

Wrocław, 3 stycznia 2012 roku

WK.60/423/K-76/11

**Pan
Jan Bronś
Burmistrz
Miasta Oleśnicy**

ul. Rynek-Ratusz
56-400 Oleśnica

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. nr 55, poz. 577 ze zm.), przeprowadziła, w okresie od 15 września do 21 listopada 2011 roku, kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Miasta Oleśnicy. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli, podpisanym 21 listopada 2011 roku i pozostawionym w jednostce.

Ponadto, w ramach kontroli kompleksowej gospodarki finansowej Miasta Oleśnicy, w dniach 7, 14-18 listopada 2011 roku, przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Zespołu Oświaty Samorządowej w Oleśnicy. W oparciu o ustalenia kontroli, ujęte w odrębnym protokole, podpisanym 18 listopada 2011 roku, Izba wystosowała do Kierownika jednostki wystąpienie pokontrolne, które przekazano Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu, którzy przygotowywali dla potrzeb kontroli dokumenty, opracowywali wymagane informacje oraz udzielali niezbędnych wyjaśnień.

Stwierdzone podczas kontroli gospodarki finansowej Miasta Oleśnicy nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie rachunkowości

Zobowiązania z tytułu umowy zlecenia na kwotę 224,26 zł, według stanu na 31 grudnia 2010 roku, zostały ujęte na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, zamiast na koncie 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”, co było niezgodne z zasadami ewidencji, ustalonymi w zarządzeniu nr 413/V/2009 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 28 grudnia 2009 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, z których wynikało, że konto 231 służy do ewidencji rozrachunków z pracownikami jednostki i innymi osobami fizycznymi z tytułu wypłat pieniężnych i świadczeń rzeczowych zaliczonych, zgodnie z odrębnymi przepisami, do wynagrodzeń, a w szczególności należności za pracę wykonywaną na podstawie stosunku pracy, umowy zlecenia, umowy o dzieło, umowy agencyjnej.

W zarządzeniach Burmistrza Miasta Oleśnicy: nr 413/V/2009 z 28 grudnia 2009 roku oraz nr 9/VI/2010 z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości zakres

przedmiotowy należności, od których dokonuje się odpisów aktualizujących należności, został znacznie ograniczony w stosunku do zakresu, wynikającego z art. 35b pkt 2, 3, 4 i 5 ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.). Z uregulowań wewnętrznych wynikało, że „w celu urealnienia wartości aktywów przyjmuje się zasadę, że odpisów aktualizujących należności dokonuje się uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, w stosunku do:

- należności od dłużników postawionych w stan likwidacji lub w stan upadłości – do wysokości należności nieobjętej gwarancją lub innym zabezpieczeniem należności, zgłoszonej likwidatorowi lub sędziemu komisarzowi w postępowaniu upadłościowym,
- należności przeterminowane, zaległość jest przedawniona powyżej 7 lat,
- dysponuje się dokumentami jednoznacznie stwierdzającymi, że pomimo prowadzącego postępowania egzekucyjnego nie ma możliwości ich zaspokojenia w sytuacji, gdy podatnik zmarł i brak jest przeprowadzenia postępowania o nabyciu spadku (akt zgonu dłużnika i nieprzeprowadzone postępowanie spadkowe).”

Z § 8 ust. 1 rozporządzenia z 5 lipca 2010 roku w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 128, poz. 861) wynika, że wartość należności aktualizuje się zgodnie z ustawą o rachunkowości.

Konsekwencją powyższego było niedokonanie odpisu od należności o wartości 109.800 zł, dochodzonej na drodze sądowej i wykazanie jej w pełnej wartości w bilansie Urzędu, jak również dokonanie odpisu na należności podatkowe, w łącznej wysokości 761.446,28 zł; odpis ten nie pokrywał nawet uznanych w wyjaśnieniu złożonym przez Panią Skarbnik należności, które uległy przedawnieniu do 2005 roku, w łącznej wysokości 815.111 zł.

Pomimo, iż według stanu na 31 grudnia 2010 roku na koncie 201-03-92601-6050-19814, stanowiącym rozrachunek z kontrahentem wystąpiła zarówno należność w wysokości 86.975,30 zł jak i zobowiązanie w wysokości 205.780,96 zł, konto to wykazywało per saldo po stronie Ma w wysokości 118.805,66 zł i kwota ta została wykazana w bilansie Urzędu jako zobowiązania z tytułu dostaw i usług. Tymczasem z opisu do konta 201, zawartym w zarządzeniu nr 413/V/2009 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 28 grudnia 2009 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości wynika, że konto 201 może mieć dwa salda: saldo strony Wn oznacza stan należności i roszczeń, a saldo strony Ma oznacza stan zobowiązań. Ponadto od kontrahenta nie uzyskano potwierdzenia salda należności, a zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 2 i ust 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości jednostki przeprowadzają na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzację należności drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu należności oraz wyjaśnienia i rozliczenia ewentualnych różnic (inwentaryzację tą metodą można rozpocząć nie wcześniej niż 3 miesiące przed końcem roku obrotowego a zakończyć do 15 dnia

następnego roku). Uzgodnienia salda dokonano w ramach odpowiedzi na zapytanie z 16 lutego 2011 roku przesłane przez biegłego rewidenta, przeprowadzającego badanie sprawozdania finansowego kontrahenta.

