



PREZES

REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W KATOWICACH

Katowice, 7 października 2016 r.

Znak: WK-610/15/4/16

Pan
Tomasz Sadłoń
Wójt Gminy
Psary

Wystąpienie pokontrolne

Inspektorzy Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach przeprowadzili w dniach od 9 maja do 17 czerwca 2016 r. kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Gminy Psary za okres od 1 stycznia 2012 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. 17 czerwca 2016 r.

Ustalenia kontroli zawarte zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 11 sierpnia 2016 r. Jeden egzemplarz protokołu kontroli pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Poniżej przedstawiam stwierdzone nieprawidłowości, wskazując wnioski zmierzające do ich usunięcia i usprawnienia badanej działalności oraz osoby odpowiedzialne za nieprawidłowe wykonywanie czynności służbowych, stosownie do treści 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 i przeprowadzenia w 2013 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług w zakresie „Odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych, położonych na terenie Gminy Psary” stwierdzono następujące nieprawidłowości:*

- *opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, poprzez pominięcie istotnych elementów dla prawidłowej kalkulacji ceny ofertowej oraz przyszłego świadczenia usług, a także wzajemnego rozliczenia z wykonawcą, czym naruszono art. 29 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 7 ust. 1 i 3 z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).*

*Zamawiający określił w załączniku nr 9 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia pn. „Kalkulacja cenowa” zakres rzeczowy niniejszego zamówienia w sposób następujący:
„Szacunkowa ilość odpadów w czasie trwania umowy [Mg] wynosi:
- zmieszane odpady komunalne – 7500*

- segregowane odpady komunalne 1017,45”.

Ponadto, zgodnie z treścią załącznika nr 11 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia pn. „Przedmiot zamówienia”: „[...] Cenę za wyposażenie nieruchomości zamieszkałej w pojemniki i worki Wykonawca uwzględnia w cenie za odbiór odpadów [...] Wykonawca wyposaża każdego właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy według potrzeb na danej nieruchomości. Szacunkowa ilość pojemników wynosi 4060 szt.

Każdorazowo po odebraniu zapełnionych worków do selektywnego zbierania odpadów Wykonawca jest zobowiązany do pozostawienia takiej samej ilości worków danego koloru jaką odebrał. Szacunkowe zapotrzebowanie na worki do selektywnego zbierania odpadów w roku 2012 r. wynosiło: tworzywa sztuczne – 50.000 szt.; papier i tektura – 20.000 szt.; szkło 25.000 szt.; metal 7.500 szt.”

Tym samym Zamawiający w opisie przedmiotu zamówienia podał ilość pojemników tylko w ilości szacunkowej, nie określając natomiast w ogóle – nawet szacunkowo – ilości worków dla realizacji niniejszego zamówienia.

Jak bowiem wynika z treści załącznika nr 11 do specyfikacji: „Szczegółowy wykaz zawierający dane nieruchomości [nazwę miejscowości, ulicę i nr porządkowy] wraz z ilością pojemników oraz worków, jaką należy przekazać właścicielowi nieruchomości, Zamawiający przekazuje wykonawcy w terminie 7 dni od dnia podpisania umowy”.

Opis przedmiotu zamówienia stanowi natomiast kluczowy element dokumentacji, która jest przygotowana przez Zamawiającego i nie może być on ogólny, szacunkowy i niedookreślony.

Opis przedmiotu niniejszego zamówienia został sporządzony przez: Kierownika Referatu Przedsięwzięć Publicznych oraz Podinspektora ds. Ochrony Środowiska.

- określenie warunku udziału w postępowaniu w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 22 ust. 4 w związku z 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.).

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja III.2.3.2.2), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (rozdz. V pkt 2.3.2) zawarł następujący opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym:

„Wykonawca musi posiadać odpowiednio usytuowaną i wyposażoną bazę magazynowo-transportową zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. (Dz.U.2013.122) w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”.

W celu wykazania spełnienia przez Wykonawcę warunku, o którym mowa powyżej, Wykonawca zobowiązany jest przedłożyć wraz z ofertą: „oświadczenie o posiadaniu bazy magazynowo-transportowej – załącznik nr 7 do niniejszej specyfikacji”.

