

Wrocław, 21 czerwca 2001 roku

WK.0913/236/K-15/01

**Pan
Jerzy Kluz
Burmistrz Miasta Złotoryja
pl. Orłat Lwowskich 1**

59-500 Złotoryja

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu zakończyła 27 kwietnia 2000 r. kontrolę kompleksową miasta, przeprowadzoną w Urzędzie Miejskim.

Szczegółowe ustalenia kontroli zostały zawarte w protokole podpisanym bez zastrzeżeń przez Burmistrza i Skarbnika Miasta.

Kontrola wykazała, że działania Urzędu Miejskiego w większości badanych zagadnień nie budziły zastrzeżeń.

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości zostały szczegółowo opisane w pozostawionym w jednostce protokole. Niektóre z nich zostały usunięte w trakcie kontroli; w głównym stopniu dotyczyło to nielicznych uchybień w gospodarce pieniężnej oraz ewidencji druków ścisłego zarachowania. W czasie kontroli wymierzono także w prawidłowej wysokości opłatę za zezwolenie na sprzedaż alkoholu i dodatkową kwotę przyjęto na rachunek budżetu.

Uchybienia w zakresie realizacji dochodów podatkowych polegały na:

- 1) braku kopii wydruków nakazów płatniczych na 2000r., które są niezbędne dla celów dowodowych w postępowaniu podatkowym,
- 2) stosowaniu wzorów wykazów nieruchomości, których treść nie była w pełni dostosowana do aktualnie obowiązujących przepisów art.5 ust.1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych; wykazy zawierały takie pozycje jak: budynki letniskowe, garaże, grunty związane z prowadzeniem działów specjalnych, grunty letniskowe itp., brak było natomiast w wykazach pozycji dotyczących gruntów będących użytkami rolnymi nie wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych, gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych w związku z wprowadzoną ustawą z dnia 4 lipca 1996r. zmianą ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 91, poz.409 z późn.zm.),
- 3) niewyegzekwowaniu obowiązku złożenia wykazów nieruchomości od osób, które zgłosiły prowadzenie działalności gospodarczej, wybudowały domy, nabyły działki gruntowe i budynki i innych wymienionych na str. 21-22 protokołu z kontroli,
- 4) niepełnym egzekwowaniu od podatników rzetelnych zeznań w wykazach nieruchomości w zakresie wykazywania wartości budowli, głównie przez osoby fizyczne prowadzące działalność

gospodarczą (ogrodzenie, place utwardzone, drogi dojazdowe, reklamy itp.) oraz braku weryfikacji wykazywanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą danych dotyczących „gruntów pozostałych”.

Istotne nieprawidłowości ustalone zostały w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na utrzymanie i remonty dróg miejskich w 2000 r. Postępowanie zostało zakończone wyborem wykonawcy, mimo że dwie oferty, na trzy złożone w tym postępowaniu, były nieważne i zgodnie z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia powinny zostać odrzucone. Zamówienie udzielone zostało Rejonowemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o., ze 100% udziałem miasta, a oferta tego Przedsiębiorstwa nie spełniała pięciu warunków udziału w postępowaniu. Ze względu na brak ceny wynagrodzenia w dokumencie „oferta”, warunków udziału w postępowaniu nie spełniała także oferta Złotoryjskiego Przedsiębiorstwa Budowy Dróg i Mostów w Złotoryi. Szczegółowe ustalenia opisane zostały na str.47-49 protokołu kontroli.

Stosownie do wymogów zawartych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, nieważność oferty powodowało wystąpienie choćby jednego z uchybień wymienionych w pkt 11.6 myślnik 2 lit. a-e specyfikacji, a oferty uznane za nieważne należało odrzucić. Obowiązek odrzucenia ofert nakładały również przepisy art.27a pkt 2 ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (Dz.U. Nr 119, poz.773 z późn.zm.), które stanowiły, że zamawiający zobowiązany jest odrzucić ofertę, jeżeli oferent nie złożył wymaganych oświadczeń lub nie spełnił innych wymagań określonych w ustawie lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia albo zaproszeniu do składania ofert, w szczególności nie wniósł wadium. Nie zastosowano także przepisów art.27b ust.1 pkt 1 tej ustawy, zgodnie z którymi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego unieważnia się, gdy w postępowaniu prowadzonym w trybie innym niż tryb zamówienia z wolnej ręki wpłynęły mniej niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu.

