

**Uchwała Nr 23/2016**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 25 maja 2016 r.**

w sprawie rozpatrzenia zastrzeżeń złożonych przez Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny do wniosków pokontrolnych zawartych w wystąpieniu pokontrolnym WK-60.31.2015.1192.2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r.

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:**

Przewodniczący: Ewa Midura – Członek Kolegium  
Członkowie: Stanisław Banasik, Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk,  
Ireneusz Piasecki

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 5a i art. 25b ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561)

**postanawia**

- **Oddalić zastrzeżenia Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny do wniosków pokontrolnych nr 2c, 12 i 21 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 kwietnia 2016 r. znak WK.60.31.2015.1192.2016 jako bezzasadne.**
- **Uwzględnić zastrzeżenia Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny do wniosków pokontrolnych nr 9 i 17 zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 kwietnia 2016 r. znak WK.60.31.2015.1192.2016.**

**UZASADNIENIE**

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach skierowała w dniu 8 kwietnia 2016 r. do Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny wystąpienie pokontrolne znak: WK.60.31.2015.1192.2016 sporządzone po zakończeniu kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Gminy Sitkówka-Nowiny. Protokół kontroli przekazano w dniu 11 lutego 2016 r.

W/w wystąpienie doręczone zostało Wójtowi Gminy Sitkówka-Nowiny 12 kwietnia 2016 r.

W dniu 26 kwietnia 2016 r. do tut. Izby doręczone zostały w trybie art. 9 ust. 4 w/w ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych zastrzeżenia Wójta Gminy Sitkówka-Nowiny do wniosków pokontrolnych nr 2c, 9, 12, 17, 18, 21 i 22d zawartych w wystąpieniu pokontrolnym – pismo PLF.3100/1/16 z dnia 25 kwietnia 2016 r.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych podstawą rozpatrzenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

W celu rozpatrzenia przedmiotowych zastrzeżeń Kolegium RIO w Kielcach zapoznało się z niżej wymienionymi dokumentami:

- wystąpieniem pokontrolnym znak: WK.60.31.2015.1192.2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r. w zakresie dotyczącym w/w kwestionowanych wniosków pokontrolnych
- wyciągiem z protokołu kontroli wraz z załącznikami w zakresie dotyczącym wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniami

Rozpatrując złożone zastrzeżenia Kolegium RIO w Kielcach ustaliło i stwierdziło co następuje:

#### **I. Wniosek pokontrolny Nr 2c, o treści:**

„W księgach rachunkowych budżetu i Urzędu ujmować operacje gospodarcze zgodnie z ich treścią ekonomiczną, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w obowiązującej w jednostce dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości i załącznikach nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r., a w szczególności: wpływy dochodów budżetu z tytułu dotacji, subwencji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych przyjmować bezpośrednio na rachunek budżetu i ujmować na koncie 133 „Rachunek budżetu” w korespondencji odpowiednio z kontem 901 „Dochody budżetu” lub 224 „Rozrachunki budżetu”.

Wójt Gminy, w odniesieniu do zarzutu sformułowanego we wniosku pokontrolnym nr 2c wystąpienia, zarzucił błędną wykładnię prawa polegającą na „mylnym rozumieniu treści i znaczenia wskazanego przepisu prawa, tj. załącznika nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r.” Powołując się na zasady funkcjonowania konta 133 „Rachunek budżetu” oraz konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” określone w załączniku nr 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. twierdził, że „dochody budżetu mogą być przyjmowane na rachunek bankowy jednostki, oraz że jest to podstawowa zasada dotycząca ujmowania dochodów budżetowych na tym koncie bankowym”. Na podstawie opisu zasad funkcjonowania konta 130 zawartego w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia o treści „może ono służyć również do ewidencji dochodów i wydatków realizowanych bezpośrednio z rachunku bieżącego budżetu” składający zastrzeżenia twierdził, że „jest to jedynie wyjątkowa możliwość (a nie obowiązek) stworzona jednostkom do takiego ewidencjonowania dochodów na tym koncie, które zostały zrealizowane bezpośrednio na rachunku budżetu. Ponadto wskazał, że: „z powyższych przepisów wynika, iż nie ma zakazu realizowania jakichkolwiek dochodów budżetowych przez konto bankowe jednostki budżetowej – Urzędu Gminy, a następnie przekazywania ich na rachunek budżetu Gminy. Opis do konta 133 „Rachunek budżetu” nie określa, że wpływ dochodów budżetu dotacji, subwencji, udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych należy przyjmować bezpośrednio na rachunek budżetu i ujmowaniu na koncie 133 „Rachunek budżetu” oraz że nie mogą być przyjmowane na rachunek jednostki”.

