

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT GOSPODARKI, SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

KGP-4100-05-01/2013

Nr ewid. 38/2013/P/13/047/KGP

Informacja o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 60 Wyższy Urząd Górniczy

Warszawa maj 2013 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2012 roku
w części 60 Wyższy Urząd Górniczy**

Dyrektor Departamentu


Andrzej Otrębski

Zatwierdzam:

Marian Cichosz


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 28 maja 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 0 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

I. OCENA OGÓLNA I SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	4
II. ZAŁĄCZNIKI	9
Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne	9
Załącznik 2. Dochody budżetowe	30
Załącznik 3. Wydatki budżetowe	31
Załącznik 4. Zatrudnienie i wynagrodzenia	32
Załącznik 5. Kalkulacja oceny końcowej	33
Załącznik 6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	34

I. Ocena ogólna i synteza wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 60 Wyższy Urząd Górniczy².

NIK pozytywnie zaopiniowała sprawozdawczość budżetową WUG oraz pozytywnie oceniła rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r., planowanie i realizacja dochodów nie były objęte szczegółowym badaniem w części 60. Pozytywnie oceniono planowanie wydatków budżetowych, natomiast pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ich realizację. Środki budżetu państwa, poza stwierdzonymi nieprawidłowościami w udzieleniu zamówień publicznych na kwotę 135 tys. zł (0,25% wydatków ogółem w części 60), zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy z punktu widzenia realizowanych zadań.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego zgodnie z art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu państwa w części 60. Przeprowadzono okresowe analizy pobierania dochodów, zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem, zaawansowania i prawidłowości realizacji zadań finansowanych ze środków budżetu państwa. Ustalenia kontroli wskazują jednak na konieczność jej wzmocnienia – w szczególności w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz realizacji wynikających z nich umów. Poprawy wymaga natomiast skuteczność procedur kontroli zarządczej w obszarze gromadzenia dochodów i udzielania zamówień publicznych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- uszczupień dochodów – na kwotę 10,2 tys. zł w wyniku zaniechania działań określonych prawem, co stanowiło 0,94% zrealizowanych w 2012 r. w części 60 dochodów;
- dokonanego z naruszeniem prawa wydatkowania środków w wysokości 135 tys. zł (tj. 0,25% wszystkich wydatków zrealizowanych w części 60).

Szczegółowe wyniki kontroli zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego, którego kopia stanowi załącznik nr 1 do informacji.

Synteza

Sprawozdawczość

NIK pozytywnie opiniuje roczne sprawozdania budżetowe za 2012 r.:

- Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych,
- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,

oraz sprawozdania finansowe za czwarty kwartał 2012 r.:

- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Sprawozdania WUG sporządzone zostały na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej, terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna (<http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>).

² Dalej: WUG lub Urząd.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ oraz z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵. Sprawozdania te przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r.

Księgi rachunkowe

NIK ocenia pozytywnie poprawność formalną dowodów i zapisów księgowych oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych Wyższego Urzędu Górniczego w odniesieniu do sprawozdawczości bieżącej i rocznej. Opinię sformułowano na podstawie przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych oraz badania 77 dowodów księgowych na kwotę 1 685,0 tys. zł, tj. 3,1% pozapłacowych wydatków w części 60, z czego 74 dowody na kwotę 1 594 tys. zł wylosowane zostały metodą statystyczną MUS⁶. NIK ocenia pozytywnie system rachunkowości WUG. Incydentalny przypadek niewłaściwego ujęcia w księgach rachunkowych jednego wydatku nie wpłynął negatywnie na ocenę ogólną w tym zakresie. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

Dochody budżetu państwa

Zrealizowane dochody⁸ wyniosły 1 082 tys. zł, tj. 67% kwoty planowanej⁹, głównie z tytułu opłat egzaminacyjnych wnoszonych przez kandydatów ubiegających się o stwierdzenie kwalifikacji wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych oraz mierniczego górniczego i geologa górniczego¹⁰. Wykonanie dochodów w takiej wysokości wynikało z wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów znowelizowanej *ustawy prawo górnicze i geologiczne*, która zawężyła katalog możliwych do realizowania przez WUG dochodów. Na koniec 2012 r. w części 60 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 12,2 tys. zł, w tym zaległości stanowiły 11,1 tys. zł i dotyczyły wpłat czynszów za wynajmowane od WUG lokale mieszkalne. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 4,8 tys. zł (tj. o 39%), a zaległości wyższe o 5,8 tys. zł (tj. o 52%).

WUG nie przekazał na centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa otrzymanego odszkodowania za poniesione szkody w majątku w kwocie 10,2 tys. zł. Środki te zostały zaewidencjonowane jako zmniejszenie zrealizowanych wydatków, co było niezgodne z art. 5 ust. 2 pkt 6 w zw. z 11 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych*, czym wypełniono przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych określone w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹¹. Wyżej opisana nieprawidłowość stanowiła 0,94% zrealizowanych w 2012 r. w części 60 dochodów.

Dane dotyczące dochodów budżetowych przedstawione zostały w załączniku nr 2 do informacji.

Wydatki budżetu państwa

NIK ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości wydatkowanie środków budżetowych przez WUG w 2012 r.

⁴ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁵ Dz. U. Nr 43, poz. 247.

⁶ Metoda monetarna, w której prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem (ang. *Monetary Unit Sampling*).

⁷ Dz. U. z 2009 r. poz. 1223 ze zm.

⁸ Kontrola dochodów została ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu budżetowym Rb-27.

⁹ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

¹⁰ W 2012 r. pobieranych na podstawie art. 66 ust. 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2001 Prawo górnicze i geologiczne (Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm.).

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

Zrealizowane w części 60, w dziale 750 administracja publiczna, wydatki wyniosły 53 836 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. były one wyższe o 426 tys. zł, tj. o 1%.

Zobowiązania w części 60 budżetu państwa na koniec 2012 r. wyniosły 3 602 tys. zł i były wyższe niż kwota zobowiązań na koniec 2011 r. (3 577 tys. zł – wzrost o 25 tys. zł). Główną pozycję (3 504 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 1%. Zobowiązania wymagalne na koniec 2012 r. nie wystąpiły.

Dane dotyczące wydatków budżetowych w części 60 zaprezentowane zostały w załączniku nr 3 do informacji.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 227 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (tj. o 6 tys. zł – 1% - mniej niż 2011 r.). Były to głównie deputaty węglowe dla emerytów WUG (170 tys. zł).

Wydatki bieżące wyniosły 53 013 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe od wykonania w 2011 r. o 748 tys. zł, tj. o 1,4%. Dominującą pozycję w tej grupie wydatków stanowiły wynagrodzenia i pochodne zrealizowane w wysokości 43 550 tys. zł (tj. 82%).

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 6 334 zł i w porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w 2011 r. było wyższe o 98 zł, tj. o 1,6%. Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były niższe w porównaniu do 2011 r. o 31 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków, nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie¹² w 2012 r. w części 60 wyniosło 486 osób i było niższe w porównaniu do przeciętnego zatrudnienia w 2011 r. o osiem osób.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń przedstawiono w załączniku nr 4 do informacji.

Wydatki majątkowe zrealizowano w wysokości 823 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach i były niższe od wykonania w 2011 r. o 321 tys. zł, z czego WUG wydatkował na: zakupy inwestycyjne 327 tys. zł oraz inwestycje budowlane – 496 tys. zł. Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Wydatki inwestycyjne w 2012 r. poniesiono między innymi na zakup dwóch samochodów osobowych na potrzeby urzędów górniczych (170 tys. zł); zakup i wdrożenie systemu elektronicznego obiegu dokumentów (77 tys. zł) oraz kompleksowe wykonanie instalacji klimatyzacji (45 tys. zł). Zrealizowane inwestycje budowlane dotyczyły w całości robót budowlanych związanych z zadaniem: „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniałowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz Salę Konferencyjną”. Inwestycja ta została ujęta w dokumencie *Cele operacyjne i zadania urzędów górniczych na rok 2012*.

WUG zrealizował wydatki majątkowe w wysokości 91% planu pierwotnego z ustawy budżetowej – 900 tys. zł. Wynikało to głównie z braku wydatkowania zaplanowanej kwoty 277 tys. zł na zakup sprzętu informatycznego w ramach postępowania prowadzonego przez Centrum Usług Wspólnych KPRM, które zostało unieważnione w IV kwartale 2012 r.

Stwierdzono nieprawidłowości w wydatkach na kwotę 135 tys. zł (0,25% wydatków ogółem w części 60), wypełniające przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych. NIK ocenia je negatywnie z punktu widzenia legalności.

1. Zamówienia publiczne – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego: „Sprzedaż, dostarczenie wraz z rozładunkiem materiałów eksploatacyjnych do siedzib urzędów górniczych”. Stwierdzono naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r.

¹² W przeliczeniu na pełne etaty.

Prawo zamówień publicznych¹³, poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania, w sytuacji gdy w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę nie wpłynęły co najmniej dwie oferty nie podlegające odrzuceniu. Na realizację tego zamówienia w roku 2012 wydatkowano kwotę 76 tys. zł.

2. Zamówienia publiczne – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie robót budowlanych: „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniańskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz Salkę Konferencyjną”. Stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki, jako zamówienia dodatkowego, niespełniającego warunków określonych w art. 67 ust. 1 pkt 5 *ustawy prawo zamówień publicznych*. Na realizację tego zamówienia w roku 2012 wydatkowano kwotę 15 tys. zł.
3. Niewłaściwe rozliczenie i ujęcie w księgach rachunkowych części wydatków poniesionych w związku z ulepszeniem środka trwałego w wyniku realizacji zadania pod nazwą „Adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniańskiego 29 z przeznaczeniem na salę tradycji i salę konferencyjną” – co skutkowało m.in. przekroczeniem planu wydatków inwestycyjnych poprzez sfinansowanie w 2012 r. wydatków majątkowych w wysokości 44 tys. zł środkami zaplanowanymi na wydatki bieżące – nie występując o uzyskanie zgody Ministra Finansów na zwiększenie wydatków majątkowych, czym naruszono przepis art. 171 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*.

Finansowe rezultaty kontroli

Kwota 145,2 tys. zł – Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości. Na kwotę tę złożyły się:

- 10,2 tys. zł – uszczuplenie dochodów w wyniku zaniechania działań określonych prawem;
- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa – 44 tys. zł, poprzez niewłaściwe rozliczenie i ujęcie w księgach rachunkowych części poniesionych wydatków;
- 91 tys. zł – kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa – w związku z prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówienia publicznego z naruszeniem *ustawy prawo zamówień publicznych*.

Wnioski

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 60 w 2012 r. NIK wносиła o:

- wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie wykonywania budżetu państwa, w szczególności w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz realizacji wynikających z nich umów;
- ujęcie w księgach rachunkowych prawidłowej wartości środka trwałego ulepszonego w wyniku realizacji inwestycji pn. „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniańskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz salę konferencyjną”.

Informacje dodatkowe

W dniu 19 kwietnia 2013 r. Prezes WUG złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 28 marca 2013 r. Uchwałą Kolegium NIK z dnia 22 maja 2013 r. zastrzeżenia te zostały częściowo uwzględnione.

W odniesieniu do nieprawidłowości wypełniających przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych NIK skieruje stosowne zawiadomienia do właściwego rzeczownika dyscypliny finansów publicznych.

¹³ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

II. Załączniki

Załącznik 1. Wystąpienie pokontrolne



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Cichosz**

KGP – 4100-05-01/2013
P/13/047

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST JEDNOLITY*

*** Uwzględniono zmiany wprowadzone uchwałą Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 maja 2013 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego oraz sprostowania omyłek pisarskich zgodnie z art. 35c ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. ooz.82 ze zm.)

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/ 047 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	1. Wojciech Żukowski, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85019 z dnia 31 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Mirosław Wójtowicz, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 85018 z dnia 31 stycznia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Wyższy Urząd Górniczy, ul. Poniatowskiego 31, 40-045 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Litwa, Prezes Wyższego Urzędu Górniczego (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

¹, wykonanie budżetu państwa w 2012 roku w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy².

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły uszczuplenia dochodów budżetowych w wyniku zaniechania działań określonych prawem oraz niegospodarnego i dokonanego z naruszeniem prawa wydatkowania środków.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012³ dochody w części 60 zostały zrealizowane w 67%. Wykonanie dochodów w takiej wysokości wynikało z wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. przepisów znowelizowanej ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze⁴, która zawężyła katalog możliwych do realizowania przez WUG dochodów.

WUG nie przekazał na centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa otrzymanego odszkodowania za poniesione szkody w majątku w kwocie 10,2 tys. zł. Środki te zostały zaewidencjonowane jako zmniejszenie wydatków, co było niezgodne z art. 11 ust. 1 w zw. z art. 5 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Stanowi to przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 7 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁶.

Wyżej opisana nieprawidłowość stanowiła 0,94% zrealizowanych w 2012 r. w części 60 dochodów w wysokości 1 082 tys. zł.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dalej: WUG lub Urząd.

³ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

⁴ Dz. U. Nr 163, poz. 981 ze zm. Dalej: Pgg.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. Dalej także *ufp*.

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

Rzetelnie zaplanowano oraz w sposób celowy i gospodarny zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 53 700 tys. zł, tj. 99,75% wszystkich wydatków w części 60, które wyniosły 53 836 tys. zł. W sposób niegospodarny oraz z naruszeniem przepisów prawa wydatkowano środki w wysokości 135 tys. zł (tj. 0,25% wszystkich wydatków zrealizowanych w części 60).

Ocena została sformułowana na podstawie wyników kontroli 3,1% zrealizowanych w części 60 wydatków oraz badania analitycznego ksiąg rachunkowych. Księgi rachunkowe prowadzone były prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo. Powyższą ocenę uzasadnia także niewystarczająca skuteczność funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej dotyczącej dokonywania wydatków inwestycyjnych i przekazywania dochodów na rachunek budżetu państwa.

Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, zgodnie z art. 175 *ufp* sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, ale ustalenia kontroli NIK wskazują na konieczność ich wzmocnienia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania w 2012 r. budżetu państwa, kontrola dochodów budżetowych w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy została – w zasadniczym zakresie - ograniczona do przeprowadzenia analizy porównawczej danych ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

W ustawie budżetowej na rok 2012 ustalono dochody budżetu państwa w części 60 w wysokości 1 615 tys. zł. Osiągnięto 1 082 tys. zł, tj. 67% kwoty planowanej głównie z tytułu opłat egzaminacyjnych wnoszonych przez kandydatów ubiegających się o stwierdzenie kwalifikacji wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych oraz mierniczego górniczego i geologa górniczego⁷ (840 tys. zł, tj. 78% łącznej kwoty dochodów (§ 0690 - *Wpływy z różnych opłat*). Na niższe od przewidywanego wykonanie planu dochodów wpływ miało przede wszystkim zmniejszenie o 53% w stosunku do 2011r. wpływów z tytułu opłat egzaminacyjnych, wynikające z nowelizacji *Pgg*, która zawężyła katalog stwierdzanych przez Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych kwalifikacji – wymaganych od osób kierownictwa i dozoru ruchu zakładów górniczych oraz mierniczego górniczego i geologa górniczego.

Mniejsze o 23% w stosunku do 2011 r. były również wpływy za najem lokali, gdyż z dniem 20 maja 2012 r., na podstawie decyzji Ministra Skarbu Państwa z dnia 26 kwietnia 2012 r. Starosta Wałbrzyski przejął nieruchomość położoną w Wałbrzychu przy ul Lotników 1, będącą do tego czasu w trwałym zarządzie WUG.

Na dzień 31 grudnia 2012 r. w części 60 należności pozostałe do zapłaty wykazano w kwocie 12,2 tys. zł (w tym zaległości - 11,1 tys. zł) z tytułu czynszów za wynajmowane od WUG lokale mieszkalne. W porównaniu do 2011 r. należności ogółem były wyższe o 4,8 tys. zł (tj. o 39%), a zaległości wyższe o 5,8 tys. zł (tj. o 52%).

(dowód: akta kontroli str. 6-14)

W dniu 10 sierpnia 2012 r. na rachunek sum depozytowych WUG (konto 139) wpłynęło od firmy ubezpieczeniowej STU Ergo Hestia S.A. odszkodowanie w wysokości 10 186,05 zł w następstwie likwidacji szkody powstałej w dniu 17 lipca 2012 r. w Okręgowym Urzędzie

⁷ W 2012 r. pobieranych na podstawie art. 66 ust. 5 *Pgg*.

Górnicy w Katowicach (zalenie archiwum Urzędu). Kwota ta stanowiła 0,94% zrealizowanych w 2012 r. w części 60 dochodów w wysokości 1 082 tys. zł.

Środki przekięgowano na rachunek wydatków budżetowych w dniu 17 sierpnia 2012 r., zmniejszając odpowiednio wydatki (konto 402, § 4270 – zakup usług remontowych) i zaangażowanie wydatków (konto 998).

WUG przystąpił do prac związanych z usunięciem skutków powstałej szkody, wydatkując z § 4270 - zakup usług remontowych 10 186,68 zł (płatność w dniu 22 października 2012 r.).

Za podstawę prawną takiego rozliczenia odszkodowania przyjęto § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁸. W ocenie NIK było to niezgodne z tym przepisem oraz z art. 5 ust. 2 pkt 6 *ufp*, który stanowi, że odszkodowania należne jednostkom sektora finansów publicznych stanowią dochody publiczne, bowiem zgodnie z art. 11 ust. 1 *ufp* państwowe jednostki budżetowe odprowadzają dochody budżetowe na rachunek dochodów budżetu państwa.

