

WK.660/112/K-64/03

**Pan
Dariusz Rajkowski
Burmistrz Miasta Kowary
ul. 1 Maja 1a
58-530 Kowary**

Regionalna Izba Obrachunkowa działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 55, poz. 577, ze zm.), przeprowadziła w okresie od 14 listopada 2003 roku do 27 lutego 2004 roku kontrolę kompleksową gospodarki finansowej gminy miejskiej Kowary.

Szczegółowe ustalenia kontroli zawiera protokół podpisany bez zastrzeżeń 27 lutego 2004 roku przez Burmistrza i Skarbnika Miasta Kowary.

Pozytywnie oceniono zaangażowanie pracowników Urzędu Miejskiego w wyjaśnianiu stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości oraz podejmowane w trakcie trwania kontroli działania na rzecz ich usunięcia. W tym zakresie między innymi: sporządzono korektę sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych i z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za 2002 r. w zakresie skutków udzielonych ulg, odroczeń i umorzeń, wyksięgowano nieistniejące już zobowiązania z tytułu zabezpieczeń należytego wykonania umów, doprowadzono do skorygowania zapisu w akcie notarialnym sprzedaży nieruchomości, rozliczono pobrane w zawyżonej wysokości opłaty za zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

W czasie kontroli wydane zostało przez Burmistrza Miasta zarządzenie nadające nowy regulamin organizacyjny Urzędu Miejskiego w Kowarach, obowiązujący od 18 lutego 2004 roku. Poprzedni regulamin wprowadzony w życie od 1998 roku nie był dostosowywany do zmieniających się przepisów prawnych.

Ustalenia kontroli wykazały, że działania podjęte w gminie doprowadziły do wyeliminowania nieprawidłowości wskazanych w wystąpieniu pokontrolnym, przesłanym pismem Prezesa RIO we Wrocławiu nr WK.0913/112/K-21/2000 z 12.06.2002 r., z wyjątkiem zalecenia dotyczącego zweryfikowania i zwrotu wszystkich zaległych zabezpieczeń i wadium (nr 15) oraz prawidłowego sporządzania sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych i podstawowych dochodów podatkowych (nr 8), gdyż za 2002 r. i I półrocze 2003 r. wykazano błędne dane.

Przeprowadzona kontrola wykazała uchybienia i nieprawidłowości w niżej wymienionych segmentach gospodarki finansowej.

W zakresie spraw ogólnie-organizacyjnych

Stwierdzono udzielenie przez Zarząd Miasta w 2002 r. pełnomocnictwa ogólnego na czas oznaczony, pracownikowi Miejskiego Ośrodka Kultury w Kowarach i jednocześnie członkowi

Zarządu Miasta. Wykraczało to poza dyspozycje art. 47 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz.1591, ze zm.), gdyż zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. nr 13, poz.123, ze zm.) Miejski Ośrodek Kultury był instytucją kultury posiadającą osobowość prawną.

Z kolei pełnomocnictwo udzielone dyrektorowi Zarządu Eksploatacji Zasobów Komunalnych w Kowarach, m.in. do sprawowania funkcji właścicielskich na zebraniach wspólnot mieszkaniowych (z udziałem gminy) i głosowania w jej imieniu nad uchwałami dotyczącymi wspólnot, wbrew postanowieniom ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, obejmowało umocowanie dla Dyrektora do udzielania dalszych pełnomocnictw pracownikom tej jednostki.

W 2002 roku nie przeprowadzono kontroli przestrzegania przez podległe i nadzorowane jednostki organizacyjne gminy procedur według art. 35a ust. 2 pkt 1 ustawy z 26 listopada 2003 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. nr 155, poz. 1014, ze zm.), mimo obowiązku wynikającego z art. 127 tej ustawy.

W zakresie księgowości i sprawozdawczości budżetowej

Zasady rachunkowości, określone w obowiązującej do 1.10.2003 r. instrukcji obiegu dowodów finansowo-księgowych oraz kontroli wewnętrznej, w okresie objętym kontrolą nie zostały dostosowane do zmieniających się przepisów prawnych, a przede wszystkim do rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 153, poz. 1752), obowiązującego od 1.01.2002 r. Stanowiło to naruszenie art. 10 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694, ze zm.). Ewidencję księgową w 2002 i 2003 roku prowadzono w oparciu o plan kont, który formalnie wprowadzono do stosowania od 1.10.2003 r.

Zapisy księgowe prowadzono z naruszeniem art. 23 ust. 2 pkt 3 ustawy o rachunkowości, stosując nieobjaśnione, co do treści, skróty opisu operacji. Zapisom księgowym w dzienniku nie nadawano automatycznie numerów pozycji, pod którą zapisy zostały wprowadzone do dziennika, wbrew postanowieniom art. 14 ust. 4 ustawy o rachunkowości.