Na podstawie załącznika nr 7 do SIWZ wykonawcy ubiegający się o niniejsze zamówienie zostali zobowiązani do podpisania i złożenia przy ofercie przetargowej następującego oświadczenia: „[...] oświadczamy, że posiadamy bazę magazynowo-transportową usytuowaną w Gminie Psary przy ul. lub usytuowaną w [należy podać dokładny adres] w odległości nie większej niż 60 km od granicy Gminy Psary, do terenu której posiadamy tytułu prawny. Ponadto oświadczamy, że ww. baza magazynowo-sprzętowa spełnia wymagania rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz.U. z 2013 r., poz. 122)”.

Zamawiający opisując warunek udziału w postępowaniu dotyczący potencjału technicznego, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych powinien był uwzględnić szerszy aspekt dysponowania tym potencjałem i dopuścić do udziału w tymże przetargu nieograniczonym, nie tylko oferentów, którzy w dniu w którym upływał termin składania ofert posiadali już bazę magazynowo-transportową, ale także tych wykonawców, którzy zobowiązaliby się do zorganizowania takiej bazy na czas realizacji zamówienia, o ile ich oferta zostałaby oceniona najwyżej.

Wymóg posiadania bazy magazynowo-transportowej może odnosić się bowiem tylko do „podmiotu odbierającego odpady od właścicieli nieruchomości”, czyli podmiotu wykonawczego, nie zaś do oferentów ubiegających się dopiero o to zamówienie. Stanowią o tym wprost art. 9d ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.) oraz rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 11 stycznia 2013 r. w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (Dz. U. z 2013 r. poz. 122).

Takie nieprawidłowe określenie warunku udziału w postępowaniu stawiało w uprzywilejowanej sytuacji wykonawców lokalnych.

Warunek udziału w postępowaniu dotyczący dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym został określony w powyższym brzmieniu przez: p. Kierownika Referatu Przedsięwzięć Publicznych oraz p. Podinspektora ds. zamówień publicznych.

- zaniechanie wezwania wykonawcy którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza do uzupełnienia pisemnego zobowiązania innego podmiotu do oddaniu mu do dyspozycji niezbędnych zasobów w zakresie wiedzy i doświadczenia, czym naruszone zostały art. 26 ust. 3 w związku z art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 z późn. zm.).

Wykonawca polegał na wiedzy i doświadczeniu innego podmiotu. Zgodnie z treścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia (rozdz. V pkt 2.2) oraz ogłoszeniem o zamówieniu (sekcja III.2.3): „Wykonawca musi wykazać, iż w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonywał, a w przypadku świadczeń ciągłych wykonuje usługi tj.: usługi obejmujące odbieranie odpadów komunalnych w ilości nie mniej niż 5000 Mg”.

Zamawiający w celu potwierdzenia warunku udziału w postępowaniu dotyczącego wiedzy i doświadczenia żądał od wykonawców przedłożenia przy ofercie: „wykazu wykonanych, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych również wykonywanych głównych usług wraz z podaniem ich wartości i przedmiotu, dat wykonania i podmiotów na rzecz których usługi zostały wykonane oraz załączeniem dowodów, czy zostały wykonane lub są wykonywane należycie”.

Wykonawca w celu wykazania spełnienia warunku udziału wiedzy i doświadczenia przedłożył przy ofercie: zobowiązanie podmiotu trzeciego do oddania do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonywaniu zamówienia o następującej treści: „Zobowiązuje się do oddania do dyspozycji niezbędnych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonywaniu zamówienia na rzecz SPECTRUM Silesia Service przy realizacji zamówienia na „Odbiór, transport i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych, położonych na terenie Gminy Psary w zakresie udostępnienia wiedzy i doświadczenia”.

Art. 26 ust. 2b ww. ustawy Prawo zamówień publicznych nie określa co prawda minimalnej treści zobowiązania do oddania do dyspozycji wykonawcy określonych zasobów na okres korzystania z nich przy wykonywaniu zamówienia, jednak formułuje

konieczność udowodnienia zamawiającemu, że wykonawca będzie dysponował zasobami niezbędnymi do realizacji zamówienia.