W ocenie NIK, przepisy przywołanego powyżej rozporządzenia w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych dotyczą uzyskanych przez jednostki budżetowe zwrotów wydatków dokonanych w danym roku budżetowym. Otrzymane odszkodowanie nie jest zwrotem wydatków poniesionych na usunięcie skutków powstałej szkody, tylko świadczeniem zaliczanym do dochodów budżetowych, do spełnienia którego był zobowiązany ubezpieczyciel w razie zajścia zdarzenia przewidzianego w umowie ubezpieczenia. Źródłem odszkodowania jest zupełnie inny stosunek prawny (umowa ubezpieczenia), niż stosunek prawny, który był podstawą poniesionego wcześniej przez jednostkę budżetową wydatku z tytułu zlecenia usługi naprawy mienia (likwidacji szkody w majątku). WUG uregulował swoje zobowiązanie z tytułu likwidacji przedmiotowej szkody dopiero po otrzymaniu środków finansowych od ubezpieczyciela, jednak nie zachodzą w takim przypadku przesłanki do rozpatrywania przedmiotowej sprawy z uwzględnieniem przepisów przywołanego przez WUG *rozporządzenia MF*.

Za prawidłowe ustalenie dochodów i odprowadzenie ich na rachunek dochodów budżetu państwa w WUG odpowiadają (zgodnie z obowiązującym w przedmiotowym okresie zarządzeniem nr 23 Prezesa WUG z dnia 14 lutego 2012 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego WUG⁹): Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego¹⁰ oraz Główna Księgowa. Dyrektor Generalny sprawuje natomiast nadzór nad BBF.

(dowód: akta kontroli str. 18-23)

Powyższe stanowi przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określoną w art. 7 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

2. Wydatki budżetowe

2.1. Planowanie wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 wydatki budżetu państwa w części 60 ustalono na 53 242 tys. zł. Zostały one zaplanowane w układzie klasyfikacji budżetowej z uwzględnieniem założeń przyjętych do planowania budżetu państwa przez Radę Mini-

⁸ Dz. U. Nr 241, poz. 1616. Dalej także *rozporządzenie MF*.

⁹ Dz. Urz. WUG z 2012 r., poz. 51 ze zm.

¹⁰ Dalej: BBF.

strów i Ministra Finansów. Przy planowaniu uwzględniono następujące czynniki mające wpływ na rzetelność wykazanych w projekcie kwot wydatków:

- wynagrodzenia wraz z pochodnymi w kwocie 46 902 tys. zł stanowiły 88% planowanych wydatków w 2012 r.
- środki w wysokości 5 440 tys. zł zaplanowano z przeznaczeniem na: czynsze za najem lokali, zakup materiałów i wyposażenia, podróże służbowe, zakup usług oraz inne wydatki, których wielkości były porównywalne z wydatkami poniesionymi w 2011 r.
- planowane wydatki majątkowe w kwocie 900 tys. zł miały być przeznaczone na zakup sprzętu informatycznego i oprogramowania, środków transportowych oraz modernizacji pomieszczeń.

Zaplanowane w ustawie budżetowej wydatki w trakcie roku zostały zwiększone z rezerw celowych o 700 tys. zł., z przeznaczeniem na:

- dofinansowanie wydatków na ubezpieczenie społeczne pracowników WUG, Okręgowych Urzędów Górniczych¹¹ i Specjalistycznego Urzędu Górniczego¹², w związku z podniesieniem składki rentowej o 2% (600 tys. zł),
- sfinansowanie przyrostu wydatków związanych z działalnością wydawniczą (kosztów wydawania miesięcznika „Bezpieczeństwo Pracy i Ochrona Środowiska w Górnictwie” – 100 tys. zł).

Powyższą kwotę wykorzystano w całości zgodnie z przeznaczeniem.

WUG zrealizował wydatki majątkowe w kwocie 823 tys. zł, tj. 91% planu pierwotnego z ustawy budżetowej – 900 tys. zł. Wynikało to głównie z braku wydatkowania zaplanowanej kwoty 277 tys. zł na zakup sprzętu informatycznego w ramach postępowania prowadzonego przez Centrum Usług Wspólnych KPRM, które zostało unieważnione w IV kwartale 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 50-56, 407-413, 479)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia planowanie wydatków budżetowych.

2.2. Realizacja wydatków budżetowych

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. wydatkowano w części 60 (w całości w dziale 750 Administracja publiczna) 53 836 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach. W porównaniu do 2011 r. wydatki były wyższe o 426 tys. zł, tj. o 1%. Przeznaczono je głównie na wynagrodzenia wraz z pochodnymi (§§ 4010, 4020, 4040, 4110, 4120) – 43 550 tys. zł, opłaty za administrowanie i czynsze za budynki (§ 4400) – 1 615 tys. zł oraz na zakup usług pozostałych (§ 4300) – 1 580 tys. zł, zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) – 1 543 tys. zł i podróże służbowe krajowe (§ 4410) – 1 203 tys. zł.

Zbadano wydatki w wysokości 1 685 tys. zł, tj. 3,1% wydatków w części 60. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w sposób celowy i gospodarny wydatkowano 99,75% kwoty objętej badaniem. W sposób niegospodarny oraz z naruszeniem przepisów prawa wydano natomiast 135 tys. zł (tj. 0,25% całości wydatków w części 60).

Kontrolą objęto sześć postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na łączną kwotę 991 tys. zł, z czego jedno w trybie z wolnej ręki na kwotę 15 tys. zł, jedno w trybie zapytania o cenę na kwotę 192 tys. zł oraz cztery w trybie przetargu nieograniczonego – na łączną kwotę 784 tys. zł. Na realizację zawartych w wyniku tych postępowań umów wydano 875 tys. zł.

¹¹ Dalej: OUG.

¹² Dalej: SUG.

Cztery postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego (dwa dotyczyły robót budowlanych, a dwa zakupu środków transportu – samochodów osobowych) zostały przeprowadzone zgodnie z procedurami określonymi w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³. Rzetelnie prowadzono dokumentację postępowań, a rozliczenia finansowe prawidłowo ujęto w księgach rachunkowych. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności za dostarczone towary i usługi. W dwóch pozostałych zamówieniach stwierdzono nieprawidłowości.

Wydatki bieżące wyniosły 53 013 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach (o 748 tys. zł, tj. 1,4% więcej niż 2011 r.). Dominującą pozycję w tej grupie stanowiły wynagrodzenia i pochodne – 43 550 tys. zł (tj. 82%) oraz opłaty za administrowanie i czynsze za budynki – 1 615 tys. zł (tj. 3%).

(dowód: akta kontroli str. 51-62)

W ramach kontroli sprawdzono stan zatrudnienia i realizację wydatków na wynagrodzenia oraz wydatki na sfinansowanie wypłat wynikających z zawartych umów zleceń i umów o dzieło.

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w 2012 r. w części 60 wyniosło 486 osób i było niższe w porównaniu do 2011 r. o osiem osób, w tym w grupie członków korpusu służby cywilnej (o cztery osoby) i pracowników nie objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (również o cztery osoby).

Wydatki na wynagrodzenia (wraz z pochodnymi) były niższe w porównaniu do 2011 r. o 31 tys. zł. Według danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 z wykonania planu wydatków, nie zostały przekroczone planowane wydatki na wynagrodzenia.

Przeciętne wynagrodzenie w 2012 r. wynosiło 6 334 zł i w porównaniu do 2011 r. było wyższe o 98 zł, tj. o 1,6%.

W 2012 r. w WUG wydatkowano 129 tys. zł¹⁵ z tytułu umów zlecenia i o dzieło. Z pracownikami WUG zawarto 15 umów zlecenia na kwotę 11 tys. zł, a 111 umów o dzieło z osobami fizycznymi spoza kontrolowanej jednostki (na kwotę 118 tys. zł).

Szczegółowym badaniem objęto 20 umów. Stwierdzono, że zlecone prace zostały wykonane zgodnie z umowami, prawidłowo odebrane, a wydatków dokonano w ramach limitu określonego w planie finansowym.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 227 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (o 1%, tj. o 6 tys. zł mniej niż 2011 r.). Były to głównie deputaty węglowe dla emerytów WUG (170 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 112-113, 481-496)

Wydatki majątkowe wyniosły 823 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach (mniej o 321 tys. zł niż w 2011 r.), w tym zakupy inwestycyjne - 327 tys. zł, tj. 100% planu po zmianach, inwestycje budowlane – 496 tys. zł (100% planu po zmianach). Zakupy były zgodne z zakresem rzeczowym planu wydatków na 2012 r. i generalnie uzasadnione z punktu widzenia realizowanych zadań. Zakupiono m.in. dwa samochody osobowe dla urzędów górniczych (170 tys. zł), wdrożono system elektronicznego obiegu dokumentów (77 tys. zł) oraz wykonano kompleksowo instalację klimatyzacji (45 tys. zł). Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opisanego poniżej wydatkowania kwoty 15 tys. zł na dodatkowe roboty budowlane oraz kwoty 44 tys. zł na nadzór inwestorski.

¹³ Dz. U z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm. Dalej: *pzp*.

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

¹⁵ W § 4090 – Honoraria oraz w § 4170 – Wynagrodzenia bezosobowe.

Inwestycję budowlaną realizowano w ramach zadania „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz Salkę Konferencyjną”. Ujęto ją w dokumencie *Cele operacyjne i zadania urzędów górniczych na rok 2012* (cel R2). Budynek przy ul. Poniatowskiego 29 został decyzją Śląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków z dnia 23 marca 2012 r. wpisany do rejestru zabytków nieruchomych województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 89-91)

Zobowiązania w części 60 na koniec 2012 r. wyniosły 3 602 tys. zł i były wyższe o 25 tys. zł niż w 2011 r. (3 577 tys. zł). Główną pozycję (3 497 tys. zł) stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i pochodnych od wynagrodzeń, które w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 1%. Zobowiązań wymagalnych nie było.

(dowód: akta kontroli str. 114-115)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego „Sprzedaż, dostarczenie wraz z rozładunkiem materiałów eksploatacyjnych do siedzib urzędów górniczych” (nr sprawy WUG: BDG/07/2012/ZOC, dalej: postępowanie) naruszono postanowienia art. 93 ust. 1 pkt 2 *pzp*, poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania, w sytuacji gdy w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę nie wpłynęły co najmniej dwie oferty nie podlegające odrzuceniu. Na realizację tego zamówienia dotyczącego dostawy materiałów eksploatacyjnych do sprzętu komputerowego oraz urządzeń biurowych wydatkowano w 2012 r. 75,6 tys. zł. Wartość całego zamówienia oszacowano na kwotę netto 134 453,54 zł (33 449,48 euro).

Wybrano tryb zapytania o cenę z uwagi na zestandaryzowanie zamawianych materiałów oraz ich szeroką dostępność na rynku. Zapytania skierowano do pięciu podmiotów, wypełniając tym minimalny próg określony w art. 71 ust. 1 *pzp*. Oferty wpłynęły od trzech podmiotów: z cenami brutto – 550 845,69 zł; 192 681,96 zł; 157 079,61 zł.

W toku postępowania wykluczono prawidłowo jednego z wykonawców, ponieważ nie spełnił warunków SIWZ, tj. nie dostarczył (po uprzednim wezwaniu) aktualnego zaświadczenia właściwego naczelnika urzędu skarbowego o niezaleganiu ze zobowiązaniami podatkowymi.

Analiza oferty kolejnego wykonawcy wykazała, iż (według WUG) nie spełnia ona wymogów SIWZ, ponieważ nie zawiera typu i nazwy producenta oferowanych materiałów. WUG wezwał oferenta do uzupełnienia oferty. Oferent przesłał do WUG wykaz oferowanych materiałów z podaniem nazwy producenta. Dokument (papierowy) przesłany pocztą nie zawierał, w ocenie WUG, odręcznego podpisu osób uprawnionych do reprezentowania firmy (oferenta). W dokumentacji postępowania znajduje się wydruk wiadomości z poczty elektronicznej, która odpowiada informacji uzupełniającej przesłanej drogą pocztową. Wiadomość nie była opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Pismem z dnia 19 marca 2012 r. Dyrektor Generalny WUG zawiadomił oferenta o odrzuceniu jego oferty, uzasadniając, że: „(...) w wyznaczonym terminie otrzymał dookreślony wykaz materiałów eksploatacyjnych. Jednakże przesłany wykaz nie zawierał podpisu osób uprawnionych do reprezentowania firmy”.

W tej sytuacji WUG udzielił zamówienia firmie Pro Office Sp. z o.o. z siedzibą w Katowicach, w kwocie wynikającej ze złożonej oferty.

Dyrektor Generalny WUG wyjaśnił, że w przypadku drugiego oferenta doszło do pomyłki. Kierując się wykładnią celowościową art. 89 ust. 1 pkt 2 oraz art. 93 ust. 1 pkt 2 *pzp*, jego zdaniem należy przyjąć, iż wybór dokonany przez WUG w istocie był właściwy i nie naruszył

postanowień *pzp*. Wykonawca na wezwanie WUG w nakazanym terminie wyjaśnił wątpliwości dotyczące treści oferty, co potwierdza także treść zawiadomienia o odrzuceniu oferty z dnia 19 marca 2012 r. WUG dopuścił w SIWZ porozumiewanie się drogą elektroniczną oraz faksem, a niezachowanie formy pisemnej na gruncie *pzp* poza złożeniem oferty oraz zawarciem umowy nie powoduje nieważności czynności prawnej. Forma ta zastrzeżona jest jedynie dla celów dowodowych, a biorąc pod uwagę okoliczności sprawy, nie budziła wątpliwości intencja wykonawcy – chęć wyjaśnienia treści oferty. Dyrektor Generalny podkreślił, że oferta odrzucona była ofertą droższą od oferty wykonawcy wybranego, w związku z czym pomyłka nie miała wpływu na wynik postępowania.

Uwzględniając przywołane wyjaśnienia Dyrektora Generalnego, NIK zwraca jednak uwagę, że w trakcie prowadzonego przez WUG postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia argument dotyczący formy dodatkowych wyjaśnień nie stanowił podstawy do uznania ważności oferty – przeciwnie, została ona odrzucona ze względu na niezgodność z SIWZ. W tej sytuacji postępowanie powinno zostać unieważnione.

W 2012 r. WUG wydatkował z naruszeniem prawa, z tytułu realizacji przedmiotowej umowy kwotę 75,7 tys. zł. Odpowiedzialność za powyższe ponosi Dyrektor Generalny WUG oraz Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego – komórki odpowiedzialnej za prawidłowy przebieg postępowań o udzielenie zamówień publicznych w WUG.

(dowód: akta kontroli str. 116-170)

2. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dodatkowych robót budowlanych w ramach zadania „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ulicy Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz Salę Konferencyjną” (nr sprawy WUG: BDG/13/2012/PN – dalej: inwestycja) udzielono zamówienia w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przepisu art. 67 ust. 1 pkt 5 *pzp*.

Postępowanie o udzielenie podstawowego zamówienia publicznego zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego. Umowa na realizację zamówienia została zawarta w dniu 31 maja 2012 r. z PPUH ARCH INSTAL Sp. jawna z siedzibą w Katowicach.

W dniu 19 czerwca 2012 r. w ramach realizacji inwestycji sporządzono dokument, nazwany „protokołem konieczności wykonania prac dodatkowych” w zakresie wykonania podłoża pod posadzkę, gdyż po demontażu podłóg stwierdzono zły stan techniczny podłoża. W protokole zapisano: „(...) zły stan legarów, liczne ubytki warstwy izolacyjnej a także duże różnice poziomów”. W związku z powyższym, kierownik budowy zaproponował wyrównanie poziomów we wszystkich pomieszczeniach przez zastosowanie płyt styropianowych, a następnie położenie warstwy wyrównującej. Propozycja została zaakceptowana przez zamawiającego, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz autora projektu, a protokół podpisali kierownik budowy, inspektor nadzoru i pracownik WUG.

Dokumentacja przetargowa (projekt techniczny, przedmiar robót i specyfikacja techniczna) w tym zakresie robót uwzględniała w:

- a) projekcie technicznym: „zerwanie wszystkich wykładzin podłogowych do konstrukcji stropu”, „usunąć istniejącą podłogę(...), usunąć podkład do izolacji przeciwwilgociowej (jeżeli istnieje)”;
- b) w specyfikacji technicznej: „rozebranie posadzki wraz ze skuciem nierówności podłoża”;
- c) przedmiarze robót: „rozebranie posadzki 102,15 m², skucie nierówności betonu(...)”.

Dyrektor Generalny WUG wyjaśnił, że w wyniku prac rozbiórkowych okazało się, iż podłoga w części lokalu miała odmienną od zakładanej konstrukcję. Ustalenie dokładnego i pełnego kosztu naprawy podłóg związane byłoby z przeprowadzeniem prac odkrywkowych w bardzo dużym zakresie, co wiązałoby się z bardzo dużym zniszczeniem tych pomieszczeń i poniesieniem niewspółmiernie wysokich nakładów. Według WUG, opisanego stanu nie można było przewidzieć na etapie projektowania i obmiaru robót.

Pomimo uznania przez WUG, że nie można było przewidzieć konieczności wykonania robót dodatkowych, nie wszczęto postępowania o udzielenia zamówienia dodatkowego po sporządzeniu protokołu konieczności. Wykonawca natomiast wykonał roboty w sposób uzgodniony w protokole konieczności. Zgodnie z § 7 umowy, zamawiający miał prawo dokonać zmian w zakresie powierzonych robót, które mogły polegać na pominięciu określonych robót lub ich części, zastąpienia innymi lub modyfikacji. Ostateczny koszt realizacji umowy, zgodnie z § 6 pkt. 5 umowy, miał zostać ustalony na podstawie kosztorysu powykonawczego i książki obmiaru robót.

Harmonogram prac, będący integralną częścią Umowy zakładał, że roboty w zakresie „podłóża pod posadzki” zostaną zakończone do dnia 5 sierpnia 2012 r. W dniu 7 sierpnia 2012 r. sporządzono protokół częściowego odbioru robót budowlanych, w którym stwierdzono, że prace w zakresie wykonania podłóża posadzek zakończono 5 sierpnia 2012 r.

