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości, w tym podawaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i do oddania w dzierżawę, wykonywał Inspektor zatrudniony na samodzielny stanowisku ds. geodezji, rolnictwa, gospodarki gruntami i mieniem komunalnym Nadzór w tym zakresie sprawował p. Bogdan Sośniak – Wójt Gminy Opatów.*

#### **Wniosek nr 8**

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Opatów w zakresie sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i do oddania w dzierżawę zgodnie z art. 35 ust. 1 w związku z art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.), mając na uwadze

art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

#### **W zakresie rozliczeń z jednostkami organizacyjnymi:**

- *W latach 2012 - 2016 (do dnia kontroli) środki na wydatki jednostek oświatowych Gminy Opatów były przekazywane na rachunek bankowy Gminnego Zespołu Oświaty, zamiast na rachunki bankowe poszczególnych szkół. Zgodnie z art.39 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 późn. zm., a następnie Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn.zm.) dyrektor szkoły w szczególności dysponuje środkami określonymi w planie finansowym szkoły zaopiniowanym przez radę szkoły i ponosi odpowiedzialność za ich prawidłowe wykorzystanie, a także może organizować administracyjną, finansową i gospodarczą obsługę szkoły.*

*Ponadto nie prowadzono ewidencji analitycznej do kont 222 – „Rozliczenie dochodów budżetowych” i 223 – „Rozliczenie wydatków budżetowych” dla poszczególnych jednostek oświatowych. Powyższe było niezgodnie z zasadami funkcjonowania kont 222 oraz 223 opisanymi w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.), a także w postanowieniach zakładowego planu kont wprowadzonego zarządzeniem Nr 0151/50/2010 Wójta Gminy Opatów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości ze zmianami.*

*Zgodnie z przytoczonymi przepisami konto 222 służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki dochodów budżetowych, a ewidencję szczegółową do konta 222 prowadzi się w sposób umożliwiający ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez nie dochodów budżetowych. Z kolei konto 223 służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu dokonanych przez te jednostki wydatków budżetowych, a ewidencję szczegółową do konta 223 prowadzi się w sposób umożliwiający ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami budżetowymi z tytułu przekazanych na ich rachunki środków pieniężnych przeznaczonych na pokrycie realizowanych przez nie wydatków budżetowych.*

*Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej, księgowania rozrachunków z jednostkami należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Zbigniew Kowalik – Skarbnik Gminy Opatów.*

#### **Wniosek nr 9**

Zapewnić prawidłowe przekazywanie środków na wydatki jednostkom oświatowym na realizację planów finansowych oraz zaprowadzić ewidencję analityczną do kont 222 i 223 umożliwiającą ustalenie stanu rozliczeń środków pieniężnych z poszczególnymi jednostkami oświatowymi, stosownie do zasad funkcjonowania ww. kont opisanych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów

budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.), a także z postanowieniami zarządzenia Nr 0151/50/2010 Wójta Gminy Opatów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości ze zmianami. mając na uwadze art.39 ust.1 pkt 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561), sprawozdanie o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych należy przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Katowicach, **w terminie 30 dni** od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków pokontrolnych zawartych w niniejszym wystąpieniu przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń **w zakresie wymienionym w art. 9 ust. 4** ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Zastrzeżenia można wnosić do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Z-ca PREZESA  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Katowicach

Krzysztof Róg