



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia kwietnia 2010 r.

Pan
Tomasz SADZYŃSKI
pełniący funkcję
Prezydenta Miasta Łodzi

LLO-4100-05-05/2010
P/09/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Urzędzie Miasta Łodzi, zwanym dalej „Urzędem” lub „UMŁ”, kontrolę dotyczącą powiązań budżetu jednostki samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokóle kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust.1 ustawy o NIK, przekazuje Panu niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację zadań wynikających z powiązania budżetu Miasta Łodzi (Miasta) z budżetem państwa w 2009 roku, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1. Pozytywną ocenę uzasadniają wyniki kontroli przekazywania przez Urząd dochodów budżetowych uzyskanych w ramach wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Przy odprowadzaniu tych dochodów na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego przestrzegano terminów wpłat określonych na 15 i 25 dzień każdego miesiąca, co potwierdziło badanie wszystkich przelewów dokonanych w 2009 r. W okresie przejściowym (8 stycznia 2010 r.) przekazano pozostałe dochody,

pobrane do 31 grudnia 2009 r.

Z uzyskanych dochodów w wysokości 38.401.243 zł, do budżetu państwa odprowadzono ogółem kwotę 28.704.400 zł, tj. o 729.495 zł mniej od dochodów planowanych (29.433.895 zł), dokonując potrąceń w wysokości 9.696.843 zł.

Analiza potrąceń na kwotę 7.953.036 zł, dokonanych na rzecz Miasta (7.906.256 zł) oraz innych uprawnionych gmin (46.780 zł) wykazała ich zgodność z przepisami.

Większość z powyższych dochodów została uzyskana z gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (86,8%) oraz z tytułu egzekwowania od dłużników wcześniej wypłaconych świadczeń alimentacyjnych (9%).

Ponadto terminowo i zgodnie z ewidencją księgową zostały sporządzone kwartalne sprawozdania budżetowe Rb-27 ZZ z wykonania planu dochodów.

2. Według stanu na 31 grudnia 2009 r. należności związane z realizacją omawianych zadań stanowiły kwotę 137.668.262 zł, z czego należności przeterminowane (zaległości) wynosiły 98.789.700 zł (71,7% kwoty należności) i dotyczyły 9 523 dłużników (9.139 osób fizycznych i 384 osoby prawne). Większość tych zaległości dotyczyła zobowiązań dłużników alimentacyjnych (82,7% kwoty zaległości) oraz należności z tytułu gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa (17,2% kwoty zaległości). W zaległościach przeważały należności przeterminowane powyżej 12 miesięcy, których łączna kwota wynosiła 67.926.044 zł (bez odsetek).

W ocenie NIK, działania windykacyjne podejmowane przez Urząd były niewystarczające lub prowadzone zbyt opieszale, co powodowało ich nieskuteczność. W rezultacie kwota zaległości 2,5 – krotnie przewyższyła kwotę uzyskanych dochodów.

Szczegółowa analiza działań wobec zaległości 31 dłużników (na łączną kwotę 6.848.794 zł), z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, wykazała że wynikiem tych działań w 2009 r. były wpływy w wysokości 18.259 zł. Przy braku wewnętrznych uregulowań dotyczących terminu monitowania dłużników – czynności te komórka finansowa podejmowała w zróżnicowanym czasie od upływu terminu płatności (od kilku dni do ponad 5 miesięcy), co wyjaśniano niemożnością wysłania wszystkich monitów w jednym terminie oraz unikaniem zbędnych kosztów przedwczesnego monitowania dłużników.

Kierowanie wniosków do Biura Prawnego UMŁ o dochodzenie należności na drodze sądowej następowało w czasie od 1 miesiąca do 10 miesięcy od powstania zaległości, co formalnie było zgodne z obowiązującą w Urzędzie instrukcją obiegu dokumentów w zakresie rachunkowości, wymagającą powiadomienia Biura Prawnego w terminie nie

krótszym niż 3 miesiące przed upływem terminu przedawnienia. W ocenie NIK, powyższa regulacja stanowi nieuzasadnione usprawiedliwienie dla niepodejmowania czynności windykacyjnych w trybie sądowym np. przez okres 2 lat i 9 miesięcy w odniesieniu do należności z tytułu użytkowania wieczystego, biorąc pod uwagę 3 – letni okres ich przedawnienia.

