

Wrocław, 19 lutego 2018 roku

WK.WR.40.52.2017.P15

**Pan
Zdzisław Brezdeń
Starosta Oławski**

**ul. 3 Maja 1
55-200 Oława**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) przeprowadziła w okresie od 21 listopada 2017 r. do 5 stycznia 2018 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Oławskiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 5 stycznia 2018 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

Stwierdzone w wyniku kontroli gospodarki finansowej Powiatu Oławskiego nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

W zakresie księgowości i sprawozdawczości

W Starostwie nie prowadzono ewidencji na koncie 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” oraz stwierdzono przypadki ujmowania zmniejszeń na kontach 011, 013 po stronie Wn, a na kontach 072, 800 po stronie Ma ze znakiem „-”, pomimo iż obowiązujące w Starostwie zasady rachunkowości przewidywały prowadzenie konta 980 i określały, że zmniejszeń na kontach 011 i 013 dokonuje się po stronie Ma a na kontach 072 i 800 po stronie Wn.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. wystąpiła niezgodność między stanem rachunku bankowego wynikającym z wyciągu bankowego a saldem konta 133/14 wynikającym z ewidencji księgowej na kwotę 28,88 zł. Powstała różnica była wynikiem mylnego księgowania. Zgodnie z opisem do konta 133 „Rachunek budżetu”, zawartym w obowiązujących w Starostwie zasadach rachunkowości, zapisy na koncie są dokonywane na podstawie dokumentów bankowych, w związku z czym musi zachodzić zgodność zapisów między jednostką a bankiem.

W sprawozdaniu rocznym Rb-ST o stanie środków na rachunkach bankowych jednostki samorządu terytorialnego na koniec 2016 r. w pozycji „Stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego” wykazano kwotę 7.827.662,81 zł, tymczasem z wciągnięć bankowych wynikała kwota łączna 7.827.633,93 zł (różnica 28,88 zł). Stosownie do § 22 ust. 1 załącznika nr 39 obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015 ze zm.) w sprawozdaniach rocznych

wykazuje się stan środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych, zgodnych z zapisami w księgowości banku.

Saldo konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” wg stanu na 31 grudnia 2016 r. wykazywało „per saldo” w kwocie 1.932.773 zł, zamiast saldo Wn w kwocie 111.318 zł (odsetki) oraz saldo Ma w kwocie 2.044.091 zł (subwencja oświatowa za styczeń wypłacona w grudniu). Było to niezgodne z zasadami funkcjonowania konta 909 obowiązującymi w Starostwie, z których wynikało, że konto może wykazywać saldo Wn i Ma. W konsekwencji powyższego „per saldo” w kwocie 1.932.773 zł wykazano w pasywach bilansu z wykonania budżetu według stanu na 31 grudnia 2016 r. jako inne pasywa (poz. III). Ponadto w bilansie z wykonania budżetu Powiatu sporządzonym na 31 grudnia 2016 r. w aktywach: w pozycji I.1.1 Środki pieniężne budżetu wykazano kwotę 7.724.342,81 zł, natomiast z ewidencji księgowej wynikała kwota 7.827.662,81 zł a z dowodów bankowych wynikała kwota 7.827.633,93 zł; w pasywach: w pozycji II.1.1 Nadwyżka budżetu wykazano kwotę 2.435.998,13 zł ze znakiem „-” natomiast z ewidencji księgowej wynikała kwota 2.332.678,13 zł, która stanowiła deficyt budżetu i powinna być wykazana w pozycji II.1.2 Deficyt budżetu ze znakiem „-”. Powyższe było niezgodne z art. 4 ust. 2 oraz art. 7 ust. 3 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm.).

Zobowiązania wynikające z umów o obsługę i gwarantowanie emisji obligacji oraz odsetki od obligacji ewidencjonowano w latach 2014-2016 na koncie 134 „Kredyty bankowe”, zamiast na koncie 260 „Zobowiązania finansowe”, które zgodnie z obowiązującą uchwałą Zarządu Powiatu w Oławie nr 723/2014 z 25 lutego 2014 r. w sprawie planu kont dla budżetu Powiatu Oławskiego służy do ewidencji zobowiązań zaliczanych do zobowiązań finansowych, z wyjątkiem kredytów bankowych, a w szczególności z tytułu zaciągniętych pożyczek i wyemitowanych instrumentów finansowych (...).

