

Łódź, dnia 8 lutego 2016 roku

Pan
Wacław Adamczyk
Burmistrz Białej Rawskiej

WK – 602/19/2016

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) informuję, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Urzędzie Miasta i Gminy w Białej Rawskiej¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z lat 2013 - 2014 roku oraz z I półrocza 2015 roku, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia jednostki; sporządzania sprawozdań finansowych; realizacji dochodów z podatków; realizacji dochodów z majątku; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały z nieprzestrzegania obowiązujących przepisów oraz naruszenia procedur wewnętrznej kontroli finansowej. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I.

W zakresie spraw organizacyjnych i funkcjonowania kontroli wewnętrznej

1. W wyniku analizy Statutu zakładu budżetowego – Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Żurawi, przyjętego uchwałą nr XXXII/238/09 Rady Miejskiej Biała Rawska z dnia 12 marca 2009 roku w sprawie uchwalenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 14 września – 2 grudnia 2015 roku. Protokół podpisano w dniu 22 grudnia 2015 roku.

w Żurawi, kontrolujące ustaliły, że w rozdziale II § 3 ust. 2 Statutu określono przedmiot działalności tej jednostki, który obejmował w części zakres zadań wykraczający poza sferę zadań publicznych, które mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe, wskazaną w art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

2. W treści uregulowań wewnętrznych dotyczących kontroli zarządczej określono:

- w zarządzeniu nr 94/2013 Burmistrza Białej Rawskiej z dnia 31 grudnia 2013 roku w sprawie wprowadzenia regulaminu fakturowania w Gminie Biała Rawska, że ma on zastosowanie do samorządowych instytucji kultury, samorządowego zakładu budżetowego oraz jednostek budżetowych,
- w zarządzeniu nr 46 A/2014 Burmistrza Białej Rawskiej z dnia 9 czerwca 2014 roku dotyczącym zasad zarządzania ryzykiem, że mają one zastosowanie do zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miasta i Gminy w Białej Rawskiej i w gminnych jednostkach organizacyjnych,

co nie było zgodne z uregulowaniami art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, które określają, że zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki sektora finansów publicznych (np. dyrektora instytucji kultury).

3. Stwierdzono przypadki nieprzestrzegania obowiązujących w Urzędzie Miasta i Gminy w Białej Rawskiej uregulowań wewnętrznych w zakresie kontroli zarządczej (w tym finansowej), tj.:

- nieterminowo dokonano zwrotu zabezpieczenia należytego wykonania umowy wniesionego w pieniądzu. Kwotę 10.448,49 zł, stanowiącą zwrot 70% zabezpieczenia należytego wykonania umowy nr 32/RG/2014 z dnia 22 sierpnia 2014 roku, zawartej z Przedsiębiorstwem P.P.H.U. „SINBUD” Piotr Siniarski, na realizację zadania pn. „Wykonanie nawierzchni z kostki betonowej na chodnikach na osiedlu Polan wzdłuż ulic: Klonowa, Kwiatowa, Lipowa i Tulipanowa; wzdłuż ulicy Wiejskiej i Wojska Polskiego oraz na zatoce parkingowej przy ulicy Mickiewicza w Białej Rawskiej”, należało zwrócić w ciągu 30 dni od dnia podpisania protokołu odbioru końcowego. Protokół odbioru robót sporządzono w dniu 28 października 2014 roku, wobec czego termin zwrotu kwoty 10.448,49 zł upływał w dniu 27 listopada 2014 roku, zaś jej zwrotu dokonano w dniu 9 grudnia 2014 roku. Powyższe było niezgodne z procedurami kontroli finansowej wynikającymi z zarządzenia nr 40/2003 Burmistrza Miasta i Gminy Biała Rawska z dnia 30 lipca 2003 roku w sprawie zasad obiegu dokumentów finansowo-księgowych w Urzędzie Miasta i Gminy Biała Rawska ze zmianą wynikającą z zarządzenia nr 54/2007 z dnia 27 czerwca 2007 roku,
- oryginałów gwarancji bankowych, gwarancji ubezpieczeniowych oraz poręczeń wekslowych złożonych z tytułu zabezpieczenia należytego wykonania robót inwestycyjnych nie przechowywano w kasie Urzędu Miasta i Gminy, co było wymagane przez § 7 pkt 6 *Instrukcji kasowej, wprowadzonej zarządzeniem nr 37/2007 Burmistrza Białej Rawskiej z dnia 21 maja 2007*

roku w sprawie zatwierdzenia Instrukcji kasowej w Urzędzie Miasta i Gminy Biała Rawska,

- delegacje dotyczące wyjazdów służbowych Burmistrza Miasta i Gminy Biała Rawska zostały złożone bez wskazania daty ich przedłożenia, podczas gdy data dokonania weryfikacji, akceptacji i zatwierdzenia wydatku wskazywała na ich rozliczenie w terminach niezgodnych z postanowieniami *Dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie Miasta i Gminy Biała Rawska*, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 40/2003 Burmistrza Miasta i Gminy Biała Rawska z dnia 30 lipca 2003 roku, w których w § 24 pkt 2 określono, że rozliczenie delegacji służbowych pracowników winien przedłożyć w Wydziale Finansów i Analiz w terminie 7 dni od dnia powrotu z wyjazdu służbowego,
 - nie dotrzymano terminu rozliczenia zaliczki pobranej w dniu 20 marca 2014 roku (raport kasowy 2380) w kwocie 3.500,00 zł, rozliczonej w dniu 31 marca 2014 roku. Zgodnie z § 12 ust. 2 pkt 1 *Dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości w Urzędzie Miasta i Gminy Biała Rawska*, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 40/2003 Burmistrza Miasta i Gminy Biała Rawska z dnia 30 lipca 2003 roku - termin rozliczenia zaliczek jednorazowych określono na 10 dni od daty pobrania. Jednocześnie w § 5 pkt 8 *Instrukcji kasowej*, stanowiącej załącznik do zarządzenia nr 37/2007 Burmistrza Białej Rawskiej z dnia 21 maja 2007 roku, ustalono siedmiodniowy, od daty pobrania, termin rozliczenia zaliczki.
4. Analiza dokumentacji dotyczącej inwentaryzacji przeprowadzonej według stanu na 31 grudnia 2013 roku, zgodnie z zarządzeniem nr 69/2013 Burmistrza Białej Rawskiej z dnia 18 listopada 2013 roku w sprawie przeprowadzenia inwentaryzacji, wykazała, że w księdze druków ścisłego zarachowania dokonano zapisów dotyczących pobrania przez przewodniczących zespołów spisowych druków arkuszy spisu z natury od numeru 1 do numeru 90 oraz potwierdzających dokonanie zwrotu arkuszy o numerach: 77, 87, 88, 89 i 90. Powyższe nie było zgodne z dokonanymi przez kontrolujące ustaleniami, z których wynikało, że arkusze o numerach 87, 88 zostały wykorzystane do dokonania spisu środków trwałych poza ewidencją (konto 013) oraz środków trwałych na wyposażeniu (arkusz 90 i 89) w Urzędzie. Powyższe wskazuje na nieprzestrzeganie obowiązujących uregulowań w zakresie kontroli zarządczej określonych zarządzeniem nr 16/2008 z dnia 29 lutego 2008 roku w sprawie wprowadzenia *Instrukcji określającej zasady ewidencji i kontroli druków ścisłego zarachowania w Urzędzie Miasta*.
 5. Udzielając zamówienia na pełnienie funkcji inspektora nadzoru budowlanego, przy wartości zamówienia poniżej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 2164 ze zm.), dla zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²) oraz dla zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²) - jednostka nie przeprowadziła rozeznania rynku w ramach zbadania konkurencyjności oferowanych usług i zwróciła się do jednego podmiotu, nie mając pewności czy zaproponowana oferta będzie oszczędna i konkurencyjna

