

Wrocław, 16 grudnia 2011 roku

WK.60/302/K-102/2011

**Pan
Ryszard Dźwiniel
Burmistrz Miasta**

**pl. Wolności 1
58-260 Bielawa**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust 1 ustawy z dnia 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 2 do 10 listopada 2011 r., kontrolę doraźną w zakresie gospodarowania zasobem komunalnym Gminy Bielawa przez Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych sp. z o. o. w Bielawie na podstawie umów: z dnia 1 stycznia 2005 r. (bez numeru), nr NW.71421-U-1/09 z dnia 31 grudnia 2009 r. i nr NW.71421-008/10 z dnia 31 grudnia 2010 r. Ustalenia kontroli przedstawione zostały w protokole, którego jeden egzemplarz został przekazany Pani Beacie Stefańskiej, Skarbnikowi Miasta w dniu jego podpisania.

Kontrolą objęto prawidłowość udzielania zamówień publicznych w imieniu i na rzecz Gminy Bielawa, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 30 września 2011 r., przez Miejski Zarząd Budynków Mieszkalnych sp. z o. o. (dalej zwanej MZBM sp. z o.o.), w ramach gospodarowania zasobem Gminy.

W trakcie realizacji zadań wystąpiły nieprawidłowości i uchybienia, wymagające podjęcia czynności naprawczych, w następujących zakresach.

W zakresie ustaleń organizacyjnych

Burmistrz Miasta Bielawa Pełnomocnictwem z dnia 31 grudnia 2010 r., na podstawie punktu II.11 załącznika nr 4 do umowy nr NW.71421-008/10, zawartej w dniu 31 grudnia 2010 r. pomiędzy Gminą Bielawa a Miejskim Zarządem Budynków Mieszkalnych Sp. z o.o. w Bielawie, upoważnił Prezesa Zarządu MZBM sp. z o.o. do stosowania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny, przysługujących Gminie Bielawa od dłużników w sprawach zleconych w umowie do prowadzenia Spółce MZBM. W myśl zawartej umowy do ulg w spłacie należności pieniężnych należało stosować zasady ustalone w uchwale nr LXV/452/10 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny – przy czym wynikająca z jednego tytułu kwota wierzytelności, co do której Prezes Zarządu uprawniony jest do stosowania ulg, nie może przekroczyć 10.000 zł. Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 ww. Uchwały do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, o których mowa w niniejszej uchwale, uprawniony jest Burmistrz Miasta Bielawa. Do umarzania, odraczania terminów lub rozkładania na raty spłat należności, o których mowa w niniejszej uchwale, które należne są Gminie Bielawa i jej jednostkom podległym nieposiadającym osobowości prawnej, uprawnieni są kierownicy tych jednostek Gminy,

jeżeli wartość tych należności nie przewyższa kwoty 2.000 zł. Udzielone pełnomocnictwo przekracza zakres stosowania ulg w spłacie należności cywilnoprawnych wynikający z przedmiotowej Uchwały, podjętej na podstawie art. 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) oraz ustawowy zakres upoważnień wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), w świetle którego - oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą oraz art. 47 ww. ustawy, zgodnie z którym - kierownicy jednostek organizacyjnych gminy nieposiadających osobowości prawnej działają jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez wójta.

Burmistrz Miasta Bielawa Pełnomocnictwem z dnia 31 grudnia 2010 r. upoważnił MZBM sp. z o. o. do reprezentowania Gminy Bielawa w zakresie zawierania i wypowiedzania umów najmu i dzierżawy lokali i nieruchomości stanowiących własność Gminy Bielawa. Pełnomocnictwo zostało udzielone do dnia 31 grudnia 2013 r. Udzielone pełnomocnictwo przekracza zakres ustawowy wynikający z art. 46 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, który mówi, że oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem składa jednoosobowo wójt albo działający, na podstawie jego upoważnienia, zastępca wójta samodzielnie albo wraz z inną upoważnioną przez wójta osobą. Ponadto zgodnie z art. 25 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Gospodarowanie zasobem polega w szczególności na wykonywaniu czynności, o których mowa w art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, a ponadto na przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Wykonywanie czynności, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, z wyłączeniem czynności wymienionych w art. 23 ust. 1 pkt 7-9 ww. ustawy, może być powierzane zarządom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym, pośrednikom w obrocie nieruchomościami lub podmiotom, które zatrudniają te osoby. W związku z powyższym nie można powierzyć czynności wynikających z art. 23 ust. 1 pkt 7a przedmiotowej ustawy polegających na wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczaniu nieruchomości wchodzących w skład zasobu.

