

WK.WR.40.10.2016.302

**Pan  
Piotr Łyżwa  
Burmistrz Miasta Bielawa  
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 (Dz.U. z 2016 r., poz. 561), przeprowadziła w okresie od dnia 13 stycznia 2016 r. do dnia 31 marca 2016 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej gminy Bielawa. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2016 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W okresie od dnia 9 do 17 marca 2016 r., przeprowadzono również kontrolę gospodarki finansowej Zespołu Ośrodków Wsparcia w Bielawie. W oparciu o odrębny protokół dotyczący tej kontroli, do kierownika jednostki wystosowano wystąpienie pokontrolne, przekazane Panu Burmistrzowi do wiadomości.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Urzędu, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali, na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Kontrola przeprowadzona w Urzędzie Miejskim w Bielawie wykazała, poza potwierdzeniem prawidłowości wykonywanych zadań, uchybienia i nieprawidłowości spowodowane między innymi błędną interpretacją przepisów prawa i niedostateczną starannością w ich przestrzeganiu oraz niewystarczającym przestrzeganiu uregulowań wewnętrznych. Nieprawidłowości wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień:

#### **W zakresie księgowości**

W kontrolowanych dowodach księgowych Urzędu Miejskiego z miesięcy grudzień 2013 r., styczeń 2014 r. i grudzień 2014 r. 52 dowody księgowe oraz 1 dowód PT z listopada 2014 r. nie były oznaczone co do sposobu ujęcia ich w księgach rachunkowych, czym nie spełniono wymogów zawartych w § 8 ust. 24 pkt 7 załącznika nr 6 do zarządzenia nr 186/12 Burmistrza Miasta Bielawa

z dnia 18 lipca 2012 r. w sprawie polityki rachunkowości obowiązującej w Gminie i Urzędzie Miejskim w Bielawie. Dowody PK – polecenie księgowania (149 szt. na 152 skontrolowane) nie zawierały stwierdzenia sprawdzenia ani nie zostały zatwierdzone przez upoważnioną osobę, wbrew zapisom § 5 pkt 1 i 10 załącznika nr 5 do Zarządzenia nr 186/12. Obowiązek dekretowania dowodów księgowych, a także sprawdzania dowodów księgowych oraz potwierdzania wykonania tych czynności poprzez złożenie podpisu osób odpowiedzialnych wynika z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

### **W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych**

We wszystkich 8 kontrolowanych przypadkach koszty remontów części wspólnych nieruchomości, których Miasto jest współwłaścicielem dokonywane były w oparciu o informacje dotyczące metrów kwadratowych pomieszczeń będących w posiadaniu poszczególnych współwłaścicieli nieruchomości. W związku z powyższym koszty remontów należne Miastu płacone były w wysokościach innych niż wynika to z jej udziałów w przedmiotowych nieruchomościach (ustalonych na podstawie informacji z rejestru gruntów). Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.), za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota mieszkaniowa bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu, w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości. Powyższe wskazuje na niedostateczną kontrolę zarządczą stanowiącą ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, o której mowa w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) oraz naruszenie przepisów art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki powinny być dokonywane zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

Nie ujęto w okresie sprawozdawczym na kontach zespołu 4 „Koszty według rodzaju i ich rozliczenie” zdarzenia dotyczącego II raty polisy ubezpieczeniowej nr 436000041937 w kwocie 21.128,26 zł płatnej do dnia 5 grudnia 2014 r. Przedmiotowe zdarzenie zostało ujęte w księgach rachunkowych po stronie kosztów w dacie zapłaty dokumentem PK/0004 z dnia 9 stycznia 2015 r. Powyższe stanowi naruszenie art. 20 ust. 1 w związku z art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.) zgodnie z którymi do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty. Nie ujęcie w księgach zobowiązania wynikającego ww. zdarzenia skutkowało nie wykazaniem w sprawozdaniach Rb-28S oraz Rb-Z zobowiązania wymagalnego wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w kwocie 21.128,26 zł. Nie naliczono odsetek z tytułu nieterminowego regulowania zobowiązań.