Odnosząc się do złożonych zastrzeżeń należy zauważyć, że przywołane przez Wójta Gminy w zastrzeżeniu do wniosku pokontrolnego nr 2c argumenty są niezasadne, ponieważ dochody

budżetu powinny wpływać bezpośrednio na rachunek budżetu i być ujmowane na koncie 133 „Rachunek budżetu” w korespondencji z kontem 224 „Rozrachunki budżetu”, 901 „Dochody budżetu” lub 909 „Rozliczenia międzyokresowe”, co wynika z 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.).

Ponadto należy zaznaczyć, że przyjęty przez kontrolowaną jednostkę sposób księgowania prowadzi do wykazywania nierealnych stanów należności, zobowiązań oraz rozliczeń międzyokresowych w Urzędzie Gminy, które wynikają również z ksiąg rachunkowych budżetu Gminy, co opisano w protokole kontroli. Ww. dochody, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 198), powinny wpływać bezpośrednio na rachunek budżetu gminy. Środki na rachunku budżetu powinny być ewidencjonowane bezpośrednio na koncie 133 „Rachunek budżetu”, zgodnie z zasadami funkcjonowania tego konta określonymi w pkt 1 załącznika nr 2 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. Z opisu zasad funkcjonowania konta 901 – „Dochody budżetu”, wprost wynika, że na stronie Ma konta 901 ujmuje się dochody budżetu z innych tytułów, w szczególności subwencje i dotacje, w korespondencji z kontem 133.

W związku z powyższym Kolegium postanowiło oddalić zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 2c zawartego w wystąpieniu pokontrolnym.

## **II. Wniosek pokontrolny Nr 9 o treści:**

„Sporządzać kopie decyzji wymiarowych i przechowywać je przez okres 10 lat kalendarzowych, poczynając od 1 stycznia roku następnego od daty ich wytworzenia, stosownie do przepisów art. 5 ust. 1, w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 roku w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych i pkt 2, ppkt 1 załącznika nr 1 do tego rozporządzenia, mając na uwadze, że zgodnie z postanowieniami załącznika nr 2 „Jednolity rzeczowy wykaz akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki” do Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych - posiadają one odpowiednio kategorię archiwalną B-10.”

W złożonych zastrzeżeniach Wójt Gminy Sitkówka-Nowiny wskazuje, iż podstawą zgłoszenia zastrzeżeń do tego wniosku jest zarzut naruszenia prawa poprzez niewłaściwe jego zastosowanie. Zgodzić się należy, że w opisie wniosku pokontrolnego nr 9 mylnie powołano uchylone z dniem 1.11.2015 roku rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 roku w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz

zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych z równoczesnym wskazaniem publikatora niewłaściwego dla tego rozporządzenia, tj. Dz. U. z 2015 roku, poz. 1446 ze zm. Zaistniały błąd polegał na pominięciu nazwy obowiązującej ustawy z dnia 14 lipca 1983 roku o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, a pozostawieniu przepisów i tytułu uchylonego rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. Ponadto w zastrzeżeniach Wójt Gminy wskazał, że od 1 stycznia 2016 roku obowiązuje przepis art. 210 ust. 1a ustawy Ordynacja podatkowa zgodnie z którym „Decyzja w sprawie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości, podatku rolnym lub podatku leśnym, w tym w formie łącznego zobowiązania pieniężnego, sporządzana z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego może zamiast podpisu własnoręcznego osoby upoważnionej do jej wydania, zawierać podpis mechanicznie odtwarzany tej osoby lub nadruk imienia i nazwiska wraz ze stanowiskiem służbowym osoby upoważnionej do jej wydania.” Wójt Gminy wskazał, że wniosek nr 9 oparty jest na wadliwym wyborze normy prawnej.

Odnosząc się do powyższej argumentacji Kolegium postanowiło uwzględnić złożone zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 9.

### **III. Wniosek pokontrolny Nr 12, o treści:**

„Od wykonawców żądać wyłącznie oświadczeń lub dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia postępowania, stosownie do art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Nie żądać wraz z ofertą dowodu wniesienia wadium, gdyż zgodnie z art. 45 ust. 2 i ust. 3 tej ustawy, zamawiający może żądać od wykonawców wyłącznie wniesienia wadium.”