W zakresie gospodarki pieniężnej i rozrachunków

Przeprowadzając procedurę wyboru banku do obsługi budżetu gminy w trybie zamówienia z wolnej ręki naruszono przepisy ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 72, poz. 664 ze zm.), a w szczególności:

- przyjęty za podstawę przeprowadzenia postępowania art. 71 ust. 1 pkt 4 ustawy nie miał w badanym przypadku zastosowania, gdyż obsługa bankowa gminy nie jest usługą, którą można uzyskać tylko od jednego wykonawcy,

- poprzez nieokreślenie i nie rokowanie ceny usługi naruszono art. 2 ust. 1 pkt. 8, w związku z art. 2 ust.1 pkt 4 ustawy, co wpłynęło na treść zapisów zawartych umów o prowadzenie rachunków bankowych.

Ponadto w postępowaniu tym wykorzystywano ofertę wykonawcy złożoną w unieważnionym przetargu nieograniczonym, czym naruszono przepisy art. 26a ww. ustawy, zobowiązującego do przechowywania oferty i protokołu /dokumentacji podstawowych czynności/ przez okres trzech lat w sposób gwarantujący ich nienaruszalność.

Stan należności i zobowiązań na dzień 31.12.2002 r. wynikający z ewidencji konta 221 wykazywano jako per saldo, co uniemożliwiało zapewnienie ich zgodności z danymi wynikającymi z ewidencji analitycznej. Wymagało to dokonywania wyliczeń pomocniczych dla właściwego wykazania danych w bilansie jednostki. Zgodnie z § 14 ust. 3 cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości(...), zapisy aktywów i pasywów w poszczególnych wierszach bilansu powinny wynikać z prawidłowo prowadzonych ksiąg rachunkowych.

Analiza sald konta 240 wykazała, że w jego ewidencji występowały zobowiązania w kwocie 320.940,32 zł, powstałe w latach 1997-2002 z tytułu wniesionych w różnych formach zabezpieczeń należytego wykonania umów, wadium i wpłat na poczet wykupu lokali użytkowych. W próbie objętej badaniem stwierdzono, że kwota 89.700,00 zł powinna być wyksięgowana z ewidencji jako zobowiązania nieistniejące, a ujęto ją w bilansie jednostki po stronie pasywów. Pozostających do dyspozycji zamawiającego środków pieniężnych, na rachunku sum depozytowych nie zwracano po odbiorze bezusterkowym zadania, jak i z upływem okresu rękojmi. Dotyczyło to m.in. zabezpieczeń z umów zawartych w latach 1997-1999 z „Kowarex” Sp. z o.o. w Kowarach i nie zwróconego w całości wadium przetargowego, które winny były być zwrócone w kwocie 37.616,49 zł przed 31.12.2002 r. czego nie dopełniono. W dwóch umowach z tym wykonawcą, zawartych w czerwcu 1998 r., mimo nie ustalenia obowiązku wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy, dokonano potrąceń z faktur wykonawcy na kwoty stanowiące 70% potencjalnej kwoty zabezpieczenia, łącznie 2.538,50 zł.

Jako zobowiązanie na koncie 240 jednego kontrahenta („Zemar” s.j. w Trzebnicy) wykazano środki pieniężne w wysokości 7.000,00 zł, które nie wynikały z wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, lecz stanowiły tzw. „kaucję” na poczet zabezpieczenia jakości robót drogowych - formy nie przewidzianej w przepisach prawa obowiązujących w tym zakresie działalności.

Stan ten potwierdził niewykonanie w pełni zalecenia pokontrolnego nr 15 z poprzedniej kontroli kompleksowej, zobowiązującego do zweryfikowania i dokonania zwrotu sum stanowiących zabezpieczenie należytego wykonania umów i wadium.

W zakresie dochodów budżetowych

W sprawozdaniach Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych i Rb-PDP z wykonania podstawowych dochodów podatkowych za 2002 r. i I półrocze 2003 r. skutki udzielonych przez gminę ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru podatku od nieruchomości wykazano

niezgodnie z przepisami § 3 ust. 10 i § 7 ust. 3 Instrukcji stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 24, poz. 279). Kwoty skutków zaniżono odpowiednio o 155.368 zł i 7.536 zł. W toku kontroli dokonano korekty sprawozdań za 2002 r., i podjęto działania związane ze spłatą otrzymanej, zawyżonej kwoty części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Z objętych badaniem siedemnastu deklaracji podatkowych osób prawnych na 2003 r., osiem deklaracji złożono po terminie określonym w art. 6 ust. 9 pkt. 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 9, poz. 84, ze zm.), w granicach od jednego do 30 dni po terminie. Decyzje określające wysokość zobowiązania podatkowego, w większości (w 10 przypadkach na 18 objętych badaniem) przekazywano podatnikom bez potwierdzania daty otrzymania tych decyzji, a w 7 przypadkach termin płatności pierwszej raty podatku określano od 2 do 10 dni od dnia wydania decyzji, czym naruszono przepis art. 47 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926, ze zm.).