w stosunku do usług świadczonych przez podmioty funkcjonujące na lokalnym rynku usług. Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań; w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Niedokonanie rozeznania rynku w przedmiotowym zakresie było naruszało wymogi wynikające z zarządzenia nr 25/2014 Burmistrza Białej Rawskiej z dnia 18 kwietnia 2014 roku w sprawie wprowadzenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych kwoty 30 000 euro. W zarządzeniu ustalono, że: *„dla zamówień publicznych, których szacunkowa wartość przekracza wyrażoną w złotych równowartość 6.500,00 euro – zamówienia realizowane będą na podstawie najkorzystniejszej oferty wybranej przez zamawiającego po uprzednim skierowaniu zapytania ofertowego do 3-5 wykonawców”.*

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że wpływ części oświatowej subwencji ogólnej w grudniu 2013 roku na rok 2014, w kwocie 685.167,00 zł (wb nr 268 z dnia 20 grudnia 2013 roku), zaewidencjonowano na kontach Wn 130, Ma 221/106 i Wn 221/106 Ma 720 - na podstawie polecenia księgowania z dnia 20 grudnia 2013 roku oraz Wn 133, Ma 224-5. Na podstawie sprawozdania Urzędu, powyższy dochód zaewidencjonowano na koncie 901, a poleceniem księgowania z dnia 31 grudnia 2013 roku dokonano wyksięgowania przekazanej subwencji - zapis czerwony na kontach organu Wn 133, Ma 901 i zaewidencjonowano ww. kwotę na kontach organu Wn 133, Ma 909. Poleceniem księgowania z dnia 2 stycznia 2014 roku kwotę subwencji przyjęto na dochody roku 2014, poprzez dokonanie zapisu na kontach Wn 909, Ma 901/1. Część oświatową subwencji ogólnej na 2015 rok w kwocie 733.573,00 zł, której wpływ na podstawie wyciągu bankowego nr 281 z dnia 22 grudnia 2014 roku, zaewidencjonowany został na kontach jednostki Wn 130 Ma 221/106 i Wn 221/106 Ma 720 oraz kontach organu: Wn 133, Ma 224-5, na podstawie sprawozdania Rb-27S Urzędu ujęto na koncie 901. Subwencję wyksięgowano z konta 901 poprzez zapis czerwony Wn 133, Ma 901 i zaewidencjonowano Wn 133, Ma 909. Przekazania na dochody roku 2015 dokonano na podstawie polecenia księgowania z dnia 31 stycznia 2015 roku, poprzez zapis w ewidencji księgowej na kontach: Wn 909 Ma 901-1 z datą 31 stycznia 2015 roku. Powyższy sposób zaewidencjonowania subwencji oświatowej (jako dochód roku bieżącego) przeznaczonej do wykorzystania w kolejnym roku budżetowym nie był zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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 (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 289) oraz postanowieniami zarządzenia nr 30/2011 Burmistrza Miasta i Gminy Biała Rawska z dnia 24 maja 2011 roku w sprawie wprowadzenia Zakładowego Planu Kont Urzędu Miasta i Gminy Biała Rawska oraz szczególnych zasad prowadzenia rachunkowości dla budżetu Miasta i Gminy Biała Rawska ze zmianami. W odniesieniu do zasad funkcjonowania konta 133 przedmiotowe regulacje określały, że służy ono do ewidencji operacji pieniężnych dokonywanych na bankowych rachunkach budżetu, a zapisów na koncie 133 dokonuje się wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych. Na stronie Wn konta 133 ujmuje się wpływy środków pieniężnych na rachunek budżetu. Do ewidencji dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego służy konto 901 - "Dochody budżetu", a na jego stronie Ma ujmuje się dochody budżetu na podstawie sprawozdań budżetowych jednostek budżetowych (w korespondencji z kontem 222), na podstawie sprawozdań innych organów w zakresie dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego (w korespondencji z kontem 224), z tytułu rozrachunków z innymi budżetami za dany rok budżetowy (w korespondencji z kontem 224), z innych tytułów, w szczególności subwencje i dotacje (w korespondencji z kontem 133), a także środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi (w korespondencji z kontem 133), pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, w korespondencji z kontem 133. Wobec faktu, że operacja dotyczyła subwencji oświatowej przeznaczonej do wykorzystania w kolejnym roku budżetowym, powyższa operacja winna być zaewidencjonowana na kontach Wn 133 Ma 909 i przebiegowana na dochody budżetu w roku następnym Wn 909, Ma 901.

2. Analiza dokumentacji dotyczącej wypłacania i rozliczania zaliczek na poczet bieżących wydatków wykazała, że pobranie zaliczki ewidencjonowano Wn 234, Ma 101, rozliczenie wydatków poniesionych z zaliczki - Wn 409, Ma 234 - ze stosowną klasyfikacją budżetową, a zwrot jej niewykorzystanej części zapisem ze znakiem ujemnym Wn 234, Ma 130. Powyższy sposób zaewidencjonowania zwrotu niewykorzystanej części zaliczki był sprzeczny z zapisami obowiązującej polityki rachunkowości oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów 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 zgodnie z którymi - na stronie Ma konta 234 ujmuje się w szczególności rozliczone zaliczki i zwroty środków pieniężnych. Operacja zwrotu zaliczki za pośrednictwem kasy winna być ewidencjonowana w urządzeniach księgowych Urzędu na kontach: Wn 101, Ma 234 - wpływ gotówki do kasy, Wn 141, Ma 101 - odprowadzenie środków pieniężnych z kasy na rachunek bankowy, Wn 130, Ma 141 - wpływ środków na rachunek bankowy.
3. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej sprzedaży w 2014 roku:

- nieruchomości obejmującej działkę o numerze ewidencyjnym 196/1 w obrębie Tuniki,
- nieruchomości gruntowej położonej w obrębie 2 Miasta Biała Rawska, obejmującej działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 252/6, 252/7, 253/11 i 253/16,
- nieruchomości stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym 47/3, w Żurawce,

stwierdzono, że zbycia nieruchomości nie odnotowano w księgach rachunkowych Urzędu Miasta i Gminy w Białej Rawskiej, wobec niezarejestrowania w księgach rachunkowych jednostki nieruchomości nabytych na mocy decyzji komunalizacyjnych. Z okazanej kontrolującym ewidencji środków trwałych, w zakresie gruntów według stanu na 31 grudnia 2013 roku, wynikało, że ww. nieruchomości nie zostały ujęte na stanie środków trwałych jednostki. Jak wynikało z wyjaśnienia Naczelnika Wydziału Finansów i Budżetu, na stan środków trwałych Urzędu Miasta i Gminy Biała Rawska nie wprowadzano gruntów nabytych w wyniku decyzji komunalizacyjnych wobec braku ich wyceny. Nieustalenie wartości części gruntów stanowiących własność jednostki samorządu terytorialnego i zaniechanie wprowadzenia ich na stan środków trwałych skutkowało wykazaniem w sprawozdaniach finansowych wartości środków trwałych nieadekwatnej do faktycznego stanu majątku Gminy i świadczyło o prowadzeniu ksiąg rachunkowych jednostki niezgodnie z uregulowaniami art. 24 ust 1, 2 i 5 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.), które to przepisy określają, że księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, tj. ich zapisy winny odzwierciedlać stan rzeczywisty, a pochodzące z nich informacje - umożliwiać sporządzenie w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

4. Czynności kontrolne dotyczące rozliczenia zarówno zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²), jak również zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²) - wykazały, że na stan środków trwałych przyjęto jednym dokumentem (*OT nr 4/2014 z dnia 31 grudnia 2014 roku*) łącznie wszystkie nakłady na przebudowane drogi w ramach pierwszego zadania oraz jednym dokumentem (*OT nr 7/2014 z dnia 31 grudnia 2014 roku*) łącznie wszystkie nakłady na przebudowane drogi w ramach drugiego zadania. Nastąpiło to, mimo że każda z wykonanych nawierzchni danej drogi stanowiła odrębny obiekt inwentarzowy (drogę). Powyższe naruszało dyspozycję art. 31 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania,

zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.

W zakresie dochodów z tytułu podatków

1. W wyniku czynności kontrolnych stwierdzono, że Miasto i Gmina Biała Rawska w latach objętych kontrolą, tj. 2013-2014, nie figurowała w ewidencji podatników podatku od nieruchomości oraz nie składała deklaracji na podatek od nieruchomości. Zgodnie z art. 3a ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., 1381 ze zm.), gminy nie są objęte obowiązkiem podatkowym w podatku rolnym. Regulacji o podobnym charakterze (wyłączenie podmiotowe) brak było w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.) – w zakresie podatku od nieruchomości. Jedynie art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowił, że opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają również nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich. W rezultacie, majątek Gminy wyłączony był z opodatkowania w odniesieniu do gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów, jako użytek rolny lub grunt zadrzewiony i zakrzewiony na użytku rolnym. Gmina, co do zasady zobowiązana była składać deklarację na podatek od nieruchomości i wpłacać należny podatek, chyba że wprowadzono: wyłączenie przedmiotowe; zwolnienie przedmiotowe lub gdy obowiązek podatkowy ciążył na podmiocie korzystającym z majątku gminy, na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W rezultacie kontroli przeprowadzonej przez Urząd Kontroli Skarbowej w Łodzi, w dniu 14 sierpnia 2015 roku, Miasto i Gmina Biała Rawska złożyła deklarację na podatek od nieruchomości na 2010 rok, natomiast deklaracje za kolejne lata zobowiązała się złożyć po otrzymaniu przez jednostkę zaleceń pokontrolnych od Urzędu Kontroli Skarbowej w Łodzi. Powyższe potwierdza, że Miasto i Gmina Biała Rawska nie wypełniała obowiązków wynikających z art. 6 ust. 9 pkt 1 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.
2. W przypadku podatku od nieruchomości od osób fizycznych oraz podatku rolnego od osób fizycznych, na podstawie decyzji wymiarowych doręczonych w 2013 i 2014 roku, stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzenia szczegółowych kont podatników. Nieprawidłowości dotyczyły dokonywania przypisu podatku pod inną datą niż data doręczenia decyzji wymiarowych. Organ podatkowy dokonywał w ewidencji przypisu podatku, pomimo niedoręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego. W wyniku weryfikacji kart kontowych podatników stwierdzono, że wymiaru podatku dokonywano w dniu sporządzenia decyzji. Powyższe oznacza, że organ podatkowy przypisywał nieistniejące jeszcze zobowiązanie podatkowe. Prawidłowym rozwiązaniem jest dokonanie przypisu podatku w księgowości podatkowej w momencie skutecznego doręczenia decyzji ustalającej wymiar podatku.

3. W przypadku podatku rolnego od osób fizycznych stwierdzono, że w związku ze zmianą przedmiotu opodatkowania nie wszyscy podatnicy składali informacje na podatek - zgodnie z art. 6a ust. 5 ww. ustawy o podatku rolnym. Organ podatkowy nie wzywał podatników do złożenia informacji podatkowych w przypadku zaistnienia w trakcie roku zmian, mających wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego, stosownie do art. 274a § 1 w związku z art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 613 ze zm.).
4. W zakresie podatku od środków transportowych od osób prawnych stwierdzono przypadki, iż organ podatkowy nie dokonywał weryfikacji składanych deklaracji, w ramach czynności sprawdzających, o których mowa w art. 272 ustawy Ordynacja podatkowa. (...) ²

