



PREZES
REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 28 stycznia 2021 r.

Znak: WK-610/37/4/20/21

Pan
Tadeusz Tomiczek
Wójt Gminy
Łękawica

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od dnia 28 września 2020 r. do 30 października 2020 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej **Gminy Łękawica** za okres od 1 stycznia 2016 r. do 30 października 2020 r.

Ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole kontroli podpisanym w dniu 30 listopada 2020 r. przez Wójta Gminy Łękawica oraz Skarbnika Gminy Łękawica, 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 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137).

W zakresie zamówień publicznych:

– *W zakresie przygotowania i przeprowadzenia w 2019 r. przetargu nieograniczonego na realizację zamówienia publicznego pn. „Odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy Łękawica” stwierdzono, że:*

- *zamawiający opisał sposób oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej z naruszeniem art. 7 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.). Zgodnie z powyższymi przepisami, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Zamawiający określa warunki udziału w postępowaniu oraz wymagane od wykonawców środki dowodowe w sposób proporcjonalny do przedmiotu zamówienia oraz umożliwiający ocenę zdolności wykonawcy do należytego wykonania zamówienia, w szczególności wyrażając je jako minimalne poziomy zdolności.*

W opisie warunków udziału w postępowaniu w zakresie zdolności technicznej lub zawodowej Zamawiający zażądał, aby wykonawcy wykazali, że w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy to

w tym okresie, wykonali (a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych wykonują) co najmniej jedną usługę polegającą na odbieraniu i zagospodarowaniu odpadów komunalnych o łącznej masie minimum 1300 Mg z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na obszarze wiejskim, przyjmując okres świadczenia usługi nie dłuższy niż 12 kolejnych miesięcy. Tym samym zamawiający określił warunek udziału w postępowaniu w sposób uniemożliwiający wzięcie udziału w tym postępowaniu wykonawcom mającym doświadczenie w odbiorze i zagospodarowaniu odpadów komunalnych z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lecz innej niż na obszarze wiejskim, np. zabudowy wielorodzinnej i/lub jednorodzinnej na obszarze miejskim.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez pracowników Urzędu Gminy Łękawica, Zamawiający wziął pod uwagę specyfikę przedmiotu zamówienia, tj. obszar wiejski o zabudowie jednorodzinnej posiadający specyficzne ukształtowanie terenu, tj. teren o niskiej gęstości zabudowy oraz teren górski m.in. usytuowanie części nieruchomości położonych nawet na wysokości 891 m npm (sołectwo Łysina), gdzie występują nietypowe warunki atmosferyczne i utrudniony dojazd do poszczególnych, rozproszonych nieruchomości (w szczególności w okresie zimowym). Celem określenia takiego warunku dotyczącego doświadczenia Wykonawcy z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na obszarze wiejskim było dla Zamawiającego zapewnieniem, iż Wykonawca posiadał będzie odpowiednie doświadczenie umożliwiające należyte wykonania przedmiotowego zamówienia.

- w ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia nr 510273420-N-2019 z dnia 13 grudnia 2019 r., zamieszczonym w Biuletynie Zamówień Publicznych, w sekcji IV punkt IV.7 „Informacje na temat podwykonawstwa” zamawiający nie zamieścił informacji o podwykonawcy oraz wartości lub procentowej części zamówienia, jaka zostanie powierzona podwykonawcy - Serwis-Trans z Łodygowic.

Zgodnie ze wzorem ogłoszenia o udzieleniu zamówienia, stanowiącym załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie wzorów ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1127), w sekcji IV pkt IV.7 wzoru zatytułowanej „Informacje na temat podwykonawstwa” zamieszcza się informacje o przewidywanym przez wykonawcę powierzeniu części zamówienia podwykonawcom oraz o wartości lub procentowej części zamówienia, jaka zostanie powierzona podwykonawcy lub podwykonawcom.