Stwierdzono przypadek dokonania kompensaty wzajemnych należności i zobowiązań, bez zachowania procedury wymaganej przepisem art. 65 § 2 ustawy Ordynacja podatkowa, poprzez pokrycie istniejących zaległości w podatku od nieruchomości ze środków zwalnianego zabezpieczenia należytego wykonania robót wraz z odsetkami w łącznej kwocie 37.608,18 zł. Przy braku wniosku wierzyciela, organ podatkowy dokonał potrącenia z urzędu, bez wydania stosownego postanowienia. Zabezpieczenie należytego wykonania robót wniesione w pieniądzu nie stanowiło wierzytelności umożliwiającej dokonanie kompensaty, gdyż służy ono do pokrycia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zamówienia, w myśl art. 75 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych.

Przy ustalaniu opłat za wydawane zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych w 2002 roku, stosowano kurs kupna walut obcych dla euro, ogłaszany przez Narodowy Bank Polski z dnia odbioru zezwolenia i z dnia wniesienia opłaty. Zgodnie z przepisem art. 11¹ ust. 2 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 147, poz. 1231, ze zm.), opłatę należało pobierać w wysokości odpowiadającej równowartości euro, z dnia wydania zezwolenia. W trzech przypadkach stwierdzono zawyżenie opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych w łącznej kwocie 219,54 zł oraz w dwóch przypadkach zaniżenie, łącznie o 175,97 zł. Ponadto za korzystanie z zezwoleń w kolejnym roku, od dwóch przedsiębiorców, pobrano opłatę w zawyżonej wysokości, łącznie o 1.452,87 zł. Opłaty te zostały w trakcie kontroli zaliczone na poczet opłat za korzystanie z zezwoleń w 2004 r.

W zakresie wydatków budżetowych

Wydatki bieżące

Przeciętna planowana liczba osób zatrudnionych w 2002 r., stanowiąca podstawę naliczenia odpisu podstawowego na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, nie została skorygowana stosownie do faktycznej przeciętnej liczby zatrudnionych w końcu roku (korekty dokonano na 10.09.2002 r.), czym naruszono przepisy § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu

na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. nr 43, poz. 168). W trakcie kontroli dokonano przedmiotowej korekty, zmniejszając odpis podstawowy o kwotę 105,41 zł.

Wynagrodzenie Burmistrza Miasta ustalono uchwałą organu stanowiącego gminy z 26 lutego 2003 r., w tym przyznającą dodatek specjalny od 25 listopada 2002 r., podjętą w oparciu o nieobowiązujące w tym okresie przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 3 grudnia 2002 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 210, poz. 1784), bowiem utraciło ono moc z dniem 1 stycznia 2003 r. Przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. nr 33, poz. 264), które weszło w życie od 26.02.2003 r., miały zastosowanie do wynagrodzeń należnych od 1 stycznia 2003 r.

Roboty budowlane związane z remontem ratusza rozpoczęto przed uprawomocnieniem się decyzji właściwego organu administracji architektoniczno-budowlanej, zatwierdzającej projekt budowlany i wydającej pozwolenie na budowę, czym naruszono przepis art. 28 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2000r. nr 106, poz. 1126, ze zm.). Zatwierdzony projekt budowlany dla tych robót nie obejmował robót związanych z wymianą elementów konstrukcyjnych budynku. Przysługujące wykonawcy dokumentacji projektowej wynagrodzenie zapłacono w maju 2002 r., w sytuacji gdy według § 7 umowy o wykonanie tej usługi wynagrodzenie miało być płatne po otrzymaniu kompletu przedmiotu umowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, którą wydano 1.10.2002 r.

Postępowania: o udzielenie zamówień publicznych na opracowanie dokumentacji na remont ratusza miejskiego, wyłonienie wykonawcy remontu tego obiektu oraz wykonanie robót dodatkowych, obarczone były nieprawidłowościami, mającymi istotny wpływ na podjęte przez zamawiającego rozstrzygnięcia.

W drugim przetargu nieograniczonym dotyczącym zamówienia na opracowanie dokumentacji na remont ratusza, wyboru usługobiorcy dokonano z dwóch złożonych ofert, które kwalifikowały do wykluczenia wykonawców z postępowania na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych i w konsekwencji unieważnienia postępowania według art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy. Wykonawca, którego ofertę uznano za najkorzystniejszą, opatrzył ją datą 22 marca 2002 r., tj. po terminie złożenia oferty i rozstrzygnięcia przetargu (19.03.2002 r.). Obie oferty nie przedstawiały kalkulacji kosztowej potwierdzającej oferowaną cenę usługi – dokumentu wymaganego przez zamawiającego, a dokumenty potwierdzające uprawnienie do występowania w obrocie prawnym nie były potwierdzone za zgodność z oryginałem.