Zaciągnięte przez jednostkę zobowiązania w łącznej kwocie 63.818,93 zł wynikające z wystawionych 3 polis ubezpieczeniowych były regulowane z opóźnieniem wynoszącym od 13 do 35

dni. Regulowanie zobowiązań po terminie narusza postanowienia art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.) zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być wykonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Burmistrz Bielawy zarządzeniem nr 271/14 z dnia 3 grudnia 2014 r. zmienił treść ogłoszenia o otwartym konkursie na realizację zadań publicznych w zakresie ochrony zwierząt w 2015 r. wyznaczając termin do złożenia ofert do dnia 24 grudnia 2014 r. Publikacji przedmiotowego ogłoszenia dokonano w dniu 9 grudnia 2014 r. Wyznaczony termin składania ofert liczony od dnia publikacji wynosił 15 dni. Powyższe narusza postanowienia art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1118 ze zm.), który stanowi, że „(...) termin do składania ofert nie może być krótszy niż 21 dni od dnia ukazania się ostatniego ogłoszenia (...)”.

Nie podano do publicznej wiadomości poprzez publikację na stronie BIP Urzędu wyników otwartego konkursu na realizację zadań publicznych w zakresie ochrony zwierząt w 2015 r., czym naruszono postanowienia art. 15 ust. 2j ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którym wyniki otwartego konkursu ofert ogłasza się niezwłocznie po wyborze oferty w sposób określony w art. 13 ust. 3. W myśl przepisu art. 13 ust. 3 przedmiotowej ustawy (...) ogłasza się: w Biuletynie Informacji Publicznej; w siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym do zamieszczania ogłoszeń; na stronie internetowej organu administracji publicznej.

W 4 przypadkach na 5 objętych kontrolą zamówień publicznych ogłoszenia o udzieleniu zamówień publicznych opublikowano w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminach od 14 do 46 dni po podpisaniu umowy z wykonawcą, czym naruszono zasadę, wynikającą z art. 95 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), która stanowi, że zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Umowa nr 74/2014 z dnia 12 listopada 2014 r. na realizację zadania pn. „*Wymiana stolarki okiennej Urzędu Miejskiego Bielawy ul. Piastowska 1*” oraz aneks do przedmiotowej umowy z dnia 3 grudnia 2014 r. nie zawierały kontrasygnaty Skarbnika Miasta, co było niezgodne z przepisami art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), które stanowią, że jeżeli czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań pieniężnych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata Skarbnika Gminy.

W dniu 3 grudnia 2014 r. strony umowy nr 74/2014 z dnia 12 listopada 2014 r. na realizację zadania pn. „*Wymiana stolarki okiennej Urzędu Miejskiego Bielawy ul. Piastowska 1*” podpisały aneks nr 1/2014, zmieniając umowny termin realizacji przedmiotowego zadania z 7 do 11 tygodni od daty podpisania umowy, pomimo tego, że zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu jak również w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz nie określił warunków takiej zmiany. Powyższe stanowi naruszenie art. 144 ust.1 ustawy Prawo zamówień

publicznych, stosownie do którego zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

Wartość zamówienia publicznego dotyczącego realizacji zadania pn. „*Ekomodernizacja budynku Urzędu Miejskiego w Bielawie zlokalizowanego przy ul. Piastowskiej 1*”, ogłoszenie o zamówieniu – roboty budowlane zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych pod nr 61031 – 2015 w dniu 29 kwietnia 2015 r., została ustalona w oparciu o kosztorys inwestorski z dnia „*data opracowania listopad 2013*”. Ustalenie wartości zamówienia w oparciu o przedmiotowy kosztorys inwestorski stanowi naruszenie art. 33 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Zgodnie z ww. przepisami wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzanego na etapie opracowania dokumentacji projektowej albo na podstawie planowanych kosztów robót budowlanych określonych w programie funkcjonalno-użytkowym, jeżeli przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, przy czym ustalenie wartości zamówienia dokonuje się (...) nie wcześniej niż 6 miesięcy przed dniem wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia, jeżeli przedmiotem zamówienia są roboty budowlane.

Wykonując czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego dotyczącego realizacji zadania pn. „*Ekomodernizacja budynku Urzędu Miejskiego w Bielawie zlokalizowanego przy ul. Piastowskiej 1*”, nie odrzucono oferty która nie spełniała warunków przetargu określonych w SIWZ, czym naruszono postanowienia art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający odrzuca ofertę, jeżeli jej treść nie odpowiada treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (...).

W dniu 29 lipca 2015 r. strony umowy nr 18/2015 z dnia 10 czerwca 2015 r. na realizację zadania pn. „*Ekomodernizacja budynku Urzędu Miejskiego w Bielawie zlokalizowanego przy ul. Piastowskiej 1*” podpisały aneks nr 2, zmieniając warunki płatności z tytułu realizacji przedmiotowego zamówienia, pomimo tego, zamawiający nie przewidział możliwości dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu jak również w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz nie określił warunków takiej zmiany. Powyższe stanowi naruszenie art. 144 ust.1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi że zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany.