Uchybienia wystąpiły także w zakresie opracowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia w tym postępowaniu i wiązały się z niejednoznacznym określeniem dokumentów wymaganych od oferentów. Nieprecyzyjne zapisy specyfikacji spowodowały, że złożone oferty były nieporównywalne, ponieważ nie zawierały takich samych informacji i dokumentów. Żądano od oferentów wypełnionego „formularza oferty”, mimo że takiego formularza do specyfikacji nie dołączono. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie podano zasad oceny ofert ze względu na ustalone kryteria oceny. Takich zasad nie określono także w regulaminie pracy komisji przetargowej. W rezultacie przy ocenie ofert komisja przetargowa dysponowała wyłącznie nazwą kryterium i jego znaczeniem. Świadczy o tym ocena ofert pod względem kryterium „okres gwarancji powyżej 24 miesięcy” - trzem ofertom komisja przyznała takie same ilości punktów, mimo że oferenci proponowali różne okresy gwarancji (od 26 do 36 miesięcy). Stosownie do art.48 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych, przy dokonywaniu wyboru oferty należy stosować wyłącznie zasady i kryteria określone w zaproszeniu do udziału w postępowaniu albo w specyfikacji istotnych warunków

zamówienia. Uchybieniem było również niesporządzenie protokołu z publicznego otwarcia ofert, co wymagane było przepisami „Regulaminu pracy Komisji Przetargowej”, stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 10/99 Burmistrza Miasta z 27 kwietnia 1999r. oraz postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Szereg poważnych nieprawidłowości wystąpił w typowaniu robót do wykonania na podstawie umowy z 7 kwietnia i umowy na roboty dodatkowe z 5 października 2000r. zawartymi z Rejonowym Przedsiębiorstwem Komunalnym oraz w rozliczeniu kosztów wykonanych robót. Stwierdzone nieprawidłowości omówione zostały szczegółowo na str.51-56 protokołu kontroli. Sprowadzały się one przede wszystkim do:

- wytypowania do wykonania robót, które nie były przedmiotem ww. umów oraz przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, np. w innych technologiach;
- ustalania w protokołach typowania robót zasad ich wyceny, które nie wynikały z zawartych umów, mimo iż powoływano się na te umowy;
- rozliczania wykonanych robót w inny sposób niż ustalono w umowach, tzn. kosztorysami powykonawczymi, a nie według ilości wykonanych robót i cen jednostkowych podanych w umowach;
- w dwóch przypadkach, w których wykonane roboty wycenione zostały według zasad zawartych w umowach, zastosowano nieprawidłowe ceny jednostkowe; spowodowało to, że w jednym przypadku zaniżono, a w drugim zawyżono wynagrodzenie wykonawcy;
- nieprzestrzegania terminu wykonania robót.

W rezultacie wykonane przez Rejonowe Przedsiębiorstwo Komunalne roboty, co do rodzaju i ilości, znacznie obiegały od postanowień zawartych w umowach, co przedstawione zostało w załącznikach nr VII-19 i nr VII-22 do protokołu kontroli. W umowach strony wyraźnie ustaliły, że „niedopuszczalne jest pod rygorem nieważności zmiany postanowień zawartej umowy oraz wprowadzania nowych postanowień do umowy”. Prowadzi to do konkluzji, że przy typowaniu robót i ich rozliczaniu kierowano się wyłącznie ogólnymi kwotami wynagrodzenia dla Rejonowego Przedsiębiorstwa Komunalnego, a nie ilościami robót, ich rodzajem oraz cenami jednostkowymi ustalonymi w umowach. Ponadto od wykonawcy robót nie wyegzekwowano zabezpieczenia należytego ich wykonania, a postanowienia w tym zakresie znajdowały się w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, stanowiącej integralną część umowy.