Kontrola wykazała, że Biuro Prawne wносиło sprawy do sądu w czasie od kilku dni do ponad 7 miesięcy. Powołana instrukcja również w tym przypadku nie obligowała do wykonywania powyższych czynności bez zbędnej zwłoki.

Do czasu kontroli NIK Biuro Prawne nie przekazało do komórki egzekucyjnej 5 sądowych nakazów zapłaty wydanych w dniach: 22 kwietnia 2004 r., 23 lutego 2006 r., 11 lutego 2008 r., 8 kwietnia 2008 r. i 29 maja 2008 r. na łączną kwotę 32.963,88 zł, pomimo tego że powyższa instrukcja nakazywała niezwłoczne przekazanie prawomocnego orzeczenia wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania egzekucyjnego.

Dyrektor Biura Prawnego nie wyjaśniła przyczyn powyższej zwłoki w 2 sprawach, a w pozostałych 3 sprawach tłumaczyła ją koniecznością nadania nakazom klauzuli wykonalności oraz potrzebą wyjaśnienia poprawności nazwiska dłużnika, co według NIK nie usprawiedliwia stwierdzonej przewlekłości postępowania.

Urząd dopuścił do przedawnienia należności od 2 dłużników, na łączną kwotę 91.725,25 zł, z czego przedawnienie kwoty 90.868,29 zł zostało zawinione przez radcę prawnego, a kwoty 856,96 zł – było spowodowane niepodjęciem stosownych działań po zwrocie pozwu przez sąd.

Należności 2 dłużników, w łącznej wysokości 204.681,39 zł, zasądzone nakazami zapłaty z dnia 26 marca 2008 r. oraz 22 kwietnia 2009 r., nie zostały skierowane do egzekucji komornika sądowego, co Zastępca Dyrektora Wydziału Finansowego wyjaśnił umorzeniem prowadzonych wcześniej, bezskutecznych postępowań egzekucyjnych przeciwko tym dłużnikom. W ocenie NIK, podana przyczyna niekierowania tytułów wykonawczych do egzekucji nie znajduje uzasadnienia w powołanej instrukcji obiegu dokumentów.

NIK negatywnie ocenia zaniechanie przez Urząd hipotecznego zabezpieczenia należności, zwracając przy tym uwagę na pominięcie tej kwestii w instrukcji obiegu dokumentów. Wśród analizowanych zaległości stwierdzono tylko jeden przypadek zabezpieczenia hipoteką należności na kwotę 3.937,82 zł. Tymczasem w innym przypadku ustalono, że dłużnik zalegający z kwotą 8.571,42 zł, której nie zabezpieczono hipoteką, zbył prawo użytkowania wieczystego nieruchomości.

Przyczyny niedokonywania zabezpieczeń, podane w wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora Wydziału Finansowego, nie mogą – zdaniem NIK – usprawiedliwiać braku stosowania tego środka prawnego w dochodzeniu należności.

3. Urząd nie umorzył należności przedawnionych lub nieściągalnych, w tym zaległości na kwotę 558.735,60 zł (z odsetkami 834.584,89 zł), zaewidencjonowanych na kontach 3 przedsiębiorców, wykreślonych z Krajowego Rejestru Sądowego w latach 2004-2008.

Jak wynika z wyjaśnienia Skarbnika Miasta – należności te nie zostały umorzone z uwagi na stanowisko Ministra Finansów, wyrażone w piśmie nr FS/4071/42/ULK/08/1143 z dnia 24 kwietnia 2008 r., zgodnie z którym brak jest podstawy prawnej do ich umorzenia.

Uwzględniając te wyjaśnienia NIK zauważa, że takie należności mogą być ewidencjonowane na odpowiednim koncie pozabilansowym, po ich zdjęciu z ewidencji księgowej bilansowej, co wynika z art. 35b ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694) oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020). Spowoduje to urealnienie wysokości należności wykazywanych w bilansie jednostki.