Upoważnieniem z dnia 5 stycznia 2010 r. Burmistrz Miasta Bielawa upoważnił Prezesa Zarządu, Prokurenta, Dyrektora ds. technicznych oraz Główną Księgową, a więc pracowników MZBM sp. z o. o. do dysponowania gminnymi rachunkami bankowymi (depozyty – kaucje – GK; gromadzenie dochodów GK; wydatki GK). W myśl art. 53 ust. 1 i 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), kierownik jednostki sektora finansów publicznych odpowiada za całość gospodarki finansowej, a określone obowiązki w zakresie gospodarki finansowej może powierzyć wyłącznie pracownikom kierowanej przez siebie jednostki.

Burmistrz Miasta, w dniu 5 stycznia 2010 r., upoważnił MZBM sp. z o. o. do prowadzenia w imieniu Gminy Bielawa ksiąg rachunkowych dotyczących zasobu gminy; spółka została również zobowiązana do wdrożenia i stosowania w zakresie sprawowania zarządu nad mieniem gminy zasad rachunkowości obowiązujących w Gminie oraz w Urzędzie Miejskim w 2010 r., tj. między innymi Zarządzenia nr 133/08 z dnia 7 lipca 2008 r. i nr 57/09 z dnia 9 marca 2009 r.. Natomiast w 2011 r. Burmistrz Miasta, Zarządzeniem nr 28/11 z dnia 28 stycznia 2011 r., w ramach polityki rachunkowości, ustalił zakładowy plan kont (z wykazem kont księgi głównej i sposobu prowadzenia ksiąg pomocniczych), wskazał rok obrotowy i wchodzące w jego skład okresy sprawozdawcze, metody wyceny aktywów i pasywów, zasady ustalania wyniku finansowego, zasady prowadzenia ewidencji księgowej zasobu, systemy informatyczne służące ewidencji księgowej. Zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) księgi rachunkowe powinny być prowadzone w jednostce lub ich prowadzenie można powierzyć przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 76a ust. 3, lub przedsiębiorcy prowadzącemu działalność w tym zakresie z innego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 47, poz. 278), a spółka MZBM nie spełniała powyższych przesłanek.

W zakresie zamówień publicznych

Udzielając zamówień publicznych na wszystkie zadania zrealizowane w 2009 r., tj.: „Roboty budowlane – prace polegające na robotach remontowych Bielawa ul. Wolności 40, Wolności 42, Strażacka 4a, Brzeźna 2 oraz Sowia 18”, zamawiający w SIWZ przewidział udzielenie zamówień uzupełniających. Kontrola wykazała, że ustalona przez zamawiającego wartość zamówień nie uwzględniała wartości zamówień uzupełniających i wynikała z kosztów podstawowego przedmiotu zamówienia, ujętych w kosztorysach inwestorskich. Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.) jeżeli zamawiający przewiduje udzielenie zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 lub art. 134 ust. 6 pkt 3 i 4 ustawy prawo zamówień publicznych, przy ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających.

Ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych w objętych kontrolą zadaniach, publikowano z opóźnieniem, wynoszącym od 11 dni do 7 miesięcy, co naruszało postanowienia art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który mówi, że jeżeli wartość zamówienia albo umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach, wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej, zamawiający zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Zamawiający w pięciu przypadkach sporządził protokół z postępowania, o którym mowa w art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, na drukach nieobowiązujących w dniu wszczęcia postępowania.

W czterech postępowaniach zamawiający nie odrzucił ofert nie spełniających wymogów SIWZ, naruszając tym samym postanowienia art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, w świetle którego - zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia, z zastrzeżeniem art. 87 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym - zamawiający poprawia w ofercie inne omyłki polegające na niezgodności oferty z specyfikacją istotnych warunków zamówienia, niepowodujące istotnych zmian w treści oferty – niezwłocznie zawiadamiając o tym wykonawcę, którego oferta została poprawiona.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn. „Bieżąca konserwacja zieleni miejskiej – koszenie, zbieranie i wywóz traw i chwastów systematyczne sprzątanie, zmiatanie, zbieranie zanieczyszczeń, grabienie liści, cięcie i formowanie żywopłotów, letnie sprzątanie” o wartości szacunkowej, ustalonej w dniu 14 kwietnia 2011 r., w wysokości 86.000 zł, zamawiający zażądał wnoszenia wadium w kwocie 5.000 zł, czym naruszono postanowienie art. 45 ust. 4 ustawy 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, w myśl którego zamawiający powinien określić wysokość wadium w kwocie nie wyższej niż 3% wartości zamówienia, tj. 2.580 zł.

