



Toruń, dnia 17.01.2013 r.

WP-III.44.3.224.2012.MW

Raport z wizyty monitorującej

Oś priorytetowa: 2 Zachowanie i racjonalne użytkowanie środowiska

Działanie/poddziałanie: 2.2 Gospodarka odpadami

Pełna nazwa Beneficjenta: Gmina Czernikowo, ul. Słowackiego 12, 87-640 Czernikowo

Projekt (numer umowy i nazwa projektu): RPKP.02.02.00-04-001/11 pn. *„Rozbudowa i modernizacja systemu zbierania odpadów i rozszerzenie selektywnej zbiórki na terenie Gminy Czernikowo”*

Skład Zespołu Kontrolującego:

- | | | |
|----|-----------------|--|
| 1) | Mariusz Wolski | Podinspektor Biura Kontroli Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, |
| 2) | Agnieszka Kalka | Inspektor Biura Kontroli Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, |

na podstawie Upoważnienia nr 931/2012 z dnia 4 grudnia 2012 r.

Termin przeprowadzenia wizyty monitorującej: 17-18 grudnia 2012 r.

1. Przedmiot wizyty monitorującej

Kontrola w zakresie przepływów finansowych w związku ze zleceniem przez Gminę Czernikowo Gminnemu Zakładowi Komunalnemu likwidacji dzikiego składowiska odpadów bez zastosowania ustawy PZP.

2. Opis stanu faktycznego

Gminny Zakład Komunalny w Czernikowie został utworzony na mocy uchwały Nr VII/53/2003 Rady Gminy w Czernikowie z dnia 1 lipca 2003 roku w sprawie powołania Gminnego Zakładu Komunalnego w Czernikowie i nadania mu statutu. Z § 1 ust. 1 statutu Zakładu, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. aktu prawa miejscowego wynika, że Zakład *jest jednostką organizacyjną Gminy Czernikowo i działa w formie zakładu budżetowego*. W dniu 22 października 2010 roku Rada Gminy w Czernikowie wydała uchwałę Nr XXXV/217/2010

w sprawie przekształcenia oraz zmiany statutu (tekst jednolity) Gminnego Zakładu Komunalnego w Czernikowie. Na mocy ww. aktu prawa miejscowego ww. organ zmienił formę prawną powyższej jednostki organizacyjnej z zakładu budżetowego na samorządowy zakład budżetowy. Załącznikiem do ww. uchwały był statut Gminnego Zakładu Komunalnego w Czernikowie. Jak wynika z § 4 pkt 5 i 6 powyższego statutu, *przedmiotem działalności Zakładu jest wykonywanie zadań własnych samorządu gminnego o charakterze użyteczności publicznej z zakresu gospodarki komunalnej i w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności: (...)*

5) odbieranie, przyjmowanie i składowanie odpadów;

6) prowadzenie zbiórki odpadów w tym zbiórki selektywnej (...).

Uchwałą Nr W20/2011 Rady Gminy w Czernikowie z dnia 22 lutego 2011 r. został określony Plan finansowy Zakładu Gospodarki Komunalnej w Czernikowie jako samorządowego zakładu budżetowego. Plan dochodów i wydatków zakładu budżetowego na rok 2011 ustalono na poziomie 2.312.100,00 zł (załącznik nr 6 do ww. uchwały).

Plan dochodów zakładał uzyskanie wpływów wysokości 2.126.400,00 zł sklasyfikowanych w ramach działu 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdział 01010 *Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi*, w tym:

- z usług - kwota 942.600,00 zł,
- z dotacji przedmiotowej z budżetu otrzymanej przez zakład budżetowy - kwota 1.156.000,00 zł,
- z pozostałych odsetek - kwota 800,00 zł,
- z różnych dochodów - kwota 27.000,00 zł,

oraz wpływów w kwocie 185.700,00 zł sklasyfikowanych w ramach działu 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdział 90095 *Pozostała działalność*, w tym:

- z najmu i dzierżawy składników majątkowych SP lub jest oraz innych umów o podobnym charakterze - kwota 87.000,00 zł,
- z usług - kwota 76.700,00 zł,
- z różnych dochodów - kwota 22.000,00 zł.

Dotacja przedmiotowa z budżetu otrzymana przez zakład budżetowy w 2011 r. wyniosła 1.156.000,00 zł, czyli nie przekroczyła 50% dochodów Zakładu Gospodarki Komunalnej.