W dniu 10 sierpnia 2012 r., wykonawca przedłożył fakturę za wykonanie I etapu robót na kwotę 114 202,54 zł (brutto). Zgodnie z § 6 ust. 2 umowy, wynagrodzenie wykonawcy było należne po wykonaniu robót częściowych, zgodnie z harmonogramem i po odebraniu robót przez zamawiającego. W treści faktury zapisano „I etap robót”. WUG w dniu 29 sierpnia 2012 r. dokonał zapłaty kwoty 114 202,54 zł. Kontrola merytoryczna dowodu księgowego potwierdziła prawidłowość wykonanego zakresu robót. W opisie dowodu księgowego (faktury) napisano „prace wykonano zgodnie z umową (...) w terminach przewidzianych w harmonogramie robót zgodnie z protokołami odbioru częściowego robót”. Wobec nie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia na roboty dodatkowe, nastąpiła modyfikacja robót, które rozliczono w ramach zamówienia podstawowego, w ramach umowy podstawowej.

W dniu 20 sierpnia 2012 r. sporządzono kolejny protokół konieczności wykonania prac dodatkowych, według którego zaistniała konieczność wykonania prac dodatkowych niemożliwych do przewidzenia w trakcie opracowania dokumentacji projektowej. Wymienione w protokole roboty obejmowały wykonanie izolacji przeciwwilgociowej i termicznej stropu pomieszczenia PO5 (werandy), udroźnienia kanalizacji poprzez wymianę jej elementów, montaż nowej tablicy rozdzielczej, zainstalowanie zabezpieczeń przedlicznikowych i licznika (instalacja elektryczna).

W dniu 17 września 2012 r. WUG wszczął postępowanie o udzielenia zamówienia na roboty dodatkowe w trybie z wolnej ręki i zaprosił do negocjacji dotychczasowego wykonawcę. Inspektor nadzoru inwestorskiego sporządził kosztorys inwestorski na roboty dodatkowe w dniu 19 września 2012 r., który obejmował:

- a) roboty wymienione w protokole konieczności z dnia 20 sierpnia 2013 r. (wykonanie izolacji przeciwwilgociowej i termicznej stropu pomieszczenia PO5 (werandy), udroźnienia kanalizacji poprzez wymianę jej elementów, montaż nowej tablicy rozdzielczej, zainstalowanie zabezpieczeń przedlicznikowych i licznika (instalacja elektryczna);
- b) roboty wymienione w protokole z dnia 19 czerwca 2013 r., które zostały już wykonane, odebrane i rozliczone;

- c) roboty w zakresie pogrubiania tynków oraz wykonania parapetów zewnętrznych z blachy (kosztorys inwestorski podpisał za sporządzającego inspektor nadzoru, natomiast miejsce oznaczone dla inwestora pozostało bez podpisu).

W dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia na roboty dodatkowe brak jest protokołów konieczności potwierdzających wystąpienie okoliczności uzasadniających zlecenie robót wymienionych wyżej w pkt c.

WUG przyjął, że wykonanie w ramach zamówienia dodatkowego tynków wewnętrznych wynikało z konieczności „zlicowania” poszczególnych płaszczyzn ścian z uwzględnieniem sztukaterii. Zakładano możliwość demontażu sztukaterii, natomiast prace renowacyjne wykazały, że demontaż sztukaterii bez jej znacznego uszkodzenia jest niemożliwy. Wykonanie parapetów było konieczne dla prawidłowego wykonania elementu robót podstawowych – stolarki okiennej.

Zgodnie ze sprawozdaniem sporządzonym przez inspektora nadzoru inwestorskiego, w dniu 21 września 2012 r., kierownik budowy wpisem do dziennika budowy zgłosił zakończenie budowy i gotowość do odbioru.

W dniu 28 września 2012 r. po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia w trybie z wolnej ręki strony zawarły umowę, którą WUG udzielił zamówienia na roboty dodatkowe dotychczasowemu wykonawcy w zakresie wymienionym w kosztorysie inwestorskim (jak wymieniono powyżej) i odpowiadającym mu kosztorysie ofertowym.

Wykonawca przedstawił kosztorys powykonawczy na roboty dodatkowe z dnia 4 października 2012 r., który w treści rzeczowej i finansowej był zgodny odpowiednio z kosztorysem inwestorskim i ofertowym.

W dniu 5 października 2012 r. sporządzono protokół odbioru robót dodatkowych. Protokół nie zawierał wyszczególnienia odbieranych robót, innych zapisów bądź uwag, które potwierdzałyby zakres robót i ich wykonanie.

W dniu 18 października 2012 r. wykonawca przedłożył fakturę za roboty dodatkowe w kwocie 14 971 zł brutto, a w dniu 22 października 2012 r. WUG dokonał płatności tej kwoty. Kontrola merytoryczna dowodu (faktury) potwierdziła zgodność z warunkami umowy („dodatkowe roboty budowlane wykonano zgodnie z umową (...) co zostało potwierdzone protokołem odbioru.”).

W ocenie NIK, zamawiający (WUG) nie wykazał spełnienia przesłanek określonych w art. 67 ust. 1 pkt 5 *pzp* uprawniających do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki w przyjętym zakresie robót:

- a. projekt techniczny, który stanowił opis przedmiotu zamówienia, zakładał usunięcie warstw posadzek do konstrukcji stropu, co oznacza, że wszystkie roboty z tym związane mieściły się w zamówieniu podstawowym;
- b. w projekcie założono skucie wszystkich tynków zewnętrznych i wykonanie nowych. Wykonawca, zgodnie z SIWZ, zapoznał się z uwarunkowaniami wykonania robót i nie zgłaszał niezgodności pomiędzy stanem faktycznym a dokumentacją przetargową. Wobec powyższego obowiązkiem wykonawcy było wykonanie tynków gwarantujące zachowanie sztuki budowlanej z uwzględnieniem uwarunkowań, z którymi uprzednio zapoznał się. Wykonanie grubszych tynków było robotą zamienną za niewykonanie demontażu i montażu sztukaterii.

Zgodnie z § 7 umowy dotyczącej zamówienia podstawowego, zamawiający mógł zrezygnować z niektórych robót lub wyrażać zgodę na zmianę zakresu lub zastosowanie robót zamiennych. Skoro WUG nie wszczął postępowania, a roboty zostały wykonane i rozliczone,

niezasadnym było zlecenie robót dodatkowych związanych z: wykonaniem podłóży pod posadzki (rozebranie stropów drewnianych, polepy, rozebranie legarów, rozebranie podłóg drewnianych białych, wywóz samochodem (...), utylizacja gruzu) na kwotę 5 498,07 zł oraz pogrubieniem tynków na kwotę 1 502,91 zł – określonych w umowie na roboty dodatkowe z dnia 28 września 2012 r.

W zamówieniu dodatkowym zlecono wykonanie parapetów zewnętrznych o wartości 900 zł. Nie można jednak uznać, że wykonanie tych robót stało się konieczne wskutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia oraz że realizacja zamówienia podstawowego uzależniona była od tych robót, natomiast niestaranność planowania i przygotowania procesu inwestycyjnego nie usprawiedliwia udzielania zamówień dodatkowych.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 5 *pzp*, udzielenie zamówienia dodatkowego musi służyć wykonaniu zamówienia podstawowego, tzn. że zamawiający udziela go w toku realizacji zamówienia podstawowego, a wykonawca przystępuje do realizacji po udzieleniu zamówienia.

W przypadku wszystkich robót dodatkowych WUG stwierdzał konieczność ich wykonania, jednak nie wszczynął procedury o udzielenie zamówienia. Procedura taka została wszczęta w dniu 17 września 2012 r. W dniu 28 września WUG udzielił zamówienia na roboty dodatkowe, podczas gdy proces budowlany zakończono w dniu 21 września 2012 r. (zgodnie z wpisem w dzienniku budowy). Wykonawca realizował uzgodniony zakres robót, co potwierdzają protokoły częściowego odbioru robót oraz sprawozdanie złożone przez inspektora nadzoru inwestorskiego.

W ocenie NIK, udzielając zamówienia na roboty dodatkowe na łączną kwotę 14 971 zł, WUG:

- naruszył przepis art. 67 ust. 1 pkt 5 *pzp*, udzielając zamówienia w trybie z wolnej ręki bez zachowania przesłanek dopuszczających udzielenie zamówienia w tym trybie, co spełnia dyspozycję naruszenia dyscypliny finansów publicznych określoną w art. 17 ust. 1b pkt 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- poniósł nieuzasadnione wydatki w kwocie 7 000,98 zł zlecając roboty dodatkowe, które mieściły się w ramach zamówienia podstawowego i do wykonania których wykonawca był zobowiązany.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Dyrektor Generalny WUG oraz Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego – biura odpowiedzialnego za prawidłowy przebieg postępowań o udzielenie zamówień publicznych w WUG.

(dowód: akta kontroli str. 171-307)

3. Zawarcie i realizacja umowy w zakresie doradztwa i nadzoru inwestorskiego przy realizacji inwestycji „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz salę konferencyjną”. Stwierdzono wadliwe zawarcie umowy, poprzez nieprecyzyjne wyznaczenie zadań zleceniobiorcy oraz niewłaściwe wypełnienie warunków umowy w zakresie rozliczenia się zleceniobiorcy z wykonanych zadań.

W dniu 12 sierpnia 2011 r. WUG zawarł z wybranym wykonawcą umowę w zakresie doradztwa i pełnienia nadzoru inwestorskiego. Przedmiotem umowy było powierzenie obowiązków kompleksowej obsługi w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczenia robót budowlanych. Zamówienie podzielono na dwie części.

Pierwsza część (I) obejmowała 14 szczegółowo opisanych zadań remontowych w budynkach WUG przy ul. Poniatowskiego 29, 29a i 31, dla których odrębnie ustalono

ceny/kwoty należne wykonawcy za wykonanie dokumentacji i nadzór nad realizacją. Druga część (II) obejmowała kompleksową usługę doradztwa w zakresie realizacji zadania pod nazwą „adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na salę tradycji i salę konferencyjną, m.in. obejmującą:

- a) sprawdzenie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych i kosztorysów inwestorskich pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami oraz wymaganiami zamawiającego,
- b) sprawdzenie pod względem merytorycznym ofert złożonych w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, w tym badanie zgodności kosztorysów ofertowych z dokumentacją techniczną,
- c) nadzór nad wykonaniem zadania."

Zgodnie z założeniem zawartym w zapytaniu ofertowym, wynagrodzenie ustalono w formie ryczałtowej. Wykonawca zaoferował cenę 3 000 zł miesięcznie w rozliczeniu miesięcznym plus podatek VAT. Ustalono, że wykonawca będzie realizował zadanie przez okres jednego roku od dnia zawarcia umowy albo do czasu zakończenia realizacji rozpoczętych zadań.

W § 4 umowy ustalono, że wykonawca przedstawi zamawiającemu sprawozdania z wykonanych prac po zakończeniu zleconego zadania, ze wskazaniem w szczególności zakresu i wartości zrealizowanych usług. W § 8 napisano natomiast, że wynagrodzenie będzie płatne po zakończeniu danego zadania, zamawiający zapłaci tylko za faktycznie wykonane zadania, a podstawą płatności będą zatwierdzone przez zamawiającego sprawozdania, protokoły odbioru oraz prawidłowo wystawione faktury VAT.

W dniu 7 października 2011 r. WUG zlecił wykonawcy realizację zadania II. W dniu 23 listopada 2012 r. (data dokumentu) wykonawca przedłożył sprawozdania z wykonanych prac, które obejmowały w sposób ogólny rzeczowy zakres prac, natomiast nie zawierały wartości zrealizowanych usług.

Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego wyjaśniła, że wskazany w sprawozdaniach zakres wykonywanych prac oraz ich terminy odpowiadały wartości wynagrodzenia wskazanego w ofercie (wykonawcy przysługiwało wynagrodzenia w formie ryczałtu – 12 x 3 000,00 zł = 36 000,00 zł netto).

Powyższe sprawozdania podpisał wykonawca, natomiast brak adnotacji lub odrębnych dokumentów o ich zatwierdzeniu przez WUG. Dokumentując kontrolę merytoryczną wydatku, w opisie faktury nie odniesiono się do prawidłowości wykonania zadań lub ich zgodności z zawartą umową.

W dniu 23 listopada 2012 r. wykonawca przedłożył fakturę za wykonane usługi na sumę 44 280,00 zł (36 000 zł netto). W dniu 30 listopada WUG dokonał płatności w kwocie 35 424,00 zł. Pozostała kwota 8 856,00 zł (tj. 20%), zgodnie z umową, będzie wymagalna po upływie okresu rękojmi i gwarancji na wykonane roboty i została przekazana na rachunek sum depozytowych w WUG.

W ocenie NIK, przedmiotowa umowa została zawarta w sposób istotnie utrudniający sprawdzenie i odniesienie się osób odpowiedzialnych za kontrolę merytoryczną w WUG do prawidłowości i kompletności wykonywanych zadań. W umowie zawarto niedookreślony katalog zadań mieszczący się pod pojęciem „doradztwa” świadczonego przez wykonawcę. Wykonawca zobowiązany był do sporządzenia sprawozdania z wykonanych prac w ujęciu rzeczowym i finansowym, a WUG do oceny i zatwierdzenia tych sprawozdań. Treść złożonych sprawozdań – np. „październik – zapoznanie się z koncepcją programowo przestrzenną części parteru (...), listopad – wizja lokalna; analiza instalacji wentylacji w budynku”, brak

sprawozdania finansowego oraz brak zatwierdzenia tych sprawozdań wskazuje, że zarówno wykonanie zadań jak i kontrola WUG były nierzetelnie dokumentowane.

Niewłaściwym było uznanie przez Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego, że zakres i terminy prac wskazane w sprawozdaniach były wystarczające do ustalenia wielkości i akceptacji wydatku. W toku postępowania o udzielenie przedmiotowego zamówienia publicznego WUG, odpowiadając na zapytanie oferenta, wskazał, że wykonawca będzie zobowiązany do podania ceny ryczałtowej za kompleksową usługę doradztwa za okres jednego roku. WUG wyraził zgodę na zapłatę wynagrodzenia w okresach miesięcznych, jednocześnie wskazując, iż usługi będą świadczone przez wykonawcę na zlecenie, a zamawiający zapłaci wykonawcy tylko za faktycznie wykonane zadania.

W związku z powyższym, WUG powinien zlecać kolejne zadania wykonawcy w miarę występujących potrzeb, a wykonawca zobowiązany był do rozliczenia się z ich wykonania w określonym czasie. Zauważyć należy, że wykonawca w przedmiotowym zadaniu (II) nie sporządzał dokumentów technicznych. Wykonanie projektu technicznego, kosztorysu inwestorskiego, specyfikacji technicznej wykonania robót oraz przedmiaru/obmiaru robót, WUG odpłatnie zlecił w odrębnym postępowaniu innemu podmiotowi. Inspektor nadzoru zobowiązany był tylko do sprawdzenia wymienionych dokumentów. W tym czasie wykonawca realizował zadanie I, które swym zakresem obejmowało również roboty remontowe w innych pomieszczeniach tego samego budynku, w związku z czym różne uwarunkowania techniczne dla realizacji zadanie II były mu znane.

Zlecenie realizacji zadania II już od dnia 7 października 2011 r., podczas gdy dokumentacja techniczna, do sprawdzenia której wykonawca był zobowiązany, wpłynęła do WUG w grudniu 2011 r. i styczniu 2012 r., było w ocenie NIK przedwcześnie. Powodowało to nieuzasadniony wzrost wydatków o kwotę 3 690 zł w skali miesiąca. Zadania realizowane w tym czasie przez wykonawcę (październik, listopad 2011 r.) wskazane w sprawozdaniu, w ocenie NIK, należały do zakresu zadań projektanta, który w tym czasie odpłatnie sporządzał dokumentację techniczną.

NIK ocenia jako nierzetelne zawarcie przedmiotowej umowy oraz nadzór nad jej wykonaniem ze strony WUG. Wydatkowanie części wydatków na realizację tej umowy w ocenie NIK nastąpiło z naruszeniem art. 44 ust. 3 pkt 1 *ufp*.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Dyrektor Generalny WUG oraz Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego - biura odpowiedzialnego za prawidłowy przebieg postępowań o udzielenie zamówień publicznych w WUG.

(dowód: akta kontroli str. 308-363)

4. Niewłaściwe rozliczenie i ujęcie w księgach rachunkowych części wydatków poniesionych w związku z ulepszeniem środka trwałego w wyniku realizacji zadania pod nazwą „Adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na salę tradycji i salę konferencyjną”¹⁶.

WUG zaliczył do bieżących kosztów (konto 402) wydatki poniesione na ulepszenie środka trwałego w części dotyczącej kosztów doradztwa i nadzoru inwestorskiego, zamiast zwiększyć wartość środka trwałego (rozliczenie poprzez konto 080 środki trwałe w budowie), jak to uczynił w przypadku pozostałych wydatków poniesionych na tę inwestycję. Ponadto wydatki te sfinansowane zostały z wydatków bieżących (§ 4300 Pozostałe usługi), podczas gdy były to w ocenie NIK wydatki majątkowe.

¹⁶ Dalej także: inwestycja.

W dniu 12 sierpnia 2011 r. WUG zawarł umowę z wykonawcą, której przedmiotem było powierzenie obowiązków kompleksowej obsługi w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczenia robót budowlanych, w tym sprawowania nadzoru inwestorskiego¹⁷.

Inwestycja polegała na modernizacji pomieszczeń i zmianie ich przeznaczenia, co zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁸ oraz przyjętymi w jednostce zasadami w zakresie polityki rachunkowości¹⁹ – należy traktować jako ulepszenie środka trwałego.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunkowości oraz planu kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁰, wydatki poniesione na ulepszenie środka trwałego należy rozliczyć poprzez konto 080 – środki trwałe w budowie. Zgodnie z przyjętą w jednostce polityką rachunkowości, do wydatków związanych z ewidencją środków trwałych w budowie zalicza się m.in. koszty nadzoru inwestorskiego. W związku z powyższym, koszty nadzoru inwestorskiego zwiększają docelowo wartość środka trwałego.