Zgodnie z protokołem postępowania osobą przygotowującą opis przedmiotu zamówienia był Podinspektor Urzędu Gminy Łękawica. Nadzór w tym zakresie pełnił Sekretarz Gminy. Warunki udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zostały określone przez Kierownika Referatu Infrastruktury i Ochrony Środowiska. Specyfikację istotnych warunków zamówienia zatwierdził p. Tadeusz Tomiczek – Wójt Gminy Łękawica. Zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych należało do obowiązków Kierownika Referatu Infrastruktury i Ochrony Środowiska.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Łękawica biorącymi udział w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych w zakresie:

- dokonywania opisu warunków udziału w postępowaniu stosownie do art. 16 w związku z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2019);

- prezentowania w sekcji IV punkt IV.7 ogłoszeń o wyniku postępowania wiarygodnych (wynikających z dokumentów) danych zgodnie ze wzorem, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w sprawie ogłoszeń zamieszczanych w Biuletynie Zamówień Publicznych z dnia 23 grudnia 2020 r. (Dz. U. z 2020 r., poz. 2439), dotyczących informacji o częściach zamówienia, których wykonanie zamierza powierzyć podwykonawcom.
- 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 2019 r. poz. 869 z późn. zm.).

W zakresie gospodarki nieruchomościami:

- *W latach 2018 - 2019 przeprowadzono postępowania zamiany nieruchomości gminnych na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, w toku których nie sporządzano i nie podano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia w drodze zamiany. Naruszono tym art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), zgodnie z którym właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia. Wykaz ten wywiesza się na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu, a także zamieszcza się na stronach internetowych właściwego urzędu. Informację o zamieszczeniu wykazu właściwy organ podaje do publicznej wiadomości przez ogłoszenie w prasie lokalnej o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest nieruchomość.*

Przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja ww. przepisu, polegająca na przyjęciu, iż nie dotyczy on nieruchomości zamienianych.

Jednakże w myśl art. 603 i art. 604 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.), przez umowę zamiany każda ze stron zobowiązuje się przenieść na drugą stronę własność rzeczy w zamian za zobowiązanie się do przeniesienia własności innej rzeczy, przy czym do zamiany stosuje się odpowiednio przepisy o sprzedaży, a stosownie do art. 4 pkt 3b ww. ustawy o gospodarce nieruchomościami, ilekroć w ustawie jest mowa o zbywaniu albo nabywaniu nieruchomości - należy przez to rozumieć dokonywanie czynności prawnych, na podstawie których następuje przeniesienie własności nieruchomości.

Powyższe dotyczyło zamiany:

- *działek gminnych o numerach 317/33 i 317/35 na działki stanowiące własność osób fizycznych o numerach 317/29, 317/38 i 317/43,*
- *działek gminnych o numerach 188/2 i 188/4 na działki stanowiące własność osób fizycznych o numerach 213/5, 214/4 i 217/4,*
- *działki gminnej nr 1093/17 na działkę nr 1093/19 stanowiącą własność osoby fizycznej,*
- *działek gminnych o numerach 52/37, 52/39 i 1750/155 na działki stanowiące własność osób fizycznych o numerach 48/21, 48/23 i 51/6,*

W ww. postępowaniach strony ustaliły dokonanie zamiany nieruchomości bez dopłat na rzecz osób fizycznych, które to ustalenia zostały zapisane w każdym przypadku w protokole uzgodnień, a następnie przeniesione do aktów notarialnych (umów zamiany).

Ponadto, w przypadku zamian działek o numerach 317/33 i 317/35 na działki o numerach 317/29, 317/38 i 317/43 oraz działek o numerach 188/2 i 188/4 na działki o numerach 213/5, 214/4 i 217/4, Wójt Gminy Łękawica już w wydanych zarządzeniach (Nr 399/2018 z dnia 23 stycznia 2018 r. i Nr 496/2018 z dnia 29 października 2018 r.) w sprawie zamian tych nieruchomości postanowił, że zamiany dokonane zostaną bez dopłat.

Powyższe działanie nie znajdowało umocowania w obowiązujących przepisach, w których brak jest upoważnienia ustawowego do regulowania zasad dokonywania zamiany nieruchomości przez organy gminy. Zasady zamiany nieruchomości na rzecz osób fizycznych zostały wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), zgodnie z którymi nieruchomości stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, a w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości.