Stwierdzone uchybienia w postępowaniu o udzielenie zamówienia na wykonanie zadania inwestycyjnego „budowa budynku wielofunkcyjnego nad Zalewem w Złotorzy” miały mniejsze znaczenie i nie wpłynęły na prawidłowość wyboru wykonawcy. Dotyczyły one przede wszystkim nieprecyzyjnych zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia określających dokumenty wymagane od oferentów, braku zasad i sposobu oceny ofert, a także braku opisu wszelkich innych niż

cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty. W tym postępowaniu również nie sporządzono protokołu z publicznego otwarcia ofert, a obowiązek sporządzenia takiego protokołu wynikał z „Regulaminu pracy Komisji Przetargowej” oraz z postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W zakresie dotacji udzielonych z budżetu miasta na realizację zadań własnych, zleconych do wykonania innym podmiotom stwierdzono, że zaniedbane zostały sprawy należytego dokumentowania daty przedłożenia rozliczeń dotacji oraz przeprowadzenia kontroli rozliczeń przez merytoryczne służby Urzędu Miejskiego.

W 2000 r. gospodarowanie środkami rzeczowymi nie było w pełni uregulowane przepisami wewnętrznymi, w tym nie określono zasad powierzania pracownikom mienia i odpowiedzialności za mienie gminne. W „Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie”, wprowadzonej zarządzeniem nr 3/2001 Burmistrza Miasta z dnia 5 stycznia 2001r., unormowano wyczerpująco sprawy zabezpieczenia mienia i odpowiedzialności pracowników za powierzone mienie. W jednostce zachowano wprawdzie częstotliwość przeprowadzania inwentaryzacji poszczególnych składników majątkowych, niemniej stwierdzono pewne nieprawidłowości w zakresie jej przeprowadzania, co zostało szczegółowo opisane w protokole kontroli.

W zakresie gospodarki nieruchomościami stwierdzone zostały uchybienia, niestaranności i zaniedbania, polegające na:

- braku w jednym przypadku wykazu nieruchomości przeznaczonej do sprzedaży w trybie bezprzetargowym,
- udzieleniu nabywcy bonifikaty w wysokości 75 % ceny lokalu mieszkalnego (przy ul. Hożej 3A), bez należytego udokumentowania warunków udzielenia takiej bonifikaty, zawartych w uchwałach Rady Miejskiej,
- podawaniu w uchwałach organów gminy niewłaściwych numerów dzienników ustaw, w których publikowane były przedmiotowe ustawy (strony protokołu kontroli 86 i 87),
- braku pełnego i przejrzystego udokumentowania faktu, iż nabywca lokalu mieszkalnego był jego najemcą,
- gromadzeniu w odrębnych teczkach dokumentacji poszczególnych sprzedaży, bez sporządzenia spisu zawartych w nich dokumentów,
- niepodawaniu w wykazach lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym informacji o terminach wnoszenia opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntu i zasad ich aktualizacji; tym samym stwierdza się, że jednostka nie wykonała zalecenia pokontrolnego, zawartego w wystąpieniu pokontrolnym Izby z 22 kwietnia 1998 roku.

Spośród przyczyn powstania stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości do istotniejszych należy zaliczyć nieprzestrzeganie w pełni procedury przewidzianej w przepisach ustawowych regulujących gospodarkę finansową, a zwłaszcza w ustawie o zamówieniach publicznych, w ustawie o gospodarce nieruchomościami i w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

W protokole kontroli wskazane zostały osoby odpowiedzialne za stwierdzone nieprawidłowości. Z tytułu nadzoru nad przebiegiem realizacji zadań odpowiedzialność ponosi kierownictwo Urzędu oraz Zarząd Miasta.