4. W Urzędzie brak było jednolitych zasad księgowania zasądzonych należności, w tym odsetek za zwłokę, wskutek czego część badanych odsetek, w łącznej wysokości 52.203,62 zł została zaksięgowana jako należności główne (§ 0470 klasyfikacji budżetowej), a część – jako odsetki (§ 0920). Na jednym z analizowanych kont 4 zasądzone opłaty zostały zaksięgowane wraz z odsetkami w wysokości 15.394,61 zł, natomiast 3 inne zasądzone opłaty zaksięgowano bez odsetek.
5. W ocenie NIK, nie w pełni były przestrzegane przyjęte w Urzędzie zasady dotyczące ustalania innego, niż określony ustawą, terminu wniesienia opłaty z tytułu użytkowania wieczystego. Stanowią one, że wnioskodawcom posiadającym zadłużenie wobec Skarbu Państwa odmawia się pozytywnego załatwienia wniosku. Szczegółowe badanie 8 spraw, (spośród 32 prowadzonych w 2009 r.) wykazało, że w 3 takich sprawach uwzględniono wnioski użytkowników i ustalono inne terminy zapłaty należności na łączną kwotę 279.826,83 zł, ograniczając się jedynie do potwierdzenia braku zadłużenia wnioskodawców wobec Urzędu. W sprawach tych nie stwierdzono natomiast udokumentowania świadczącego o braku zadłużenia wobec Skarbu Państwa z innych tytułów takich, jak podatki, czy ubezpieczenia społeczne. Według wyjaśnienia kierownika

komórki prowadzącej omawiane sprawy, powyższy wymóg braku zadłużenia odnoszono jedynie do opłat za użytkowanie wieczyste. Zdaniem NIK, nie było podstaw do takiej interpretacji powyższej zasady.

6. NIK pozytywnie oceniła wykorzystanie dotacji celowych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Z otrzymanej kwoty 197.994 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem wykorzystano 197.497,9 tys. zł (99,7%), dokonując w wymaganym terminie zwrotu pozostałych środków w wysokości 496,1 tys. zł na rachunek Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego. Niepełne wykorzystanie otrzymanych dotacji dotyczyło 21 zadań, na 31 realizowanych w 2009 r. i wynikało z niższej niż planowana ilości świadczeń, zmiany przepisów w klasyfikowaniu wydatków, decyzji Wojewody Łódzkiego zmniejszającej dotację na finansowanie usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz z przyczyn organizacyjnych w przypadku Wydziału Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji.

Ponad połowa dotacji celowych (54,2%) przypadła na realizację świadczeń rodzinnych i alimentacyjnych (rozdział 85212 klasyfikacji budżetowej), na które wydatkowano kwotę 106.957,2 tys. zł. Poza tym największe wydatki z dotacji celowych dotyczyły realizacji zadań na rzecz: komend powiatowych Państwowej Straży Pożarnej (rozdz. 75411) – kwota 46.478, 6 tys. zł, składek na ubezpieczenie zdrowotne osób bezrobotnych i innych uprawnionych w tym zakresie (rozdz. 85156) – kwota 13.897 tys. zł oraz zasiłków i składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe osób rezygnujących z zatrudnienia w związku ze sprawowaniem opieki nad chorym członkiem rodziny (rozdz. 85214) – kwota 12.402,5 tys. zł. Łączna kwota wydatków poniesionych na realizację 4 wymienionych zadań wyniosła 179.735,3 tys. zł, co stanowiło 91% całej wykorzystanej kwoty dotacji celowych.

W przypadku 5 zadań dokonano ich dofinansowania środkami własnymi Miasta, w łącznej wysokości 17.578,9 tys. zł, co stanowiło 0,6% wydatków Miasta w 2009 r. (2.913.925,4 tys. zł). NIK pozytywnie ocenia to, że największą kwotę dofinansowania (7.735 tys. zł), przeznaczono na świadczenia rodzinne i świadczenia socjalne, realizowane przez Centrum Świadczeń Socjalnych w Łodzi. Miało to tym bardziej istotne znaczenie, że podejmowane przez Prezydenta Miasta działania u Wojewody Łódzkiego w celu zwiększenia dotacji w dziale 852 (pomoc społeczna), zostały tylko w części załatwione pozytywnie (po zmniejszeniu w trakcie roku budżetowego dotacji o 20.237,2 tys. zł, pod koniec roku zwiększono ją o 2.225,6 tys. zł).