Powyższe potwierdził także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu (II SA/Op 1/19) w Wyroku z 12 marca 2019 r. Sąd stwierdził m.in. nieważność § 2 zarządzenia Wójta Gminy (...), w którym określono, że zamiana nieruchomości pomiędzy gminą a osobami fizycznymi, wobec różnicy wartości zamienianych nieruchomości, nastąpi bez obowiązku dokonania dopłat (na rzecz osób fizycznych). W uzasadnieniu wyroku Sąd stwierdził, iż „zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązane są do działania na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że podejmując działania muszą ściśle przestrzegać norm prawnych określających ich kompetencje, zakres zadań oraz tryb postępowania. Mogą przy tym podejmować działania tylko w takich dziedzinach i w takim zakresie w jakim upoważniają je do tego przepisy prawa. W konsekwencji nie mają też prawa do samoistnego, czyli nie mającego oparcia w normie ustawowej, kształtowania podstaw prawnych własnych działań. Te powinny być zgodne z obowiązującym porządkiem prawnym. Sąd wskazał, że zamianę nieruchomości stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych reguluje art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem, nieruchomości stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego mogą być przedmiotem zamiany na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, a w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości stosuje się dopłatę, której wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości. Dalej Sąd stwierdził, że z treści wskazanej regulacji jednoznacznie wynika, że sporna zamiana wymaga realizacji zasady ekwiwalentności świadczeń polegającej na konieczności dopłaty różnicy w sytuacji, gdy wartość zamienianych nieruchomości nie jest równa. Stosownie do tego prawidłowe wykonanie upoważnienia do dokonania zamiany nieruchomości na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wymaga uwzględnienia dopłaty wyrównawczej. Wskazany przepis ma charakter bezwzględny, a zmiana określonych w nim zasad nie mieści się w kompetencjach organów gminy (zmiana zasad pozbawiona jest upoważnienia ustawowego).”

Prowadzenie całości spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami, w tym zamiany nieruchomości, należało do dnia 18 lutego 2020 r. do byłego Inspektora w Referacie Infrastruktury i Ochrony Środowiska, a następnie do Podinspektora w tym Referacie. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik Referatu.

Wniosek nr 2

Postępowania w sprawie zamian nieruchomości stanowiących własność Gminy Łękawica na nieruchomości stanowiące własność osób fizycznych, w przypadku nierównej wartości zamienianych nieruchomości, przeprowadzać z zastosowaniem dopłat, których wysokość jest równa różnicy wartości zamienianych nieruchomości, stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.).

- *W przeprowadzonych w latach 2018 - 2019 w drodze przetargu postępowaniach na sprzedaż nieruchomości stanowiących własność Gminy Łękawica stwierdzono, że w zawiadomieniach o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży, skierowanych do osób ustalonych jako nabywcy nieruchomości, nie zamieszczono informacji, o której mowa w art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r., poz. 121 z późn. zm.), tj. o prawie organizatora przetargu do odstąpienia od zawarcia umowy i zatrzymania wadium. Zgodnie z powyższym przepisem, jeżeli osoba ustalona jako nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy w miejscu i w terminie podanych w zawiadomieniu, organizator przetargu może odstąpić od zawarcia umowy, a wpłacone wadium nie podlega zwrotowi. W zawiadomieniu zamieszcza się informację o tym uprawnieniu.*

Powyższe stwierdzono w przypadku zawiadomień doręczonych osobom ustalonym w przetargach jako nabywcy następujących działek:

- nr 122/12 – zawiadomienie doręczone 9 lipca 2018 r.,
- nr 1045/4 – zawiadomienie doręczone 20 lipca 2018 r.,
- nr 122/11 – zawiadomienie doręczone 5 października 2018 r.,
- nr 3955/6 – zawiadomienie doręczone 11 grudnia 2019 r.

Wszystkie zawiadomienia zostały podpisane przez p. Tadeusz Tomiczka – Wójta Gminy Łękawica.

Prowadzenie całości spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami, w tym zbywanie nieruchomości, należało do dnia 18 lutego 2020 r. do byłego Inspektora w Referacie Infrastruktury i Ochrony Środowiska, a następnie do Podinspektora w tym Referacie. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik Referatu.