Dokumentacja przetargowa dotycząca postępowania o wyłonienie wykonawcy remontu ratusza miejskiego, została przygotowana niestaranie i zawierała postanowienia niezgodne z ustawą o zamówieniach publicznych i przepisami szczególnymi regulującymi poszczególne, ujęte w niej zagadnienia. Spowodowało to, że m.in. żądano informacji z Krajowego Rejestru Karnego z okresu ostatnich 3 miesięcy przy dopuszczalnym okresie 6 miesięcy przed terminem składania ofert, oraz

żądano złożenia oświadczenia finansowego o wartości wskaźnika bieżącej płynności finansowej, co było niemożliwe do sprawdzenia wobec wykonawców nie zobowiązanych do sporządzania bilansu.

Z sześciu złożonych ofert, trzy zostały odrzucone mimo, że wykonawcy, którzy je złożyli, podlegali wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy. Pozostali trzej wykonawcy, których oferty uznano za prawidłowe, również podlegali wykluczeniu z postępowania, zgodnie z ww. przepisem prawnym, gdyż:

- dwaj wykonawcy (oferty nr 3 i nr 4) przedłożyli zaświadczenie z ZUS bez wymaganego według specyfikacji, ujęcia w nim ilości osób podlegających ubezpieczeniu,
- wykonawcy, których oferty oznaczono nr 1 i nr 3, nie załączyli w formie wymaganego odrębnego załącznika wykazu podwykonawców oraz umów przedwstępnych lub listów intencyjnych.

Zgodnie z postanowieniami specyfikacji istotnych warunków zamówienia, złożenie dokumentu w tym postępowaniu w niewłaściwej formie kwalifikowało do wykluczenia wykonawcy z postępowania. Zamawiający w swoim postępowaniu naruszył też przepisy art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych, gdy oferta nr 6 została odrzucona, przy uznaniu za nieprawidłowe zaświadczenie ZUS, w którym nie określono ilości osób podlegających ubezpieczeniu. O odrzuceniu trzech ofert decyzję podjęła Komisja przetargowa, a było to uprawnienie zamawiającego, tj. kierownika jednostki.

Stan ten uzasadniał unieważnienie postępowania, zgodnie z art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy o zamówieniach publicznych.

W ramach udzielanego zamówienia w trybie z wolnej ręki na wykonanie robót dodatkowych związanych z remontem ratusza w dniu 22.09.2003 r., uwzględniono część robót, (związanych z rozbiórką elementów wypełnionej konstrukcji drewnianej poddasza) które zostały wykonane wcześniej, na podstawie protokołu konieczności z 29 lipca 2003 roku.

Wydatki majątkowe

Kontynuowane w latach 2002-2003 zadanie inwestycyjne pn. „uporządkowanie gospodarki ściekowej w ul. Al. Wolności, Chopina, Batorego, Mickiewicza, św. Anny w Kowarach”, realizowano z naruszeniem przepisów regulujących przygotowanie, prowadzenie i zakończenie procesu budowlanego.

Zakresem zadania objęto roboty nie ujęte w zatwierdzonym projekcie budowlanym, jak i wydanym pozwoleniu na budowę, w tym o charakterze bieżącej konserwacji i utrzymania (udrożnienie odcinka istniejącej kanalizacji sanitarnej). Stanowiło to naruszenie przepisu art. 28 ustawy Prawo budowlane. Mimo, iż dokumentacja projektowa nie obejmowała całości zakresu robót, w działaniach o dofinansowanie zadania z funduszu celowego, informowano o pełnym przygotowaniu dokumentacyjnym zadania.

Zabezpieczenie należytego wykonania umowy o wykonawstwo robót przedmiotowego zadania inwestycyjnego, zostało wniesione w kwocie o 12.128,15 zł niższej niż wynikało to z wartości kosztorysowej robót, dla których sporządzono kosztorysy inwestorskie /dla części robót nie sporządzono kosztorysu inwestorskiego/. Stanowiło to naruszenie przepisów § 1 i § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 30 grudnia 1994 r. 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), w związku z art. 75 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych /w brzmieniu obowiązującym w okresie przeprowadzenia przetargu/.

Niezgodnie ze stanem faktycznym, przy odbiorze końcowym zadania wskazano na przedstawienie inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, której dostarczenie w związku z opóźnieniem uzgodniono na 20.01.2003 r., a przekazano ją do Starostwa Jeleniogórskiego przy piśmie inwestora z 9.04.2003 r.

W toku realizacji zadania, wpisów do dziennika budowy w zdecydowanej większości dokonywała osoba nieuprawniona (tzw. "inżynier budowy"), a kierownik budowy obowiązków wynikających z art. 22 pkt 3 i pkt 9 ustawy Prawo budowlane nie wykonywał.

Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, związanych z wymienioną inwestycją, obarczone było wieloma istotnymi nieprawidłowościami.