7. NIK pozytywnie ocenia, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, wykorzystanie badanych dotacji rozwojowych w wysokości łącznej 90 263 540 zł, (48,3% całości otrzymanych dotacji rozwojowych) na realizację 2 projektów pn.:

- „Program wykorzystania obszarów rekreacyjnych w Łodzi w celu stworzenia Regionalnego Centrum Rekreacyjno-Sportowo-Konferencyjnego – etap I Hala widowiskowa” (w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego),
- „Aktywność i działanie inwestycją w przyszłość zawodową” (w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki)

Miasto jako beneficjent realizowało powyższe projekty zgodnie z umowami o ich dofinansowaniu.

Projekt dotyczący hali widowiskowej, o całkowitej wartości 284.794.249 zł, został zakończony w 2009 r., a dotacja w wysokości 90.000.000 zł rozliczona w całości. Kontrola 28 wydatków sfinansowanych dotacją w wysokości 46.600.765 zł wykazała, że spełniały one wymogi wydatków kwalifikowalnych, w tym wynikające z ustawy Prawo zamówień publicznych, co potwierdziło badanie 5 takich zamówień.

Realizacja drugiego z kontrolowanych projektów o całkowitej wartości 1.444.836 zł, finansowanego w 100% dotacją, została rozpoczęta w 2009 r., z terminem zakończenia w 2011 r. W badanym okresie otrzymano tylko pierwszą transzę dotacji w wysokości 263 540 zł, natomiast z przyczyn niezależnych od Urzędu nie wpłynęły, przewidziane harmonogramem płatności, dwie następne transze dotacji na łączną kwotę 371.660 zł.

Pomimo tego że otrzymana na ten cel dotacja została wykorzystana zgodnie z umową o dofinansowaniu projektu, to w ocenie NIK, koszty projektu zostały zawyżone o kwotę 70.000 zł, w związku z nierzetelnie przeprowadzonym przez Urząd wyborem partnerów do realizacji projektu. Wybrano bowiem partnera nie spełniającego wymogu dostosowania zaplecza infrastrukturalnego dla osób niepełnosprawnych, pomijając przy tym inne oferty odpowiadające takiemu kryterium, podanemu w publicznym ogłoszeniu o naborze partnerów. Dodatkowy koszt przystosowania pomieszczeń dla osób niepełnosprawnych został następnie uwzględniony w budżecie projektu, przedstawionym we wniosku o dofinansowanie skierowanym do instytucji pośredniczącej (Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi). W ocenie NIK, wyjaśnienie Dyrektora Biura Rozwoju Przedsiębiorczości i Miejsc Pracy, że dostępność dla osób niepełnosprawnych była kryterium pomocniczym – nie zasługuje na uwzględnienie.

8. W Urzędzie wdrożone zostały procedury kontroli wewnętrznej, w tym kontroli finansowej. W 2009 r. Biuro Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg realizowało 2

zadania kontrolne w zakresie badanym przez NIK. Zalecenia wydane w wyniku audytu jednego z tych zadań zostały wykonane. Natomiast do czasu kontroli NIK nie zrealizowano zalecenia pokontrolnego z dnia 7 kwietnia 2009 r. Dyrektora Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg - dotyczącego opracowania i wdrożenia procedury udzielania zamówień publicznych o wartości do 14.000 euro, które zostało wydane po kontroli doraźnej projektu pn. „Społeczna strategia rewitalizacji”. W ocenie NIK, było to spowodowane niewłaściwym sposobem wydania zalecenia, przekazanego „do wiadomości” komórce niekontrolowanej, oraz brakiem należytego zainteresowania sprawą ze strony wydającego zalecenie, po otrzymaniu w dniu 9 września 2009 r. opracowanego projektu zarządzenia wraz z procedurą.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi z uwzględnieniem wniosków wynikających z narady pokontrolnej w dniu 9 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- uzupełnienie obowiązującej instrukcji obiegu dokumentów w zakresie terminowości działań windykacyjnych, w tym działań związanych z hipotecznym zabezpieczeniem należności,
- rozważenie ewidencjonowania należności nieściągalnych i przedawnionych na koncie pozabilansowym,
- wprowadzenie jednolitych zasad księgowania zasądzonych należności głównych i odsetek za zwłokę,
- przestrzeganie obowiązujących zasad przy ustalaniu terminów wnoszenia opłat za wieczyste użytkowanie.
- realizację zalecenia pokontrolnego Biura Audytu Wewnętrznego, Kontroli i Skarg, dotyczącego procedury zamówień publicznych poniżej 14.000 euro.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Prezydenta o przedstawienie, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.