Wniosek nr 3

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Infrastruktury i Ochrony Środowiska w zakresie:

- zamieszczania w zawiadomieniach o miejscu i terminie zawarcia umów informacji o prawie organizatora przetargu do zatrzymania wadium w przypadku jeśli nabywca nieruchomości nie przystąpi bez usprawiedliwienia do zawarcia umowy, stosownie do art. 41 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.),
- sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia w drodze zamiany, zgodnie z art. 35 ust. 1 ww. ustawy, mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

- *Do dnia zakończenia kontroli zaniechano opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, o którym od 1 stycznia 2017 r. mowa w art. 25 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a (wcześniej ww. zagadnienie regulował art. 25 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 23 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanymi przepisami, gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości przez wójta polega w szczególności na sporządzaniu planów wykorzystania zasobu. Zgodnie z wyjaśnieniami p. Tadeusza Tomiczka – Wójta Gminy Łękawica w latach 2016 - 2020 nie został sporządzony plan, o którym mowa w art. 25 ust. 1 i ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a ponadto nie wydawano pracownikom Urzędu Gminy polecenia sporządzenia takiego planu. Osobą odpowiedzialną za gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zgodnie z treścią art. 25 ust. 1 ww. ustawy, był p. Tadeusz Tomiczek – Wójt Gminy Łękawica.*

Wniosek nr 4

Podjąć czynności zmierzające do opracowania planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, stosownie do art. 25 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r., poz. 1990 z późn. zm.).

W zakresie realizacji planu finansowego:

- *W 2019 r. w Urzędzie Gminy Łękawica dokonano wydatku bez pokrycia w planie finansowym jednostki, czym naruszono art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych, a 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. Zasada nieprzekraczalności limitów określonych w planie finansowym wydatków wynika również z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.*

Przekroczenie planu finansowego stwierdzono w zakresie wydatków poniesionych w dziale 801 – „Oświata i wychowanie”, rozdziale 80104 – „Przedszkola” i § 4330 – „Zakup usług przez jednostki samorządu terytorialnego od innych jednostek samorządu terytorialnego”. W dniu 30 grudnia 2019 r. dokonano w tej podziałce klasyfikacji budżetowej wydatku w kwocie 8.383,10 zł, na podstawie noty księgowej, która wpłynęła do Urzędu Gminy w Łękawicy w tym samym dniu, a wystawionej przez Miasto Żywiec na Gminę Łękawica dotyczącej pokrycia kosztów pobytu uczniów będących mieszkańcami Gminy Łękawica w Publicznych Przedszkolach w Żywcu.

Plan wydatków na ten dzień wynosił 45.000,00 zł, dotychczasowe wydatki wykonane stanowiły kwotę 42.763,60 zł. Wobec powyższego dokonując ww. wydatku 30 grudnia 2019 r. przekroczono plan wydatków w tej podziałce klasyfikacji budżetowej na kwotę 6.146,70 zł.

Zwiększenia planu wydatków w powyższej klasyfikacji budżetowej dokonano 31 grudnia 2019 r. o kwotę 8.675,00 zł, na podstawie zarządzenia Nr 145/2019 Wójta Gminy Łękawica. Wykonanie zarządzenia powierzono Skarbnikowi Gminy.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Grażyny Raczek – Skarbnika Gminy Łękawica, w natłoku spraw, jaki występuje w księgowości w ostatnich dniach grudnia, doszło do dokonania pomyłkowego sprawdzenia na innym paragrafie. Osobą odpowiedzialną za przygotowanie zmian w planie finansowym jest Skarbnik Gminy, który przygotowuje zarządzenie Wójta w sprawie zmian. Odbywa się to na podstawie otrzymanych wniosków pisemnych lub ustnych w najbliższym możliwym czasie. Po podpisaniu zarządzenia przez Wójta zmiany wprowadzane są do programu „Budżet” i rozsyłane do odpowiednich oddziałów księgowych.

Zgodnie z postanowieniami § 5 Instrukcji określającej zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczenia dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych w Urzędzie Gminy Łękawica, przyjętej zarządzeniem Wójta Gminy Nr 147/2012 z dnia 14 maja 2012 r., wraz ze zm., kontrola merytoryczna dowodów księgowych polegała na ustaleniu zgodności danych ze stanem faktycznym i potwierdzenie czy operacja gospodarcza faktycznie wystąpiła i czy została przeprowadzona prawidłowo. Kontrola merytoryczna polegała między innymi na zbadaniu czy planowana operacja gospodarcza znajduje potwierdzenie w założeniach planu finansowego. Kontroli merytorycznej dokonuje Wójt Gminy.