Wadium w kwocie 5.000 zł uiszczone w postępowaniu o udzielenie zamówienia na realizację zadania pn. „Bieżąca konserwacja zieleni miejskiej (...)” zostało zwrócone wykonawcy (z którym w dniu 29 kwietnia 2011 r. r. zamawiający podpisał umowę o świadczenie usług), przelewem w dniu 17 października 2011 r., z naruszeniem przepisu art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z tym przepisem – wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego.

W próbie objętej kontrolą stwierdzono ujęcie w urzędzeniach księgowych i rozliczenie dwóch dowodów księgowych (faktury VAT o nr FVK/11/016374 z dnia 30 czerwca 2011 r. na kwotę brutto 15.000 zł oraz FVK/11/019347 z dnia 29 lipca 2011 r. na kwotę brutto 15.000 zł), które nie zostały poddane kontroli pod względem merytorycznym (brak podpisu osoby odpowiedzialnej za dokonanie kontroli), wbrew zapisom § 5 pkt 7 lit. b, e i f załącznika nr 5 do Zarządzenia Burmistrza Miasta Bielawa z dnia 28 stycznia 2011 r. - „Opis prowadzenia ksiąg rachunkowych i klasyfikacji zdarzeń gospodarczych”, a także z naruszeniem postanowień art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), zgodnie z którymi dowód księgowy powinien zawierać stwierdzenie sprawdzenia (...) oraz podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania. Powyższe stanowiło o niedostatecznej kontroli, o której mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), zgodnie z którym - celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi.

W dowodzie księgowym (faktura VAT nr FVK/11/019347 z dnia 29 lipca 2011 r. na kwotę brutto 15.000 zł) dokonano korekty błędnej treści poprzez nadpisanie nowej treści, bez zachowania pierwotnego zapisu, nie podano daty dokonania korekty, ani podpisu osoby dokonującej korekty, co stanowiło naruszenie art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, w myśl którego - stwierdzone błędy

w zapisach poprawia się przez skreślenie dotychczasowej treści i wpisanie nowej, z zachowaniem czytelności błędnego zapisu, oraz podpisanie poprawki i umieszczenie daty.

Przyczynami opisanych powyżej nieprawidłowości było nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawa i jego błędnej interpretacji, a także brak należytej kontroli, przejawiający się brakiem nadzoru nad realizacją umów w zakresie zarządzania mieniem gminy oraz brakiem nadzoru przełożonych nad pracą podległych im pracowników. Odpowiedzialność w tym zakresie ponoszą Burmistrz, a także Prezes Spółki, której powierzono zarządzanie mieniem Gminy.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe panu Burmistrzowi, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) wnosi o podjęcie działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia, poprzez realizację poniższych wniosków:

1. Podjęcie działań mających na celu unieważnienie pełnomocnictw i upoważnień, które zostały udzielone przez Burmistrza Miasta Bielawa, Miejskiemu Zarządowi Budynków Mieszkalnych sp. z o. o. oraz pracownikom tej spółki, z naruszeniem przepisów art. 53 ust. 2 i 59 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), art. 46 ust. 1 i art. 47 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 25 ust. 1, 2 i 3 w związku z art. 23 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.), art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) oraz z naruszeniem zapisów uchwały nr LXV/452/10 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 25 sierpnia 2010 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad, sposobu i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny; Powiadomienie Izby o wynikach podjętych działań w tym zakresie.
2. Uwzględnianie przy ustalaniu szacunkowej wartości zamówienia również wartości przewidzianych zamówień uzupełniających, stosownie do art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 113 poz. 759 ze zm.);
3. Publikowanie w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszeń, o których mowa w art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w przypadkach kiedy wartość zamówienia albo umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy, niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej;
4. Sporządzanie protokołów z postępowania, o którym mowa w art. 96 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych na drukach określonych w aktach wykonawczych, wydanych na

- podstawie art. 96 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych, obowiązujących w dniu wszczęcia postępowania;
5. Przestrzeganie postanowienia art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez odrzucanie ofert, jeżeli ich treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia;
 6. Ustalanie kwoty wadium do wysokości określonej w art. 45 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych;
 7. Dokonywanie zwrotów wadium zgodnie z zasadami określonymi w art. 46 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych;
 8. Przeprowadzanie skutecznej kontroli dokumentów źródłowych ujmowanych i rozliczanych w urządzeniach księgowych, celem zapewnienia zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, stosownie do wymogów określonych w art. 68 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.);
 9. Korygowanie błędnych zapisów w dowodach księgowych zgodnie z postanowieniami art. 25 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku Nr 152, poz. 1223 ze zm.);

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

1. Pan
Daniel Dubas
Prezes MZBM Sp. z o.o. w Bielawie,
2. Pan
Leszek Stróżyk
Przewodniczący Rady Miejskiej w Bielawie
3. a/a