W 2010 i 2011 roku do konta 260 „Zobowiązania finansowe” nie prowadzono, wymaganych przez zarządzenia nr 413/V/2009 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 28 grudnia 2009 roku oraz nr 9/VI/2010 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, ewidencji szczegółowej zapewniającej możliwość ustalenia stanu zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami według tytułów zobowiązań.

W 2011 roku na kontach analitycznych, prowadzonych do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” w zakresie dochodów i wydatków, nie zachowano zasady czystości obrotów, o której mowa w zarządzeniu nr 9/VI/2010 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości. Zgodnie z tą zasadą, w celu wykazania obrotów strony Wn konta 130, w wysokości wykonanych dochodów budżetowych oraz obrotów strony Ma konta 130 w wysokości zrealizowanych wydatków budżetowych do błędnych zapisów, zwrotów nadpłat, korekt wprowadza się dodatkowo techniczny zapis ujemny.

Inwentaryzacja drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji stanu aktywów i pasywów na 31 grudnia 2010 roku została przeprowadzona 15 stycznia 2011 roku. Weryfikacji poddano salda przed dokonaniem ostatecznych zapisów w księgach rachunkowych 2010 roku i w związku z tym wystąpiły różnice między zinwentaryzowanymi składnikami aktywów i pasywów a saldami wykazanymi w bilansie Urzędu. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o rachunkowości inwentaryzacja przeprowadzana jest na ostatni dzień każdego roku obrotowego. Ponadto do kontroli nie przedłożono zestawienia sald inwentaryzowanej grupy aktywów, którego obowiązek sporządzenia wynika z art. 18 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

Inwentaryzacją drogą weryfikacji na 31 grudnia 2008 roku objęto między innymi: budynki i lokale, środki transportu, alarm, system sygnalizacji pożaru, windę, system wczesnego ostrzegania, dekorację świąteczną, kurtyny świetlne, radiotelefon CB radio, GPS, kamerę internetową, namiot reklamowy, radiomagnetofon, sprzęt przeciwpożarowy, łańcuchy z herbem, ściankę wystawową. Tymczasem podstawową metodą przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o rachunkowości, jest inwentaryzacja dokonana metodą spisu z natury, polegająca na spisaniu ilości z natury inwentaryzowanych składników. Ustawa o rachunkowości (w zakresie składników ujętych na kontach 011 i 013) jedynie w przypadku środków trwałych, do których dostęp jest znacznie utrudniony, gruntów oraz praw zakwalifikowanych do nieruchomości oraz innych składników jeżeli przeprowadzenie ich spisu z natury z przyczyn uzasadnionych nie było możliwe daje możliwość przeprowadzenia ich inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji wartości tych składników.

W zakresie dochodów budżetowych

Wykazane w deklaracjach podatkowych na 2010 rok przez 3 podatników podatku od środków transportowych, na 6 objętych kontrolą, dane dotyczące posiadanych przez nich pojazdów, uniemożliwiały zweryfikowanie z uchwałą Rady Miasta prawidłowości zastosowanych przez nich stawek podatkowych na dany rok. Zgodnie z art. 272. pkt 2 i 3 oraz art. 274 §1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.) Organy podatkowe pierwszej instancji, dokonują czynności sprawdzających, mających na celu stwierdzenie formalnej poprawności dokumentów (złożonych deklaracji); ustalenie stanu faktycznego w zakresie niezbędnym do stwierdzenia zgodności z przedstawionymi dokumentami; a w razie stwierdzenia, że deklaracja zawiera oczywiste omyłki bądź, że wypełniono ją niezgodnie z ustalonymi wymaganiami, organ podatkowy w zależności od charakteru i zakresu uchybień zwraca się do składającego deklarację o jej skorygowanie oraz złożenie niezbędnych wyjaśnień, wskazując przyczyny, z powodu, których informacje zawarte w deklaracji podaje się w wątpliwość. W trakcie kontroli, w dniu 19 października 2011 roku dokonano korekty deklaracji z urzędu.