W myśl art. 54 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, złożenie podpisu przez głównego księgowego oznacza m.in., że zobowiązania wynikające z operacji mieszczą się w planie finansowym jednostki.

Zadania w zakresie wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi, dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym wykonywała p. Grażyna Raczek – Skarbnik Gminy.

Sprawdzenia wydatku pod względem merytorycznym dokonał p. Tadeusz Tomiczek – Wójt Gminy Łękawica, który również zatwierdził wydatek do wypłaty.

Wniosek nr 5

Zapewnić dokonywanie wydatków zgodnie z planem finansowym Urzędu Gminy Łękawica, stosownie do art. 44 ust. 1 pkt 3 oraz art. 254 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Łękawica w zakresie dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji finansowej z planem finansowym, mając na uwadze art. 54 ust. 3, art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy.

W zakresie księgowości:

- W 2019 r. nieprawidłowo w ewidencji księgowej budżetu (organu) na koncie 225 „Rozliczenie niewygasających wydatków” ujęto operacje gospodarcze dotyczące rozrachunku z jednostką Urząd Gminy związanego z automatyczną zapłatą wydatków budżetowych pobranych z konta Split Payment, zamiast w księgach Urzędu na koncie 225 „Rozrachunki z budżetami” .

Powyższe było niezgodne z zasadami funkcjonowania ww. kont określonymi w planie kont przyjętym zarządzeniem Nr 157/2012 Wójta Gminy Łękawica z dnia 31 maja 2012 r., wraz ze zm. oraz zasadami funkcjonowania kont księgowych określonych w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie

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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, konto 225 „Rozliczenie niewygasających wydatków” służy do ewidencji rozliczeń z jednostkami budżetowymi z tytułu zrealizowanych przez te jednostki niewygasających wydatków, konto może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan nierozliczonych środków przekazanych jednostkom budżetowym na realizację niewygasających wydatków. Natomiast, zgodnie z zapisami w zakładowym planie kont, konto 225 „Rozrachunki z budżetami” służy do ewidencji rozrachunków z budżetami w szczególności z tytułu dotacji, podatków, nadwyżek środków obrotowych, nadpłat w rozliczeniach z budżetami. Na stronie Wn konta 225 ujmuje się nadpłaty oraz wpłaty do budżetu, a na stronie Ma - zobowiązania wobec budżetów i wpłaty od budżetów.

Operację jako przelew środków na wydatki budżetowe zaewidencjonowano w księgach 2019 r. (organu), na koncie 223-01 – „Urząd gminy” strona Wn w korespondencji z kontem 225-1 – „Rozliczenia niewygasających wydatków” strona Ma, w kwocie 2.715,61 zł. Na powyższą kwotę składał się podatek VAT. W dniu 14 lutego 2020 r. na podstawie wyciągu bankowego Nr 030/2020 dokonano przelewu środków na wydatki budżetowe w kwocie 2.715,61 zł. W zestawieniu obrotów i sald kont księgi głównej budżetu sporządzonym wg stanu na 31 grudnia 2019 r. konto 225 błędnie wykazywało saldo Ma w wysokości 2.715,61 zł, bowiem w 2019 r. żadna jednostka nie realizowała niewygasających wydatków.

W konsekwencji powyższego, ww. kwota została wykazana w bilansie z wykonania budżetu sporządzonym wg stanu na 31 grudnia 2019 r. w pozycji bilansowej I.2. „Zobowiązania wobec budżetów” po stronie pasywów na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Grażyny Raczek – Skarbnik Gminy Łękawica, zapisów na tym koncie dokonano omyłkowo, sugerując się nazwą tego konta funkcjonującego w planie kont dla jednostki budżetowej, gdzie konto to służy rozrachunkom z budżetami. Poleceniem księgowania nr PK 0046 z dnia 31 grudnia 2019 r. zaksięgowano rozrachunek z jednostką Urząd Gminy związany z automatyczną zapłatą wydatków budżetowych pobranych z konta Split Payment.