Zatwierdzona specyfikacja istotnych warunków zamówienia stanowiła dokument, w znacznej części swoich zapisów niezgodny z ustawą o zamówieniach publicznych oraz przepisami wykonawczymi do ustawy. W szczególności: przedmiot zamówienia określono niezgodnie z art. 17 i art. 35 ust. 1 pkt. 4 ustawy o zamówieniach publicznych, co w konsekwencji stworzyło sytuację wymuszającą jego wyodrębnienie przez każdego oferenta oraz wymagano przedłożenia dokumentów nie wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 6 stycznia 1998 r. w sprawie określenia dokumentów jakich zamawiający może żądać od dostawcy lub wykonawcy, w celu potwierdzenia spełniania warunków, o których mowa w art. 22 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Dotyczyło to wymagalności dołączenia do oferty kserokopii stosownych uprawnień budowlanych kierownika budowy, informacji o strukturze organizacyjnej oferenta, oświadczenia o znajdowaniu się w sytuacji finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia potwierdzonego przez bank co do zdolności kredytowej oferenta, zaświadczenia z właściwego banku na potwierdzenie posiadania przez oferenta niezbędnego potencjału ekonomicznego (nie określono przy tym wymagań co do treści tego dokumentu).

Zamawiający nie posiadał pełnej dokumentacji określającej przedmiot przetargu oraz wymaganych dla takich robót kosztorysów inwestorskich, co naruszało art. 35 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych. Dotyczyło to robót nie objętych dokumentacją.

Z sześciu rozpatrywanych ofert potencjalnych wykonawców, oferty pięciu wykonawców (w tym oferta uznana za najkorzystniejszą) powinny być odrzucone, co skutkowało koniecznością zastosowania art. 27b ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy tj. unieważnieniem przetargu, gdyż:

- wykonawcy, których oferty oznaczono nr 6 i 3, złożyli oświadczenia w sprawie stosowania preferencji krajowych niezgodne z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 1994 r. w sprawie stosowania preferencji krajowych (...), a wykonawca którego ofertę oznaczono nr 4
- w ogóle takiego oświadczenia nie złożył,

- wykonawcy, których oferty oznaczono nr 2, 4, 5 i 6, złożyli wymagane zaświadczenia z Krajowego Rejestru Karnego sprzed listopada 2001 r., przy wymagalności z listopada-grudnia 2001 r.,
- wykonawcy, których oferty oznaczono nr 4 i 5, w kosztorysie ofertowym przedłożyli i wycenili przedmiot zamówienia obejmujący sieci wykonane już w 2000 r., co stanowiło o nieporównywalności ofert, a wykonawca którego ofertę oznaczono nr 6, przedłożył poprawioną gwarancję bankową wadialną bez opatrzenia jej zapisem o zgodności z oryginałem.

W zawiadomieniu o wyborze oferty najkorzystniejszej, dla wykonawcy, którego ofertę wybrano, nie określono miejsca i terminu zawarcia umowy, naruszając przepis art. 50 ust 4 ustawy o zamówieniach publicznych, a informacje cenowe i kopia oferty najkorzystniejszej zostały przekazane 21 dni po terminie wynikającym z § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 23 marca 1998 r. w sprawie szczegółowego zakresu i trybu przekazywania informacji cenowych z postępowania o zamówienie publiczne na roboty budowlane oraz kopii oferty najkorzystniejszej (Dz. U. nr 43, poz. 260).

W zakresie mienia komunalnego

Gospodarka nieruchomościami

Rada Miejska nie uchwaliła wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, do czego zobowiązywał art. 21 ust. 1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. nr 71, poz. 933, ze zm.). Tym samym od ponad dwóch lat nie ustalono m.in. tak ważnej sprawy, z punktu widzenia gospodarki finansowej gminy, jak zasady polityki czynszowej (element wieloletniego programu).

We wszystkich zbadanych postępowaniach dotyczących wydzierżawiania nieruchomości nie sporządzano i nie podawano do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości zagospodarowanych w tej formie. We wszystkich sprawdzonych postępowaniach o zbycie nieruchomości, informacji o wywieszaniu wykazu tych nieruchomości nie podawano w sposób zwyczajowo przyjęty w gminie. Działania te naruszyły przepisy art. 35 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543, ze zm.). W sporządzonych wykazach nie określono wszystkich informacji wymaganych przepisem art. 35 ust. 2 cytowanej ustawy, bądź ujmowano je niezgodnie z tym przepisem. W szczególności nie określono w jednym przypadku dla lokalu użytkowego w sposób właściwy wysokości opłat i terminu ich wnoszenia, a także w jednym przypadku nie określono informacji o terminie do złożenia wniosku przez osoby, którym mogło przysługiwać pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.

Przy sprzedaży nieruchomości w trybie przetargu, w dwóch przypadkach, termin wpłaty wadium ustalono po upływie 3 dni przed dniem otwarcia przetargu, co było niezgodne z § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz. U. nr 9, poz. 30, ze zm.). Z kolei w postępowaniu o zbycie nieruchomości niezabudowanej, oznaczonej jako działka nr 211/3, przy ul. Wojska Polskiego, w ogłoszeniu o

przetargu ustnym nieograniczonym nie ujęto informacji o jej obciążeniach, wbrew wymogom § 12 pkt 12 ww. rozporządzenia.