W zakresie dochodów z majątku

1. Analiza przedłożonego kontrolującym *Zestawienia mienia komunalnego Miasta i Gminy Biała Rawska na dzień 31 grudnia 2014 roku (informacja o stanie mienia komunalnego)*, załączonego do sprawozdania z wykonania budżetu Miasta i Gminy Biała Rawska za 2014 rok oraz analogicznego *Zestawienia* sporządzonego za rok 2013, wykazała, że nie zawierało ono informacji o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego w zakresie danych dotyczących: przysługujących jednostce samorządu innych niż własność praw majątkowych, w tym w szczególności ograniczonych praw rzeczowych, wierzytelności, udziałów w spółkach, akcji, posiadania, dochodów uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania, tj. elementów określonych w art. 267 ust. 1 pkt 3 lit. „d” ustawy o finansach publicznych. Przeprowadzona analiza zapisów ewidencji księgowej w odniesieniu do danych wykazanych w informacji o stanie mienia komunalnego wykazała, że w informacji o sprzedaży nieruchomości stanowiących mienie Gminy za 2013 rok wykazano sprzedaż za kwotę 85.150,00 zł działki nr 196/1, której sprzedaży dokonano w 2014 roku, zaś nie wykazano zbycia trzech działek położonych w obrębie 2 miasta Biała Rawska, o numerach ewidencyjnych 275/17 (wydzielonej z działki o numerze ewidencyjnym 275/12), 275/19 (powstałej w wyniku podziału działki o numerze ewidencyjnym 275/14) oraz 275/18 (wydzielonej z działki o numerze ewidencyjnym 275/13), a w informacji o sprzedaży nieruchomości za 2014 rok ponownie wykazano sprzedaż (zrealizowaną w 2014 roku) działki o numerze ewidencyjnym 196/1, położonej w obrębie Tuniki, wykazanej także w sprzedaży mienia z 2013 roku. Z powyższych ustaleń wynika, że niewłaściwie przeprowadzono weryfikację informacji w zakresie danych rzeczowych i finansowych

² Wyłączono dane objęte tajemnicą skarbową - podstawa wyłączenia art.5 ust.1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej w zw. z art.293 § 2 pkt 3 (dane zawarte w aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej) ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. Wyłączenia dokonał Naczelnik Wydziału Kontroli RIO w Łodzi Piotr Walczak.

dotyczących dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości z zasobu Gminy, przekazywanych między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, zaś w informacjach o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego nie zawarto wszystkich danych wymaganych uregulowaniami art. 267 ustawy o finansach publicznych.

2. Burmistrz Miasta i Gminy Biała Rawska nie sporządził planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, co było wymagane przez art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r., poz. 1774 ze zm.).
3. Analiza dokumentacji dotyczącej sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Gminy Biała Rawska wykazała, że:
 - w treści ogłoszeń o II przetargach ustnych nieograniczonych na sprzedaż działki o numerze ewidencyjnym 196/1 w obrębie Tuniki oraz na sprzedaż niezabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w obrębie 2 Miasta Biała Rawska, obejmującej działki o numerach ewidencyjnych: 252/6, 252/7, 253/11 i 253/16, nie wskazano terminu przeprowadzenia pierwszych przetargów na sprzedaż przedmiotowych nieruchomości, co było niezgodne z wymogiem określonym w art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - nie udokumentowano wywiązania się z obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa, że organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu, a wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia - wobec braku określenia daty doręczenia pisma RG.II.6840.02.2013 z dnia 27 grudnia 2013 roku, adresowanego do wyłonionego w przetargu nabywcy nieruchomości stanowiącej działkę o numerze ewidencyjnym 196/1 w obrębie Tuniki. W odniesieniu do przetargu nieograniczonego na sprzedaż niezabudowanej nieruchomości gruntowej położonej w obrębie 2 Miasta Biała Rawska, obejmującej działki o numerach ewidencyjnych: 252/6, 252/7, 253/11 i 253/16, nie udokumentowano przekazania nabywcy informacji o miejscu i terminie zawarcia umowy notarialnej, co było wymagane powołanym wyżej art. 41 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
 - wpłat wadium do II przetargu nieograniczonego na sprzedaż niezabudowanej nieruchomości gruntowej, położonej w obrębie 2 Miasta Biała Rawska, obejmującej działki o numerach ewidencyjnych: 252/6, 252/7, 253/11 i 253/16 dokonało czterech oferentów, z tym że dyspozycje zapłaty dotyczące wszystkich wpłat zrealizowano z rachunku bankowego jednego zleciennodawcy - wpłat dokonywał jeden nadawca - TEAM Mariusz Pudzianowski i pochodziły one z rachunku bankowego o tym samym numerze. Zwrotu wadiów wpłaconych na nazwiska trzech oferentów dokonano na jeden numer rachunku bankowego (TEAM Mariusz Pudzianowski).

4. W zakresie dochodów z tytułu sprzedaży prawa własności na rzecz użytkowników wieczystych, uzyskanych na zasadach określonych w art. 37 ust. 2 pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami, kontrolujące ustaliły, że nabywca, którego należność z tytułu sprzedaży prawa własności nieruchomości rozłożono na raty, płatne do 31 marca każdego roku, w dniu 25 kwietnia 2013 roku dokonał wpłaty raty za 2012 rok, tj. z rocznym opóźnieniem, zaś ratę za 2013 rok wpłacił w dniu 15 października 2013 roku. Urząd Miejski faktury na kolejne raty wystawił z opóźnieniem, tj. za ratę roku 2012 – faktura nr 109 z 25 kwietnia 2013 roku, za ratę 2013 roku – faktura nr 277 z dnia 15 kwietnia 2013 roku, co wynikało z faktu, że jednostka nie monitorowała terminowości dokonywania wpłat rat zgodnie z ustaleniami zawartych umów, wystawiając faktury w dacie zgłoszenia się osoby zobowiązanej do zapłaty.
5. Analiza dokumentacji dotyczącej dochodów z tytułu wpłat dokonanych przez dotychczasowych użytkowników wieczystych, którzy wystąpili z wnioskami o odpłatne przekształcenie prawa użytkowania w prawo własności wykazała, że:
- wnioskodawcę - Spółdzielnię Mieszkaniową w Białej Rawskiej - użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej położonej w obrębie 2 miasta Biała Rawska, obejmującej działkę nr 270/46 o pow. 0,0150 ha, poinformowano o konieczności uiszczenia zaliczki na koszty związane z opracowaniem operatu szacunkowego w kwocie 492,00 zł w kasie lub na wskazany rachunek bankowy Urzędu. Dokonanie wpłaty zaliczki w wymaganej kwocie dokumentował wyciąg bankowy nr 147 z dnia 16 lipca 2013 roku,
 - współużytkowników wieczystych, na rzecz których wydano decyzje o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności:
 - RG.II.6826.02.2013 z dnia 18 czerwca 2013 roku dotyczącą nieruchomości obejmującej działkę nr 1276/11 o pow. 0,0022 ha,
 - RG.II.6826.01.2013 z dnia 18 czerwca 2013 roku dotyczącą nieruchomości gruntowej położonej w obrębie 3 miasta Biała Rawska, obejmującej działkę nr 338/18 o pow. 2,5565 ha,

obciążono kosztami związanymi z opracowaniem operatu szacunkowego w kwocie 984,00 zł, płatnej w kasie lub na wskazany rachunek bankowy Urzędu. Zaliczkę w wymaganej kwocie uiszczono w dniu 27 marca 2013 roku.