Plan wydatków został określony w sposób następujący:

- dział 010 *Rolnictwo i łowiectwo*, rozdział 01010 *Infrastruktura wodociągowa i sanitacyjna wsi* — kwota 1.081.200,00 zł,
- dział 600 *Transport i łączność*, rozdział 60016 *Drogi publiczne gminne* - kwota 361.500,00 zł,
- dział 900 *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska*, rozdziały: 90004 *Utrzymanie zieleni w miastach i gminach* - kwota 32.400,00 zł; 90015 *Oświetlenie ulic, placów i dróg* - kwota 249.000,00 zł; 90095 *Pozostała działalność* - kwota 588.000,00 zł.

W planie finansowym na 2011 r. zakładu budżetowego nie przewidziano prócz ww. dotacji przedmiotowej żadnej dotacji celowej z budżetu gminy.

W dniu 11 października- 2011 r., na podstawie porozumienia nr 1/10/2011, Gmina Czernikowo zleciła Gminnemu Zakładowi Komunalnemu w Czernikowie wykonanie zadania pn. *Likwidacja nielegalnego składowiska odpadów w miejscowości Osówka dz. nr 224/5*. Termin wykonania ww. zadania został określony przez strony porozumienia na 15 grudnia 2011 r., a wynagrodzenie na 49.866,00 zł netto, tj. 61.335,18 zł brutto. Zakres robót do wykonania w ramach ww. zadania został szczegółowo ujęty w kosztorysie inwestorskim. W dniu 22 grudnia 2011 r. strony ww. Porozumienia sporządziły protokół odbioru robót,



w którym stwierdziły m.in., że *roboty wykonano zgodnie z porozumieniem oraz z kosztorysem inwestorskim*. W dniu 10 stycznia 2012 r. Gminny Zakład Komunalny w Czernikowie wystawił fakturę Vat nr FA/000001/2012/P na kwotę 61.335,18 zł brutto, wyznaczając Gminie Czernikowo termin zapłaty na 20 stycznia 2012 r. na wskazany rachunek bankowy. Zakład Gospodarki Komunalnej w Czernikowie posługuje się własnym rachunkiem bankowym nr 98 9537 0000 0030 3794 2000 0001, otwartym na podstawie umowy rachunku bankowego z dnia 05 stycznia 2004 r. zawartej z Kujawskim Bankiem Spółdzielczym w Aleksandrowie Kujawskim Oddział w Czernikowie. Dnia 20 stycznia 2012 r. Beneficjent zapłacił ww. kwotę na rzecz Gminnego Zakładu Komunalnego, co potwierdza wyciąg bankowy nr 1 z dnia 20 stycznia 2012 r. Wydatek został zaksięgowany zgodnie z § 10 ust. 6 umowy nr WPW.I.433.2.9.2011 o dofinansowanie projektu na wyodrębnionym w ramach konta „080 Inwestycje” koncie księgowym „080-29 Odpady RPKP.02.02.00-04-001/11”.

Z wyjaśnień uzyskanych w trakcie wizyty monitorującej od Wójta Gminy Czernikowo Pana Zdzisława Gawrońskiego wynika, że powyższe zadanie nie było ujęte w planie finansowym zakładu budżetowego na lata 2011 oraz 2012 i w związku z powyższym nie przekazano na ten cel z budżetu gminy innych środków finansowych, w szczególności dotacji celowych, dotacji przedmiotowych.

3. Ocena stanu faktycznego

A. Legalność zlecenia przez Gminę Czernikowo Gminnemu Zakładowi Komunalnemu w Czernikowie likwidacji nielegalnego składowiska odpadów w miejscowości Osówka dz. nr 224/5

