



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP-4100-02-01/2012
P/12/001

Opole, dnia 16 kwietnia 2012 r.

**Pan
Ryszard Zembaczyński
Prezydent Miasta Opola**

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o *NIK*, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miasta Opola² kontrolę powiązań budżetu Miasta Opola³ z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 10 kwietnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o *NIK*, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami realizację przez Urząd zadań w zakresie objętym kontrolą.

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, dalej: ustawa o *NIK*

² dalej: Urząd

³ dalej: Miasto

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

1. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie planowanie i pobieranie dochodów z tytułu realizacji przez Miasto zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami z zastrzeżeniami dotyczącymi terminowości przekazywania dochodów na rachunek budżetu państwa oraz sporządzania sprawozdań budżetowych z wykonania planu ww. dochodów.

1.1. Z zaplanowanych, zgodnie z wymogami określonymi w art. 249 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*⁴ i informacjami otrzymanymi od Wojewody Opolskiego⁵, dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami w kwocie 4 736,9 tys. zł, w 2011 r. Miasto wykonało 9 387,0 tys. zł. Do budżetu państwa odprowadzono kwotę 6 977,9 tys. zł (tj. 147,3 % planu), jednak stwierdzono przypadki przekazywania ww. dochodów na rachunek dysponenta z przekroczeniem terminów określonych w art. 255 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*. W wyniku kontroli 70 dowodów wpłat na kwotę 4 925,7 tys. zł (70,6% odprowadzonych dochodów), stwierdzono 5 wpłat (7,1%) na łączną kwotę 1,9 tys. zł przekazanych z opóźnieniem od 1 do 4 dni. Wraz z nieterminowo odprowadzonymi dochodami, nie naliczono i nie odprowadzono odsetek, wymaganych przepisami art. 255 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy. Odsetki te w kwocie 3 zł zostały przekazane w czasie trwania kontroli NIK.

Przyczyną opóźnień w przekazywaniu dochodów w ww. przypadkach, według wyjaśnień pracowników Urzędu, były okoliczności o charakterze obiektywnym tj. dni wolne poprzedzające bezpośrednio termin przekazania dochodów i otrzymanie wyciągów z operacji na rachunku bankowym następnego dnia roboczego. Skarbnik Miasta zapowiedziała opracowanie procedury służącej wyeliminowaniu powstawania takich nieprawidłowości w przyszłości.

Z tytułu realizacji zadań zleconych, dochody własne Miasta wyniosły 2 409,1 tys. zł. W wyniku kontroli wykonanych dochodów w kwocie 1 285,8 tys. zł (13,7%) ustalono, że dochody te pobrano w prawidłowej wysokości, ustalonej na podstawie przepisów art. 4 ust. 1 pkt 7 i art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy dnia 13 listopada 2003 r. o *dochodach jednostek samorządu terytorialnego*⁶, art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami*⁷ oraz art. 27 ust. 4, a także art. 41 i art. 43 ust.1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o *pomocy osobom uprawnionym do alimentów*⁸.

1.2. Sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (Rb-27ZZ) sporządzono i przekazano z zachowaniem terminów określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów

⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., dalej: ustawa o *finansach publicznych*

⁵ dalej: Wojewoda

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm., dalej: ustawa o *gospodarce nieruchomościami*

⁸ Dz. U. z 2009 r. Nr 1 poz. 7 ze zm.

z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹. We wszystkich kwartalnych sprawozdaniach Rb-27ZZ Urzędu za 2011 r., a także w sporządzonych na ich podstawie sprawozdaniach Miasta za cztery za I, II i III kw. 2011 r., dane dotyczące należności pozostałych do zapłaty i zaległości nie obejmowały pełnej kwoty zaległości z tego tytułu ujętych w ewidencji księgowej. W sprawozdaniach tych, uwzględnione zostały należności zaewidencjonowane na koncie 221 (kwoty główne i odsetki), które nie obejmowały jednak wszystkich należności z tytułu dochodów budżetowych. Zaległe należności związane z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa – dział 700, rozdział 70005 obejmujące m.in. należności podmiotów w stanie upadłości i likwidacji, skierowane na drogę postępowania sądowego oraz objęte postępowaniem egzekucyjnym, pomimo iż stanowiły one należności z tytułu dochodów budżetowych, były ewidencjonowane na koncie 240-66 (pozostałe rozrachunki), co skutkowało ich niewykazaniem w sprawozdaniach Rb-27ZZ. Według wyjaśnień złożonych przez pracowników Urzędu, przyczyną nieujęcia w sprawozdaniach wszystkich należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości z tytułu korzystania z nieruchomości Skarbu Państwa, było automatyczne generowanie sprawozdań Rb-27ZZ w systemie komputerowym KSAT2000 z konta 221, a jako przyczynę przeksięgowania części należności na konto 240-66 i nieujmowania ich w ww. sprawozdaniach, wskazano znikome szanse odzyskania tych należności oraz urealnienie kwoty zaległości w sprawozdaniach w związku z sugestiami kontrolerów z Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. W powyższym zakresie NIK zauważa, że zarówno w protokole z kontroli przeprowadzonej w I kw. 2010 r. przez pracowników Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, jak również w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 kwietnia 2010 r., nie znalazły się zapisy, uwagi i zalecenia dotyczące przeksięgowania z konta 221 zaległych należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i niewykazywania tych zaległości w sprawozdaniu Rb-27ZZ.