Wydatki klasyfikuje się według paragrafów określających rodzaj wydatku (art. 39 ust. 1 *ufp*). Zgodnie z art. 40 ust. 2 ww. ustawy, jednostki budżetowe są zobowiązane do ujmowania również wszystkich etapów rozliczeń poprzedzających płatność, a w zakresie wydatków i kosztów – także zaangażowanie środków. W księgach rachunkowych WUG 2011 r. realizacja zadania II w zakresie prowadzonego nadzoru inwestorskiego powinna mieć odzwierciedlenie w zaangażowaniu środków na koncie 998 w § 6580 *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych*, w wysokości odpowiadającej zobowiązaniu roku 2011 – według zawartej umowy. W 2011 r. wykonawca nie złożył sprawozdań z wykonanych zadań i nie przedstawił faktury za wykonane prace. Należało więc ustalić wartość zaangażowania środków budżetowych dotyczącego lat następujących na koncie 999, a następnie w 2012 r. przeksięgować to zaangażowanie na konto 998 jako bilans otwarcia. W księgach 2012 r. w bilansie otwarcia nie widnieje wysokość takiego zaangażowania. Kolejną czynnością pod datą 1 stycznia 2012 r. powinno być ustalenie pozostałej wysokości zaangażowania środków budżetowych wynikających z przyjętych umów zobowiązań. Księgowania tych nie dokonano.

Dopiero pod datą 31 marca 2012 r. wykazano zaangażowanie środków w wysokości 54 446 zł, wynikającej z zawartej umowy, dla zadania I oraz II, na koncie 998 w § 4300 *Zakup usług pozostałych*.

Główna Księgowa wyjaśniła, że wobec nieokreślenia w umowie kwoty należnej wykonawcy z tytułu jej realizacji (została ona określona w ofercie złożonej WUG przez wykonawcę), w 2011 r. całość kwoty wynikającej z wniosku o dokonanie wydatku publicznego została zabezpieczona w planie rzeczowo-finansowym w § 4300 *Zakup usług pozostałych*. Zaangażowanie w 2011 r. zostało wykazane w oparciu o faktyczne wykonanie wydatków w tym paragrafie. W 2012 r. zabezpieczono na realizację wydatku 54 446 zł, także w § 4300 *Zakup usług pozostałych* oraz wykazano zaangażowanie na koncie 998. Ponieważ środki finansowe zabezpieczono w § 4300 dotyczącym zakupu usług, całość zaksięgowano na kontach 402/201.

¹⁷ Por. pkt 3 powyżej.

¹⁸ Dz. U. z 2009 r., poz. 1223 ze zm.

¹⁹ Zarządzenie Prezesa WUG z dnia 14 sierpnia 2012 r. w sprawie prowadzenia gospodarki finansowej oraz rachunkowości w WUG - załącznik nr 1 pkt 3 (Dz. Urz. WUG z 2012 r., poz. 82).

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 289.

Zdaniem NIK, ujęcie całości zobowiązania w § 4300 *Zakup usług pozostałych* było błędne, ponieważ zgodnie z umową, kwota 44 280 zł dotyczyła wydatków o charakterze majątkowym i zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową powinna być zaksięgowana jako zaangażowanie środków w § 6580 *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych*.

W ocenie NIK, sytuacja powyższa miała istotne znaczenie przy podejmowaniu decyzji o zwiększeniu wydatków ponad szacowane przy udzieleniu zamówienia wykonawcy przedmiotowej inwestycji. Według planu finansowego (po zmianach) WUG dysponował limitem wydatków w § 6580 *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych* w wysokości 467 000 zł.

Wartość oferty wynosiła 574 505,25 zł, jednak zadanie obejmowało również zakup wyposażenia nie stanowiącego środków trwałych, które WUG zamierzał sfinansować w ramach wydatków bieżących. Była to kwota 112 318,50 zł (wartość kosztorysowa Fazy III pomniejszona o wartość środków trwałych, tj. rzutnika, ekranu, nagłośnienia – sfinansowanych w kwocie 25 338 zł z puli wydatków majątkowych). Po odjęciu kwoty 112 318,50 zł wartość oferty przewidziana do sfinansowania w ramach wydatków majątkowych stanowiła 462 186,75 zł.

Gdyby przypis zaangażowania był prawidłowy, tj. wartość zobowiązania z tytułu nadzoru inwestorskiego dotyczącego zadania II w wysokości 44 280 zł przypisana była we właściwym paragrafie (6580 *Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych...*), to wartość środków koniecznych do zaangażowania na sfinansowanie inwestycji przekraczałaby ustalony limit wydatków o 39 tys. zł. W takiej sytuacji WUG zgodnie z art. 171 ust. 4 *ufp* przed udzieleniem zamówienia powinien był zwrócić się do Ministra Finansów o wyrażenie zgody na zwiększenie tych wydatków w planie. WUG nie występował o uzyskanie takiej zgody.

Ostatecznie wydatki na pokrycie kosztów nadzoru inwestorskiego WUG zaliczył do wydatków bieżących. W ujęciu księgowym, zamiast zwiększyć wartość środka trwałego, wydatki zaliczono do kosztów bieżących.

W ocenie NIK, WUG:

- nie dokonał w odpowiednich terminach należytego ustalenia zaangażowania środków budżetowych, czym naruszył art. 40 ust. 2 pkt 2 *ufp*,
- przyjął zobowiązania udzielając zamówień publicznych ponad wysokość środków zaplanowanych na ten cel, nie występując o uzyskanie zgody MF na zwiększenie wydatków majątkowych,
- sfinansował wydatki majątkowe w wysokości 44 280 zł środkami zaplanowanymi na wydatki bieżące,
- niewłaściwie ustalił wartość ulepszanego środka trwałego.

Nieprawidłowości wskazane powyżej w *tiret* drugie i trzecie stanowią przesłankę naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określoną w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Dyrektor Biura Budżetowo-Finansowego WUG, Główna Księgową oraz Dyrektor Generalny.

(dowód: akta kontroli str. 315-325, 480, 497-499)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na kwestie związane z szacowaniem wartości zamówień publicznych realizowanych przez WUG w 2012 r. Zarówno w przypadku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na „Przebudowę części parteru budynku mieszkalnego przy ulicy Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz Salkę Konferencyjną” oraz „Sprzedaż, dostarczenie wraz

z rozładunkiem materiałów eksploatacyjnych do siedzib urzędów górniczych” przyjęte zobowiązania wynikające z zawartych umów przekroczyły wartości szacowane. W pierwszym z ww. przypadków było to przekroczenie o 15% (89 tys. zł), w drugim – o 14% (22 tys. zł).

Powyższe, zdaniem NIK, może świadczyć o szacowaniu wartości zamówień publicznych bez dołożenia należytej staranności.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 126, 178, 231)

W wyniku realizacji wniosków NIK z kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 60, opłata roczna za używanie odbiorników radiofonicznych oraz telewizyjnych za rok 2013 została uiszczona w dniu 15 stycznia 2013 r. w kwocie 4,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 449-450)

Ocena częściowa

Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

3. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych

3.1. Mechanizmy zapewniające kontrolę prawidłowości sporządzania sprawozdań

Opis stanu faktycznego

Prezes WUG jest dysponentem części 60 budżetu państwa – Wyższy Urząd Górniczy. W tej części nie ma dysponentów niższego stopnia. Budżet WUG w 2012 r. obejmował trzy rozdziały w dziale 750 *Administracja publiczna*, tj. 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, 75007 *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej* oraz 75076 *Przygotowanie i sprawowanie kierownictwa w Radzie Unii Europejskiej*.

W WUG prowadzona jest centralnie ewidencja księgowo-finansowa, obejmująca zapisy uzyskanych dochodów i poniesionych wydatków budżetowych wszystkich jednostek, podległych.

Wydatki budżetowe jednostek terenowych podległych Prezesowi WUG realizowane są na podstawie środków przekazanych na rachunki pomocnicze tych jednostek i rozliczane miesięcznie raportami finansowymi, w układzie obowiązującej klasyfikacji wydatków budżetowych. Na prowadzenie rachunków pomocniczych corocznie uzyskiwane są stosowne zgody Ministra Finansów.

WUG nie sporządza sprawozdań łącznych. Okręgowe Urzędy Górnicze jako jednostki podległe WUG nie sporządzają sprawozdań częściowych. Dochody budżetowe w całości wpływają na konto Wyższego Urzędu Górniczego.

Stwierdzono, że rozwiązania te były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w sprawozdaniach będą nierzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 420-431, 453-462)

3.2. Prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia jednostkowych, rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2012 dysponenta głównego w części 60:

– z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),

- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

a także sprawozdania finansowe za IV kwartał 2012 r. o stanie:

- a) należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N),
- b) zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia: 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej²¹ i 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²².

Sprawozdania te przekazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2012 r. Zostały sporządzone rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-23 dochody wykonane i przekazane na rachunek bieżący budżetu państwa wyniosły 1 081 536,85 zł i były zgodne z kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27. Wydatki wykazane zostały w kwocie 53 836 276,56 zł i były równe kwocie ujętej w sprawozdaniu Rb-28. Wykazany w sprawozdaniu Rb-23 zerowy stan środków na rachunku bieżącym został potwierdzony przez Oddział Okręgowy NBP w Katowicach w dniu 12 lutego 2013 r.

Przedstawiona w rocznym sprawozdaniu Rb-27 kwota dochodów wykonanych była zgodna z ewidencją księgową, tj. z zapisami na koncie 130 Rachunek dochodów budżetowych i wynosiła 1 082 tys. zł. Analityczna ewidencja zrealizowanych dochodów budżetowych, prowadzona w systemie finansowo-księgowym do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf).

Kwota wydatków ogółem za 2012 r. wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-28 wyniosła 53 836 276,56 zł i była zgodna z zapisami na koncie 130 po stronie Ma i kwotą środków otrzymanych w 2012 r. z Ministerstwa Finansów. Analityczna ewidencja zrealizowanych wydatków budżetowych, prowadzona do konta 130, uwzględniała podziałki klasyfikacji budżetowej (dział, rozdział, paragraf). Kwota należności ogółem wykazana w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N wyniosła 11 080,17 zł i wynikała z ewidencji na kontach analitycznych do konta 221.

(dowód: akta kontroli str. 5-13, 63-91)

W sprawozdaniu Rb-N została wykazana także kwota 36 tys. zł (w pozycji N5.3 – pozostałe należności niewymagalne) z tytułu realizacji umowy pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie a WUG (w zakresie opracowania i druku materiałów szkoleniowych w formie poradników o tematyce zagrożeń występujących w górnictwie oraz sposobów ich przeciwdziałania) – w celu upowszechnienia podczas szkoleń organizowanych dla osób dozoru ruchu podziemnych zakładów górniczych. Kwota ta została przekazana na konto WUG w dniu 22 stycznia 2013 r. (także w tym miesiącu poniesione zostały przez WUG wydatki z tytułu realizacji przedmiotu tej umowy).

(dowód: akta kontroli str. 15-17)

W części 60 w 2012 r. nie wystąpiły zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów, podlegające wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z.

²¹ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

²² Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

(dowód: akta kontroli str.114-115)

Do okresów sprawozdawczych roku 2012 miały zastosowanie przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym²³. Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. badanie rocznego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) zostało ograniczone do sprawdzenia zgodności kwot wydatków ujętych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz terminowości ich sporządzania. Stwierdzono, że kwoty wydatków wykazane w rocznym sprawozdaniu z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb BZ1) były zgodne z zapisami po stronie Ma konta 990 Plan finansowy wydatków budżetowych w układzie zadaniowym. Sprawozdanie zostało sporządzone w terminie określonym w ww. rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 59-62)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe i kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych oraz pozytywnie zgodność kwot wydatków ujętych w sprawozdaniach z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym z ewidencją księgową.

4. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Wyższy Urząd Górniczy miał zatwierdzone do stosowania procedury kontroli finansowo-księgowej dokumentów. Zatwierdzanie zapisów księgowych odbywało się na bieżąco. Dokumentacja zasad rachunkowości spełniała wymagania określone w art. 10 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 453)

Ewidencję finansowo-księgową prowadzono w systemie księgowości komputerowej QRE-ZUS w wersji 6.7. Stosownie do założeń kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. nie przeprowadzano kontroli systemu, gdyż nie był on w okresie ostatnich trzech lat istotnie zmieniany i modyfikowany, a jego funkcjonowanie nie było kwestionowane przez Najwyższą Izbę Kontroli w poprzednich kontrolach.

(dowód: akta kontroli str. 454 - 457)

Badanie przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji (zgodność z fakturą oraz zgodność faktury z umową, zamówieniem), okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych). Próbę do badania wyznaczono ze zbioru dowodów księgowych będących fakturami lub dokumentami równoważnymi fakturom i stanowiących podstawę płatności w 2012 r. oraz odpowiadających tym dokumentom zapisów księgowych. W celu wyznaczenia tego zbioru dokonano analizy, przedstawionych do kontroli w formie elektronicznej, wszystkich pozycji operacji księgowych wykazanych w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. (wg daty księgowania) na koncie 130 – subkonto wydatków. Spośród ww. pozycji operacji wyeliminowano zapisy:

- dotyczące wynagrodzeń osobowych i ich pochodnych – ze względu na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości,
- będące poleceniami przelewu i stanowiącymi wyciągi bankowe – jako zapisy wtórne do zapisów obrazujących faktury i dokumenty im równoważne,

²³ Dz. U. Nr 298, poz. 1766.

- dotyczące transakcji o niewielkiej wartości (poniżej 50 zł),
- dotyczące następujących transakcji: odpis na ZFŚS, wpłaty na PFRON, wynagrodzeń bezosobowych – które w wyniku przeglądu analitycznego oceniono jako stwarzające niewielkie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości.

Z określonego w powyższy sposób zbioru dokonano losowania próby 74 dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych statystyczną metodą monetarną²⁴ na kwotę 1 594 tys. zł. Niezależnie badaniu poddano także dowody (zapisy) księgowe dobrane w sposób celowy. Wydatki objęte badaniem stanowiły 3,1% zrealizowanych wydatków w części 60.

W zakresie spełnienia wymogów formalnych dotyczących poprawności dowodu, kontroli bieżącej i dekretacji dowodu oraz poprawności zapisu dowodu w księgach rachunkowych kontrolą objęto próbę dowodów i odpowiadających im zapisów księgowych o wartości 1 685 tys. zł, z tego o wartości 1 594 tys. zł wylosowanych metodą statystyczną oraz o wartości 91 tys. zł dobranych w sposób celowy. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym.

(dowód: akta kontroli str. 523-528)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W toku kontroli prawidłowości zapisów księgowych ustalono, że WUG nie przekazał na centralny rachunek bieżący dochodów budżetu państwa otrzymanego odszkodowania za poniesione szkody w majątku w kwocie 10,2 tys. zł (opisane szczegółowo w pkt III.1. niniejszego wystąpienia).

NIK zwraca także uwagę na nieprawidłowe ujęcie w księgach rachunkowych Urzędu wartości środka trwałego ulepszonego w wyniku realizacji inwestycji pn. „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz salę konferencyjną” (opisane szczegółowo w pkt III.2.2. wystąpienia).

Niewłaściwie została przeprowadzona kontrola merytoryczna wydatku związanego z realizacją ww. inwestycji w zakresie udzielenia zamówienia dodatkowego (opisane szczegółowo w pkt III.2.2. wystąpienia).

W ocenie NIK, nie były to nieprawidłowości o charakterze systemowym i nie wpływały negatywnie na rzetelność oraz wiarygodność prowadzenia ksiąg rachunkowych w WUG.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wiarygodność ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych i kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz ich zgodność z zasadami rachunkowości, a także skuteczność funkcjonowania systemu rachunkowości oraz mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących operacji finansowych i gospodarczych.

5. Działania podejmowane przez dysponenta części budżetu państwa w ramach nadzoru i kontroli

Opis stanu faktycznego

Wynikający z art. 175 ust. 1 i 2 *ufp* obowiązek nadzoru i kontroli dysponenta głównego nad podległymi jednostkami realizowany był przez dysponenta części 60:

- w formie pisemnych analiz kwartalnych sporządzanych przez Głównego Księgowego i przekazywanych za pośrednictwem Dyrektora Biura Budżetowo-Finansowego do akceptacji Prezesowi WUG; przedmiotem ww. analiz były zagadnienia wyszczególnione w art. 175 ust. 2 *ufp*, a ponadto wykorzystanie rezerw udzielonych z budżetu państwa

²⁴ Metoda statystyczna uwzględniająca prawdopodobieństwo wyboru proporcjonalnie do wartości transakcji (MUS).

oraz prawidłowość i terminowość regulowania zobowiązań finansowych; analizy zawierały, wynikające z ich treści, wnioski i zalecenia kierowane do podległych jednostek organizacyjnych dotyczące między innymi przebiegu wykonania zadań, w tym dochodów i wydatków; były one na bieżąco realizowane przez adresatów,

- w formie kontroli podległych jednostek organizacyjnych (OUG i SUG), prowadzonych przez Biuro Budżetowo-Finansowe oraz Samodzielny Wydział do spraw Kontroli; kontrole dotyczyły między innymi dokumentowania wydatkowania środków finansowych oraz prowadzenia środków trwałych; sformułowane na ich podstawie wnioski i zalecenia dotyczące rzetelnego dokumentowania wydatkowania tych środków, były na bieżąco przekazywane do realizacji,
- poprzez realizację planu audytu wewnętrznego, w którym uwzględniono między innymi następujące zagadnienia: udzielanie zamówień publicznych w urzędach górniczych, wdrażanie i funkcjonowanie nowego systemu obiegu dokumentów, analiza kosztów krajowych podróży służbowych, gospodarka środkami transportu w urzędach górniczych; sprawozdania zawierające wyniki audytu były na bieżąco przekazywane dysponentowi części oraz kierownikom podległych jednostek; dotyczyły one głównie wzmocnienia mechanizmów kontroli zarządczej; adresaci podejmowali działania mające na celu usunięcie uchybień lub usprawnienie funkcjonowania jednostki, informując o tym audytora wewnętrznego.