Zadania w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej oraz przygotowania danych do bilansów należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Grażyna Raczek – Skarbnik Gminy Łękawica.

Wniosek nr 6

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie prowadzenia prawidłowej ewidencji księgowej konta 225, stosownie do zasad funkcjonowania ww. kont określonych w załącznikach nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2020 r., poz. 342), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

- W latach 2018 - 2019 nieprawidłowo ujmowano w raportach kasowych operacje bezgotówkowe dotyczące podatków i opłat dokonywanych za pomocą kart płatniczych. Powyższe było niezgodne z Instrukcją kasową wprowadzoną zarządzeniem Nr 26/2003 Wójta Gminy Łękawica z dnia 2 lipca 2003 r., stosownie do postanowień której raport kasowy służy do udokumentowania operacji kasowych w kasie własnej jednostki. W raporcie kasowym umieszcza się wszystkie dowody dotyczące wpłat i wypłat gotówki. Wszelkie wpływy gotówki po stronie przychodów i stanu kasy z poprzedniego raportu kasowego muszą być równe sumie rozchodów i obecnego stanu kasy. Dowody wpłat i wypłat gotówki mogą być ujmowane zbiorczo na podstawie odpowiednich zestawień wpłat i wypłat gotówki w poszczególnych dniach. Dowód KP służy do udokumentowania przyjęcia gotówki do kasy. Było to również niezgodne z postanowieniami § 11 obecnie obowiązującej Instrukcji kasowej wprowadzonej zarządzeniem Nr 50/2019 Wójta Gminy Łękawica z dnia 29 marca 2019 r., zgodnie z postanowieniami której kasjer prowadzi raporty kasowe. Raport kasowy zamyka się sumowaniem wpłat i wypłat gotówkowych po dodaniu salda końcowego z dnia poprzedniego i wyliczenia salda końcowego na dzień zamknięcia raportu.
- Ponadto, stosownie do zasad funkcjonowania konta 101 oraz 141 określonych w polityce rachunkowości przyjętej zarządzeniem Nr 157/2012 Wójta Gminy Łękawica z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości z późn. zm. oraz w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.):
- konto 101 służy do ewidencji krajowej i zagranicznej gotówki znajdującej się w kasach jednostki. Na stronie Wn konta 101 ujmuje się wpływy gotówki oraz nadwyżki kasowe, a na stronie Ma - rozchody gotówki i niedobory kasowe,
 - konto 141 służy do ewidencji środków pieniężnych w drodze, stosownie do przyjętej techniki księgowania, środki pieniężne w drodze mogą być ewidencjonowane na bieżąco lub na przełomie okresu sprawozdawczego, na stronie Wn konta 141 ujmuje się zwiększenia stanu środków pieniężnych w drodze, a na stronie Ma - zmniejszenia stanu środków pieniężnych w drodze. Konto może wykazywać saldo Wn, które oznacza stan środków pieniężnych w drodze.

Ustalono, że w dniu 31 grudnia 2018 r. podmiot dokonał zapłaty w kasie kartą płatniczą za należności z tytułu podatku w kwocie 115,00 zł. Powyższą operację ujęto w księgach rachunkowych 2018 r. oraz w raporcie kasowym nr 74 - gotówka i wpłaty kartą (kasjer ODK), za okres od 21 do 31 grudnia 2018 r. (zgodnie z ww. raportem wpłaty kartą wyniosły 742,80 zł, wpłaty gotówką wyniosły 1.460.20 zł) w poz. 16 pod datą 31 grudnia 2018 r. ujęto wpłatę kwoty 115,00 zł z tytułu łącznego zobowiązania pieniężnego, pomimo że faktycznie środki te wpłynęły na rachunek bankowy dopiero w 2019 r.

Tożsama sytuacja wystąpiła w 2019 r., i tak w dniu 31 grudnia 2019 r. podmiot dokonał zapłaty w kasie kartą płatniczą za należności z tytułu opłaty za odpady komunalne w wysokości 252,00 zł. Operację tę ujęto w księgach rachunkowych 2019 r. oraz w raporcie kasowym nr 74 - gotówka i wpłaty kartą (kasjer ODK), za okres od 30 do 31 grudnia 2019 r. (zgodnie z ww. raportem wpłaty kartą wyniosły 1.512,00 zł), w poz. 1 pod datą 30 grudnia 2019 r. ujęto wpłatę kwoty 252,00 zł - odpłatność za odpady) pomimo, że faktycznie środki te wpłynęły na rachunek bankowy dopiero w 2020 r.