Zobowiązanie, aby mogło być uznane za dowód udostępnienia zasobów, musi być w praktyce wykonalne oraz na tyle precyzyjne i szczegółowe, aby dawało zamawiającemu pewność co do tego, że zamówienie zostanie udzielone wykonawcy rzeczywiście, a nie jedynie formalnie, spełniającemu warunki udziału w postępowaniu. Samo abstrakcyjne zobowiązanie, nieokreślające konkretnych zasobów i warunków ich udostępniania, jest niewystarczające (np. Wyrok KIO z dnia 25 lutego 2015 r. sygn. akt KIO 196/16).

Oddanie do dyspozycji przez podmiot trzeci zasobów w postaci wiedzy i doświadczenia musi łączyć się z koniecznością udziału tego podmiotu w realizacji zamówienia, przy czym udział ten wg stanu prawnego na dzień wszczęcia niniejszego przetargu nieograniczonego mógł przybrać dowolną formę, nie tylko podwykonawstwa, ale także doradztwa, konsultacji czy innej formy merytorycznego wsparcia. Jednak udostępnienie to musi mieć charakter realny, nie może mieć jedynie charakteru udostępnienia formalnego, dla celów sporządzenia oferty.

W opisywanym przypadku, z cytowanego powyżej zobowiązania podmiotu trzeciego w ogóle nie wynika, w jaki sposób podmiot trzeci będzie brał udział w realizacji zamówienia.

W wyniku kontroli ustalono, że podmiot trzeci w okresie świadczenia usług nie był podwykonawcą. Natomiast rola doradcy, konsultanta jaką mógłby pełnić ten podmiot może być realizowana przez wyznaczone spośród personelu tego podmiotu osoby lub osób, które byłyby nośnikiem wiedzy i doświadczenia.

Jednakże na podstawie treści przedmiotowego zobowiązania nie można nawet wywieść, czy rola podmiotu trzeciego w okresie świadczenia usług rzeczywiście polegała na doradztwie lub konsultacjach.

Zamawiający winien był wezwać wykonawcę do uzupełnienia na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych dokumentów potwierdzających spełnienie warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia [zobowiązania podmiotu trzeciego], czego jednak Zamawiający nie uczynił.

Przyczyną zaniechania wezwania wykonawcy do uzupełnienia na podstawie art. 26 ust. 3 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych dokumentów potwierdzających spełnienie warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia było nierzetelne wykonywanie obowiązków przez komisję przetargową, powołaną na podstawie zarządzenia Nr 120.14.2013 Wójta Gminy Psary z dnia 22.03.2013 r.

Za przygotowanie i przeprowadzenie opisywanego postępowania odpowiedzialność ponosi p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary.

- W zakresie przygotowania i przeprowadzenia w 2015 r. postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego na świadczenie usług w zakresie „Odbioru, transportu i zagospodarowania odpadów komunalnych pochodzących z nieruchomości zamieszkałych, położonych na terenie Gminy Psary” stwierdzono opisanie przedmiotu zamówienia publicznego w sposób niejednoznaczny i niewyczerpujący, poprzez pominięcie istotnych elementów dla prawidłowej kalkulacji ceny ofertowej oraz przyszłego świadczenia usług, a także wzajemnego rozliczenia z wykonawcą, czym naruszono art. 29 ust. 1 i 2 ustawy w związku z art. 7 ust. 1 i 3 z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 z późn. zm.).*

Zamawiający określił w załączniku nr 8 do SIWZ [kalkulacja cenowa] zakres niniejszego zamówienia w sposób następujący:

- ✓ „odpady komunalne zmieszane – 4.500,00 Mg szacunkowa ilość odpadów w czasie trwania umowy,
- ✓ segregowane odpady komunalne – 850,00 Mg szacunkowa ilość odpadów w czasie trwania umowy,
- ✓ odpady zielone [odbierane w PSZOK-u] – 10 Mg szacunkowa ilość odpadów w czasie trwania umowy,
- ✓ odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne (odbierane w PSZOK-u) – 12 Mg szacunkowa ilość odpadów w czasie trwania umowy,
- ✓ odpady budowlane i rozbiórkowe stanowiące odpady komunalne (odbierane u źródła w ramach usługi dodatkowej) – 200 Mg szacunkowa ilość odpadów w czasie trwania umowy”.