(dowód: akta kontroli str. 420-448)

Ustalone
nieprawidłowości

Nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu (dotyczące dochodów budżetowych oraz wydatków inwestycyjnych) wskazują na niewystarczającą skuteczność sprawowanego nadzoru i kontroli w WUG.

Ocena cząstkowa

Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

- 1) wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie wykonywania budżetu państwa, w szczególności w obszarze udzielania zamówień publicznych oraz realizacji wynikających z nich umów;
- 2) ujęcie w księgach rachunkowych prawidłowej wartości środka trwałego ulepszanego w wyniku realizacji inwestycji pn. „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz salę konferencyjną”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

²⁵ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmniejszonego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 28 marca 2013 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Andrzej Otrębski



Podpis

Załącznik 2. Dochody budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem, w tym:	2 083	1 615	1 082	52	67
1.	Dział 750 Administracja publiczna	2 083	1 615	1 082	52	67
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 985	1 507	981	49	65
1.1.1.	§ 0570 grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od osób fizycznych	-	-	18	-	-
1.1.2.	§ 0690 wpływy z różnych opłat	1 796	1 381	853	47	62
1.1.3.	§ 0750 dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych	89	122	69	78	57
1.1.4.	§ 0870 wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	70	1	23	33	2 300
1.1.5.	§ 0970 wpływy z różnych dochodów	30	3	18	60	600
1.2.	Rozdział 75094 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010r. były realizowane przez gospodarstwa pomocnicze	98	108	101	103	94
1.2.1.	§ 0840 wpływy ze sprzedaży wyrobów	98	108	101	103	94

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

Załącznik 3. Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2011	2012			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	53 410	53 242	53 942	53 836	100,8	101,1	99,8
1.	Dział 750 Administracja publiczna	53 410	53 242	53 942	53 836	100,8	101,1	99,8
	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	24 080	20 594	24 437	24 348	101,1	118,2	99,6
	Wynagrodzenia + narzuty §§ 4010, 4020, 4040, 4110, 4120	13 590	14 254	14 087	14 062	103,5	98,7	99,8
	Wydatki bieżące w tym:	9 345	6 340	9 526	9 463	101,3	149,3	99,3
	§ 4210 zakup materiałów	1 093	383	1 544	1 533	140,3	400,3	99,3
	§ 4300 zakup usług pozostałych	1 589	424	1 580	1 579	99,4	372,4	99,9
	§ 4400 opłaty za administrowanie i czynsze	1 471	930	1 615	1 615	109,8	173,7	100,0
1.1.	§ 4410 podróże służbowe krajowe	1 158	1 000	1 205	1 203	103,9	120,3	99,8
	§ 4440 odpisy na ZFSS	647	686	643	643	99,4	93,7	100,0
	§ 4260 zakup energii	511	400	540	540	105,7	135,0	100,0
	§ 4270 usługi remontowe	511	134	438	436	85,3	325,4	99,5
	§ 4170 wynagrodzenia bezosobowe	566	463	437	436	77,0	94,2	99,8
	Pozostałe wydatki bieżące	1 799		1 524	1 478	82,2	77,0	97,0
	Wydatki majątkowe	1 145	900	824	823	71,9	91,4	99,9
	§ 6050 wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	0	508	497	496		97,6	99,8
	§ 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1 145	392	327	327	28,6	83,4	100,0
1.2.	Rozdział 75007 Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej	29 302	32 644	29 501	29 485	100,6	90,3	99,9
	Wynagrodzenia + narzuty §§ 4010, 4020, 4040, 4110, 4120	29 302	32 644	29 501	29 485	100,6	90,3	99,9
1.3.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej	28	4	4	3	10,7	75,0	75,0

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

Załącznik 4. Zatrudnienie i wynagrodzenia

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2011			Wykonanie 2012			
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70**	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	8:5
		Osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem wg statusu zatrudnienia* w tym:	494	36 969	6 236	486	36 938	6 334	101,6
	status 02	3	405	11 250	3	387	10 750	95,6%
	status 03	420	31 400	6 230	416	31 312	6 272	100,7%
	status 01	71	5 164	6 061	67	5 239	6 516	107,5%
1.	dział 750 administracja publiczna	494	36 969	6 236	486	36 938	6 334	101,6
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji	151	11 723	6 470	149	11 951	6 684	103,3%
	status 02	3	405	11 250	3	387	10 750	95,6%
	status 03	132	10 823	6 833	132	11 016	6 955	101,8%
	status 01	16	495	2 578	14	548	3 262	126,5%
1.1.2.	Rozdział 75007 Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej	343	25 234	6 131	337	24 984	6 178	100,8%
	status 01	55	4 669	7 074	53	4 691	7 376	104,3%
	status 03	288	20 565	5 951	284	20 293	5 955	100,1%
1.1.3.	Rozdział 75076 Przygotowanie i sprawowanie przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej		12			3		
	status 03		12			3		

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

Załącznik 5. Kalkulacja oceny końcowej

Oceny wykonania budżetu w części 60 Wyższy Urząd Górniczy, dokonano stosując kryteria¹⁴ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2012 roku¹⁵.

Dochody¹⁶: Wielkości dochodów nie uwzględniono przy ustalaniu wartości G, gdyż zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa w części 60 Wyższy Urząd Górniczy planowanie i realizacja dochodów nie były objęte szczegółowym badaniem.

Wydatki (wydatki budżetu krajowego):	53 836 tys. zł
Łączna kwota G :	53 836 tys. zł (kwota wydatków krajowych)
Waga wydatków w łącznej kwocie:	$Ww = W : G (1,000)$
Ocena cząstkowa wydatków:	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (3)

Nieprawidłowości w wydatkach: 135 tys. zł (0,25% wydatków ogółem w części 60):

1. Zamówienia publiczne – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego: „Sprzedaż, dostarczenie wraz z rozładunkiem materiałów eksploatacyjnych do siedzib urzędów górniczych”. Stwierdzono naruszenie art. 93 ust. 1 pkt 2 *ustawy prawo zamówień publicznych*, poprzez zaniechanie unieważnienia postępowania, w sytuacji gdy w postępowaniu prowadzonym w trybie zapytania o cenę nie wpłynęły co najmniej dwie oferty nie podlegające odrzuceniu. Na realizację tego zamówienia w roku 2012 wydatkowano kwotę 76 tys. zł.
2. Zamówienia publiczne – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w zakresie robót budowlanych: „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz Salkę Konferencyjną”. Stwierdzono udzielenie zamówienia publicznego w trybie z wolnej ręki z naruszeniem przepisu art. 67 ust. 1 pkt 5 *ustawy prawo zamówień publicznych*. Na realizację tego zamówienia w roku 2012 wydatkowano kwotę 15 tys. zł.
3. Niewłaściwe rozliczenie i ujęcie w księgach rachunkowych części wydatków poniesionych w związku z ulepszeniem środka trwałego w wyniku realizacji zadania pod nazwą „Adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na salę tradycji i salę konferencyjną”, co stanowiło naruszenie art. 171 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*. Na powyższe w roku 2012 wydatkowano kwotę 44 tys. zł.

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (3). Ocena cząstkową wydatków obniżono o dwa punkty, ze względu na naruszenia przepisów *ustawy prawo zamówień publicznych* polegające na zastosowaniu niewłaściwego trybu przy udzielaniu zamówienia publicznego.

Wynik końcowy Wk: ocena wydatków (3). Wyliczenie: $Wk = 3 \times 1,000 = 3$.

¹⁴ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

¹⁵ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

¹⁶ W częściach budżetu państwa, w których zgodnie z założeniami do kontroli wykonania budżetu państwa nie są badane dochody nie dokonuje się oceny cząstkowej dla dochodów i przy ustalaniu wartości G nie uwzględnia się wagi dochodów.

Załącznik 6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Komisja Finansów Publicznych
8. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Komisja Ochrony Środowiska
10. Minister Finansów
11. Minister Środowiska
12. Prezes Wyższego Urzędu Górniczego



PREZES
WYŻSZEGO URZĘDU GÓRNICZEGO

Piotr Litwa

Katowice, dnia 18-06-2013 r.

BBF.070.1.2013

Ldz.14192/06/2013/EB

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Prezesa Jacka Jezierskiego
Data wpływu.....2013.06.19.....
Nr sprawy.....1310/13.....

Pan

Jacek Jezierski

Prezes

Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa

Stanisław Paweł Perzek

W nawiązaniu do otrzymanej informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 60 Wyższy Urząd Górniczy, przekazanej przez Pana Prezesa w dniu 11 czerwca 2013 r. znak: KGP-4100-05-01/2013, nr ewid. 38/2013/P/13/047/KGP, pragnę przedstawić stanowisko Wyższego Urzędu Górniczego w tym zakresie.

1/

Wyższy Urząd Górniczy (zwany dalej „WUG” lub „zamawiającym”) zwraca uwagę, iż sformułowanie zawarte w informacji, w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości (str. 6), jest nieprecyzyjne. W wyniku złożonych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego (pismo Prezesa WUG z dnia 19 kwietnia 2013 r. BBF.0913.1.2013 L.dz. 8177/04/2013/EB), Kolegium NIK uznało za niezasadny zarzut naruszenia dyscypliny finansów publicznych w przypadku zamówienia publicznego: „Sprzedaż, dostarczenie wraz z rozładunkiem materiałów eksploatacyjnych do siedzib urzędów górniczych”, w rezultacie czego zmieniono wystąpienie pokontrolne w tym zakresie.

Ponadto Kolegium NIK uwzględniło w całości zastrzeżenia WUG dotyczące szacowania zamówień publicznych w 2012r. W uzasadnieniu uchwały stwierdzono m.in., że zgromadzony w sprawie materiał dowodowy nie pozwala na uznanie, że w analizowanej sprawie doszło do niedołożenia należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówień. Zdaniem Kolegium NIK jedynie hipotetyczna możliwość wystąpienia takiej sytuacji, nie powinna stanowić podstawy do formułowania krytycznej uwagi w tym zakresie.

Tym samym niezasadna jest uwaga dotycząca badanej działalności wskazana na stronie 23 i 24 informacji.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI 76/1
Departament Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Data wpływu.....25.06.2013r.....
Nr sprawy.....4100-05-01/2013.....

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretariat Wiceprezesa Mariana Cichosza
Data wpływu.....24.06.2013.....
Nr sprawy.....369.....

2/

WUG podtrzymuje swoje stanowisko zawarte w ww. zastrzeżeniach, dotyczące zarzutu naruszenia art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych w postępowaniu „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ulicy Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji Wyższego Urzędu Górniczego oraz Salę Konferencyjną”

Zamówienie dodatkowe zostało udzielone PPUH Arch Instal Sp. jawna w Katowicach, wykonawcy zamówienia podstawowego pod nazwą „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego położonego przy ulicy Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji Wyższego Urzędu Górniczego oraz Salę Konferencyjną”, po przeprowadzeniu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Konieczność wykonania robót dodatkowych w ramach realizowanego zadania została przez WUG potwierdzona protokołami konieczności z dnia 19 czerwca 2012 r. oraz z dnia 20 sierpnia 2012 r. oraz umową z dnia 28 września 2012 r. nr WUG 191/2012. Protokołem z dnia 20 sierpnia 2012 r. WUG potwierdził również konieczność udzielenia wykonawcy zamówienia uzupełniającego, które zostało potwierdzone umową z dnia 10 października 2012 r. nr WUG 200/2012, po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp.

Postępowania dotyczące udzielenia zamówienia dodatkowego oraz zamówienia uzupełniającego zostały wszczęte w dniu 17 września 2012 r. Łączna wartość tych zamówień, zgodnie z zawartymi umowami, wyniosła 29 473,39 zł. brutto, co stanowi łącznie 5,12% wartości zamówienia podstawowego.

W ocenie kontrolujących zamawiający udzielając zamówienia dodatkowego na łączną kwotę 14 971 zł naruszył przepis art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp oraz poniósł nieuzasadnione wydatki w kwocie 7 000,98 zł.

Odnosząc się do określonej w Informacji kwoty wydatkowanej w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa zamówień publicznych, należy jednak zwrócić uwagę, iż zakwestionowano jedynie zlecenie przez WUG robót dodatkowych związanych z wykonaniem podłogi pod posadzki na kwotę 5 498,07 zł., pogrubieniem tynków na kwotę 1 502,91 zł oraz wykonanie parapetów zewnętrznych o wartości 900 zł (brutto 1 180,80 zł).

Trudno zatem zgodzić się z zarzutem, iż z naruszeniem przesłanek dotyczących trybu zamówienia z wolnej ręki – art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, udzielono zamówienia dodatkowego na kwotę 14 971 zł. Pozostałe roboty budowlane, zlecone wykonawcy w ramach zamówienia dodatkowego na kwotę 6 789,32 zł nie zostały przez kontrolujących zakwestionowane.

Tym bardziej, iż zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający ma prawo zlecić wykonawcy nie jedno, a kilka zamówień dodatkowych dotyczących tej samej umowy podstawowej.

Niezależnie od tego w opinii WUG wszystkie przesłanki udzielenia zamówienia dodatkowego zostały spełnione, co potwierdza stan faktyczny sprawy.

W rozumieniu art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki:

- zamówienie dodatkowe zostanie udzielone dotychczasowemu wykonawcy,
- zamówienie dodatkowe dotyczy robót budowlanych,
- zamówienie dodatkowe nie jest objęte zamówieniem podstawowym,
- zamówienie dodatkowe nie przekracza łącznie 50% wartości realizowanego zamówienia,
- zamówienie dodatkowe jest niezbędne do prawidłowego wykonania zamówienia podstawowego,

- wykonanie zamówienia dodatkowego stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia:
 - jeżeli z przyczyn technicznych lub gospodarczych oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienie niewspółmiernie wysokich kosztów, lub
 - jeżeli wykonanie zamówienia podstawowego jest uzależnione od wykonania zamówienia dodatkowego.
- Ostatnie dwie przesłanki, to warunki występujące alternatywnie. Spełnienie jednego z nich uzasadnia zastosowanie omawianego trybu.

Z uwagi na fakt, iż przedmiotem umowy były roboty budowlane, WUG dokonał opisu przedmiotu zamówienia za pomocą dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, określającej m.in. wymagania w zakresie sposobu wykonania robót budowlanych. Przedmiar robót, oparty na dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót, zawierał zestawienie przewidywanych do wykonania robót podstawowych z ich wyliczeniem i zestawieniem ilości jednostek przedmiarowych.

Zgodnie z przedmiotową dokumentacją projektową, zakres prac obejmował m.in. zerwanie wszystkich wykładzin podłogowych do konstrukcji stropów zgodnie z opisem wykonania posadzek, skucie wszystkich tynków wewnętrznych w pomieszczeniach, renowację sztukaterii po uprzednim demontażu (projekt str. A20).

Opis wykonania posadzek zakładał:

- usunięcie istniejącej podłogi w obrysie istniejących pomieszczeń,
- usunięcie podkładu izolacji przeciwwilgociowej jeżeli istnieje,
- wykonanie podkładu betonowego na stropie,
- ułożenie nowej izolacji,
- ułożenie posadzki samopoziomującej.

Rodzaje podłóg zostały opisane na rysunkach rzutów. Zgodnie z rysunkiem A4, podłoga składała się z I warstwy – posadzki, warstwa II – podbudowy betonowej, warstwa III – konstrukcja stropów.

Specyfikacja techniczna wykonania i odbioru robót budowlanych, stanowiła iż przedmiot zamówienia obejmuje m.in.:

- rozebranie posadzki wraz ze skuciem nierówności podłoża,
- wykonanie warstwy wyrównawczej pod posadzki,
- wykonanie wylewki samopoziomującej,
- wykonanie parkietu dębowego/ posadzki z płytek granitowych,
- renowację sztukaterii,
- wykonanie tynku na ścianach i sufitach.

Z kolei, zgodnie z przedmiarem robót, zakres prac obejmował m.in.:

- rozebranie posadzki (102,150m²),
- skucie nierówności betonu głębokości do 1 cm na ścianach i podłogach (102,150m²),
- położenie warstwy wyrównującej (102,150m²),
- położenie parkietu/płytek,
- wykonanie tynków,
- renowację sztukaterii (1 komplet, kalkulacja własna).

Treść wszystkich ww. dokumentów jest spójna i jednoznacznie przesądza o konstrukcji podłogi oraz zakresie prac koniecznych do wymiany posadzki.

W trakcie prowadzenia prac rozbiórkowych okazało się, że podłoga w części lokalu miała odmienną od zakładanej w dokumentacji technicznej konstrukcję. W tym miejscu należy ponownie przytoczyć okoliczności, wskazane w złożonych w trakcie kontroli wyjaśnieniach z dnia 7 marca 2013 r.:

Przyjęta w dokumentacji projektowej technologia naprawy podłóg, przewidywała, jednolity układ posadzek w budynku tj. strop żelbetowy, i/lub izolacja, wylewka betonowa, parkiet drewniany. W wyniku przeprowadzonych prac okazało się, iż podłoga w części lokalu miała odmienną od zakładanej konstrukcję tj. strop żelbetowy, legary/polepa, „biała podłoga”, wylewka betonowa, parkiet. Różna technologia wykonania podłóg w remontowanych pomieszczeniach, skutkowała też znaczną różnicą poziomów między pomieszczeniami, zauważalną zwłaszcza po usunięciu starej posadzki i starej wylewki betonowej. Sposób i wiek wykonania starej podłogi (tzw. „białej”) ułożonej na zniszczonych, niejednokrotnie wykrzywionych legarach z zastosowaniem polepy sprawił, że całość struktury nie spełniała żadnych wymaganych przez normy parametrów.