W trakcie kontroli NIK, przeksięgowano zaległe należności wraz z odsetkami z konta 240 na konto 221. Sporządzono korektę sprawozdania jednostkowego Urzędu za cztery kwartały 2011 r., w którym wykazano kwotę zaległości związanych z gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa – dział 700, rozdział 70005 (należność główna wraz z odsetkami) 5 268,1 tys. zł, tj. wyższą od wykazanej uprzednio o 4 808,8 tys. zł.

2. NIK, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie realizację działań windykacyjnych podejmowanych w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczeniem należności.

W 2011 r. kwota zaległych należności stanowiących dochody budżetu państwa (wg stanu na 31 grudnia) wynosiła 23 010,9 tys. zł i wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 3 172,7 tys. zł, tj. o 16 %, przy jednoczesnym spadku liczby dłużników z 1 464 do 1 432 (o 2,2 %),

W wyniku analizy dokumentacji 30 dłużników (2,1%), posiadających największe zaległości z tytułu użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa¹⁰, wynoszące łącznie 4 973,3 tys. zł (21,6 % ogółu zaległości), stwierdzono, że działania windykacyjne prowadzono zgodnie z ustaloną procedurą windykacji dochodów¹¹.

⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103

¹⁰ 29 dłużników posiadających zaległości z tytułu użytkowania wieczystego oraz jeden z tytułu najmu/dzierżawy

¹¹ ustaloną zarządzeniem nr OR.I-0152-42/2005 Prezydenta Miasta Opola z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie wprowadzenia windykacji pozostałych dochodów w Wydziale Finansowo-Księgowym, Referacie Dochodów Budżetowych.

Wszystkie zaległe należności kwocie 2 166,9 tys. zł, które stały się wymagalne przed rokiem 2011, objęto działaniami mającymi na celu ich wyegzekwowanie (uzyskano nakazy zapłaty, skierowano sprawy do egzekucji przez komorników sądowych, zgłaszano wierzytelności komornikom sądowym przed licytacjami nieruchomości dłużników). Do 24 z 26 dłużników, których należności stały się wymagalne w 2011 r.¹², wezwania do zapłaty wysłano od 34 do 90 dni po upływie terminu zapłaty. W związku z brakiem wpłaty należnych kwot przez 23 dłużników, podejmowano kolejne działania zmierzające do wyegzekwowania należności m.in. do 14 z nich wysłano powtórne wezwania do zapłaty, zaległości dwóch dłużników ujęto w zgłoszeniach wierzytelności komornikom sądowym przed licytacją, przyjęto wniosek jednego dłużnika o kompensatę zaległych należności oraz uzyskano nakazy zapłaty należności przez dwóch dłużników. Działan takich nie podjęto wobec czterech dłużników, których należności wymagalne z dniem 1 kwietnia 2011 r. wynosiły 31,2 tys. zł, w tym w przypadku trzech z uwagi na ich upadłość lub likwidację, jak również nieskuteczną egzekucję należności w latach ubiegłych. W 2011 r. z powodu m.in. braku możliwości skutecznego doręczenia wezwań do zapłaty lub śmierci dłużników, przedawnieniu uległy należności 20 osób fizycznych¹³ na łączną kwotę 0,8 tys. zł z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa.

3. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie udzielanie ulg w spłacie należności w formie odraczania terminów lub rozkładania na raty, natomiast negatywnie umarzanie należności z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa.