Skutkiem powyższego wystąpiło saldo po stronie Ma na koncie 141 – „Środki pieniężne w drodze” na dzień 31 grudnia 2018 r. w wysokości 115,00 zł, a na dzień 31 grudnia 2019 r. w wysokości 252,00 zł.

Powyższe błędne salda Ma konta 141 wykazano w bilansach jednostki Urząd Gminy Łękawica sporządzonych wg stanu na 31 grudnia 2018 r., 2019 r. w pozycji D.II.6 – „Sumy obce”.

Raport kasowy odzwierciedla stan gotówki w kasie. Nie ujmuje się w nim zapłaty dokonanej za pośrednictwem karty płatniczej na rachunek bankowy kontrahenta ani zapłaty dokonanej kartą płatniczą przez kontrahenta na rachunek bankowy jednostki, gdyż operacje te nie wpływają bowiem na stan środków pieniężnych w kasie jednostki, lecz na stan środków pieniężnych na jej rachunku bankowym.

Zgodnie z wyjaśnieniami p. Grażyny Raczek – Skarbnik Gminy Łękawica w zestawieniu obrotów i sald księgi głównej (jednostka) na dzień 31 grudnia 2018 roku bilans zamknięcia konta 141 wykazuje saldo Ma wartość 115,00 zł oraz na dzień 31 grudnia 2019 roku bilans zamknięcia konta 141 wykazuje saldo Ma wartość 252 zł, co wynika w obu przypadkach z płatności dokonanej w kasie urzędu w dniu 31 grudnia 2018 roku i 2019 roku należności za odpady i należności za podatek przy użyciu karty płatniczej. Operacje te w dniu 31 grudnia w każdym roku zostały zaksięgowane na stronie Ma konta 141, co wynika z ustawienia noty księgowej w programie. Pracownik, który przygotowywał bilanse jednostki budżetowej Urząd Gminy Łękawica błędnie doliczył do pozycji D.II.6 – „Sumy obce” saldo konta 141.

Zgodnie z zakresami czynności zadania w zakresie sporządzania raportów kasowych oraz prowadzenia ewidencji na ww. kontach oraz przygotowania danych do bilansów należały do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Grażyna Raczek – Skarbnik Gminy Łękawica.

Wniosek nr 7

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w zakresie prawidłowego sporządzania raportów kasowych oraz prawidłowego ujmowania operacji bezgotówkowych dokonywanych za pomocą kart płatniczych na kontach 101 i 141, stosownie do postanowień Instrukcji kasowej wprowadzonej zarządzeniem Nr 50/2019 Wójta Gminy Łękawica z dnia 29 marca 2019 r. oraz zasad funkcjonowania tych kont opisanych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2020 r. poz. 342), mając na uwadze art. 68 oraz art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

- *W latach 2016 - 2020, do dnia zakończenia kontroli, w polityce rachunkowości przyjętej zarządzeniem Nr 157/2012 Wójta Gminy Łękawica z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości z późn. zm., wykazywano konta: 853 – „Fundusze celowe”, 136 – „Rachunek państwowych funduszy celowych”, 137 – „Rachunek*

środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi”; 138 – „Rachunek środków europejskich”, 227 – „Rozliczenie wydatków z budżetu środków europejskich; 228 – „Rozliczenie środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi”, które aktualnie nie funkcjonują w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z opisem kont zawartym 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.), konto:

- 853 służy do ewidencji stanu, zwiększeń i zmniejszeń funduszy celowych oraz innych funduszy specjalnego przeznaczenia;*
- 136 służy do ewidencji środków pieniężnych państwowych funduszy celowych znajdujących się na rachunku bankowym funduszu;*
- 137 służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na rachunkach środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi innych niż środki europejskie;*
- 138 służy do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na rachunkach bankowych, związanych z realizacją programów i projektów finansowanych ze środków europejskich;*
- 227 służy do ewidencji i rozliczeń wydatków z budżetu środków europejskich ujętych w planie wydatków środków europejskich;*
- 228 służy do ewidencji i rozliczeń środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, innych niż środki europejskie.*

Tożsame zasady funkcjonowania ww. kont zostały uregulowane w zakładowym planie kont oraz w obowiązującym od stycznia 2018 r. rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.).