W tym stanie rzeczy, protokołem konieczności wykonania prac dodatkowych z dnia 19 czerwca 2012 r., strony uzgodniły konieczność wyrównania we wszystkich pomieszczeniach poziomu podłóg przez zastosowanie płyt styropianowych, a następnie położenie warstwy wyrównującej.

Opisany powyżej zły stan odkrytych podłóg jednoznacznie determinował wykonanie zamówienia dodatkowego dla prawidłowej realizacji zadania podstawowego, a tym samym została wypełniona jedna z obowiązkowych przesłanek udzielenia zamówienia z wolnej ręki.

Co ważne, także Kolegium NIK w uzasadnieniu do uchwały uwzględniającej częściowo zastrzeżenia WUG do wystąpienia pokontrolnego zauważa, że w projekcie przewidywano inną konstrukcję podłogi przewidywanej do usunięcia, niż okazało się to w rzeczywistości. Skoro zatem zarówno projekt, jak i pozostała dokumentacja nie obejmowała prac, o których nie wiadomo na etapie tworzenia dokumentacji, nie można uznać, że prace te objęte są zamówieniem podstawowym.

Zgodnie z umową zamawiający przyjął na potrzeby realizacji zadania rozliczenie kosztorysowe. Ostateczny koszt realizacji umowy miał zostać ustalony na podstawie kosztorysu powykonawczego i książki obmiaru robót budowlanych.

Z przedstawionego w wystąpieniu pokontrolnym stanu faktycznego można jednak wysnuć wniosek, iż WUG rozliczał się z wykonawcą wynagrodzeniem ryczałtowym z uwagi na tezę, iż WUG bezpodstawnie zapłacił wykonawcy 7 000,98 zł (wykonanie podłogi pod posadzki - rozebranie stropów drewnianych, polepy, legarów, „podłóg białych”, wywóz samochodem gruzu, utylizacja gruzu – w wysokości 5 498,07 zł i pogrubienie tynków na kwotę 1 502,91 zł) z tytułu zlecenia wykonawcy robót dodatkowych, które zdaniem kontrolujących mieściły się w zamówieniu podstawowym i do wykonania których zobowiązany był wykonawca.

Wbrew tym twierdzeniom należy podkreślić, iż zgodnie z dokumentacją postępowania, wykonawca nie był zobowiązany do wykonania, zakwestionowanych przez kontrolujących, robót w ramach zamówienia podstawowego i wynagrodzenia nim objętego.

Odnosząc się do wywodów zawartych na wstępie, treść dokumentacji technicznej jednoznacznie przesądzała o konstrukcji podłogi oraz zakresie prac koniecznych do wymiany posadzki (rodzaj prac i ich obmiar). W ramach umowy podstawowej wykonawca zobowiązany był do:

- rozebrania posadzki, tj. parkietu wraz ze skuciem nierówności podłoża (betonu) do 1 cm,
- położenia warstwy wyrównującej, maksymalnie do 3 cm,
- położenia parkietu/ płytek.

Dopiero w trakcie realizacji robót okazało się, że zakres prac jest odmienny od zakładanego i tym samym wykonawca zobowiązany był do:

- rozebrania posadzki, tj. parkietu (w ramach wynagrodzenia objętego umową podstawową), a także rozebrania stropów drewnianych, polep, legarów podłogowych oraz podłóg drewnianych, białych wraz ze skuciem całej wylewki betonowej, warstwa około 12-15 cm,

- położenia warstwy wyrównującej 15 cm,
- wyrównania poziomów podłóg w obrębie remontowanych pomieszczeń i zastosowania płyt styropianowych.

W związku z większą ilością gruzu w stosunku do ilości zakładanej w dokumentacji postępowania (poz. 110 i 120 przedmiaru robót – faza II), wzrosły także koszty wywozu i utylizacji gruzu.

W przypadku tynków; zgodnie z katalogami nakładów rzeczowych robót budowlanych, powierzchnię tynków przewidzianych do wykonania oblicza się w metrach kwadratowych jako iloczyn długości ścian i wysokości mierzonej od podłoża i taka kalkulacja została przyjęta w dokumentacji. Dokumentacja zakładała, iż wykonawca zobowiązany jest do wykonania tynków zwykłych kategorii III. Zgodnie z warunkami technicznymi wykonania i odbioru robót budowlanych (wyd. Instytut Techniki Budowlanej) przyjmuje się, że wymagana grubość tynków powinna wynosić 18 mm (-4/+2mm).

W ramach zamówienia dodatkowego przewidziano pogrubienie tynków, co wyniknęło z sytuacji niemożliwej do przewidzenia na etapie tworzenia dokumentacji (brak możliwości demontażu sztukaterii). Trudno w związku z tym stawiać zarzut „*iz po zapoznaniu się z uwarunkowaniami wykonania robót, nie zgłaszał niezgodności pomiędzy stanem faktycznym, a dokumentacją przetargową. Wobec powyższego obowiązkiem wykonawcy było wykonania tynków gwarantujące zachowanie sztuki budowlanej z uwzględnieniem uwarunkowań, z którymi uprzednio zapoznał się.*”

Nie można także przyjąć, że „*wykonanie grubszych tynków było robotą zamienną za niewykonanie demontażu i montażu sztukaterii.*”

W dokumentacji technicznej przyjęto pozycję „renowacja sztukaterii” bez rozdzielania jej na poszczególne czynności. Ponadto dotyczy ona prac na sztukaterii, a nie innych prac. Wykonawca do obliczenia kosztów miał zastosować kalkulację własną, uwzględniając wszystkie okoliczności wykonania renowacji, w tym całkowitą jej wymianę, gdyby renowacja z powodu złego stanu technicznego okazała się niemożliwa.

Prace renowacyjne wykazały, że niemożliwym jest demontaż sztukaterii bez ich znaczącego uszkodzenia. Tutaj ponownie należy zwrócić uwagę, iż prace dotyczące przebudowy obiektu objęte były konsultacjami ze strony Miejskiego Konserwatora Zabytków i priorytetowym było zachowanie historycznych elementów w pomieszczeniach, co było również warunkiem niezbędnym do zatwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego projektu i uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Istotą prac renowacyjnych jest wyeksponowanie wartości artystycznych i estetycznych elementów historycznych/ zabytku, a także uzupełnienie bądź ich odtworzenie, jeśli istnieje taka potrzeba.

Zakres robót to renowacja sztukaterii, a nie jej demontaż i ponowny montaż. Te ostatnie czynności stanowią nieistotny element pozycji kosztorysowej pn. „renowacja sztukaterii”. Na pozycję tę składają się bowiem prace dotyczące: oczyszczenia elementów drewnianych z powłok lakierniczych, oszlifowanie, uzupełnienie braków, zabezpieczenie bejcą koloryzującą, a następnie dwukrotne lakierowanie lakierem bezbarwnym, reperacja uszkodzonych miejsc, uzupełnienie brakujących miejsc z zastosowaniem identycznego materiału i uzyskaniem identycznego koloru elementów uzupełniających.

Po uzgodnieniu z projektantem i służbą konserwatorską, podjęto decyzję, iż renowacja sztukaterii odbędzie się na miejscu prowadzonych robót, bez uprzedniego demontażu. Taki sposób prowadzenia renowacji generuje wyższe koszty z uwagi na konieczność chociażby wynajęcia specjalnie przeznaczonych do tego typu zadań rusztowań.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności w żaden sposób nie można przyjąć, że wykonanie grubszych tynków było robotą zamienną za niewykonanie demontażu i montażu sztukaterii.

Wykonanie grubszych tynków, było konieczne i zgodne ze sztuką budowlaną.

Istotnie, zgodnie z § 7 umowy WUG miał prawo dokonać zmian w zakresie powierzonych robót, które mogły polegać na pominięciu określonych robót lub ich części, zastąpieniu ich innymi lub modyfikacji

robót. Jednakże w trakcie realizacji inwestycji w tym zakresie nie wystąpiły żadne okoliczności, które uzasadniałyby zastąpienie jednych robót innymi. Wszystkie roboty opisane w dokumentacji zamówienia podstawowego i wykonane w ramach inwestycji były konieczne. To samo dotyczy robót udzielonych w ramach zamówienia dodatkowego, które zwiększały zakres zamówienia podstawowego i były niezbędne do osiągnięcia celu, czyli wykonania całości zadania zgodnie z wymaganiami obowiązujących przepisów.

Przyjmując nawet tezę, iż WUG dokonał modyfikacji robót, tj. zwiększył ich obmiar i zmienił zakres, nie można przyjąć, że wykonawcy nie należało się wynagrodzenie z tego tytułu. Rozliczenie kosztorysem powykonawczym oznacza bowiem, że wynagrodzenie określone umową podstawową może ulec zmniejszeniu, bądź zwiększeniu.

Jeżeli w toku wykonywania dzieła/robót budowlanych zajdzie konieczność przeprowadzenia prac, które nie były przewidziane w zestawieniu prac planowanych będących podstawą obliczenia wynagrodzenia kosztorysowego, a zestawienie sporządził WUG, przyjmujący zamówienie może żądać odpowiedniego podwyższenia umówionego wynagrodzenia¹.

W tej sytuacji można by rozważać nawet możliwość dokonania przez WUG rozliczenia robót dodatkowych kosztorysem powykonawczym i obmiarem robót, bez konieczności zawierania odrębnej umowy na powyższe prace. Biorąc jednak pod uwagę powyżej przytoczone okoliczności, a także wobec brzmienia art. 140 ustawy Pzp, WUG zdecydował się na udzielenie zamówienia dodatkowego. Nie można jednak z tego tytułu czynić zarzutu.²

Rozwiązanie takie sprzyja zresztą przejrzystości prowadzenia i dokumentowania inwestycji. Kosztorys powykonawczy zamówienia podstawowego odpowiada dokumentacji tego zamówienia, w tym kosztorysowi ofertowemu, ponieważ zostało zrealizowane wszystko to, co było nim objęte. Natomiast prace, które zostały wykonane ponad to, określa kosztorys powykonawczy dla zamówienia dodatkowego.

Co za tym idzie, nieuzasadnione i nieuprawnione jest twierdzenie, iż modyfikacja robót (zwłaszcza w sytuacji, gdy powoduje ich rozszerzenie) nie ma wpływu na wysokość wynagrodzenia.

Nawet wykonanie robót zamiennych (czyli coś za coś), nie musi oznaczać ich zamiany w stosunku jeden do jednego.

W tym kontekście nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż wykonawcy nie przysługiwało wynagrodzenie za wykonanie dodatkowych robót. *W granicach kosztów obciążających wykonawcę w związku z wykonaniem umowy powinny mieścić się koszty od wykonawcy zależne i wynikające z przyczyn od niego zależnych*³. Sytuacja taka mogłaby mieć jedynie miejsce, gdyby strony rozliczały się wynagrodzeniem ryczałtowym. Wówczas wykonawca ponosi ryzyko związane z kalkulacją ceny oferty⁴.

W takiej sytuacji wykonawcy przysługuje roszczenie o zapłatę z tytułu bezpodstawnego wzbogacenia. Zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami kodeksu cywilnego oraz przyjętym orzecznictwem, WUG wzbogacił się bowiem o równowartość wykonanych robót⁵.

Nawiązując z kolei do zamówienia na montaż parapetów; w świetle przedstawionych okoliczności faktycznych sprawy spełniona została również przesłanka udzielenia zamówienia dodatkowego dotycząca jego nieprzewidywalności.

¹ Art. 630 Kodeksu cywilnego, a także: P. Banasik: „Umowa o roboty budowlane w Prawie zamówień publicznych, cz. III”, Komentarz LEX 110976

² Orzeczenie GKO BDF1/4900/24/28/11/73 z dnia 13.09.2011 r.

³ Wyrok KIO sygn. akt 2015/12 z dnia 3.10.2012 r.

⁴ Wyrok KIO sygn. akt 261/10 z dnia 24.03.2010 r.

⁵ Wyrok SN II CSK 414/10 z dnia 2.02.2011 r.

Cechą zamówienia dodatkowego jest to, że jego wykonanie jest konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia, która powinna mieć charakter obiektywny i bezwzględny oraz wynikać z przyczyn niezależnych od zamawiającego. Ma to miejsce w przypadku, gdy zamawiający, przy dochowaniu należytej staranności, na etapie przygotowania specyfikacji zamówienia podstawowego nie mógł przewidzieć potrzeby wykonania pewnych robót budowlanych.

W trakcie wymiany okien (demontaż starej stolarki okiennej) okazało się, że dotychczasowe parapety z powodu złego stanu technicznego, nie mogą zostać ponownie wykorzystane.

Gdyby nawet przyjąć, iż ocena okoliczności faktycznych dokonana przez kontrolujących jest prawidłowa i WUG powinien przewidzieć wymianę parapetów zewnętrznych na etapie opracowania dokumentacji projektowej, to i tak uprawniona byłaby ich wymiana w ramach zamówienia uzupełniającego.

Trzeba podkreślić, iż zarówno uzupełnienie tynków oraz wymiana parapetów zewnętrznych uwzględniona została w protokole konieczności robót dodatkowych i uzupełniających z dnia 20 sierpnia 2012 r.⁶

W świetle okoliczności faktycznych sprawy, a co ma istotne znaczenie przy ocenie przesłanek udzielenia zamówienia, za nieprawidłowe należy uznać ustalenia kontroli odnoszące się do daty zakończenia realizacji inwestycji. W treści *Wystąpienia pokontrolnego* pominięto bowiem istotne fakty. Zgodnie z treścią wystąpienia, zadanie podstawowe zostało zakończone w dniu 21 września 2012 r. Tymczasem zgodnie z dokumentacją udostępnioną podczas kontroli, odbiór całości realizowanego zadania miał miejsce 9 października 2012 r. (tj. 5 dni po zakończeniu realizacji zamówienia dodatkowego). Data ta w *Wystąpieniu* została pominięta.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż sprawozdanie inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest dokumentem, który decyduje o dacie zakończenia inwestycji. Takim dokumentem nie jest również dziennik budowy. Zgodnie z dokumentacją postępowania oraz § 6 umowy dla zadania podstawowego, odbiór robót miał się odbywać na podstawie protokołów odbioru, natomiast zgodnie z § 9 ust. 1 tej umowy „*Zamawiający wyznaczy termin i rozpocznie odbiór przedmiotu umowy w terminie 3 dni roboczych od daty zawiadomienia go przez Wykonawcę o osiągnięciu gotowości do odbioru, zawiadamiając o tym Wykonawcę.*”.

Pismem z dnia 8 października 2012 r. wykonawca zgłosił WUG gotowość odbioru technicznego wraz z robotami towarzyszącymi⁷. Wobec czego strony ustaliły dzień odbioru na 9 października 2012 r., co zostało potwierdzone końcowym protokołem odbioru robót⁸. Również w dniu 9 października kierownik budowy złożył oświadczenie o zakończeniu robót objętych zadaniem oraz przekazał WUG dokumentację powykonawczą wraz z pomiarami instalacji elektrycznej i sanitarnej⁹. Inspektor nadzoru inwestorskiego wpisem w dzienniku budowy potwierdził odbiór robót w dniu 9 października 2012 r.

Należy zaznaczyć, iż za prowadzenie wpisów w dzienniku budowy, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, odpowiada kierownik budowy. Dziennik budowy został WUG przekazany po odbiorze końcowym robót. Wykonawca w dniu 21.09.2012 r. nie zgłosił WUG gotowości do odbioru zadania, gdyż inwestycja nie była w tym dniu zakończona. Co ważne, w ramach zadania podstawowego wykonawca zobowiązany był także do wyposażenia lokalu między innymi w meble, postumenty do prezentacji eksponatów, gabloty, półki na eksponaty, a także dostarczenia niezbędnego sprzętu, w tym systemu nagłośnienia i multimedialnego. Z uwagi na niemożność zakończenia prac związanych chociażby z wymianą posadzki, wyposażenie to nie mogło być dostarczone.

⁶ Protokół konieczności z dnia 20.08.2012 r.

⁷ Pismo Arch Install Sp. jawna z dnia 08.10.2012 r.

⁸ Końcowy protokół odbioru robót z dnia 09.10.2012 r.

⁹ Oświadczenie kierownika budowy z dnia 09.10.2012 r.

Ze względu na konieczność wykonania robót dodatkowych w ramach zamówienia dodatkowego, na mocy aneksu z dnia 24 września 2012 r. Nr WUG/186/2012¹⁰, termin realizacji zadania podstawowego został przesunięty o 2 tygodnie. Strony ustaliły, iż realizacja zadania zakończy się w ciągu 18 tygodni od dnia przystąpienia wykonawcy do realizacji robót, czyli do dnia 8 października 2012 r.

Podpisanie umowy dotyczącej zamówienia dodatkowego w terminie wrześniowym związane było z koniecznością uzyskania zgody Ministra Finansów na przeniesienie wydatków pomiędzy paragrafami klasyfikacji budżetowej. Roboty dodatkowe na mocy umowy z dnia 28 września 2012 r. zakończyły się w dniu 4 października 2012 r., co zostało potwierdzone przez strony protokołem odbioru z dnia 5 października 2012 r. oraz kosztorysem powykonawczym. Tym samym nie znajduje uzasadnienia twierdzenie zawarte w *Wystąpieniu*, iż udzielenie zamówienie dodatkowe nie służyło wykonaniu zamówienia podstawowego oraz, że nie było realizowane w toku zamówienia podstawowego

Stan faktyczny dobitnie wskazuje, iż wszystkie roboty dodatkowe na kwotę 14 971 zł brutto, potwierdzone protokołami konieczności z dnia 19.06.2012 r. i 20.08.2012 r., a następnie umową z dnia 28.09.2012 r., determinowały wykonanie zamówienia podstawowego.