Ustalając w protokole rokowań, w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, warunki zbycia nieruchomości zabudowanej przy ul. Karkonoskiej 16, oznaczonej działką nr 665/1, ujęty obowiązek nabywcy do zapłaty całości zadłużenia wraz z oprocentowaniem, w przypadku jej zbycia na rzecz osób trzecich, przed spłatą drugiej raty, nie został przeniesiony do aktu notarialnego stwierdzającego fakt zbycia. Było to niekorzystne dla gminy, bowiem faktycznie nieruchomość zbyto w części na rzecz osoby trzeciej, a raty płatności nie uiszczono w terminie.

W postępowaniu dotyczącym „uwłaszczenia” SPS „Kowary” w Kowarach – w upadłości, przeniesienia nieodpłatnego własności budynków użytkowych zlokalizowanych na nieruchomości oznaczonej działką nr 103/3 przy ul. Łomnickiej 10 i przeniesienia odpłatnego budynków zlokalizowanych na działce nr 103/1 z uwzględnieniem nakładów poniesionych przez użytkowników, dokonano bez potwierdzenia ich wybudowania ze środków własnych spółdzielni, w trybie wynikającym z przepisów § 9 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 10 lutego 1998 r. w sprawie przepisów wykonawczych dotyczących uwłaszczenia osób prawnych nieruchomościami będącymi dotychczas w ich zarządzie lub użytkowaniu (Dz. U. nr 23, poz. 120), w związku z art. 3 ust. 1 pkt 6 cytowanej już wyżej ustawy o rachunkowości.

W zbadanych umowach dzierżawy nieruchomości, dopuszczono odpowiednimi zapisami możliwość ich przedłużenia na dalsze okresy, co doprowadziło już wcześniej do sytuacji, iż umowy te obejmowały bez przerwy okresy powyżej 3 lat. Zawarcie umów dzierżawy na okresy powyżej 3 lat było uprawnieniem Rady Miejskiej, zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. a ustawy o samorządzie gminnym, gdyż w gminie nie zostały ustalone ogólne zasady wydzierżawiania nieruchomości.

Z kolei umowa na dzierżawę zespołu nieruchomości z 1.03.2000 r. zawarta z KPWiK Sp. z o.o. w Kowarach na okres poniżej 3 lat (do 28.02.2003 r.), została przedłużona przez Burmistrza Miasta na kolejne trzy lata, a w okresie jej trwania zakres dzierżawy zwiększono o dwie nowe nieruchomości, nie zachowując wymogu art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Umowę dzierżawy nieruchomości oznaczonej działką nr 790/9, przy ul. 1 Maja z 24.02.1997 r. podpisał jednoosobowo Burmistrz Miasta, co naruszało przepisy art. 46 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż oświadczenie woli o zarządzie mieniem gminnym w imieniu gminy obowiązani byli w składać dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd (pełnomocnik), gdyż statut Gminy nie postanawiał w tym względzie odrębnie.

Nieruchomość oznaczoną działką nr 125/1, przy ul. Pstrowskiego 6 gmina nabyła w dniu 8.05.2003 r. od Nadleśnictwa „śnieżka” w Kowarach w drugim przetargu ustnym nieograniczonym mimo, że gminie na mocy art. 38 ust. 4a ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2000 r. nr 56, poz. 679, ze zm.) przysługiwało prawo pierwokupu.

Gospodarka pozostałymi składnikami majątku

Ewidencją księgową środków trwałych nie objęto wszystkich dróg gminnych, co było niezgodne z art. 24 ust. 2, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości.

W ewidencji analitycznej grupy "0" środków trwałych (grunty) dokonano zapisów w formie niezgodnej z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. nr 112, poz. 1317). Ujmowanie gruntów w zapisach: tereny leśne zakrzewione i zadrzewione, grunty pod wodami i wyodrębnienie trzech pojedynczych działek, w tym jedną oznaczoną symbolem rodzaju środka trwałego 003 (oczyszczalnia), było niezgodne z postanowieniami rozporządzenia (Część III – Szczegółowy podział środków trwałych, Grupa 0 – Grunty).

W uregulowaniach wewnętrznych jednostki nie określono sposobu i formy prowadzenia ewidencji księgowej pozostałych środków trwałych (konto 013).

Wartość niematerialną i prawną "program obsługi planu zagospodarowania" przyjęto na stan ewidencji księgowej 24.04.2002 r. na koncie 021, którego nie zawierał obowiązujący w tym okresie zakładowy plan kont. Zakładowy plan kont obowiązujący od 1.10.2003r. ujmował to konto, ale opis analityczny do niego był tożsamy z zapisem do właściwego konta analitycznego 020. Roczna stawkę umorzeniową dla tej wartości przyjęto z naruszeniem § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 18.12.2001 r. w sprawie szczególnych zasad (...), w związku z art. 16m ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. nr 54, poz. 654, ze zm.), gdyż nie została ona ustalona przez Zarząd Miasta.