Jednocześnie zgodnie z treścią załącznika nr 9 do specyfikacji [Szczegółowy opis przedmiot zamówienia]:

- „[...] Wykonawca zobowiązany jest do odbioru „u źródła” każdej ilości odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny: tworzyw sztucznych i opakowań wielomateriałowych, papieru i tektury, szkła, metalu, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego, mebli i innych odpadów wielkogabarytowych oraz opon z następującą częstotliwością [...]

- [...] Zakres przedmiotu zamówienia obejmuje: Odbiór i zagospodarowanie każdej ilości odpadów komunalnych zmieszanych i odpadów komunalnych zebranych selektywnie z nieruchomości zamieszkałych na których zamieszkują mieszkańcy, zebranych „u źródła” [...]”.

Ponadto, zgodnie z opisem przedmiotu niniejszego zamówienia [załącznik nr 9 do SIWZ]: „[...] Wykonawca realizując usługę odbioru odpadów zebranych selektywnie z nieruchomości zamieszkałych każdorazowo będzie dostarczał właścicielom nieruchomości worki na odpady zebrane selektywnie w systemie 1:1, czyli ilość i rodzaj worków dostarczanych musi się równać ilości rodzajów worków odebranych. Dostarczane worki mają spełnić następujące parametry: pojemność 120l z folii LDPE, min. wymiary szer. 70 mm i dł. 110 mm opisane [nazwa odpadu] oraz posiadać sznurek do zawiązywania worka w kolorach o których mowa w pkt 3c). Ponadto wykonawca będzie dostarczał worki do selektywnego zbierania odpadów do siedziby Zamawiającego po uprzednim zgłoszeniu zapotrzebowania przez pracowników UG w Psarach. Szacunkowe zapotrzebowanie na worki do selektywnego zbierania odpadów w okresie realizacji przedmiotu zamówienia [wskazane wartości mogą ulec zmianie]: Tworzywa sztuczne – 30.000 szt.; Papier i tektura – 12.000 szt.; Szkło – 15.000 szt.; Metal – 4.500 szt.”

Zamawiający, w związku z zapytaniem wykonawcy jaką ilość worków przewiduje do realizacji zamówienia, w piśmie nr ZP.271.15.1.2015 z dnia 25.09.2015 r. wyjaśnił tutaj jedyni, że: „[...] podane ilości worków są wartościami szacunkowymi i mogą ulec zmianie np. poprzez zwiększenie ilości danego rodzaju worków. Szacunkowa ilość worków z tkaniny polipropylenowej o pojemności min. 1m³ wynosi 180 szt.”.

Tym samym, opis przedmiotu niniejszego zamówienia został sformułowany w taki sposób, że właściwie nie można z niego wywieść nawet „dolnej” lub „górną” ilości odpadów podlegających odbiorowi i zagospodarowaniu oraz faktycznego zapotrzebowania na worki w okresie realizacji zamówienia.

Stosownie natomiast do treści art. 29 ust. 1 ww. ustawy Prawo zamówień publicznych, wszelkie informacje odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w tym w szczególności mające swój wpływ na przedmiotowo istotne postanowienia umowy, w tym na zakres przedmiotowy umowy, winny być przez Zamawiającego uzewnętrzzone w treści

dokumentacji postępowania (ogłoszeniu o zamówieniu, specyfikacja oraz załączniki do niej).

Powyższy przepis wskazuje, iż opis przedmiotu zamówienia winien zawierać wszystkie elementy przedkładające się na sporządzenie i przygotowanie przez wykonawcę oferty w sposób gwarantujący kompleksowe ujęcie przedmiotu świadczenia i jego należyty wycenę. Wykonawca przy określonym gwarantowanym zakresie przedmiotowym może w sposób należyty skalkulować cenę oferty. Jest to bowiem informacja istotna dla sporządzenia oferty i przekłada się na kalkulację ceny ofertowej i ewentualnych ryzyk związanych z ograniczeniem przedmiotu zamówienia.

Opis przedmiotu niniejszego zamówienia został sporządzony przez: Kierownika Referatu Przedsięwzięć Publicznych oraz Podinspektora ds. Ochrony Środowiska.

Za przygotowanie i przeprowadzenie opisywanego postępowania odpowiedzialność ponosi p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary.