Nieprawdą jest również, że roboty budowlane określone protokołem konieczności z dnia 19.06.2012 r. zostały wykonane, odebrane przez zamawiającego protokołem odbioru częściowego robót z dnia 7.08.2012 r. i rozliczone fakturą VAT z dnia 10.08.2012 r. Twierdzenie to nie odpowiada stanowi faktycznemu, gdyż jak wyjaśnił w trakcie kontroli WUG, protokołem z dnia 7.08.2012 r. uwzględniono wydatki przewidziane w kosztorysie ofertowym robót podstawowych, wynikające ze skucia warstwy betonowej, wywozu i utylizacji gruzu oraz częściowej zapłaty za parkiet mozaikowy. W protokole częściowym nie zostały ujęte wydatki wykonawcy związane z położeniem warstwy wyrównawczej, izolacyjnej i wygładzającej, które zostały uregulowane po dokonaniu odbioru końcowego.

Co ważne, także kontrolujący nie kwestionują wykonania w ramach zamówienia dodatkowego na kwotę 2 358,57 zł brutto izolacji cieplnej i przeciwdźwiękowej z płyt styropianowych, izolacji poziomych na wierzchu konstrukcji, na sucho, 1 warstwa, których wykonanie było elementem niezbędnym wykonania podłóg.

Zgodnie z umową zamawiający przyjął na potrzeby realizacji zadania rozliczenie kosztorysowe. Ostateczny koszt realizacji umowy miał zostać ustalony na podstawie kosztorysu powykonawczego i książki obmiaru robót budowlanych.

Z przedstawionego w wystąpieniu pokontrolnym stanu faktycznego można jednak wysnuć wniosek, iż WUG rozliczał się z wykonawcą wynagrodzeniem ryczałtowym z uwagi na tezę, iż WUG bezpodstawnie zapłacił wykonawcy 7 000,98 zł (wykonanie podłóży pod posadzki - rozebranie stropów drewnianych, polepy, legarów, „podłóg białych”, wywóz samochodem gruzu, utylizacja gruzu – w wysokości 5 498,07 zł

Na marginesie należy również zauważyć, że przesłanka art. 67 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp. odnosi się do zamówienia „realizowanego”, które to pojęcie jest niejednolicie rozumiane w doktrynie. Z jednej strony przyjmuje się, iż chodzi o to, aby umowa o zamówienie podstawowe trwała podczas udzielania zamówienia dodatkowego, jednakże można także przyjąć, zgodnie z literalnym brzmieniem, iż słowo „realizowanego” odnosi się wyłącznie do wartości 50% kwoty zamówienia podstawowego. *W sytuacji, gdy zamawiający korzysta z przesłanki dotyczącej przyczyn technicznych lub gospodarczych powodujących, że oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego wymagałoby poniesienia niewspółmiernie wysokich kosztów, może zaistnieć sytuacja, że zamówienie dodatkowe jest realizowane, gdy zakres podstawowy został już wykonany. Wydaje się, że intencja ustawodawcy nie*

¹⁰ Aneks z dn. 24.09.2012 r. do umowy nr 88/2012 z dnia 31.05.2012 r.

przewidywała jedynie wąskiego rozumienia tego sformułowania, ale można je szeroko rozumieć i odnieść do sytuacji faktycznej, gdy pomimo wypłaty wynagrodzenia wykonawcy zamówienie podstawowe nie zostało zrealizowane z uwagi na nieosiągnięcie zamierzonego efektu¹¹.

Zgodnie z literalnym rozumieniem ww. przesłanek udzielenia zamówienia w trybie z wolnej ręki¹², udzielenie zamówienia dodatkowego musi być ściśle powiązane z prawidłowym wykonaniem zamówienia podstawowego, tzn. takim wykonaniem tego zamówienia, aby spełniało ono podstawowe wymagania funkcjonalne. Ponadto, udzielane w trybie zamówienia z wolnej ręki zamówienia dodatkowe muszą być niezbędne do wykonania zamówienia podstawowego, Prace takie nie mogą służyć jedynie poprawieniu parametrów zamówienia podstawowego, czy rozszerzeniu jego zakresu o elementy, bez których zamówienie podstawowe może funkcjonować. Zamówienie dodatkowe będzie więc występowało zawsze wtedy, gdy bez jego wykonania niemożliwym będzie realizacja zamówienia podstawowego¹³. Konieczność wykonania zakresu robót dodatkowych oznacza w istocie, że bez nich wykonawca nie mógłby wykonać albo nie byłby w stanie należycie wykonać umowy o zamówienie publiczne, co miało miejsce w przedmiotowym zamówieniu, realizowanym przez WUG. Intencją WUGWUG było wykonanie zadania podstawowego pod nazwą „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego położonego przy ulicy Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji Wyższego Urzędu Górniczego oraz Salkę Konferencyjną”, a wszystkie roboty dodatkowe o wartości 14 971 zł brutto, objęte umową z dnia 28.09.2012 r. były niezbędne do zakończenia ww. zadania. Nie wyniknęły bowiem ani z rozszerzenia zakresu zamówienia podstawowego o elementy, bez których zamówienie to może funkcjonować ani też ze zmiany koncepcji na wykonanie zamówienia podstawowego w trakcie realizacji inwestycji¹⁴.

Oddzielenie zamówienia dodatkowego od zamówienia podstawowego z przyczyn technicznych, jak i gospodarczych było niemożliwe i wymagałoby poniesienia przez zamawiającego niewspółmiernie wysokich kosztów. Koszty te związane byłyby z ponowną adaptacją terenu prac przez kolejnych wykonawców. *Jak dowodzi wielu komentatorów ustawy Pzp w odniesieniu do relacji kosztów należy mieć na uwadze zarówno koszty prowadzenia kolejnych procedur przetargowych lub negocjacyjnych, jak i szacowaną wartość zamówienia dodatkowego udzielonego po przeprowadzeniu tego postępowania¹⁵.* Wartość zamówienia dodatkowego wyniosła jedynie 14 971 zł brutto i stanowiła zaledwie 2,6% wartości zamówienia podstawowego. Istnieje duże prawdopodobieństwo, iż w wyniku odrębnego zlecenia robót dodatkowych, ceny ich wykonania, nie byłyby tak korzystne. Ponadto wprowadzenie innych wykonawców na teren prac spowodowałoby istotne zakłócenia w procesie budowlanym, a wręcz niemożność kontynuowania prac przez dotychczasowego wykonawcę, a także trudności we współdziałaniu różnych ekip przy pracach na terenie tego samego budynku. W przyszłości rodziłoby to również problemy związane z ustaleniem odpowiedzialności, przy ewentualnym usuwaniu wad w ramach rękojmi, czy gwarancji.

¹¹ Prawo zamówień publicznych. J. Olszewska – Stempel: „Przesłanki udzielenia zamówienia dodatkowego zawarte w art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp dla robót budowlanych, w szczególności kwestia interpretacji realizowanego zamówienia – przykłady z praktyki”, Komentarz LEX 104303

¹² Podobnie: dokument przyjęty w dniu 17 listopada 2006 r. przez Komitet Europejski Rady Ministrów pn. „Wytuczne dotyczące interpretacji przesłanek pozwalających na przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki i zapytania o cenę

¹³ Informator UZP 2-3/2012, Informacja z kontroli doraźnej z dnia 24.09.2012 UZP

¹⁴ Uchwała z dnia 12.04.2011 r. sygn. akt KIO/KD 29/11., uchwała z dnia 13.10.2011 r. sygn. akt KIO/KD 79/11

¹⁵ Prawo zamówień publicznych. J. Olszewska – Stempel: „Przesłanki udzielenia zamówienia dodatkowego zawarte w art. 67 ust. 1 pkt 5 Pzp dla robót budowlanych, w szczególności kwestia interpretacji realizowanego zamówienia – przykłady z praktyki”, Komentarz LEX 104303

Należy również wskazać, iż wartość zamówienia dodatkowego nie przekroczyła 50% wartości zamówienia podstawowego, ani równowartości w złotych kwoty 14 tys. euro. Do szacowania wartości zastosowano odpowiednio przepisy dotyczące szacowania wartości zamówienia określone w art. 32-35 ustawy Pzp, przy uwzględnieniu wartości już udzielonych zamówień.

Ustawa nie wyklucza udzielenia kilku zamówień dodatkowych dotyczących tej samej umowy podstawowej. *Szacowanie wartości zamówienia przeprowadzane jest dla każdego z zamówień dodatkowych odrębnie, chyba że dane zadania ze względu na ich przedmiot spełniają przesłanki do uznania ich za jedno zamówienie dodatkowe.*

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż w przypadku, gdy szacowana wartość danego zamówienia ustalona na podstawie powyższych przepisów nie przekroczy wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro, to biorąc pod uwagę art. 4 ust. 8 ustawy Pzp, WUG nie musi stosować przy jego udzieleniu ustawy Pzp¹⁶.

Powyższe wyjaśnienie wskazuje wyraźnie, iż działanie WUG było zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy, w tym dotyczącymi przesłanek udzielenia zamówienia dodatkowego.

3/

WUG podtrzymuje także swoje stanowisko zawarte w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego i nie zgadza się z zarzutami naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, dotyczącymi zawarcia i nadzoru nad wykonaniem umowy w sprawie nadzoru inwestorskiego przy realizacji inwestycji „Przebudowa części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 w Katowicach wraz ze zmianą sposobu użytkowania z lokalu mieszkalnego na Izbę Tradycji WUG oraz salę konferencyjną”.

WUG pragnie ponownie podkreślić, że wbrew twierdzeniom zawartym w wystąpieniu pokontrolnym, dotyczącym cyt. *„wadliwego zawarcia umowy, poprzez nieprecyzyjne wyznaczenie zadań zleceńbiorczy oraz niewłaściwe wypełnienie warunków umowy w zakresie rozliczenia się zleceńbiorczy z wykonanych zadań”*, obowiązki zleceńbiorczy określone były precyzyjnie i adekwatnie do realizowanego zadania, natomiast należne wynagrodzenie wypłacone zgodnie z postanowieniami umowy i złożoną ofertą.

W ramach przedmiotowej umowy wykonawca zobowiązany był **do kompleksowej obsługi w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczenia robót budowlanych, w tym inwestycyjnych, w szczególności opracowania dokumentacji technicznej dla robót budowlanych zleczanych przez Wyższy Urząd Górniczy, pełnienia nadzoru nad wykonaniem prac oraz doradztwo w tym zakresie**, zgodnie z zapytaniem ofertowym z dnia 12 lipca 2011 r.

W zapytaniu ofertowym zamawiający określił **zadania, tj. roboty budowlane**, które będą zlecane do realizacji w 2011 roku przez Wyższy Urząd Górniczy i nad których wykonaniem usługę doradztwa, w tym pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego, miał objąć wykonawca.

Do zadań tych zamawiający zaliczył:

I część zamówienia

- remont pomieszczeń biurowych (13 pokoi), mieszczących się na II p. budynku przy ul. Poniatowskiego 31 w Katowicach (zwanego dalej „siedzibą WUG”),
- naprawę elewacji – tynków zewnętrznych w siedzibie WUG wraz z wnękami okiennymi na wysokości II i III p. budynku oraz naprawa fragmentu uszkodzonego dachu nad wyjściem bocznym,

¹⁶ Informator UZP 4/2011 Kontrola udzielania zamówień publicznych, „Szacowanie wartości zamówienia – przykłady nieprawidłowości wykrywanych w toku kontroli przeprowadzanej przez Prezesa UZP, Informator UZP 2-3/2012 Kontrola udzielania zamówień publicznych, „Zamówienia dodatkowe na usługi i roboty budowlane w świetle ostatnich wyników kontroli Prezesa Urzędu”

- zabudowę ław kominiarskich, zabudowa rur kwasoodpornych z termoizolacją w miejsce rur blaszanych, budowa przewodu kominowego wentylacyjnego i wyprowadzenie go na strych w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29,
- wymianę balustrad/ poręczy schodów w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29a w Katowicach,
- obróbki blacharskie w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29a w Katowicach,
- naprawę pokrycia dachu garaży i ocieplenie ścian myjni, zlokalizowanych na terenie nieruchomości przy ul. Poniatowskiego 31,
- adaptacje Sali Tradycji mieszczącej się w siedzibie WUG na pomieszczenia biurowe,
- instalację klimatyzacji w pomieszczeniach III p. w siedzibie WUG,
- wymianę (remont) schodów zewnętrznych (wejście główne do siedziby WUG),
- wymianę drzwi wejściowych w budynkach mieszkalnych przy ul. Poniatowskiego 29 i 29a oraz drzwi bocznych (2 szt.) w budynku przy ul. Poniatowskiego 31,
- wymianę rur spustowych oraz mansard w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29a,
- naprawę elewacji – tynków zewnętrznych w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29a,
- naprawę tynków wewnętrznych oraz posadzek w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29a,
- obróbki blacharskie, wymiana stolarki okiennej oraz naprawa tynków wewnętrznych w piwnicach w budynku przy ul. Poniatowskiego 31,
- przeprowadzenie obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych, wynikających z właściwych przepisów prawa.

II część zamówienia:

- adaptację dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na Salę Tradycji i salę konferencyjną.

WUG jednocześnie zastrzegł w zapytaniu ofertowym, że „ zakres zadań przyjętych do realizacji w 2011 roku – wymienionych w części I i II zamówienia – może ulec zmianie w zależności od potrzeb zamawiającego oraz wysokości posiadanych na ten cel środków finansowych. Może to oznaczać odstąpienie od realizacji poszczególnych zadań. Wykonawcy nie przysługują z tego tytułu żadne roszczenia.”

Po podjęciu decyzji o przystąpieniu do realizacji zadania, tj. roboty budowlanej, WUG zlecał wykonawcy podjęcie działań związanych z danym zadaniem a wynikających z umowy **na kompleksową obsługę...** Wówczas wykonawca był zobowiązany w ramach ww. umowy do określonych świadczeń, podejmowanych w zależności od rodzaju zadania, którego zlecenie dotyczyło.

Świadczenia te, zgodnie z ww. umową, w zakresie realizacji zadania pod nazwą adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na Salę Tradycji i salę konferencyjną **obejmowały m.in:**

- 1) sprawdzanie dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych i kosztorysów inwestorskich pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami oraz wymaganiami Zamawiającego;
- 2) przygotowanie założeń do SIWZ na wykonanie zadania, w szczególności w zakresie warunków udziału w postępowaniu, kryterium oceny ofert;
- 3) sprawdzanie pod względem merytorycznym ofert złożonych w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych, w tym badanie zgodności kosztorysów ofertowych z dokumentacją techniczną,

4) nadzór nad wykonaniem zadania, w tym m.in.:

- sprawowanie kontroli prawidłowości robót budowlanych pod względem technicznym, zgodności z projektem budowlanym, dokumentacją techniczną oraz przepisami, normami i zasadami wiedzy technicznej,
 - sprawowanie kontroli jakości wykonywanych robót, wbudowanych wyrobów budowlanych, a w szczególności zapobieganie zastosowaniu wyrobów i materiałów budowlanych wadliwych lub niedopuszczonych do stosowania w budownictwie,
 - uzgodnienia z zamawiającym wszelkich zmian i odstępstw od pierwotnej dokumentacji technicznej,
 - weryfikacja i zatwierdzanie harmonogramów robót, a także projektów organizacji robót, opracowanych przez wykonawców oraz ich aktualizacje,
 - odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających, uczestniczenie w próbach, w odbiorach częściowych i w odbiorze końcowym,
 - przygotowanie materiałów do odbioru końcowego robót budowlanych, ich weryfikacja, powiadomienie wszystkich uczestników procesu budowlanego o terminie odbioru końcowego oraz dokonanie odbioru końcowego zadania przy udziale zamawiającego,
 - informowanie zamawiającego z odpowiednim wyprzedzeniem o wszelkich zagrożeniach występujących podczas realizacji robót oraz podejmowanych działaniach zapobiegawczych i naprawczych,
 - monitorowanie postępu robót pod względem technicznym, finansowym, organizacyjnym i czasowym, sprawdzanie ich zaawansowania z obowiązującym harmonogramem rzeczowo – finansowym,
 - sprawdzanie dokumentów rozliczeniowych prowadzonych robót budowlanych pod względem merytorycznym i rachunkowym (kontrola prawidłowości zafakturowanych robót, każdorazowe sprawdzanie obmiarów stanowiących podstawę rozliczeń),
 - kontrola prawidłowości prowadzenia dziennika robót, bieżące dokonywanie wpisów,
 - reprezentowanie zamawiającego, na jego wniosek, w kontaktach z osobami trzecimi w sprawach związanych z realizacją roboty, w tym również uzyskanie wszystkich wymaganych przepisami prawa decyzji administracyjnych, opinii, uzgodnień, stanowisk organów administracyjnych, związanych z prowadzonym procesem budowlanym/inwestycyjnym, jak i wymaganych po jego zakończeniu (w zależności od rodzaju prowadzonej roboty/inwestycji),
 - uzyskiwanie zgody zamawiającego w przypadku zaistnienia konieczności wykonania robót dodatkowych lub zamiennych zwiększających koszt prac remontowych. W związku z tym przedstawiciel wykonawcy przedkłada zamawiającemu wyliczony koszt ich wykonania wraz z protokołem konieczności celem zatwierdzenia;
 - w trakcie pełnienia nadzoru nad prowadzonymi pracami, wykonawca zobowiązuje się do częstej kontroli wykonywanych zadań - co najmniej 2 razy w tygodniu oraz na każde wezwanie zamawiającego. W razie pilnej konieczności wykonawca zobowiązany jest stawić się w miejscu prowadzenia robót budowlanych najpóźniej w ciągu 24 godzin od otrzymania wezwania,
 - przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych prac inwestycyjnych/remontowych w okresie gwarancji i rękojmi, udział w odbiorze pogwarancyjnym,
- 5) bieżącą współpracę z zamawiającym.

Opinie wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym opierają się na mylnym rozumieniu pojęcia „zadanie”.