### **W zakresie gospodarki mieniem komunalnym**

Rada Miejska Bielawy nie podjęła uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty adiacenckiej, pomimo obowiązku wynikającego z art. 98a ust. 1 (w związku z art. 107) oraz art. 146

ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.; Dz.U. z 2014 r., poz. 518 ze zm.; Dz.U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.), zgodnie z którymi wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala Rada Gminy w drodze uchwały. Burmistrz Bielawy nie przedłożył Radzie Miejskiej projektu uchwały w przedmiotowej sprawie, mimo obowiązku wynikającego z art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.; Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm., Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 446).

W wyniku realizacji zadania inwestycyjnego pn. „Budowa drogi gminnej prowadzącej do zdegradowanych terenów po zlikwidowanych zakładach włókienniczych w Bielawie” przyjęto na stan środków trwałych (konto 011) jako odrębne obiekty – „chodnik z kostki betonowej” (dowód OT nr 81/IZP/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. na kwotę 156.956,70 zł) oraz „kanalizacja deszczowa z rur PVC (...)” (dowód OT nr 82/IZP/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. na kwotę 361.000,34 zł). Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości przez środek trwały rozumie się rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Chodnik i kanalizacja wraz z drogą stanowią całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym na podstawie art. 4 pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 260 ze zm.; obecnie Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.). Ponadto w myśl Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 43, poz. 430 ze zm., obecnie Dz.U. z 2016 r., poz. 124) chodnik i kanalizacja deszczowa stanowią urządzenia drogowe i są jej integralnymi elementami.

Osobami odpowiedzialnymi za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości są Burmistrz Miasta Bielawa na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 ustawy z 29 września o rachunkowości, Skarbnik Miasta na podstawie art. 54 ust. 1 w/w ustawy oraz pracownicy merytoryczni Urzędu Miejskiego zgodnie z zakresami czynności.

#### **WNIOSKI POKONTROLNE**

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

1. Rozliczanie kosztów remontów części wspólnych nieruchomości, których Miasto jest współwłaścicielem w oparciu o przepis art. 17 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r., poz. 1892), zgodnie z którym za zobowiązania dotyczące nieruchomości wspólnej odpowiada wspólnota mieszkaniowa bez ograniczeń, a każdy właściciel lokalu, w części odpowiadającej jego udziałowi w tej nieruchomości.
2. Regulowanie zobowiązań w terminach płatności zgodnie z przepisem art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
3. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), w szczególności w zakresie:
  - a) ujmowania w okresie sprawozdawczym wszystkich zdarzeń które w nim wystąpiły, stosownie do postanowień art. 20 ust. 1 ustawy,
  - b) ewidencjonowania na koncie 011 „Środki trwałe” kompletnych środków trwałych, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2016 r., poz. 239 ze zm.), w szczególności w zakresie:
  - a) zachowania 21 dniowego terminu do składania ofert na realizację zadania publicznego zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy,
  - b) podawania do publicznej wiadomości wyników otwartego konkursu na realizację zadań publicznych w zakresie ochrony zwierząt w 2015 r., w sposób i na zasadach określonych w art. 15 ust. 2j ustawy.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r., poz. 2164), w szczególności:
  - a) publikowanie ogłoszeń o udzieleniu zamówień publicznych w Biuletynie Zamówień Publicznych na zasadach wynikających z art. 95 ustawy,
  - b) dokonywanie zmian w zawartych umowach na zasadach określonych w art. 144 ust. 1 ustawy,
  - c) ustalanie wartości zamówienia na zasadach określonych w art. 33 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 35 ust. 1 ustawy,
  - d) odrzucanie ofert nie spełniających wymogów SIWZ zgodnie z postanowieniami art. 89 ustawy.
6. Wypełnianie przez Skarbnika Gminy obowiązku zamieszczania kontrasygnaty we wszystkich dokumentach powodujących powstanie zobowiązań finansowych po stronie Gminy, zgodnie z art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446).
7. Sporządzenie i przedłożenie Radzie Miejskiej Bielawy projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty adiacenckiej, stosownie do przepisów art. 30 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r., poz. 446) w związku z art. 98a ust. 1

oraz art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).

8. Przestrzeganie zasad (polityki) rachunkowości ustalonej w jednostce, w zakresie prawidłowego sporządzania dowodów księgowych, tak by spełniały one przesłanki wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

**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 dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, o wykonaniu wniosków lub przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego za pośrednictwem Prezesa Izby. Podstawa zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.**

Do wiadomości:

Pan

Zbigniew Dragan

Przewodniczący Rady Miejskiej Bielawy