- W zakresie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzonego w 2014 r. w trybie przetargu nieograniczonego na roboty budowlane w zadaniu pn. "Remont nawierzchni jezdni drogi lokalnej ul. Szkolnej w Preczowie, Gmina Psary" stwierdzono określenie warunku udziału w postępowaniu w zakresie posiadania wiedzy i doświadczenia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję, czym naruszono art. 22 ust. 4 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907 z późn. zm.).

Zamawiający w ogłoszeniu o zamówieniu sekcja III.3.2), a także w specyfikacji istotnych warunków zamówienia [rozdz. V.2.2] zawarł następujący opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia:

„Wykonawca musi wykazać, iż w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy – w tym okresie, wykonał należycie, zgodnie ze sztuką budowlaną oraz prawidłowo ukończył: co najmniej 2 roboty budowlane polegające na budowie lub rozbudowie lub przebudowie lub modernizacji drogi wraz z zakresem kanalizacji o wartości minimum 1.000.000,00 zł każda”.

Dla wykazania praktycznej umiejętności prawidłowego wykonywania czynności takich jak objęte niniejszym zamówieniem, i w tej co to zamówienie skali nie jest bowiem istotne, czy wiedza i doświadczenie została nabyta przez wykonawców w ramach każdego z dwóch zamówień publicznych na roboty budowlane [dwóch umów], czy też wspólnie – o określonej skali i rodzaju przedsięwzięcie, było wykonywane na podstawie kolejnych składających się na całość doświadczenia zamówień [umów] wskazujących na wykonanie odrębnie nawierzchni drogi oraz odrębnie zakresu kanalizacji w szerokim jego znaczeniu.

Z zawartej w art. 22 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych wytycznej, aby był on proporcjonalny do przedmiotu zamówienia w żadnej mierze nie można wywodzić, iż Zamawiający jest uprawniony do żądania, aby wykonawcy legitymowali się wykonaniem w ramach tego samego zamówienia na roboty budowlane różnych rodzajowo robót - jak te, które są objęte przedmiotem zamówienia.

Przepis art. 22 ust. 4 ww. ustawy stanowi bowiem, iż opis sposobu spełniania warunków powinien być związany z przedmiotem zamówienia i proporcjonalny do przedmiotu zamówienia. Zamawiający dokonując opisu powinien więc zapewnić realizację podstawowych zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, a jednocześnie nie ograniczać dostępu do zamówienia wykonawcom zdolnym do jego realizacji.

Opis sposobu dokonywania oceny spełnienia warunku udziału w postępowaniu w zakresie wiedzy i doświadczenia został sporządzony przez: Kierownika Referatu Inwestycji i Remontów oraz Kierownika Referatu Inwestycji i Remontów.

Za przygotowanie i przeprowadzenie opisywanego postępowania odpowiedzialność ponosi p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary.

Wniosek nr 1

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Psary biorącymi udział w przygotowaniu oraz przeprowadzaniu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w zakresie:

- opisywania przedmiotu zamówienia, stosownie do art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 z późn. zm.)
- określenia warunków udziału w postępowaniu, stosowanie do art. 22 ust. 1a oraz art. 7 ust. 1 ww. ustawy,
- weryfikacji wykonawców polegających na zdolnościach lub sytuacji innych podmiotów, stosowanie do art. 22a ust. 2 i 3 oraz art. 7 ust. 1 ww. ustawy, 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. 855 z późn. zm.).

W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- *W okresie od 1 stycznia 2016 r. do 14 czerwca 2016 r. nie dokonano aktualizacji planu kont w zarządzeniu Nr 0152/58/2005 z dnia 5 września 2005 r. w sprawie określenia zasad rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w Psarach wraz ze zmianami do obowiązującego brzemienia określonego w rozporządzeniu 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.). Powyższe dotyczyło zmian wprowadzonych z dniem 1 stycznia 2016 r. zapisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 listopada 2015 r. zmieniającego rozporządzenie 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. poz. 1954). Zgodnie z ww. przepisami, wg stanu na dzień 1 stycznia 2016 r., nie funkcjonują już konta: 770 „Zyski nadzwyczajne”, 771 „Straty nadzwyczajne”, jak również nie dokonano zmian w opisie kont: 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów”, 860 „Wynik finansowy”, 760 „Pozostałe przychody operacyjne” i 761 „Pozostałe koszty operacyjne”.*

Stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.) kierownik jednostki aktualizuje dokumentację opisującą przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości. Projekty zmian w polityce rachunkowości opracowała p. Joanna Przybyłek – Skarbnik Gminy Psary.