Zadania w zakresie prowadzenia rachunkowości, przygotowania przepisów wewnętrznych w tym zakresie należały do p. Grażyny Raczek – Skarbnika Gminy Łękawica.

Wniosek nr 8

Dokonać aktualizacji polityki rachunkowości w Urzędzie Gminy Łękawica w zakresie kont księgi głównej stosowanych do ewidencji operacji gospodarczych występujących w jednostce, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania poszczególnych kont określonych w postanowieniach rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.), mając na uwadze art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351 z późn. zm.).

W zakresie sprawozdawczości:

- *W bilansie z wykonania budżetu Gminy Łękawica sporządzonym wg stanu na 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. wykazano stany aktywów i pasywów na początek i na koniec roku w innych kwotach, niż wynikały z ewidencji księgowej oraz w bilansie jednostki Urzędu Gminy Łękawica na dzień 31 grudnia 2018 r. oraz na dzień 31 grudnia 2019 r. wykazano wynikające z ksiąg rachunkowych stany aktywów na początek roku oraz na dzień kończący bieżący rok obrotowy w niewłaściwych pozycjach.*

Sprawozdania finansowe: bilans jednostki oraz bilans z wykonania budżetu Gminy za 2018 r. oraz 2019 r. należało sporządzić zgodnie z § 23 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie 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 2017 r., poz. 1911 z późn. zm.). Zgodnie ze wskazanymi przepisami, bilans powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym dla jednostki budżetowej w załączniku nr 5 do ww. rozporządzenia. Bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego powinien zawierać informacje w zakresie ustalonym w załączniku nr 7 do ww. rozporządzenia. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r., poz. 395 z późn. zm.), zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

W bilansie z wykonania budżetu Gminy Łękawica wg stanu na 31 grudnia 2018 r. i 31 grudnia w pozycji bilansowej II.3 - „Pozostałe należności i rozliczenia” po stronie aktywów wykazano salda kont 222,223 tzw. per saldem, a nie stronami Wn i Ma zgodnie z ewidencją księgową.

W bilansie Urzędu Gminy Łękawica według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. 31 grudnia 2019 r.:

- po stronie Aktywa w poz. B.II.4 „Pozostałe należności”, w kolumnie stan na początek roku oraz w kolumnie stan na koniec roku nie uwzględniono salda należności występującego na koncie 221, które pomyłkowo wykazano w poz. B.II.5 „Rozliczenia z tytułów środków na wydatki budżetowe i z tytułu dochodów budżetowych”.

Bilans jednostki budżetowej Urzędu Gminy Łękawica na dzień 31 grudnia 2018 r., i 2019 r. oraz bilans z wykonania budżetu Gminy Łękawica na dzień 31 grudnia 2018 r. i 2019 r. podpisali p. Tadeusz Tomiczek – Wójt Gminy Łękawica oraz p. Grażyna Raczek – Skarbnik Gminy Łękawica.

Zgodnie z zakresami czynności przygotowanie danych do bilansów należało do pracowników Referatu Finansowego. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Grażyna Raczek – Skarbnik Gminy Łękawica.

Wniosek nr 9

Sporządzać prawidłowo sprawozdanie finansowe Urzędu Gminy Łękawica oraz bilans z wykonania budżetu Gminy Łękawica w zakresie wykazywania stanu aktywów, pasywów zgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r., poz. 351 z późn. zm.) oraz § 23 ust. 3 pkt 1 oraz ust. 4 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie

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 2020 r., poz. 342) oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansowego w tym zakresie, mając na uwadze art. 68 oraz 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869 z późn. zm.).

Stosownie do treści art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), 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 wносить do **Kolegium** tutejszej Izby, **w terminie 14 dni** od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Daniel Kołodziej

Elektronicznie podpisany przez Daniel Kołodziej