Jak stanowi art. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236), *gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego*. Jednocześnie, z art. 1 ust. 1 ww. aktu prawnego wynika, że gospodarka komunalna polega na wykonywaniu przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Ponadto, w ust. 2 ww. przepisu wskazano, że *gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych*. W tym miejscu należy również wskazać, że jak stanowi art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) *zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy*. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (...). Zadanie zlecone do wykonania Gminnemu Zakładowi Komunalnemu przez Gminę Czernikowo w ocenie Zespołu Kontrolującego należy do katalogu zadań z zakresu gospodarki komunalnej, stąd też podstawę prawną dla jego powierzenia ww. jednostce organizacyjnej stanowiła ww. ustawa o gospodarce komunalnej.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że wykonanie ww. zadania Gmina Czernikowo zleciła swojej jednostce organizacyjnej działającej w ramach jej osobowości prawnej. Nie doszło w tym przypadku do udzielenia zamówienia publicznego, bowiem jak stanowi art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (t. j. Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 zezm.) - zwanej dalej ustawą, *ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) zamówieniach publicznych - należy przez to rozumieć umowy odpłatne zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane*. Ponadto, jak stanowi art. 139 ust. 1 ustawy, *do umów w sprawach zamówień publicznych, zwanych dalej "umowami", stosuje się przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej*. W przedmiotowej sprawie nie doszło do zawarcia umowy cywilnoprawnej, bowiem Gminny Zakład Komunalny w Czernikowie nie posiada zdolności prawnej, a czynności prawne podejmowane są przez niego w imieniu Gminy Czernikowo. Zawarcie umowy cywilnoprawnej w przedmiotowej sprawie spowodowałoby, że wyłączną jej stroną stałaby się ww. jednostka samorządu terytorialnego. Jak wskazano w opinii prawnej opublikowanej na stronie internetowej Urzędu Zamówień Publicznych i zatytułowanej *Wykonywanie zadań własnych przez jednostki samorządu terytorialnego a obowiązek stosowania ustawy - Prawo zamówień publicznych, w sytuacji, gdy gmina wykonuje swoje zadania publiczne przy pomocy jednostek organizacyjnych, utworzonych w oparciu o przepisy ustawy o finansach publicznych i działających w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, mamy do czynienia z samodzielnym wykonywaniem zadań przez gminę*. Jednostki organizacyjne gminy stanowią bowiem wyłącznie formę organizacyjno-prawną umożliwiającą realizację zadań własnych. Nie są więc dla gminy „kontrahentem”, któremu powierza się wykonanie zadania. **Zasady działania sektora finansów publicznych powodują, że podział zadań do wykonania pomiędzy takie jednostki organizacyjne odbywa się bez powstawania zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym, a finansowanie tych zadań następuje w ramach budżetu (planu finansowego) jednostki samorządu terytorialnego. W świetle definicji zamówienia publicznego, rozumianego przez Prawo zamówień publicznych jako odpłatna umowa cywilnoprawna pomiędzy zamawiającym i wykonawcą, przy przyjęciu opisanego wyżej sposobu wykonywania zadań publicznych nie dochodzi do udzielenia zamówienia publicznego.** Stąd też należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do udzielenia zamówienia publicznego, przez co ustawa nie znalazła tu zastosowania. Stwierdzono legalność powierzenia wykonania ww. zadania Gminnemu Zakładowi Komunalnemu. Zadanie to wpisuje się w zakres działalności statutowej tej jednostki organizacyjnej, który został określony przez Radę Gminy Czernikowo.

B. Prawidłowość przepływów finansowych w związku ze zleceniem przez Gminę Czernikowo Gminnemu Zakładowi Komunalnemu likwidacji dzikiego składowiska odpadów

Zakład Gospodarki Komunalnej jest samorządowym zakładem budżetowym utworzonym przez Radę Gminy. Działalność zakładu finansowana jest z przychodów własnych oraz dotacji przedmiotowej, przy czym wysokość dotacji nie przekracza 50% kosztów działalności tej jednostki. Analiza planu finansowego ww. jednostki potwierdziła, że na zadanie pn. *Likwidacja nielegalnego składowiska odpadów w miejscowości Osówka dz. nr 224/5* nie przekazano z budżetu gminy innych środków prócz należności wynikającej z faktury Vat nr FA/000001/2012/P.

Jednostki organizacyjne powołane przez gminę mają status odrębnego od niej podatnika podatku od towarów i usług i są zobowiązane do rozliczeń z tytułu tego podatku na zasadach

ogólnych określonych w przepisach ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.) oraz aktach wykonawczych wydanych na jej podstawie. Z uwagi na ww. okoliczności, pomimo, że Gmina i samorządowy zakład budżetowy - Zakład Gospodarki Komunalnej funkcjonują w ramach jednej osoby prawnej, są dwoma odrębnymi podatnikami VAT, mogącymi dokonywać między sobą transakcji opodatkowanych VAT.

Analiza oryginałów dokumentów finansowo - księgowych potwierdza prawidłowość przepływów finansowych między Beneficjentem, tj. Gminą Czernikowo oraz Zakładem Gospodarki Komunalnej w Czernikowie.

Raport sporządzono: 17.01.2013 r.

Kontrolujący:

1. Mariusz Wolski
2. Agnieszka Kalka

Małgorzata Hinc
radca prawny