W trakcie kontroli zarządzeniem Nr 120/58/2016 Wójta Gminy Psary z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany zarządzenia Nr 0152/58/2005 z dnia 5 września 2005 r. w sprawie określenia zasad rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w Psarach dokonano stosownych zmian.

- *W latach 2014 - 2015 zaniechano ujęcia operacji gospodarczych związanych z naliczeniem i przekazaniem odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Psary na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki”.*

Naruszono tym zasady funkcjonowania konta 240 zawarte 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. Nr 128, poz. 861 z późn. zm., a następnie Dz. U. z 2013 r. poz. 289) oraz w zakładowym planie dla Urzędu Gminy w Psarach stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 0152/58/2005 z dnia 5 września 2005 r. wraz ze zmianami. Zgodnie z przytoczonymi przepisami konto 240 służy do ewidencji krajowych i zagranicznych należności i roszczeń oraz zobowiązań nieobjętych ewidencją na kontach 201-234. Konto 240 może być używane również do ewidencji pożyczek i różnego rodzaju rozliczeń, a także krótko- i długoterminowych należności funduszy celowych. Na stronie Wn konta 240 ujmuje się powstałe należności i roszczenia oraz spłatę i zmniejszenie zobowiązań, a na stronie Ma - powstałe zobowiązania oraz spłatę i zmniejszenie należności i roszczeń. Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 240 powinna zapewnić ustalenie rozrachunków, roszczeń i rozliczeń z poszczególnych tytułów. Konto 240 może mieć dwa salda. Saldo Wn oznacza stan należności i roszczeń, a saldo Ma - stan zobowiązań.

W myśl art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.), plany kont dla jednostek budżetowych powinny uwzględniać wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów - także zaangażowanie środków.

W powyższym okresie w księgach rachunkowych operacje z tytułu odpisu na ZFŚS ujmowano w momencie przelewu środków na wyodrębniony rachunek ZFŚS na koncie 405 „Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia” w korespondencji z kontem Ma/130 „Rachunek bieżący jednostki.”

W 2016 r. naliczenie odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych ujęto w ewidencji księgowej Urzędu Gminy Psary na koncie 240 „Pozostałe rozrachunki” na podstawie dowodu PK nr 95/04/2016 z dnia 1 kwietnia 2016 r.

Zadania w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych należały do pracowników Referatu Finansów i Podatków. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tego Referatu.

Wniosek nr 2

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansów i Podatków w zakresie prawidłowego ujmowania operacji związanych z naliczeniem i przekazaniem odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych w księgach rachunkowych na koncie 240, 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.).

- *Na koniec 2014 r. zaniechano dokonania korekty naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych w stosunku do faktycznie przeciętnej liczby zatrudnionych pracowników, czym naruszono art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 592 z późn. zm.) w związku z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349). Stosownie do ww. przepisów, fundusz tworzy się z corocznego odpisu podstawowego, naliczanego w stosunku do przeciętnej liczby zatrudnionych. Podstawę naliczania odpisu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 ww. ustawy, stanowi przeciętna planowana w danym roku kalendarzowym liczba zatrudnionych u pracodawcy, skorygowana w końcu roku do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych, obejmująca pracowników zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy (po przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy). Dopiero w trakcie kontroli pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. USC i Kadr sporządził pismem z dnia 24 maja 2016 r. korektę wysokości odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Zgodnie z wyliczeniem sporządzonym w trakcie kontroli kwota korekty na 31 grudnia 2014 r. wynosiła 1.943,52 zł. Do dnia 17 czerwca 2016 r. nie dokonano przelewu korekty wysokości odpisu za 2014 r. na rachunek bankowy zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.*

W instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w Urzędzie Gminy w Psarach (załącznik nr 6 do zarządzenia Wójta Gminy Psary Nr 0152/58/2005 z dnia 5 września 2005 r.) ze zmianami nie wskazano sposobu oraz terminów przekazania naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalny.