Wójt Gminy, w odniesieniu do zarzutu sformułowanego we wniosku pokontrolnym nr 12 wystąpienia, zarzucił błędną wykładnię prawa polegającą na mylnym rozumieniu treści i znaczenia wskazanego przepisu prawa, tj. art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz art. 45 ust. 2 i ust. 3 tej ustawy.

Zdaniem Kolegium RIO w Kielcach przywołane przez Wójta Gminy w zastrzeżeniu do wniosku pokontrolnego nr 12 argumenty są niezasadne, ponieważ żądanie dołączenia do oferty dowodu wniesienia wadium ( w rozpatrywanym przypadku pieniężnego) nie znajduje podstaw prawnych w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie bowiem z art. 45 ust. 1 tej ustawy, zamawiający może żądać od wykonawców wniesienia wadium i to wyłącznie fakt niewniesienia wadium, a nie brak dowodu na dokonanie tej czynności, stanowi przesłankę do wykluczenia wykonawcy z postępowania, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 4 ustawy. W obowiązującym stanie prawnym dowód wniesienia wadium pieniężnego nie jest więc dokumentem niezbędnym do przeprowadzenia postępowania, wobec czego jego żądanie jest bezpodstawne, a wadium – stosownie do art. 45 ust. 3 ustawy – wykonawca może wnieść do upływu terminu składania ofert. Fakt wniesienia lub niewniesienia w/w wadium zamawiający powinien ustalić za pomocą innych środków (np. ewidencja księgową), a nie poprzez żądanie od wykonawcy złożenia dokumentu potwierdzającego wpłatę wadium (oryginału lub kopii poświadczonej za zgodność z oryginałem). Nie ma bowiem znaczenia kiedy wadium – o ile wnoszone jest w pieniądzu –

zostało przez wykonawcę wpłacone, a jedynie to kiedy znalazło się na rachunku bankowym zamawiającego, tj. czy był w jego posiadaniu w terminie składania ofert. W obowiązującym stanie prawnym dowód wpłaty wadium w żaden sposób nie potwierdza, że wpłacone środki wpłynęły na rachunek zamawiającego w ustalonym terminie. Przywołana w zastrzeżeniach uchwała KIO 1507/13 z dnia 12 lipca 2013 r. nie potwierdza, że kontrolowana jednostka jest uprawniona do żądania wraz z ofertą dowodu wniesienia wadium, w przypadku gdy jest ono wnoszone w formie gotówkowej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium RIO w Kielcach postanowiło złożone zastrzeżenia do wniosku nr 12 uznać za bezpodstawne i oddalić.

#### **IV. Wniosek pokontrolny Nr 17 o treści:**

„Dochody ze sprzedaży majątku w wieloletniej prognozie finansowej (projektach przedkładanych Radzie Gminy) planować na realnym poziomie, mającym uzasadnienie w sporządzanych wycenach nieruchomości i działaniach podejmowanych w celu ich zbycia.”

Wójt w zastrzeżeniach, zarzucił brak wskazania we wniosku naruszonego przepisu prawa oraz zawarcie opisu we wniosku, który nie odpowiada stanowi faktycznemu wskazanemu zarówno w protokole kontroli, jak również w opisie do tego wniosku (strona 8 wystąpienia pokontrolnego), jak również brak wskazania naruszonego przepisu prawa we wniosku, jako wynik wadliwego wyboru normy prawnej – art. 226 ust. 1 i ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wskazanej w opisie do tego wniosku w wystąpieniu pokontrolnym podkreślając, iż: „kontrolowanie prawomocnych uchwał Rady Gminy w sprawie wieloletniej prognozy finansowej na podstawie przepisu art. 226 ust.1 ustawy o finansach publicznych stanowi naruszenie wyłącznej właściwości Kolegium Izby, o której stanowi art. 18 ust. 1 pkt 1, w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych oraz zarzucił nieadekwatne określenie skutków prawnych we wniosku bez odwołania się do przepisów prawa, które to skutki wynikają z art. 226 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Kolegium stwierdziło, że na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, który stanowi, że: „Izby kontrolują gospodarkę finansową, w tym realizację zobowiązań podatkowych oraz zamówienia publiczne podmiotów, o których mowa w art. 1 ust. 2, na podstawie kryterium zgodności z prawem i zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym” zagadnienia dotyczące realistyczności danych w wieloletnich prognozach finansowych w kontekście zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym podlegają kontroli.