W 2011 r. ulg w spłacie należności w łącznej kwocie 847,6 tys. zł. udzielono 20 podmiotom. Analiza dokumentacji spraw 15 podmiotów (75 %), którym udzielono ulg dotyczących spłaty należności w kwocie 835,8 tys. zł wykazała, że 13 decyzji o odroczeniu terminu płatności lub rozłożeniu na raty należności w kwocie 835,0 tys. zł wydano z uwzględnieniem przesłanek określonych w art. 57 ustawy *o finansach publicznych* oraz zasad wynikających z uchwały Rady Miasta Opola Nr LXVII/680/10 z dnia 22 kwietnia 2010 r. *w sprawie określenia szczegółowych zasad i trybu udzielania ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Opole oraz jego jednostkom organizacyjnym*, jak również procedur ustalonych w zarządzeniu Prezydenta Miasta Opola Nr OR.I-0152-643/10 z 18 czerwca 2010 r.¹⁴. Natomiast umorzenia należności z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 1,6 tys. zł trzem podmiotom, dokonano na podstawie art. 55 w związku z art. 56 ust. 1 pkt 5 oraz art. 57 pkt 1 i 3 ustawy *o finansach publicznych*, pomimo iż zgodnie z art. 58 ust. 5 ww. ustawy, przepisów tych nie stosuje się do należności, których umarzanie, odraczanie terminów spłaty oraz rozkładanie spłaty na raty określają odrębne przepisy.

¹² wezwania nie wysłano do dłużnika, który spóźnił 32 dni się z zapłatą raty, a także nie objęto windykacją zaległych należności osoby zmarłej z uwagi na niezakończony postępowanie spadkowe

¹³ od 3,84 zł do 115,74 zł

¹⁴ w sprawie wprowadzenia procedury postępowania przy udzielaniu ulg w spłacie należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym przypadających Miastu Opole oraz jego jednostkom organizacyjnym.

Według złożonych wyjaśnień, przy dokonywaniu umorzeń zastosowano przepisy ustawy *o finansach publicznych*, ze względu na brak odrębnych przepisów określających zasady postępowania przy rozpatrywaniu wniosków o umorzenie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, ponieważ ustawa *o gospodarce nieruchomościami* nie zawiera norm związanych z dokonywaniem umorzeń tych należności.

NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ przepis odrębny jakim jest ustawa *o gospodarce nieruchomościami*, która w sposób kompleksowy reguluje kwestie związane z użytkowaniem wieczystym, nie przewiduje zwolnienia użytkowników wieczystych z obowiązku uiszczania opłat rocznych, a dopuszcza jedynie możliwość odroczenia terminu płatności (art. 71 ust. 4) lub uzyskania bonifikaty (art. 74). Umorzenie należności z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości gruntowych i odsetek od tych należności, możliwe było tylko na podstawie art. 219 tej ustawy w odniesieniu do należności zaległych w dniu jej wejścia w życie.

4. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Miasto dotacji otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami.

Na realizację 24 zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami, Miasto otrzymało w 2011 r. dotacje celowe w kwocie 34 660,8 tys. zł, z czego wykorzystano 34 629,2 tys. zł (99,9 %), a pozostałe środki w łącznej kwocie 31,6 tys. zł, zwrócono dysponentom części budżetowych¹⁵ z zachowaniem terminów wynikających z art. 168 ust. 1 ustawy *o finansach publicznych* oraz z § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 23 sierpnia 2006 r. *w sprawie przekazywania gminom dotacji celowej na postępowanie w sprawie zwrotu podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej i jego wypłatę*¹⁶.

Otrzymane dotacje celowe nie pokryły w pełni kosztów realizacji 16 z 24 zadań zleconych, które Miasto dofinansowało ze środków własnych kwotą 11 771,3 tys. zł. Największymi kwotami dofinansowane zostały zadania: utrzymanie stanowisk pracy realizujących zadania z zakresu administracji rządowej (rozdział 75011) - 9 561,7 tys. zł, realizacja świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego oraz składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego (rozdział 85212) - 1 496,8 tys. zł, ochrona przeciwpożarowa, działalność ratowniczo-gaśnicza oraz zapobiegawcza realizowana przez Państwową Straż Pożarną (rozdział 75411) - 223,1 tys. zł oraz prowadzenie, modernizacja i informatyzacja powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (rozdział 71013) - 206,9 tys. zł. Dotacje otrzymane za realizację ww. zadań pokryły odpowiednio 10,5 %, 89,9 %, 98,2 % i 12,1 % wydatków.