Przedstawiając powyższe do wiadomości, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. Nr 85, poz. 428 z późn.zm.), Regionalna Izba Obrachunkowa wnosi o podjęcie niezbędnych działań w celu wyeliminowania uchybień i nieprawidłowości opisanych w protokole kontroli, a w szczególności:

1. Stosowanie wzorów wykazów nieruchomości dostosowanych do aktualnie obowiązujących przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz.444 z późn.zm.).
2. Wyegzekwowanie obowiązku złożenia wykazów nieruchomości od osób wymienionych na str.21-22 protokołu kontroli, tj. osób, które zgłosiły prowadzenie działalności gospodarczej, wybudowały domy lub nabyły nieruchomości, oraz dokonanie wymiaru podatku od nieruchomości.
3. Dołożenie starań w celu wyegzekwowania należności budżetowych figurujących na koncie 221, a zwłaszcza zaległości w podatku od nieruchomości od osób prawnych oraz w podatku od środków transportowych od osób fizycznych, a także podjęcie skutecznych działań zapobiegających narastaniu zaległości podatkowych, z wykorzystaniem zasad określonych w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 maja 1999 r. w sprawie sposobu postępowania wierzycieli należności pieniężnych przy podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych (Dz. U. Nr 50, poz.510).
4. Określanie w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia zasad oceny ofert dla ustalonych kryteriów oraz dokonywanie oceny ofert ściśle według zasad i kryteriów ustalonych w specyfikacjach, stosownie do przepisów art.48 ust.1 ustawy o zamówieniach publicznych.
5. Przestrzeganie przepisów art.27a ustawy o zamówieniach publicznych i odrzucanie ofert nieważnych, które nie spełniają wymogów udziału w postępowaniu, sformułowanych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu do udziału w postępowaniu, a szczególnie w zakresie sposobu przygotowania oferty i przedłożenia wszystkich wymaganych dokumentów.

6. Unieważnianie postępowania prowadzonego w trybie innym niż tryb zamówienia z wolnej ręki, jeżeli wpłynęły mniej niż dwie oferty nie podlegające odrzuceniu, stosownie do przepisów art.27b ust.1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych.
7. Wyeliminowanie pozostałych nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych opisanych w protokole kontroli, w tym zwłaszcza:
 - żądanie od oferentów wszystkich dokumentów wynikających z przepisów art.22 ust.2 powołanej ustawy, w przypadku zamówień o wartości szacunkowej przekraczającej 30.000 euro, stosownie do przepisów art. 22 ust.4 ustawy;
 - podawanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, stosownie do przepisów art.35 ust.1 pkt 6 ustawy o zamówieniach publicznych;
 - jednoznaczne określanie w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia dokumentów wymaganych od oferentów, w celu uzyskania porównywalnych ofert;
 - przestrzeganie przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 stycznia 1998r. w sprawie określenia dokumentów, jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków, o których mowa w art.22 ust.2 ustawy o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 19, poz.87 z późn. zm.);
 - egzekwowanie od wykonawców robót budowlanych obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania robót, stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 30 grudnia 1994r. w sprawie ustalenia wartości robót budowlanych, co do których konieczne jest zabezpieczenie należytego wykonania umowy oraz form tego zabezpieczenia (Dz.U. Nr 140, poz.794).
8. Sporządzanie protokołów z publicznego otwarcia ofert, wymaganego przez wewnętrzne przepisy regulujące zasady pracy komisji przetargowej.
9. Przestrzeganie postanowień umów zawieranych z wykonawcami robót i usług w zakresie przedmiotu umowy, sposobu rozliczania wykonanych robót lub usługi oraz ustalania wynagrodzenia wykonawców.
10. Przestrzeganie postanowień Rady Miejskiej regulujących zasady sprzedaży lokali mieszkalnych oraz pełne dokumentowanie spełnienia wymogów w zakresie udzielania bonifikat w ceny sprzedaży lokali mieszkalnych.
11. Podawanie w wykazach nieruchomości wszystkich informacji wymaganych przepisami art. 35 ust.2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
12. Powoływanie komisji inwentaryzacyjnej, oprócz zespołów spisowych, stosownie do postanowień obowiązującej od 2001 r. wewnętrznej "Instrukcji w sprawie gospodarki majątkiem trwałym gminy, inwentaryzacji majątku i zasad odpowiedzialności za powierzone mienie".

Stosownie do art.9 ust.3 i ust.4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych wnoszę o poinformowanie Izby, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo wniesienia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Eugeniusz Pożar

Przewodniczący Rady Miejskiej