Dokumentacja związana z przeprowadzoną na dzień 31.12.2002 r. inwentaryzacją nie spełniała wszystkich wymogów obowiązującej w tej mierze wewnętrznej instrukcji w sprawie inwentaryzacji w Urzędzie Miejskim w Kowarach, m.in. z uwagi na niepowołanie osoby przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej i samej komisji, nieuprawnione wypełnianie funkcji komisji przez zespół spisowy, dysponowanie arkuszami spisowymi przez zespół zamiast komisję inwentaryzacyjną, dokonywanie wpisów do arkuszy spisowych po terminie spisu, objęcie spisem z natury niektórych gruntów (trzy pozycje), wbrew zarządzeniu Burmistrza Miasta w tym zakresie, które ustalało dokonanie inwentaryzacji tej grupy środków trwałych w innym trybie. Ponadto instrukcja nie określała sposobu inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli, wbrew postanowieniom § 5 pkt 7 ww. rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. (...).

Stwierdzone różnice inwentaryzacyjne zostały ujęte i rozliczone w ewidencji księgowej jednostki w dniu 31.03.2003 r., tj. z naruszeniem art. 27 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym różnice te należało ująć w księgach roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji, jak i naruszeniem § 9 pkt 8 wewnętrznej instrukcji.

W zakresie rozliczeń finansowych z jednostkami organizacyjnymi

Zarząd Eksploatacji Zasobów Komunalnych w Kowarach funkcjonował według statutu zatwierdzonego 19.12.1991 r., opierającego się na nieobowiązujących przepisach prawnych.

W aktach o utworzeniu pięciu środków specjalnych przy szkołach i przedszkolach publicznych, ustalony tryb opracowania planu finansowego środka, określał zasadę jego zatwierdzania przez Zarząd Miasta. Było to niezgodne z art. 79 ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. nr 67, poz. 329, ze zm.), w myśl którego plan środka specjalnego zatwierdza dyrektor jednostki na wniosek rady szkoły, przedszkola.

Przedstawiając powyższe Panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości oraz uchybień szczegółowo opisanych w protokole kontroli oraz niedopuszczenia do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Dostosowanie przepisów wewnętrznej “instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych oraz kontroli wewnętrznej” do rozwiązań faktycznie przyjętych w jednostce, zwłaszcza w zakresie prowadzenia kont ksiąg pomocniczych i ich powiązania z kontami księgi głównej, stosownie do art. 10 ustawy o rachunkowości i uzupełnienia przyjętych zasad rachunkowości o ustalenie sposobu inwentaryzacji gruntów, budynków i budowli, stosownie do § 5 pkt. 7 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 153, poz. 1752) oraz bieżące jej aktualizowanie, zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694, ze zm.).
2. Bieżące analizowanie stanu należności i zobowiązań. Dokonanie oceny zobowiązań na koncie 240 – “Pozostałe rozrachunki”, według stanu ewidencyjnego na koniec 2003 roku; podjęcie decyzji co do sposobu likwidacji sald zobowiązań ujętych na poszczególnych kontach analitycznych.
3. Sporządzanie sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych oraz podstawowych dochodów podatkowych w zakresie skutków udzielonych ulg, odroczeń, umorzeń i zwolnień, stosownie do przepisów § 10 ust. 1 i 2 oraz § 11 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 13 marca 2001 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. nr 24, poz. 279 ze zm.).
4. Egzekwowanie od podatników (osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej) składania deklaracji podatkowych w terminie określonym w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 9, poz. 84, ze zm.).
5. Przestrzeganie obowiązku doręczania podatnikom decyzji określających wysokość zobowiązań podatkowych za potwierdzeniem odbioru – podpisem i datą otrzymania decyzji przez podatnika, stosownie do przepisów art. 144 i 152 § 1, w związku z art. 21 § 1 pkt 2 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. nr 137, poz. 926 ze zm.).
6. Ustalanie terminów płatności rat podatku, zgodnie z przepisem art. 47 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.
7. Przestrzeganie przepisów art. 65 ustawy Ordynacja podatkowa przy dokonywania potrąceń zobowiązań podatkowych z wierzytelności podatnika wobec gminy.
8. Przestrzeganie przepisów art. 11¹ ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity: Dz. U. z 2002 r. nr 147, poz. 1231, ze zm.), w