Odsetki od wyemitowanych obligacji na łączną kwotę 111.318 zł (należne za lata 2016-2017) ujęto w ewidencji księgowej 2016 roku. Ujęcie odsetek należnych za 2017 r. pod datą 31 grudnia 2016 r. na koncie 909 i wykazanie ich w bilansie z wykonania budżetu było naruszeniem zasady wyceny zobowiązań, o której mowa w art. 28 ust. 1 pkt 8 powołanej ustawy o rachunkowości.

W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych

Pomimo, że zarówno w SIWZ (dział 6) jak i w ogłoszeniu o zamówieniu (pkt II.5) Zamawiający dla zamówienia podstawowego pn. Poprawa efektywności energetycznej i adaptacja budynku Zespołu Placówek Resocjalizacyjno – Socjoterapeutycznych w Oławie przewidział możliwość udzielania zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., Dz.U. z 2013 r. poz. 907 ze zm. oraz Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.) to szacując wartość ww. zamówienia nie uwzględniono wartości zamówień uzupełniających, co stanowi o naruszeniu art. 32 ust. 3 ustawy Pzp, zgodnie z którym 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, przy

ustalaniu wartości zamówienia uwzględnia się wartość zamówień uzupełniających. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy Pzp podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. Nie uwzględniając wartości zamówień uzupełniających, szacunkowa wartość zamówienia podstawowego została zanizona o kwotę 595.979,68 zł co stanowiło równowartość 141.064,62 euro.

Zamawiający nie zobowiązał Wykonawcy robót dodatkowych realizowanych w ramach zamówienia podstawowego pn. Poprawa efektywności energetycznej i adaptacja budynku Zespołu Placówek Resocjalizacyjno – Socjoterapeutycznych w Oławie aby stosownie do postanowień art. 68 ust. 2 powołanej ustawy Pzp złożył, najpóźniej w dniu zawarcia umowy, oświadczenia o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu.

Wyboru wykonawcy zamówienia publicznego nr IZP.272.28.2016 pn. Wykonanie układu fotowoltaicznego, dla nowobudowanego Powiatowego Centrum Edukacyjno-Rewalidacyjnego z Zespołem Szkół Specjalnych w Oławie, z którym Powiat zawarł umowę nr 177/2016 z 30 sierpnia 2016 r. na kwotę 281.977,50 zł, dokonano w trybie z wolnej ręki, o którym mowa w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy Pzp, pomimo nie wystąpienia przesłanek wskazanych w powołanym przepisie. Uzasadniając wybór tej formy zamówienia Zamawiający wskazał, iż w dacie wszczęcia niniejszego postępowania ww. obiekt znajdował się w trakcie budowy a Wykonawca, powołując się na treść kontraktu, zgodnie z którym do chwili odbioru i przekazania obiektu do użytkowania Zamawiającemu, władztwo na placu budowy spoczywa w rękach Wykonawcy inwestycji Pre-fabrykat Sp.z o.o. z/s w Miłkowie, nie wyraził zgody na udostępnienie będące w trakcie budowy obiektu osobom/podmiotom trzecim, w celu umożliwienia im prowadzenia prac instalacyjnych, objętych przedmiotem niniejszego zamówienia, argumentując powyższe trwającym procesem budowlanym, koniecznością prawidłowej organizacji placu budowy i prac, odpowiedzialnością z tytułu BHP i OC a także ponoszoną przez Niego odpowiedzialnością z tytułu udzielanej Zamawiającemu rękojmi i gwarancji na całość realizowanego zadania. Mając powyższe na uwadze Zamawiający odstępując od podstawowego trybu wyboru Wykonawcy, jakim zgodnie z art. 10 ustawy Pzp jest przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, powołał się jedynie na przesłanki organizacyjne. Zarówno w orzeczeniach administracyjnych (m.in. uchwały Krajowej Izby Odwoławczej: z 2 kwietnia 2010 r. sygn. KIO/KD 20/10 oraz z 4 maja 2017 r. sygn. KIO/KD 15/17) i sądowych (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2010 r. o sygn. akt V SA/Wa 875/10) szeroko wskazano przesłanki stosowania trybu z wolnej ręki zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Pzp. Mając na uwadze okoliczności faktyczne sprawy, Zamawiający nie wykazał spełnienia przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy Pzp, uprawniających do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Tym samym naruszył powołany art. 10 ustawy Pzp jak również zasadę określoną w art. 7 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którą zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości.