Żądanie uiszczenia zaliczki na koszty związane z opracowaniem operatu szacunkowego nie znajdowało umocowania w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa. Wskazać należy, że zasady ustalania opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności uregulowane zostały w art. 4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 83 ze zm.). Opłatę powyższą ustala w decyzji właściwy organ – na podstawie art. 67 ust. 3a i art. 69 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zaś prowadzenie postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego

w prawo własności nieruchomości regulują przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). Artykuł 262 tej ustawy stanowi, że stronę obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie. W uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania. Wyliczenie zawarte w art. 262 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego ma charakter zamknięty, co oznacza że stronę obciążają wyłącznie koszty wskazane w tym przepisie. Inne koszty postępowania niewymienione w tym przepisie obciążają organ administracji. Wyjątki od tej zasady mogą przewidywać tylko przepisy szczególne. Żaden przepis szczególny nie przewiduje konieczności uiszczenia kosztów postępowania zmierzającego do wydania decyzji w sprawie przekształcenia prawa użytkownika wieczystego w prawo własności przez wnioskodawcę (zobacz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2012 roku - I OSK 16/12).

6. W wyniku analizy czynności mających na celu wyegzekwowanie zaległości w opłatach z tytułu użytkownika wieczystego kontrolujące ustaliły, że:
 - w odniesieniu do użytkownika o numerze kartoteki 14/Z, którego zaległość na dzień 31 marca 2013 roku wynosiła 574,04 zł, na dzień 31 grudnia 2013 roku – 287,02 zł, na dzień 31 grudnia 2014 roku – 574,04 zł i na dzień 31 marca 2015 roku - 861,06 zł, na zaległość roku 2013 wystawiono w dniu 28 czerwca 2013 roku upomnienie (nr 4/2013) na podstawie uregulowań ustawy z dnia 7 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz.1619 ze zm.), podczas gdy opłaty z tytułu użytkownika wieczystego podlegają dochodzeniu w trybie cywilnoprawnym, tj. przed sądem powszechnym. Bezskuteczny upływ wyznaczonego terminu zapłaty skutkowało wystosowaniem w dniu 17 października 2013 roku upomnienia nr 6/2013 (na analogicznych zasadach), a brak zapłaty skutkowało upomnieniem nr 2/2014 z dnia 22 stycznia 2014 roku oraz kolejnymi upomnieniami: 3/2014 z dnia 23 kwietnia 2014 roku (zaległość dotycząca 2013 i 2014 roku), nr 12/2014 z dnia 26 czerwca 2014 i nr 21/2014 z dnia 26 września 2014 roku, nr 2/2015 z dnia 30 stycznia 2015 roku (zaległości za 2013 i 2014 rok). Dopiero w wyniku wezwania do zapłaty z dnia 10 czerwca 2015 roku (wystawionego w trybie cywilnoprawnym), na zaległość roku 2013, 2014 i 2015, użytkownik wieczysty dokonał wpłaty zaległości wraz z odsetkami i kosztami,
 - bezskuteczny upływ terminu zapłaty zaległości z tytułu opłaty za 2013 rok należnej od użytkownika wieczystego nr kartoteki 42/G określony w upomnieniu z dnia 16 kwietnia 2013 roku skutkowało wystosowaniem kolejnego upomnienia z dnia 22 stycznia 2014 roku, zaś w odniesieniu do użytkownika o numerze kartoteki 1/D brak zapłaty zaległości w opłacie za 2014 rok w terminie określonym w upomnieniu z dnia 23 kwietnia

2014 roku skutkowało wystawieniem kolejnych upomnień (nr 14/2014 z dnia 24 czerwca 2014 roku, nr 17/2014 z dnia 26 września 2014 roku i nr 22/2014 z dnia 21 listopada 2014 roku).

Z powyższego wynika, że po upływie terminów zapłaty określonych wezwaniami do zapłaty, jednostka nie występowała z pozwami o zapłatę do sądu cywilnego.

7. Analiza prawidłowości trybu zawarcia umów dzierżawy wykazała, że w wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, obejmujących działki o numerze ewidencyjnym 181/1 (na okres 10 lat) oraz część działki zabudowanej o numerze ewidencyjnym 1269/4, o pow. 0,0062 ha i działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 885, nie określono zasad aktualizacji opłat oraz terminu uiszczania czynszu, czego wymóg wynikał z art. 35 ust. 2 pkt 9 i 10 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
8. W wyniku analizy terminowości dokonywania wpłat z tytułu czynszu najmu lokali użytkowych za lata 2013, 2014 i I półrocze 2015 roku ustalono, że:
 - w odniesieniu do najemcy, który uiszczwał czynsz w niepełnej wysokości i z kilkumiesięcznym opóźnieniem, czynności mające na celu wyegzekwowanie należności podejmowano niesystematycznie i niebieżąco, np.: na zaległość w opłatach z tytułu czynszu najmu za kwiecień, maj, czerwiec, lipiec 2014 roku - w dniu 16 lipca 2014 roku wystosowano upomnienie nr 12/2014, doręczone w dniu 21 lipca 2014 roku, z tym że w powyższym dokumencie powołano się na przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które nie miały zastosowania do egzekwowania należności cywilnoprawnych; na zaległość dotyczącą czerwca, sierpnia i września 2014 roku upomnienie wystosowano w dniu 8 października 2014 roku (nr 16/2014 potwierdzenie odbioru z dnia 10 października 2014 roku), a na zaległość z grudnia 2013 roku i stycznia 2014 roku wystosowano upomnienie nr 4/2014 z dnia 6 lutego 2014 roku (doręczone 10 lutego 2014 roku),
 - w odniesieniu do najemcy, którego zaległość na 31 grudnia 2014 roku wynosiła 19.965,85 zł podejmowano działania polegające na wystawianiu upomnień na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji: nr 16/2012 obejmujące czynsz za sierpień i wrzesień 2012 roku; nr 11/2013 z dnia 9 kwietnia 2013 roku na całą kwotę zaległości na dzień 31 marca 2013 roku; nr 44/2013 z dnia 9 lipca 2013 roku za czerwiec 2013 roku; nr 45/2013 z dnia 10 września 2013 roku obejmujące należność za okres od czerwca do sierpnia 2013 roku; nr 5/2014 z dnia 6 lutego 2014 roku (obejmujące listopad i grudzień 2013 roku); nr 8/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 roku (obejmujące okres do 31 marca 2014 roku); nr 13/2014 z dnia 16 lipca 2014 roku - zaległość do 30 czerwca 2014 roku; nr 19/2014 z dnia 8 października 2014 roku - zaległość na 30 września 2014 roku (12.942,37 zł); nr 1/2015 z dnia 5 lutego 2015 roku na łączną kwotę 13.965,85 zł. W analizowanym okresie najemca dokonywał wpłat z tytułu zaległości, które zaliczano na poczet należności głównej i odsetek. Na dzień przeprowadzania czynności kontrolnych, zaległość została uregulowana.