Według stanu na dzień 31 marca 2010 roku łączna kwota nadpłat w podatku od nieruchomości od osób fizycznych wynosiła 39.434,24 zł, natomiast na dzień 31 marca 2011 roku 451.433,09 zł. Wysoka kwota nadpłat w 2011 roku, w porównaniu z rokiem 2010, wynikała z zaksięgowania przypisu podatku na kontach podatników po 31 marca 2011 roku tj. po zakończeniu danego okresu sprawozdawczego, co w konsekwencji spowodowało powstanie na kontach podatników, którzy uregulowali swoje zobowiązania podatkowe, nadpłat, niezgodnych ze stanem rzeczywistym. Opóźnienie w ewidencji przypisów podatku od nieruchomości na kartach kontowych podatników skutkowało również wykazaniem w sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego sporządzanym za okres od 1 stycznia do 31 marca 2011 roku zawyżonych nadpłat. Powyższe naruszało przepisy art. 20 ust.1 ustawy o rachunkowości, w myśl których, do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Nie prowadzono ewidencji księgowej na koncie 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, co było niezgodne z załącznikiem nr 3 do Zarządzenia nr 9/VI/2010 Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 15 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, w którym zapisano, że „konto 226 służy do ewidencji długoterminowych należności lub długoterminowych rozliczeń z budżetem”. W trakcie kontroli założono konto 226 i ujęto na nim długoterminowe należności w kwocie 155.981,46 zł, zgodnie z przyjętymi zasadami (polityką) rachunkowości.

W przypadku 3 podatników, których zaległości podatkowe wynikały z niezapłaconych zobowiązań za lata 1999-2002 w łącznej wysokości 212.889,88 zł, nie skorzystano z przysługującej, stosownie do art. 34 § 1 i art. 41 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), możliwości zabezpieczenia zaległości wpisami na hipotekę, czy zastawem skarbowym (środki egzekucyjne powodujące przerwanie biegu przedawnienia). Ponadto do 2011 roku nie korzystano z możliwości zabezpieczenia zaległości

podatkowych wpisami na hipotekę, a w 2011 roku dokonano dwóch wpisów. Zgodnie z art. 70 § 1 i art. 70 § 8 ustawy Ordynacja podatkowa zobowiązanie podatkowe przedawnia się z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku, nie ulegają przedawnieniu zobowiązania podatkowe zabezpieczone hipoteką bądź zastawem skarbowym (jednakże po upływie terminu przedawnienia zobowiązania te mogą być egzekwowane tylko z przedmiotu hipoteki lub zastawu).

W zakresie udzielania zamówień publicznych

Wykluczono konsorcjum Berger Bau Polska Sp. z o.o. Berger Bau GmbH z przetargu nieograniczonego na zadanie pn. „Budowa kompleksu sportowo-rekreacyjnego w Oleśnicy – lodowiska z funkcją kortów, zapleczem socjalnym i fitness oraz przebudowa i rozbudowa basenu z zagospodarowaniem terenu nr sprawy: ZP/PN/13/2009” odrzucając jego ofertę. W piśmie AB.1.3411.13-112/2009 z 11 sierpnia 2009 roku wezwano konsorcjum do uzupełnienia dokumentów, potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, w tym uzupełnienie wykazu sprzętu i narzędzi jakimi miał dysponować wykonawca do wykonania zadania. Według zamawiającego z dołączonego wykazu sprzętu i narzędzi nie można było jednoznacznie stwierdzić czy wykonawca dysponuje sprzętem tj. wymaganym w SIWZ żurawiem samochodowym, koparką gaśnicową, walcem statycznym samojezdnym, wózkiem widłowym spalinowym, agregatem tynkarskim niezbędnymi do wykonania zamówienia. Konsorcjum na stronie 247 złożonej oferty w wykazie sprzętu i narzędzi – wskazało, że posiada dźwig RH6, który spełnia parametry żurawia samochodowego, wykazało spycharkę Komatsu D 31, Koparki kołowe Liebherr A311, betonmieszarki, zacieraczki betonowe łącznie 38 pozycji różnych maszyn i urządzeń. W odpowiedzi na wyjaśnienie uzupełniono dokumenty o decyzję o nadaniu uprawnień budowlanych, zaświadczenie o przynależności do Izby Inżynierów Budownictwa. Tymczasem zamawiający stwierdził, że oferent nie uzupełnił wykazu sprzętu jakim dysponuje wykonawca, co obliguje go do zatrzymania wadium. W trakcie postępowania oferta konsorcjum została odrzucona. Powyższe było niezgodne z obowiązującym w poprzednim stanie prawnym art. 24 ust. 2 pkt 3 ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 roku nr 223, poz. 1655 ze zm.) z którego wynika, że z postępowania o udzielenie zamówienia wyklucza się tych wykonawców, którzy nie złożyli oświadczenia o spełnianiu warunków udziału w postępowaniu lub dokumentów potwierdzających spełnianie warunków lub złożone dokumenty zawierają błędy. Ponadto, pomimo niezwrócenia oferentowi bankowej gwarancji wadialnej na kwotę 808.200 zł trzykrotnie aneksowanej ważnej do 30 czerwca 2010 roku nie skorzystano z możliwości jej spieniężenia. Następnie jednak wystąpiono 22 marca 2011 roku do Sądu Okręgowego we Wrocławiu z powództwem przeciwko konsorcjum o wypłacenie wadium (sygn. Akt 112/11BM).