Zobowiązania wynikające z 21 faktur na łączną kwotę 91.354,78 zł (dotyczy usługi pn. Dostawa tablic rejestracyjnych pojazdów, na potrzeby Wydziału Komunikacji Starostwa Powiatowego w Oławie, realizowanej na podstawie umowy nr 139/2015 z 1 czerwca 2015 r.) ujęto w ewidencji księgowej na koncie 201/0624 w miesiącu następującym po miesiącu wystawienia faktury, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości. Ujęcie 5 faktur spośród ww. w miesiącu następującym po miesiącu ich wystawienia, na łączną kwotę 13.869,13 zł, spowodowało zaniżenie kwot zobowiązań wykazanych w sprawozdaniach Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych za okresy: od początku roku do 30 września 2015 r. o 60,23 zł, od początku roku do 31 marca 2016 r. o 1.132,98 zł, od początku roku do 30 września 2016 r. o 5,48 zł, od początku roku do 30 czerwca 2017 r. o 228,80 zł oraz od początku roku do 30 września 2017 r. o 12.441,64 zł.

Niedochowanie zasady określonej w art. 20 ust. 1 powołanej ustawy o rachunkowości nastąpiło również w przypadku ujęcia w ewidencji księgowej pod datą 31 grudnia 2015 r. dowodu księgowego OT „Przyjęcie środka trwałego” nr 107/2015 na kwotę 1.648.369,63 zł wystawionego 30 września 2015 r. Opóźnienie w ujęciu ww. zdarzenia w księgach rachunkowych wyniosło 3 miesiące.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponoszą: Starosta Oławski na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych, art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości oraz Skarbnik Powiatu Oławskiego – na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Starostwa.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przekazując powyższe do wiadomości, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie stosownych działań, mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, poprzez realizację następujących wniosków:

1. Wykazywanie w sprawozdaniu rocznym Rb-ST stanu środków na rachunku budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie dowodów bankowych, stosownie do § 22 ust. 1 załącznika nr 36 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. poz. 109).
2. Przestrzeganie przyjętych przez jednostkę zasad (polityki) rachunkowości, w szczególności w zakresie ewidencjonowania operacji gospodarczych na kontach 011 „Środki trwałe”, 013 „Pozostałe środki trwałe”, 072 „Umorzenie pozostałych środków trwałych”, 800 „Fundusz jednostki”, 980 „Plan finansowy wydatków budżetowych” oraz 133 „Rachunek budżetu”,

134 „Kredyty bankowe”, 260 „Zobowiązania finansowe”, 909 „Rozliczenia międzyokresowe” stosownie do sposobu funkcjonowania tych kont.

3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) wykazywania w sprawozdaniach finansowych zdarzeń, w tym operacji gospodarczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy,
 - b) ustalania oddzielnie wartości poszczególnych składników aktywów i pasywów, nie kompensując ze sobą wartości różnych co do rodzaju aktywów i pasywów, stosownie do art. 7 ust. 3 ustawy,
 - c) wprowadzania do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego, w postaci zapisu, wszystkich zdarzeń gospodarczych, które nastąpiły w tym okresie, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy,
 - d) dokonywania wyceny zobowiązań zgodnie z art. 28 ust. 1 pkt 8 ustawy.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy,
 - b) stosowania trybu wyboru wykonawcy zamówienia publicznego przy zachowaniu zasad określonych w art. 10 ustawy,
 - c) szacowania wartości zamówienia zgodnie z zasadami określonymi w art. 32 ust. 1 i ust. 3 ustawy,
 - d) zobowiązania wykonawcy do tego aby najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego złożył, stosownie do art. 68 ust. 2 ustawy, oświadczenie o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekroczy kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, również dokumenty potwierdzające spełnienie tych warunków.

Stosownie do postawień art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby. Zastrzeżenia składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za

pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez jego błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan

Józef Hołyński

Przewodniczący Rady Powiatu Oławskiego