9. Zarządzeniem nr 66 z dnia 24 lipca 2012 roku Burmistrz Miasta i Gminy Biała Rawska powołał Komisję do wstępnej oceny wniosków o przydział lokali mieszkalnych z mieszkaniowego zasobu gminy i określił zasady jej działania. Ustalenia powyższego zarządzenia nie były spójne z postanowieniami uchwały nr XXXVIII/355/02 z dnia 11 czerwca 2002 roku Rady Miejskiej w Białej Rawskiej określającej zasady i kryteria wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, podjętej na podstawie art. 21 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz.U. z 2014 r., poz. 150 ze zm.).

Analiza procedur zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych wykazała, że:

- zawarto umowę najmu lokalu mieszkalnego na okres 2 lat, co było niezgodne z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Stosownie do powołanego przepisu – umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator,
- na podstawie wniosku złożonego w dniu 21 marca 2013 roku, którym wnioskodawca zwrócił się z prośbą o przyznanie lokalu zastępczego, po uzyskaniu pozytywnej opinii Komisji Edukacji, Kultury, Sportu i Opieki Społecznej oraz Komisji Rolnictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Burmistrz Miasta i Gminy Biała Rawska pismem OŚIII.7140.13.2 2013 poinformował o przyznaniu lokalu na okres 1 roku. Po upływie okresu, na jaki zawarta została umowa, wnioskodawca pismem z dnia 26 sierpnia 2014 roku zwrócił się o przedłużenie umowy najmu. Po pozytywnym zaopiniowaniu wniosku przez Komisję Edukacji, Kultury, Sportu i Opieki Społecznej oraz Komisję Rolnictwa, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, pismem OŚ.III.7140.18.2.2014 z dnia 24 września 2014 roku Burmistrz Miasta i Gminy Biała Rawska poinformował wnioskodawcę o przydzieleniu lokalu mieszkalnego w Białej Rawskiej przy ul. Szerokiej na czas nieokreślony. Powyżej opisana procedura przyznania lokalu mieszkalnego była niezgodna z postanowieniami uchwały nr XXXVIII/355/02 Rady Miejskiej w Białej Rawskiej w sprawie zasad i kryteriów wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Przedmiotowa uchwała określała kryteria dochodowe, których weryfikacji nie udokumentowano. Nie wymagano od wnioskodawcy złożenia wniosku zawierającego elementy określone zapisami § 11 ust. 1 ww. uchwały, nie udokumentowano dokonania weryfikacji spełniania przez wnioskodawcę pozostałych kryteriów określonych ww. uchwałą, upublicznienia projektu listy osób zakwalifikowanych do oddania w najem lokalu na czas nieoznaczony. Ponadto wskazać należy, że będący przedmiotem postępowania lokal przy ul. Szerokiej 17 w Białej Rawskiej, w załączniku nr 1 do uchwały XXXI/243/13 Rady Miejskiej w Białej Rawskiej wskazany był jako lokal socjalny, który zgodnie z § 7 uchwały XXXVIII/355/02 z dnia 11 czerwca 2002 roku Rady

Miejskiej w Białej Rawskiej, wynajmowany może być na czas oznaczony nieprzekraczający trzech lat.

W zakresie udzielania dotacji na realizację zadań zleconych na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie

1. W przypadku udzielenia dotacji na rzecz Miejsko-Gminnego Klubu Sportowego „Białka” stwierdzono, że wniosek złożony przez klub nie spełniał wymogów określonych w ogłoszeniu. W wyniku czynności kontrolnych ustalono, że zgodnie z załączonym do oferty kosztorysem, łączny koszt zadania skalkulowano na 68.200,00 zł, w tym 62.000,00 zł to kwota pochodząca z dotacji, 2.000,00 zł - środki finansowe własne, a 4.200,00 zł - wkład osobowy. Zatem łączny wkład własny wnioskodawcy w kwocie 6.200,00 zł nie stanowił 10% planowanych kosztów zadania, co było niezgodne z zasadami przyznawania dotacji określonymi przez Burmistrza Białej Rawskiej w treści ogłoszenia otwartego konkursu ofert. Zgodnie z pkt 3 rozdziału II ogłoszenia: *„Organizacje ubiegające się o wsparcie realizacji zadania publicznego z budżetu Gminy zobowiązane są do zadeklarowania wkładu własnego w formie finansowej i niefinansowej w wysokości co najmniej 10% planowanych kosztów zadania określonego w ofercie konkursowej”*.
2. W zakresie dokonanej przez jednostkę oceny ofert złożonych przez Miejsko-Gminny Klub Sportowy „Białka” oraz Ludowy Klub Sportowy „Biała Rawska” stwierdzono, że jednostka nie uregulowała procedur dotyczących oceny merytorycznej ofert, poprzez np. przyznawanie przez poszczególnych członków komisji ocen indywidualnych (punktowych). Jedynym kryterium zastosowanym przez jednostkę było ogólne określenie, polegające na wyborze pomiędzy: *„ocena pozytywna” a „ocena negatywna”*. Należy wskazać, że odstępianie od określenia kryteriów punktowych daje dużą dowolność przy ocenie ofert, co może prowadzić do naruszenia zasad uczciwej konkurencji. Ponadto, tak ogólna metoda oceny, w przypadku złożenia kilku ofert na określone zadanie spowodowałaby brak możliwości rozstrzygnięcia, która z ofert jest korzystniejsza i gwarantuje lepszą realizację zadania od pozostałych.

W zakresie udzielenia zamówień publicznych na wykonanie „Remontu istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²) oraz wykonanie „Remontu istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²)

1. W przypadku zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²) zamawiający przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie posiadał dokumentacji kosztorysowej, co spowodowało, że brak było podstaw do stwierdzenia, które odcinki dróg z objętych przedłożonymi kontrolującym 48 projektami uproszczonymi, zamierzał realizować zamawiający w ramach przedmiotowego zadania oraz jaka była wartość zamówienia. Analogicznie,

w przypadku drugiego zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²) zamawiający przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nie posiadał dokumentacji kosztorysowej, co spowodowało, że brak było podstaw do stwierdzenia, które odcinki dróg, poza wskazanym odcinkiem Babsk – Studzianek – Gołyń - Chszaszczew, zamierzał realizować zamawiający w ramach przedmiotowego zadania oraz jaka była wartość zamówienia.

Powyższe stanowiło naruszenie przepisów art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego 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 roku – Prawo budowlane.

2. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zatwierdzona przez Burmistrza Miasta i Gminy Biała Rawska w dniu 12 marca 2014 roku dla zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²) oraz specyfikacja istotnych warunków zamówienia zatwierdzona w dniu 29 kwietnia 2014 roku dla zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²) - w swojej treści nie zawierały informacji wynikających z art. 36 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia

(w szczególności poprzez załączoną dokumentację projektową). Stanowiło to naruszenie przepisu art. 31 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.

3. Opis przedmiotu zamówienia zawarty przez zamawiającego w specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²) był niewyczerpujący. Ogólne określenie, że przedmiotem zamówienia jest: „remont istniejących nawierzchni dróg na ogólnej powierzchni 60.000,00 m² w miejscach wskazanych przez zamawiającego na terenie Miasta i Gminy Biała Rawska”³, nie pozwalało na jednoznaczną identyfikację zamówienia. Nie wskazano bowiem, na których drogach i na jakich odcinkach tych dróg (wytyczone odległości), zamawiający zamierzał realizować roboty budowlane, poprzez wykonanie nakładek asfaltowych. Powyższe stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Jedynym dokumentem pozwalającym kontrolującym na

³ Jak wskazano powyżej zamawiający nie udostępnił dokumentacji projektowej i specyfikacji wykonania i odbioru robót.

identyfikację zakresu dróg, na których zrealizowano roboty budowlane był protokół odbioru robót zawierający wykaz ogólnie opisanych miejsc (np. „Żurawia – w lipach”, „Podsękowice – koło krzyża”, „Parking przy rzece”, „Wólka Lesiewska – w stronę młyna”) objętych robotami budowlanymi. Przedmiotowy protokół nie określał jednak, które odcinki poszczególnych dróg zostały zrealizowane, a jedynie wskazano długość, szerokość oraz powierzchnię wykonanej nakładki asfaltowej w poszczególnych miejscach Gminy Biała Rawska. Należy podkreślić, że ustawodawca dyspozycją art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych celowo zobowiązał zamawiającego do skonkretyzowania swoich wymagań dotyczących przedmiotu zamówienia, na tyle szczegółowo i dokładnie, aby każdy wykonawca był w stanie zidentyfikować czego oczekuje zamawiający. Obowiązkiem zamawiającego jest, zatem podjęcie wszelkich możliwych środków w celu wyeliminowania elementu niepewności wykonawców, co do przedmiotu zamówienia, poprzez jego jednoznaczne i wyczerpujące określenie. Obowiązek ten służy także realizacji zasady uczciwej konkurencji, a co się z tym wiąże zasady równego dostępu do zamówień, wyrażonych w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Należy wskazać, że opis przedmiotu zamówienia w opisanym kształcie mógł utrudnić wykonawcom złożenie ofert oraz uniemożliwić rzetelną kalkulację ceny ofert, ze względu na brak jednoznacznego i szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia, a co się z tym ściśle wiąże stworzyć ryzyko złożenia nieporównywalnych ofert. Opis przedmiotu zamówienia nie precyzował bowiem stosunku ilości odcinków dróg tłuczniowych do stosunku dróg bitumicznych, na których należało wykonać nakładki asfaltowe, co mogło w sposób znaczący utrudnić wykonawcom nie znającym specyfiki dróg Gminy Biała Rawska przygotowanie oferty, której istotnym elementem jest oszacowanie ceny. Bezspornym jest, że wykonanie nakładki na drodze o podbudowie z tłuczniem wymaga innych nakładów ze strony wykonawcy, niż wykonanie takiej nakładki na drodze z dotychczasową nawierzchnią bitumiczną. W związku z powyższym brak określenia konkretnych odcinków dróg (ilościowo) oraz rodzajów ich nawierzchni, mógł stanowić dla wykonawców istotne utrudnienie w przygotowaniu oferty. Ponadto – jak już wskazano - zamawiający opisując w sposób ogólny i niejednoznaczny przedmiot zamówienia, nie załączył do specyfikacji istotnych warunków zamówienia dokumentacji projektowej lub innej dokumentacji (plany sytuacyjne, mapki), która pozwalałaby oferentom na zorientowanie się, jak usytuowane są poszczególne odcinki dróg, na których zamawiający zamierzał prowadzić roboty budowlane. Powyższe mogło dyskryminować wykonawców spoza okolicznych gmin, którzy nie znając specyfiki terenu Gminy Biała Rawska, zmuszeni mogli być do dokonania bezpośredniej wizji w terenie.

4. Analogicznie, jak w przypadku pierwszego zadania, opis przedmiotu zamówienia sporządzony przez zamawiającego dla drugiego zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²) był niewyczerpujący. Określenie, że przedmiotem zamówienia jest: „*remont istniejących nawierzchni dróg na ogólnej powierzchni* 27.760,00 m²”

w miejscach wskazanych przez zamawiającego na terenie Miasta i Gminy Biała Rawska, z tego na drodze Babsk – Studzianek – Gołyń - Chszaszczew na powierzchni 22.560,00 m²”, nie pozwalało na jednoznaczną identyfikację całości zamówienia. Nie wskazano bowiem (poza powierzchnią 22.560,00 m²), na których pozostałych drogach (o powierzchni 5.200,00 m²) i na jakich odcinkach tych dróg (wytyczone odległości), zamawiający zamierzał realizować roboty budowlane, poprzez wykonanie nakładek asfaltowych. Powyższe stanowiło naruszenie art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Powyższy sposób opisu części przedmiotu zamówienia (o powierzchni 5.200,00 m²) mógł ograniczyć konkurencję między wykonawcami zdolnymi do wykonania zamówienia. Zamawiający opisując w sposób ogólny i niejednoznaczny część przedmiotu zamówienia, poprzez niesprecyzowanie jego zakresu, nie załączył przy tym do specyfikacji istotnych warunków zamówienia dokumentacji projektowej lub innej dokumentacji (plany sytuacyjne, mapki), która pozwalałaby oferentom na zorientowanie się, jak usytuowane są pozostałe odcinki dróg, na których zamawiający zamierzał prowadzić roboty budowlane. Powyższe mogło dyskryminować wykonawców spoza okolicznych gmin (zawężenie kręgu wykonawców), którzy nie znając specyfiki terenu Gminy Biała Rawska zmuszeni mogli być do dokonania bezpośredniej wizji w terenie.

Należy podkreślić także, że ofertę na wykonanie przedmiotowego zadania złożył, między innymi, wykonawca, z którym 28 dni przed ogłoszeniem przedmiotowego zamówienia zamawiający zawarł umowę na realizację podobnego zadania (ze zbliżonym terminem realizacji tj. do 31 lipca 2014 roku). Z przeprowadzonych czynności kontrolnych wynika, że zamawiający udzielił zamówienia publicznego na realizację przedmiotowego zadania ww. wykonawcy. Wykonawca, z którym zawarto umowę na realizację wcześniej wskazanego zamówienia publicznego i któremu udzielono zamówienia także na realizację przedmiotowego zadania, mógł znajdować się w uprzywilejowanej sytuacji. Posiadał już bowiem wiedzę, które odcinki dróg zostały zakwalifikowane do realizacji robót w ramach zadania opisanego we wcześniejszej części wystąpienia.