Kolegium wzięło pod uwagę fakt, że projekty uchwał w sprawie wieloletnich prognoz finansowych są opiniowane przez składy orzekające Izby i na tym etapie wskazywane są jednostkom samorządu terytorialnego uwagi dotyczące podstawy ujęcia odpowiednich wielkości. Również przedmiotowe uchwały Rady Gminy Sitkówka-Nowiny zostały uznane za zgodne z prawem. Kolegium zważyło również, że brak jest podstaw aby wielkości planowanych w wieloletniej prognozie finansowej (projektach przedkładanych Radzie Gminy) dochodów ze sprzedaży wynikały wyłącznie z opracowanych w tym celu operatów szacunkowych sporządzonych przez uprawnionych rzeczoznawców majątkowych.

Kolegium postanowiło uwzględnić złożone przez Wójta Gminy zastrzeżenia do wniosku pokontrolnego nr 17.

#### **V. Wniosek pokontrolny nr 21 o treści:**

„Zaprzestać obciążania nabywców nieruchomości kosztami ich wyceny, stosownie do treści art. 25 ust. 1 i 2, w związku z art. 23 ust. 1, art. 35 ust. 2 pkt 6 i art. 67 ustawy o gospodarce nieruchomościami.”

W złożonych zastrzeżeniach Wójt wskazuje, iż powyższe zalecenie wynika z błędnej wykładni prawa polegającej na mylnym rozumieniu treści i znaczenia wskazanego przepisu prawa.

Przywołane przez Wójta w zastrzeżeniu do wniosku pokontrolnego nr 21 argumenty są niezasadne, bowiem stosownie do treści art. 23 ust. 1 pkt 2 oraz art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 ze zm.). Dysponenci mienia publicznego są jedynymi podmiotami zobowiązanymi do zapewnienia wyceny nieruchomości, należących do Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Zwrócić należy uwagę na art. 35 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym wprowadzenie mienia publicznego do obrotu, wymaga sporządzenia w odpowiedniej formie wykazu nieruchomości, zawierającego m.in. jej cenę. Jak wynika z powyższego, określenie wartości lokalu komunalnego musi nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości zestawienia nieruchomości przeznaczonych do obrotu. Sprzeczne z postanowieniami ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przerzucenie obowiązku pokrycia kosztów związanych z przygotowaniem nieruchomości do sprzedaży, na potencjalnego nabywcę lokalu. Takie działanie prowadzi bowiem do nieuzasadnionego podwyższenia ceny nieruchomości, o sumę równą kosztowi jej oszacowania. W związku z powyższym gminy, przygotowując lokale komunalne do zbycia, nie mogą żądać, aby ich nabywcy pokryli koszt opracowania operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego. Pogląd taki wynika również m.in. z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 września 2012 roku (II SA/Po 681/11) czy wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2012 roku (I OSK 1807/11), który podkreślił, że skoro gospodarujące zasobem nieruchomości gminy organy zobowiązane są do zapewnienia wyceny nieruchomości, a także do podania do publicznej wiadomości ich ceny, to nie może budzić uzasadnionych wątpliwości, że z woli ustawodawcy koszty te obciążają organ. Określenie wartości nieruchomości, celem wskazania na jej podstawie ceny musi siłą rzeczy nastąpić przed podaniem do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, tym samym, regulacje ustawowe nie zawierają podstawy do przerzucania oszacowania na nabywcę nieruchomości, ale takie koszty mogą być zawarte w cenie nieruchomości.

Kolegium postanowiło złożone zastrzeżenia do wniosku nr 21 uznać za bezpodstawne i oddalić.

Natomiast w zakresie zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych nr 18 i 22d Kolegium RIO w Kielcach mimo ich rozpatrzenia nie podjęło rozstrzygnięcia z uwagi na brak wymaganej do

dokonania tego rozstrzygnięcia ilości głosów w podjętym głosowaniu nad zgłoszonym wnioskiem.

Reasumując powyższe Kolegium RIO w Kielcach stwierdziło jak w sentencji.



Przewodniczący Kolegium

Ewa Midura  
Członek Kolegium

**CZŁONEK KOLEGIUM**  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Kielcach

*mgr Ewa Midura*