Kontrola realizacji dwóch z 24 zadań: zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej (rozdział 01095) sfinansowanego dotacjami w kwocie 154,0 tys. zł oraz przygotowanie, zorganizowanie i przeprowadzenie narodowego spisu powszechnego ludności i mieszkań w 2011 r. (rozdział 75056) sfinansowanego z dotacji w kwocie 126,6 tys. zł (0,8 % wykorzystanych dotacji)

¹⁵ na rachunki: Wojewody Opolskiego, Krajowego Biura Wyborczego, Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Edukacji Narodowej

¹⁶ Dz. U. Nr 160, poz. 1132 ze zm.

wykazała, że zadania te zostały zrealizowane prawidłowo oraz w pełnym zakresie, a uzyskane na ten cel dotacje wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz terminowo i rzetelnie rozliczone.

5. NIK ocenia pozytywnie, z uwzględnieniem kryteriów legalności i rzetelności realizację przez Miasto projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego¹⁷ i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹⁸.

W ramach programów operacyjnych RPO WO i PO KL w kontrolowanym okresie Miasto realizowało 15 projektów o wartości ogółem 101 024,9 tys. zł. Na realizację tych projektów w 2011 r. wydatkowano 25 401,5 tys. zł, z tego: 13 684,4 tys. zł (53,9 %) pochodziło ze środków budżetu Unii Europejskiej¹⁹, 889,2 tys. zł (3,5 %) z budżetu państwa, 10 815,0 tys. zł (42,6 %) ze środków własnych Miasta, a pozostałe 12,9 tys. zł z innych środków publicznych.

W wyniku kontroli czterech projektów realizowanych w Urzędzie w ramach RPO WO, na które w 2011 r. poniesiono wydatki w kwocie 21 902,1 tys. zł (tj. 86,2% wydatków na projekty Miasta) stwierdzono, że były one realizowane zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi (po zmianach wprowadzonych aneksami do umów o dofinansowanie). Rzetelnie sporządzono i terminowo złożono Instytucji Zarządzającej wnioski o płatność, w których rozliczono wydatki poniesione na realizację projektów. Miasto otrzymało dofinansowanie ze środków budżetu UE w kwotach i w terminach wynikających z zawartych umów oraz zapewniło wymagany przy realizacji tych projektów wkład własny.

Analiza 20 wydatków poniesionych na realizację projektu *Zwiększenie atrakcyjności turystycznej Miasta Opola poprzez zagospodarowanie terenów wzdłuż Odry* w kwocie 9 761,6 tys. zł ujętych w 4 wnioskach o płatność wykazała, że spełniały one warunki kwalifikowalności ustalone w załączniku nr 6 *Szczegółowego opisu osi priorytetowych RPO WO na lata 2007–2013*²⁰. Wydatki te poniesiono w związku z realizacją projektu oraz w okresie kwalifikowalności, były one niezbędne do jego realizacji, a także zostały rzetelnie udokumentowane oraz prawidłowo ujęte w wyodrębnionej ewidencji księgowej projektu.

6. NIK pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia sposób realizacji Budowy Centrum Sportu przy ulicy Północnej w Opolu²¹

Ustalony na etapie opracowania przez Miasto dokumentacji przetargowej, obowiązek skonkretyzowania podwykonawców biorących udział w wykonaniu zamówienia, został wprowadzony do zawartej z liderem konsorcjum Heberger Polska Sp. z o.o.²² umowy Nr KSIT/2009/11/1 z dnia 5 października 2009 r. na prace projektowe i roboty budowlane związane z *Budową Centrum Sportu*. W ramach instrumentów ochrony przed określoną w art. 647¹§5 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks Cywilny*²³ solidarną odpowiedzialnością

¹⁷ dalej: RPO WO

¹⁸ dalej: PO KL

¹⁹ dalej: UE

²⁰ Dokument przyjęty przez Zarząd Województwa Opolskiego uchwałą nr1324 /2008 z dnia 3 stycznia 2008 r. ze zmianami, opublikowany na stronie www.rpo.opolskie.pl

²¹ dalej: Budowa Centrum Sportu

²² dalej: wykonawca

²³ Dz.U. Nr 16 poz. 93 ze zm., dalej: kc

inwestora za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawców, w umowie tej zobowiązano wykonawcę do przedkładania zamawiającemu kserokopii umów *na roboty zlecone do podwykonawstwa* w terminie siedmiu dni od daty ich zawarcia, jednak nie wyegzekwowano w pełni realizacji tego obowiązku. Wprawdzie wykonawca w okresie od 27 maja do 16 lipca 2010 r., dokonał zgłoszenia trzech podwykonawców oraz przedłożył kserokopie umów podwykonawstwa, to jednak nie zawierały one kwot wynagrodzenia należnego podwykonawcom, terminów wykonania zleconych robót²⁴, jak również nie załączono do nich harmonogramów rzeczowo-finansowych. W konsekwencji pracownicy Urzędu odpowiedzialni za realizację *Budowy Centrum Sportu*, nie posiadali wiedzy o ww. istotnych postanowieniach tych umów oraz o przydziale robót podwykonawcom w ramach harmonogramu rzeczowo-finansowego stanowiącego załącznik do umowy Nr KSIT/2009/11/1. Dopiero w dniu 13 października 2010 r., tj. po uzyskaniu od jednego ze zgłoszonych podwykonawców informacji o problemach z regulowaniem wynagrodzenia przez wykonawcę, zwrócono się do wykonawcy o przekazanie informacji o przydziale podwykonawcom poszczególnych elementów zakresu rzeczowego zadania.