W dniu 7 października 2011 r. WUG zgłosił wykonawcy potrzebę podjęcia działań w ramach obowiązującej umowy, dotyczących zadania pod nazwą "Adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniańskiego 29 z przeznaczeniem na Salę Tradycji i Salę Konferencyjną". W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z umową nie istniał obowiązek zlecenia wykonawcy poszczególnych usług wynikających z umowy i związanych z ww.

z a d a n i e m, bowiem przedmiotem umowy była kompleksowa usługa doradztwa w zakresie realizacji inwestycji (zadania), a nie poszczególne czynności wchodzące w jej zakres. Taki sposób działania, w ocenie WUG, wypaczyłby sens i cel zawartej umowy. Prowadziłoby to do absurdalnej sytuacji, w której zamawiający (nie będący profesjonalistą w danej dziedzinie) miałby dyktować profesjonalnemu wykonawcy kolejne kroki realizowane w ramach przedmiotu zamówienia. Sytuacja taka prowadziłaby do zaprzeczenia istocie instytucji nadzoru inwestorskiego, określonej przepisami ustawy Prawo budowlane. Określając zakres świadczeń wykonawcy, w głównej mierze przytoczono podstawowe obowiązki inspektora nadzoru inwestorskiego, wynikające z przepisów ww. ustawy.

Postanowienia umowy precyzyjnie określały obowiązki i prawa stron, w tym co do rodzaju wynagrodzenia i sposobu jego zapłaty. Postanowienia umowy były czytelne zarówno dla zamawiającego, jak i wykonawcy i nie rodziły żadnych konfliktów i wątpliwości. Cel umowy był jasno sprecyzowany. Niezależnie od tego warto podkreślić, iż zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami kodeksu cywilnego¹⁷, w umowach raczej należy badać, jaki był zgodny zamiar stron i cel umowy, a nie opierać się na jej dosłownym brzmieniu.

Umowa przewidywała wynagrodzenie ryczałtowe odpowiadające realizacji wszelkich niezbędnych świadczeń realizowanych w ramach całego zadania, a nie jego części – jak interpretuje to NIK.

Istotą wynagrodzenia ryczałtowego jest określenie tego wynagrodzenia z góry. Wynagrodzenie to jest niezależne od rzeczywistego rozmiaru lub kosztu prac. *Ryczałt polega na umówieniu z góry wysokości wynagrodzenia w kwocie absolutnej, przy wyraźnej lub dorozumianej zgodzie stron na to, że wykonawca nie będzie domagać się wynagrodzenia wyższego. Wynagrodzenie ryczałtowe oznacza wynagrodzenie za całość dzieła w jednej sumie pieniężnej lub wartości globalnej*¹⁸. Rozliczenia stron w przypadku zastosowania ryczałtowego charakteru wynagrodzenia w żaden sposób nie opierają się na cenach jednostkowych oraz faktycznie wykonanych świadczeniach. Zatem jeżeli cena, jaka została zastosowana w postępowaniu jest ceną ryczałtową, to wykonawca, a nie zamawiający ponosi ryzyko co do poprawności kalkulacji ceny adekwatnej do rozmiaru przedmiotu zamówienia¹⁹. Tym samym nie znajdują żadnego potwierdzenia, zarówno w praktyce, jak i w doktrynie, tezy zawarte w wystąpieniu, iż w przypadku wynagrodzenia ryczałtowego, niektóre usługi można uznać za mało ważne i z tego tytułu nie powinno wykonawcy przysługiwać wynagrodzenie.

W tych okolicznościach nie ma znaczenia sposób rozliczenia się zamawiającego z wykonawcą. Zarówno zapłata w okresach miesięcznych, jak i zapłata po wykonaniu całości zadania, nie miałyby wpływu na wysokość należnego wynagrodzenia ryczałtowego (36 000 zł netto). Wykonawcy należała się bowiem całość kwoty określonej umową, niezależnie od czasu trwania realizacji zadania (która mogła trwać dłużej niż 12 miesięcy). Niezasadne jest tym samym twierdzenie, że WUG miał prawo zmniejszyć należne wykonawcy wynagrodzenie.

Ponadto, wbrew ustaleniom kontroli, wykonawca nie otrzymywał wynagrodzenia miesięcznego w wysokości 3 690 zł brutto, a zgłoszenie przez WUG potrzeby podjęcia działań w ramach umowy już od października 2011 r., nie spowodowało nieuzasadnionego wzrostu wydatków w tym zakresie.

Zadania realizowane przez wykonawcę w okresie październik – listopad 2011 r. należały do zakresu działań inspektora nadzoru objętych umową z dnia 12 sierpnia 2011 r. w ramach zadania określonego w części II zamówienia. Zgodnie bowiem z umową wykonawca w ramach inwestycji, zobowiązany był między innymi **do bieżącej współpracy z zamawiającym oraz sprawdzenia dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych i kosztorysów inwestorskich pod kątem ich zgodności z obowiązującymi przepisami oraz wymaganiami zamawiającego**. Prawdą jest, że dokumentacja techniczna wpłynęła do Wyższego Urzędu Górniczego w grudniu 2011 r., jednakże wszystkie wcześniejsze działania

¹⁷ Art. 65 kc

¹⁸ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 1998 r., sygn. akt: II CRN 913/97, wyrok KIO sygn. akt 1609/11 z dnia 9.08.2011 r.

¹⁹ D. Szczepański: „Wynagrodzenie kosztorysowe i ryczałtowe w zamówieniach publicznych” Komentarz Lex 103837

wykonawcy, podejmowane od października 2011, związane były z realizacją obowiązków zamawiającego, wynikających z zawartej umowy na opracowanie dokumentacji projektowo – kosztorysowej dla inwestycji. Z tych też względów, w ramach bieżącej współpracy z zamawiającym, wykonawca:

- zapoznał się z koncepcją programowo – przestrzenną przebudowy części parteru budynku mieszkalnego przy ul. Poniatowskiego 29 oraz dokonał weryfikacji założeń,
- współpracował z projektantem w imieniu zamawiającego, wyjaśniał rozbieżności oraz kwestie wątpliwe (np. analiza istniejącej wentylacji w budynku, sprawdzenie pokrycia ścian itp.),
- zweryfikował opinię rzeczoznawcy do spraw przeciwpożarowych na potrzeby opracowania projektu, dokonał wizji lokalnej z udziałem rzeczoznawcy w imieniu zamawiającego, udzielał wyjaśnień,
- dokonał inwentaryzacji kominów w budynku i lokalu na potrzeby opracowania projektu (zbadanie ilości kominów, ich rozmiarów, układu, wykonanie prac odkrywkowych),
- zweryfikował wersję roboczą projektu,

Nieprawdziwe jest zatem twierdzenie, iż działania podejmowane w październiku i listopadzie 2011 r. przez wykonawcę nie były objęte umową. Mieściły się one bowiem w ramach bieżącej współpracy z zamawiającym, a ponadto były ściśle związane z inwestycją. Nie znajduje również uzasadnienia teza, iż powyższe czynności mieściły się w zakresie zadań projektanta dokumentacji. Twierdzenie, iż projektant jako autor dokumentacji technicznej, powinien ją jednocześnie zweryfikować pod kątem wymagań przepisów jak i potrzeb zamawiającego nie znajduje żadnego oparcia w praktyce i doświadczeniu życiowym. Ponadto zaprzecza postanowieniom umowy na opracowanie dokumentacji projektowej i wynikających z niej obowiązków zamawiającego w tym zakresie.

Niezasadne są również twierdzenia dotyczące faktu, iż wykonawca z uwagi na realizację nadzoru w zakresie innych zadań dotyczących budynku przy ul. Poniatowskiego 29, powinien znać uwarunkowania techniczne dla zadania związanego z adaptacją dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na Salę Tradycji i salę konferencyjną. Przede wszystkim zadania te dotyczyły wymiany instalacji gazowej według dotychczasowego jej przebiegu i nie obejmowały lokalu mieszkalnego, którego dotyczyły roboty związane z przebudową. Nieprawdziwa jest zatem, teza zawarta w uzasadnieniu uchwały Kolegium NIK, iż wykonawca cyt. *„wykonywał zadanie: zabudowa ław kominarskich, zabudowa rur kwasoodpornych z termoizolacją w miejsce rur blaszanych, budowa przewodu kominowego wentylacyjnego i wyprowadzenie go na strych w budynku mieszkalnym przy ul. Poniatowskiego 29 i z racji tego musiał znać uwarunkowania techniczne dotyczące rozmieszczenia wentylacji w budynku, nie było zatem podstaw do wykonywania przez niego, prac wykazanych w sprawozdaniu za listopad 2011.”*.

WUG ostatecznie nie zlecił wykonawcy nadzoru nad wykonaniem powyższego zadania, co wynika jednoznacznie z dokumentacji dotyczącej realizacji umowy.

WUG zapłacił wykonawcy wynagrodzenie dopiero po zakończeniu realizacji inwestycji objętej usługą doradztwa, na podstawie faktury z dnia 23 listopada 2012 r. Jednocześnie wykonawca przedłożył sprawozdanie z realizacji zadania zgodnie z § 4 umowy. Z uwagi na fakt, iż sprawozdanie zostało złożone łącznie z fakturą za wykonaną usługę, WUG przyjął, iż zakres finansowy odpowiada wartości określonej na fakturze. Dokonując zapłaty faktury WUG zatwierdził sprawozdanie i potwierdził zgodność realizacji wydatku z umową. Tym samym nieprawdą jest teza zawarta w wystąpieniu pokontrolnym, iż WUG dokumentując kontrolę merytoryczną wydatku, w opisie faktury nie odniósł się do prawidłowości wykonania zadania lub ich zgodności z zawartą umową. W opisie faktury znajduje się adnotacja o realizacji usługi doradztwa w ramach umowy nr 177/2011 z dnia 12.08.2011 r. z potwierdzeniem merytorycznej kontroli wydatku.

Odnosząc się ponownie do sposobu finansowego rozliczenia z wykonawcą, WUG potwierdza, że w trakcie prowadzonego postępowania, w odpowiedzi na zapytanie wykonawcy, dopuścił możliwość miesięcznego rozliczania wynagrodzenia, jednak faktycznie rozliczenie takie nie miało miejsca.

Po ponownym przeanalizowaniu dokumentacji postępowania na wyłonienie inspektora nadzoru inwestorskiego i przy uwzględnieniu okoliczności związanych z rozpoczęciem i przebiegiem inwestycji, której usługa doradztwa miała dotyczyć, uznano, iż celowym jest, aby rozliczenie z wykonawcą nastąpiło po wykonaniu całości zadania z uwagi na fakt, iż na chwilę zarówno skierowania zapytania ofertowego do wykonawcy, jak i na chwilę złożenia oferty i zawarcia umowy, nie był znany zamawiającemu dokładny termin rozpoczęcia inwestycji ani też okres jej trwania. Ustalenia takie znalazły potwierdzenie w uzgodnieniu pomiędzy wykonawcą oraz zamawiającym i ostatecznie w umowie zawartej przez strony. Zgodnie bowiem z § 8 umowy, cyt. „ust. 2. Wynagrodzenie będzie płatne po zakończeniu danego zadania i przedstawieniu sprawozdania, o którym mowa w § 4 ust. 1 umowy, przy czym część wynagrodzenia dotycząca opracowania dokumentacji technicznej, pełnienia nadzoru nad wykonaniem prac/robót budowlanych oraz doradztwa, stanowiąca 20% wynagrodzenia, zostanie zapłacona po zakończeniu okresu rękojmi i gwarancji za te prace/roboty budowlane.

ust. 3: Zamawiający zapłaci Wykonawcy tylko za faktycznie wykonane zadania. Podstawą płatności będą zatwierdzone przez zamawiającego sprawozdania, protokoły odbioru oraz prawidłowo wystawione faktury VAT.”

W tym miejscu jeszcze raz należy podkreślić, iż w omawianym zakresie zadaniem była adaptacja dotychczasowych pomieszczeń mieszkalnych w budynku przy ul. Poniatowskiego 29 z przeznaczeniem na Salę Tradycji i salę konferencyjną. W związku z tym nie można twierdzić, iż na podstawie dokumentacji postępowania – w tym zawartej umowy – poszczególne usługi realizowane w ramach zadania będą wykonawcy każdorazowo zlecane, a wynagrodzenie płatne miesięcznie. W piśmie z dnia 21 lipca 2011 r. BDG/232/0012/2011/12811/AF zamawiający przypomniał wykonawcom, iż zgodnie z pkt 3 zapytania ofertowego pod nazwą „Termin i sposób realizacji zamówienia”, wspólnym dla I i II części zamówienia, poszczególne zadania objęte przedmiotem zamówienia będą świadczone przez wykonawcę na zlecenie zamawiającego, co miało szczególne znaczenie w przypadku części pierwszej zamówienia, obejmującej realizację kilku zadań.

W ocenie WUG nie sposób zgodzić się z tezą wystąpienia dotyczącą obowiązku składania przez wykonawcę sprawozdań finansowych. Obowiązek taki nie wynikał z postanowień umowy. Nie można zgodzić się również z twierdzeniem, iż brak słowa „zatwierdzam” na sprawozdaniu, oznacza, iż WUG nie weryfikował niniejszych dokumentów i dokonując zapłaty za wykonane usługi, nie potwierdzał zgodności ich realizacji z umową.

Wartość zrealizowanych usług w ramach danego zadania, czyli wynagrodzenie należne wykonawcy, określała przedłożona wraz ze sprawozdaniem faktura, sprawdzona pod względem merytorycznym przez WUG.

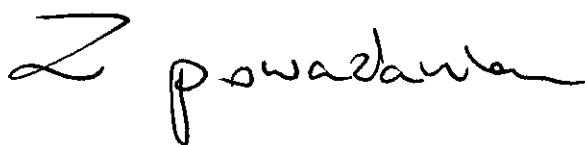
Nadzór nad realizacją umowy z wykonawcą był rzetelny, zadania wykonawcy były wskazane czytelnie, a umowa została właściwie rozliczona, czego dowodzi przedstawiony stan faktyczny i dokumentacja z jej realizacji, w tym sprawozdanie oraz protokoły sporządzane przez WUG dla własnych potrzeb w celu kontroli wykonania umowy²⁰.

Przeprowadzając postępowanie na wyłonienie wykonawcy w zakresie usług doradztwa przy realizacji zadań remontowych i inwestycyjnych, WUG kierował się zasadą celowego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Ze względu na brak pracownika posiadającego uprawnienia w zakresie nadzoru budowlanego, zakres usług objętych umową był bardzo szeroki i wymagał od wykonawcy pełnej dyspozycyjności. Wykonawca współpracował na bieżąco z zamawiającym, zarówno bezpośrednio w związku z realizowanymi zadaniami, jak również świadcząc usługi doradztwa w

²⁰ Protokoły z dnia 19.12.2011, 05.06.2012r., 05.08.2012 r. 17.09.2012 r., 24.10.2012r.

zakresie prac, jak i rozwiązywania bieżących problemów związanych z utrzymaniem nieruchomości będących w trwałym zarządzie WUG.

Ustalenie przedmiotu zamówienia jako kompleksowej usługi doradztwa w zakresie wszystkich zadań określonych zapytaniem ofertowym, dzięki wykorzystaniu efektu skali, pozwoliło zamawiającemu na pozyskanie korzystnej cenowo oferty. Jak wskazują wcześniejsze doświadczenia oraz rozeznanie rynku, rozpiętość stawek za świadczenie usług nadzoru, sporządzania dokumentacji technicznej, czy weryfikacji dokumentacji opracowanej przez podmiot trzeci, jest bardzo duża. Jako przykład można wskazać dane zawarte we wskaźnikach cenowych Sekocenbud, stosowanych przy szacowaniu wartości kosztorysowej inwestycji, zgodnie z którymi koszt nadzoru inwestorskiego liczony od kosztów robót budowlanych/ inwestycyjnych kształtuje się na poziomie 1,3 – 5,5 %, sporządzenie: przedmiaru robót – 8% wartości dokumentacji, obmiaru robót – 6 – 9 zł za pozycję, kosztorysu inwestorskiego liczonego od wartości 3 – 6 %, sprawdzenie przedmiarów, kosztorysów, liczonych od wartości 18 - 20%, sporządzenie specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót – od 800 do 2 000 zł, sprawdzenie dokumentacji projektowej – 5-8 % wartości robót. Bardzo często wykonawcy stosują wynagrodzenie ryczałtowe za jedną wizytę na terenie prac doliczając do tego koszty dojazdu oraz wyceniają odrębnie każdą czynność objętą umową. Biorąc pod uwagę rozmiar inwestycji, a także ryzyko związane z szacowaniem liczby takich wizyt, sposób rozliczenia zastosowany ostatecznie przez WUG był optymalny.



Piotr LITWA

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do Stanowiska Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego do Informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 roku w części 60 Wyższy Urząd Górniczy

Przytoczone przez Prezesa WUG w *Stanowisku do Informacji* argumenty, odnoszące – w punktach 2 i 3 – do szczegółowych ustaleń kontroli w zakresie udzielania przez WUG niektórych zamówień publicznych są Najwyższej Izbie Kontroli znane i zostały wnikliwie rozpatrzone przed sformułowaniem ocen zawartych w *Informacji*. Prezes WUG zawarł je bowiem uprzednio w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego NIK, wystosowanego po zakończeniu postępowania kontrolnego w Wyższym Urzędzie Górniczym. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uchwałą z dnia 22 maja 2013 r. w przeważającej części oddaliło te zastrzeżenia, uznając iż oceny działań Prezesa WUG są trafne.

W tej sytuacji podtrzymuję treść *Informacji*, wskazując jednocześnie, iż faktycznie bardziej precyzyjnym zapisem na stronie 6 w ostatnim akapicie dotyczącym wykazu nieprawidłowości w wydatkach WUG w ujęciu kwotowym, byłoby wstawienie - po nawiasie - wyrazów „w tym”. Kwestionowana przez Prezesa WUG treść zawarta na stronach 23-24 *Informacji* jest natomiast w pełni zgodna z przywołaną powyżej Uchwałą Kolegium NIK z dnia 22 maja 2013 r.

2 up.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Maria Cichosz