Ponadto, opis przedmiotu zamówienia nie precyzujący stosunku ilości odcinków dróg tłuczniowych do stosunku dróg bitumicznych, na których należało wykonać nakładki asfaltowe na pozostałej powierzchni 5.200,00 m², mógł utrudnić pozostałym wykonawcom nie znającym specyfiki dróg Gminy Biała Rawska przygotowanie oferty, której istotnym elementem jest oszacowanie ceny. Niewątpliwie opis części przedmiotu zamówienia w przedstawionym kształcie mógł utrudnić wykonawcom złożenie oferty oraz uniemożliwić rzetelną kalkulację ceny oferty, ze względu na brak jednoznacznego i szczegółowego opisu części przedmiotu zamówienia, a co się z tym ściśle wiąże stworzyć ryzyko złożenia nieporównywalnych ofert.

Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych - przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję. Przywołany powyżej art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, nakłada na zamawiającego obowiązek opisanie całości przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, z uwzględnieniem wszystkich wymagań i okoliczności mogących mieć wpływ na sporządzenie oferty. Obowiązek ten służy realizacji ustawowych zasad uczciwej konkurencji, a co się z tym wiąże zasady równego dostępu do zamówienia, wyrażonych w art. 7 ust. 1 ww. ustawy.

5. Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego na realizację zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 60.000,00 m²) zostało zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych w dniu 6 maja 2014 roku, podczas, gdy zamówienia udzielono w dniu 17 kwietnia 2014 roku, tj. z naruszeniem art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Z naruszeniem dyspozycji art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamieszczone w Biuletynie Zamówień Publicznych także ogłoszenie o udzieleniu zamówienia publicznego dla zadania pn. „Remont istniejących nawierzchni” (na ogólnej powierzchni 27.760,00 m²).

Odpowiedzialność za powyższe nieprawidłowości ponoszą Burmistrz Miasta i Gminy Biała Rawska, Skarbnik Miasta i Gminy oraz pracownicy Urzędu, w zakresie szczegółowo opisanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Burmistrza o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Dokonać analizy zakresu zadań zakładu budżetowego - Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Żurawi, ustalonego w statucie Zakładu, w porównaniu do uregulowań art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, w celu dokonania ewentualnych zmian w statucie dla zapewnienia zgodności z obowiązującymi przepisami.

2. Zapewnić przestrzeganie ustalonych w jednostce procedur kontroli zarządczej.
3. Przestrzegać kompetencji kierowników podległych i nadzorowanych jednostek organizacyjnych do ustalania procedur kontroli zarządczej w kierowanych przez nich jednostkach.
4. Zapewnić ewidencjonowanie zdarzeń w ewidencji księgowej jednostki i organu zgodnie z uregulowaniami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 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, w szczególności w zakresie wpływu części oświatowej subwencji ogólnej i udzielanych zaliczek.
5. Zapewnić bieżące ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych związanych z nabywaniem nieruchomości, zgodnie z wymogiem określonym w art. 20 ust.1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości, zgodnie z którym – do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.
6. Zapewnić przestrzeganie art. 31 ust.1 ustawy o rachunkowości, zgodnie z którym - wartość początkową stanowiącą cenę nabycia lub koszt wytworzenia środka trwałego (odrębnego obiektu inwentarzewego) powiększają koszty jego ulepszenia, polegającego na przebudowie, rozbudowie, modernizacji lub rekonstrukcji i powodującego, że wartość użytkowa tego środka po zakończeniu ulepszenia przewyższa posiadaną przy przyjęciu do używania wartość użytkową, mierzoną okresem używania, zdolnością wytwórczą, jakością produktów uzyskiwanych przy pomocy ulepszanego środka trwałego, kosztami eksploatacji lub innymi miarami.
7. Zapewnić dokonywanie czynności sprawdzających w odniesieniu do składanych przez podatników deklaracji podatkowych, na podstawie art. 272 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa. W przypadku nieskładania przez podatników deklaracji (korekt), pomimo istnienia takiego obowiązku, w trybie art. 274a § 1 ww. ustawy, żądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub wezwać do jej złożenia.
8. Dokonywać ewidencji przypisu zobowiązania podatkowego na podstawie doręczonych decyzji podatkowych, przestrzegając przepisów § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 roku w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego.
9. Informację o stanie mienia komunalnego sporządzać w zakresie określonym uregulowaniami art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zapewniając rzetelność prezentowanych danych dotyczących zmian w stanie mienia jednostki.

10. Zapewnić sporządzenie planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 23 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
11. Zapewnić przestrzeganie art. 38 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w zakresie obowiązku podawania w ogłoszeniu przetargu terminów poprzednich przetargów.
12. Zapewnić przestrzeganie art. 41 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którym – organizator przetargu jest obowiązany zawiadomić osobę ustaloną jako nabywca nieruchomości o miejscu i terminie zawarcia umowy sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości, najpóźniej w ciągu 21 dni od dnia rozstrzygnięcia przetargu. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 7 dni od dnia doręczenia zawiadomienia.
13. Zapewnić realizację dochodów z tytułu sprzedaży prawa użytkowania wieczystego w terminach wynikających z zawartych umów.
14. Zaniechać żądania zaliczek na poczet kosztów związanych ze sporządzeniem szacunku nieruchomości, jak również zaniechać obciążania kosztami wykonania szacunku strony – uczestników postępowania w sprawie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.
15. Bieżąco podejmować działania w celu wyegzekwowania zaległości z tytułu dochodów o charakterze cywilnoprawnym, w celu niedopuszczenia do przedawnienia roszczeń w tym zakresie.
16. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę zamieszczać wszystkie informacje określone przez art. 35 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.
17. Umowy najmu lokali mieszkalnych zawierać zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
18. Udzielając dotacji na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przestrzegać zasad przyznawania dotacji określonych przez Burmistrza Białej Rawskiej w treści ogłoszenia otwartego konkursu ofert.
19. Zapewnić przestrzeganie art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - wartość zamówienia na roboty budowlane ustala się na podstawie kosztorysu inwestorskiego sporządzonego 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 roku – Prawo budowlane.

20. Zapewnić przestrzeganie art. 31 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym - zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych.
21. W zakresie opisu przedmiotu zamówienia zapewnić przestrzeganie art. 29 ust. 1-2 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do których to przepisów - przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.
22. Zapewnić przestrzeganie art. 95 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym, jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Burmistrza o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia 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 zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Miejskiej w Białej Rawskiej

2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Białej Rawskiej
3. aa.