- zakresie naliczania i wnoszenia opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.
9. Dokonywanie na koniec danego roku korekty naliczonego funduszu świadczeń socjalnych, uwzględniając dane o rzeczywistym stanie zatrudnienia, zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 14 marca 1994 r. w sprawie sposobu ustalania przeciętnej liczby zatrudnionych w celu naliczania odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych (Dz. U. nr 43, poz. 168).
 10. Przestrzeganie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz. U. z 2003 r. nr 207, poz. 2016) w zakresie obowiązków spoczywających na inwestorze przedsięwzięcia budowlanego, w odniesieniu do wszystkich faz procesu budowlanego, a w szczególności art. 28 określającego warunki wykonywania robót budowlanych.
 11. Przestrzeganie w prowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. nr 19, poz. 177), a zwłaszcza dotyczących: wykluczenia wykonawców i odrzucania ofert, trybu i zasad funkcjonowania komisji przetargowej, wymogu składania oświadczeń przez wykonawcę (dostawcę), unieważnienia postępowania, specyfikacji istotnych warunków zamówienia, wyboru najkorzystniejszej oferty, zawiadomień o wyborze.
 12. Przygotowanie projektu uchwały, wymaganej przepisami art. 21 ust.1 ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. nr 71, poz. 733, ze zm.).
 13. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości zgodnie z przepisami ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 543, ze zm.), a w szczególności art. 35 ust. 1 i ust. 2 w zakresie sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży i oddania w najem lub dzierżawę.
 14. Przestrzeganie przepisów § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 13 stycznia 1998 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy (Dz.U. Nr 9, poz. 30 ze zm.) w zakresie terminów wnoszenia wadium.
 15. Przestrzeganie wyłącznych kompetencji organu stanowiącego, wynikających z art. 18 ust. 1 pkt 9) lit. a) ustawy o samorządzie gminnym, w zakresie wydzierżawiania nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż 3 lata.
 16. Przestrzeganie trybu i zasad przeprowadzania inwentaryzacji, stosownie do postanowień przyjętej w jednostce "instrukcji w sprawie inwentaryzacji", a w szczególności w zakresie powołania przewodniczącego komisji inwentaryzacyjnej i samej komisji oraz dokonywanie wpisów na arkuszach stanowiących druki ścisłego zarachowania.
 17. Wyodrębnienie w ewidencji analitycznej środków trwałych objętych grupą 0 – grunty, ilościowo i wartościowo, ewidencjonując każdą działkę gruntu stanowiącą odrębną nieruchomość, w oddzielnej pozycji, zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji środków Trwałych (Dz. U. nr 112, poz. 1317), określającymi, że za

podstawową jednostkę ewidencji przyjmuje się pojedynczy element majątku trwałego (Część I – Objasnienia ogólne – Podział rodzajowy i zasady klasyfikacji środków trwałych) lub określenie w zakładowym planie kont, zasad o prowadzeniu takiej ewidencji w innym niż zestawienie środków trwałych urządzeniu, np. rejestrze gruntów prowadzonym w jednostce, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3a ustawy o rachunkowości.

18. Przestrzeganie zasady rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, zgodnie z przepisem art.24 ust.2 ustawy o rachunkowości, poprzez ujęcie w ewidencji syntetycznej i analitycznej środków trwałych, wszystkich stanowiących własność gminy dróg gminnych, w związku z art. 3 ust.1 pkt 15 ww. ustawy, z uwzględnieniem zasady ujmowania w tej ewidencji instalacji oświetlenia ulic /dróg/, parkingów, urządzeń odwadniających drogi, stosownie do przepisów wymienianego już wyżej rozporządzenia w sprawie klasyfikacji środków trwałych (Część III – Szczegółowy podział środków trwałych, Grupa 2 – Obiekty inżynierii lądowej i wodnej, Podgrupa 22, Rodzaj 220 – Autostrady, drogi ekspresowe, ulice i drogi pozostałe).
19. Przestrzeganie obowiązujących terminów, częstotliwości i sposobu przeprowadzania inwentaryzacji wszystkich aktywów i pasywów Urzędu Miasta, zgodnie z Rozdziałem 3 „Inwentaryzacja” ustawy o rachunkowości, a w szczególności inwentaryzowanie: dróg gminnych co najmniej raz na 4 lata, wg zasad rachunkowości przyjętych w jednostce, a gruntów będących własnością gminy stosownie do art. 26 ust.1 pkt 3 ww. ustawy.
20. Przestrzeganie przepisów § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 18 grudnia 2001r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont (...), w związku z art. 16m ust. 2 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2000 r. nr 54, poz. 654, ze zm.), przy dokonywaniu odpisów umorzeniowych wartości niematerialnych i prawnych, w tym zweryfikowanie i zatwierdzenie przez uprawniony organ stosowanych w jednostce rocznych stawek amortyzacyjnych tych wartości.
21. Przestrzeganie zasady zgodnego z art. 79 ust. 3 ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 1995 r. nr 67, poz. 329, ze zm.) wnioskowania i zatwierdzania planów finansowych środków specjalnych utworzonych przy placówkach oświaty.

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

Do wiadomości:

Pan

Mirosław Górecki

Przewodniczący Rady Miejskiej

w Kowarach