W dokumentacji dotyczącej postępowania o zamówienie publiczne na zadanie „Sprzedaż gruntów włączonych do Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w imieniu Miasta Oleśnicy”, prowadzonym w trybie z wolnej ręki, brak było pisma dokumentującego obowiązek powiadomienia

przez Zamawiającego Prezesa Zamówień Publicznych o zastosowaniu takiego trybu udzielenia zamówienia. Z art. 67 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 roku (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.) wynika, że jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, od których jest uzależniony obowiązek przekazywania Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich ogłoszeń o zamówieniach na dostawy lub usługi, zamawiający w terminie 3 dni od wszczęcia postępowania zawiadamia Prezesa Urzędu o jego wszczęciu, podając uzasadnienie faktyczne i prawne zastosowania trybu udzielenia zamówienia.

WNIOSKI POKONTROLNE

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

1. Przestrzeganie zarządzenia nr 9/VI/2010 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości, a zwłaszcza w zakresie:
 - a) ewidencjonowania zobowiązań z tytułu umów zleceń na koncie 231 „Rozrachunki z tytułu wynagrodzeń”,
 - b) w przypadku wystąpienia zobowiązań i należności od jednego kontrahenta wykazywania na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” salda Wn i salda Ma,
 - c) zachowania na koncie 130 „Rachunek bieżący jednostki” czystości obrotów,
 - d) prowadzenia ewidencji szczegółowej do konta 260 „Zobowiązania finansowe” zapewniającej możliwość ustalenia stanu zobowiązań z poszczególnymi kontrahentami według tytułów zobowiązań.
2. Dostosowanie zasad dokonywania odpisów aktualizujących należności zawartych w zarządzeniu nr 9/VI/2010 Burmistrza Miasta Oleśnicy z 15 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia zasad (polityki) rachunkowości do przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity: Dz. U z 2009 roku nr 152, poz. 1223 ze zm.), a zwłaszcza w zakresie:
 - a) inwentaryzowania należności od kontrahentów drogą potwierdzenia salda, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy,
 - b) przeprowadzanie inwentaryzacji drogą porównania danych ksiąg rachunkowych z odpowiednimi dokumentami i weryfikacji stanu aktywów i pasywów na ostatni dzień każdego roku obrotowego, stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy,

- c) przeprowadzanie inwentaryzacji środków trwałych i pozostałych środków trwałych, dla których ustawa nie przewiduje innej metody, drogą spisu z natury, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy.
 - d) ewidencjonowanie zdarzeń w księgach rachunkowych w okresach sprawozdawczych, w których zdarzenia te nastąpiły, stosownie do art. 20 ust.1 ustawy.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 roku nr 8, poz. 60 ze zm.), a zwłaszcza w zakresie:
- a) w celu uniknięcia przedawnienia zaległości podatkowych korzystania z możliwości ich zabezpieczenia wpisami na hipotekę bądź zastawem skarbowym - stosownie do art. 34 § 1 i art. 41 § 1 ustawy,
 - b) przeprowadzania czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272. pkt 2 i 3 oraz art. 274 §1 ustawy.
5. Przestrzeganie ustawy z 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 roku nr 113, poz. 759 ze zm.), a w szczególności art. 24 ust. 2 pkt. 4 w zakresie prawidłowości wykluczania wykonawców niespełniających warunków uczestnictwa w postępowaniu.
6. Poinformowanie Izby o wynikach postępowania w sprawie udokumentowanie faktu powiadomienia Prezesa Zamówień Publicznych o zastosowaniu trybu z wolnej ręki o którym mowa w art. 67 ust 2 ustawy Prawo zamówień publicznych przy przeprowadzeniu postępowania o zamówienie publiczne na zadanie „Sprzedaż gruntów włączonych do Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej w imieniu Miasta Oleśnicy”.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, zgodnie z przepisem art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub 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:
Pan
Ryszard Zelinka
Przewodniczący Rady
Miasta Oleśnicy