Pisma dotyczące naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych sporządzał pracownik zatrudniony na samodzielnym stanowisku ds. USC i Kadr. Nadzór w tym zakresie sprawował p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary.

Zadania w zakresie organizowania i prowadzenia rachunkowości Urzędu zgodnie z obowiązującymi przepisami należały do obowiązków p. Joanny Przybyłek – Skarbnika Gminy Psary.

Wniosek nr 3

Dokonać korekty naliczenia podstawowego odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych za 2014 r., stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349), mając na uwadze art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 800).

Wniosek nr 4

Rozważyć uzupełnienie przepisów wewnętrznych dotyczących instrukcji obiegu i kontroli dokumentów w Urzędzie Gminy w Psarach w zakresie sposobu oraz terminów przekazania naliczenia odpisu na zakładowy fundusz świadczeń

socjalny w celu zapewnienia prawidłowego dokonywania naliczenia odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, stosownie do § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 marca 2009 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. Nr 43, poz. 349), mając na uwadze art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 800).

- *W 2014 r. zaniechano ujęcia w księgach rachunkowych Urzędu Gminy Psary zobowiązania z tytułu nagrody jubileuszowej w wysokości 22.560,00 zł brutto. Operacje związane z naliczeniem nagrody jubileuszowej zostały ujęte w księgach rachunkowych 2015 r. na podstawie pisma nr KA.2122.22.2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. Pracownik Urzędu nabył prawo do ww. nagrody jubileuszowej w dniu 31 grudnia 2014 r. Powyższym naruszono art. 20 ust. 1 i art. 24 ust.5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r. poz. 330 z późn. zm.). Zgodnie z przytoczonymi przepisami, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli: pochodzące z nich informacje umożliwiają sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań. W konsekwencji powyższej nieprawidłowości w bilansie Urzędu Gminy oraz w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych i Rb-Z o stanie zobowiązań wg tytułów dłużnych oraz gwarancji i poręczeń za 2014 r. nie wykazano zobowiązania z tytułu ww. nagrody jubileuszowej. W myśl wymogów Instrukcji zasad ewidencji księgowej w Urzędzie Gminy w Psarach stanowiącej załącznik nr 6 do zarządzenia Nr 0152/58/2005 Wójta Gminy Psary z dnia 5 września 2005 r. w sprawie określenia zasad rachunkowości, zakładowego planu kont, procedur kontroli oraz obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz zasad inwentaryzacji w Urzędzie Gminy w Psarach wraz ze zmianami, operacje ujmowane są według okresów sprawozdawczych, których dotyczą.*

Zadania w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz sporządzania sprawozdań należały do pracowników Referatu Finansów i Podatków. Nadzór w tym zakresie sprawował Kierownik tegoż Referatu.

Wniosek nr 5

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Referatu Finansów i Podatków w zakresie prawidłowego ujmowania w księgach rachunkowych zobowiązań z tytułu nagród jubileuszowych, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2016 r., poz. 1047), 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 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

- *W latach 2014 - 2015 w sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w kolumnie „Dochody otrzymane” w dziale 758 „Różne rozliczenia”, rozdziale 75801 „Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego”, § 2920 „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. Powyższym naruszono § 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 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia 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.

Zgodnie z ewidencją księgową konta 133 „Rachunek budżetu” w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. na rachunek budżetu wpłynęła subwencja oświatowa w kwocie 7.884.677,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2014 r. jako dochody otrzymane wykazano kwotę 8.497.209,00 zł. Różnica stanowiła kwotę 612.532,00 zł.

Zgodnie z ewidencją księgową konta 133 w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. na rachunek budżetu wpłynęła subwencja oświatowa w kwocie 8.450.696,00 zł, natomiast w sprawozdaniu Rb-27S za okres od początku roku do 31 grudnia 2015 r. jako dochody otrzymane wykazano kwotę 9.096.396,00 zł. Różnica stanowiła kwotę 645.700,00 zł.

W trakcie kontroli przedłożono korektę nr 3 sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 31 grudnia 2015 r. podpisaną w dniu 17 czerwca 2016 r. przez p. Tomasza Sadłoń – Wójta Gminy Psary oraz przez p. Joannę Przybyłek – Skarbnika Gminy.

Sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych podpisali: za 2014 r. – p. Tomasz Sadłoń – Wójt Gminy Psary i p. Joanna Przybyłek – Skarbnik Gminy (korekta nr 2), za 2015 p. Marta Szymiec – Zastępca Wójta Gminy Psary i p. Joanna Przybyłek – Skarbnik Gminy Psary.

Wniosek nr 6

Wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy w Psarach w zakresie przygotowywania danych dotyczących dochodów otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej, niezbędnych do sporządzania sprawozdań Rb-27S, stosownie do § 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 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015 z późn. zm.) oraz § 6 ust. 1 pkt 1, § 9 ust. 1 i ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Finansów, 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.).

- Do 9 maja 2016 r. zaniechano zaprowadzenia ewidencji analitycznej do kont 134 „Kredyty bankowe” i 260 „Zobowiązania finansowe”, 909 „Rozliczenia międzyokresowe” w zakresie odsetek od kredytów i pożyczek według tytułów zobowiązań wynikających z poszczególnych umów. Ewidencję w zakresie odsetek od kredytów i pożyczek prowadzono na jednym wspólnym koncie analitycznym do kont 134, 260, 909. Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania ww. kont określonych 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. Nr 128, poz. 861 z późn. zm. oraz Dz. U. z 2013 r., poz. 289 z późn. zm.), a także z zasadami ujmowania zdarzeń na ww. kontach określonymi w zakładowym planie kont stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia Nr 0152/58/2005 z dnia 5 września 2005 r. wraz ze zmianami.

W trakcie kontroli zaprowadzono na kontach 134 i 260 ewidencję odsetek według poszczególnych umów.

Zgodnie z zakresem czynności osobą odpowiedzialną za prowadzenie ewidencji księgowej organu (budżetu) był Inspektor Referatu Finansów i Podatków. Nadzór w tym zakresie sprawowali Kierownik tegoż Referatu oraz od 2016 r. p. Joanna Przybyłek – Skarbnik Gminy.

Wniosek nr 7

Zapewnić prawidłowe prowadzenie ewidencji na kontach 134, 260, 909, stosownie do zasad funkcjonowania tych kont określonych 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.).

W zakresie dotacji udzielonych dla podmiotów spoza sektora finansów publicznych:

- *W latach 2014 - 2015 nie opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Psary sprawozdań z realizacji programów współpracy z organizacjami spoza sektora finansów publicznych za rok poprzedni, czyli za lata 2013 - 2014. Naruszono tym art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 z późn. zm., Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.), zgodnie z którym organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, nie później niż do dnia 30 kwietnia każdego roku, jest obowiązany opublikować w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za rok poprzedni.*

W trakcie kontroli, w dniu 14 czerwca 2016 r. opublikowano w BIP Urzędu Gminy Psary sprawozdania z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami uprawnionymi za rok 2013 i 2014. Sprawozdanie z realizacji programu współpracy gminy Psary z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w 2015 roku zostało opublikowane w BPI-ie w dniu 28 kwietnia 2016 r.

Sprawozdanie z realizacji programu współpracy gminy Psary z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego za rok 2013 zostało sporządzone przez p. Mirellę Barańską-Sorn – Sekretarza Gminy Psary, natomiast Sprawozdanie z realizacji programu współpracy gminy Psary z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego za rok 2014 zostało sporządzone przez pracownika zatrudnionego na stanowisku ds. realizacji zadań oświatowych.

Zadania w zakresie prowadzenia i aktualizacji strony internetowej Urzędu oraz administrowanie strukturą podmiotowej strony Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu należały do pracownika zatrudnionego na stanowisku Informatyka w Referacie Ogólnoorganizacyjnym. Nadzór w tym zakresie sprawowała p. Mirella Barańska-Sorn – Sekretarz Gminy Psary.

Wniosek nr 8

Każdorazowo zamieszczać sprawozdania z realizacji programów o współpracy z organizacjami spoza sektora finansów publicznych za rok poprzedni oraz wzmocnić nadzór nad pracownikami Urzędu Gminy Psary w zakresie stosowania art. 5a ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r., poz. 239), 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 2013r., poz. 885 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 zawartego 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.

Z-ca PREZESA
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
Krzysztof Róg