Zdaniem Pana Prezydenta oraz pracowników Urzędu, umowy o podwykonawstwo traktowane były jako zgłoszenia podwykonawców, a nieujawnienie części danych zawartych w tych umowach jako tajemnica handlowa. Jak wyjaśniono - dane uzyskane od wykonawcy stanowiły podstawę rozliczenia środków finansowych, jakie należały się zgłoszonym podwykonawcom, a w związku z tym, że zapłaty za poszczególne zakresy określone w harmonogramie rzeczowo-finansowym inwestycji odbywały się po uprzednim ich zakończeniu i protokolarnym odbiorze, to nie było konieczności uzyskiwania dodatkowych informacji o kwotach zawartych w umowach pomiędzy wykonawcą i podwykonawcami.

Prowadząc inwestycję *Budowy Centrum Sportu*, Miasto podlegało zasadom odpowiedzialności solidarnej za zapłatę wynagrodzenia za roboty budowlane wykonane przez podwykonawcę niezależnie od tego, że nie posiadało wiedzy o istotnych postanowieniach umów zawartych z podwykonawcami. Jakkolwiek Naczelnik Wydziału Kultury, Sportu i Turystyki utrzymywała w zeznaniach, iż nie miała świadomości konsekwencji niedopełnienia przez inwestora obowiązku zachowania należytej staranności w obliczu skutków prawnych wynikających z art. 647¹ kc, tym niemniej w piśmie z dnia 22 grudnia 2010 r. poprzedzającym rozliczenie faktury końcowej²⁵, nałożyła na wykonawcę obowiązek przedłożenia cesji wierzytelności oraz dokumentów potwierdzających rozliczenie z podwykonawcami, pod rygorem wstrzymania zapłaty należności wynikających z faktury końcowej. Opierając się na informacjach i dokumentach złożonych przez wykonawcę, w tym na pisemnych oświadczeniach dwóch podwykonawców²⁶, że nie pozostały do wypłacenia żadne środki finansowe na ich rzecz, dokonano w dniu 31 grudnia 2010 r. zapłaty faktury końcowej, m.in. poprzez realizację przedłożonych przez wykonawcę cesji na rzecz podwykonawców, wyczerpując tym samym wynikającą z § 12 ust. 1 umowy zawartej z wykonawcą przesłankę rozliczenia za wykonane roboty budowlane.

²⁴za wyjątkiem Pagro Sp. z o.o.

²⁵faktura VAT nr 72/141210/CS z dnia 14 grudnia 2010 r. na kwotę 2 974 472,30 zł brutto

²⁶ jeden z podwykonawców zwrócił się o interwencję do Miasta w sprawie nieregulowanych przez wykonawcę należności

Wprawdzie w § 14 ust. 2 i 3 umowy Nr KSIT/2009/11/1, wprowadzono mechanizm ograniczający ryzyko braku zaspokojenia należności podwykonawców, polegający na ich zapłacie bezpośrednio na rachunek podwykonawców, to z uwagi na brak wiedzy o wynagrodzeniu przysługującym podwykonawcom oraz zakresie rzeczowym ich świadczeń – w kontekście elementów robót stanowiących postawę rozliczeń z wykonawcą - mechanizm ten okazał się nieskuteczny. Spowodowało to, że pomimo iż Miasto na podstawie dokumentów przedstawionych przez wykonawcę dokonało pełnego rozliczenia elementów robót ujętych w harmonogramie rzeczowo-finansowym, to nie wszyscy podwykonawcy otrzymali zapłaty w kwotach wynikających z umów podwykonawstwa.

Swoje roszczenia do Miasta na podstawie art. 647¹ § 5 kc, w kwocie ogółem 1 875,9 tys. zł za roboty wykonane przy *Budowie Centrum Sportu*, wnieśli zarówno wszyscy oficjalnie zgłoszeni podwykonawcy²⁷, jak i jeden niezgłoszony podwykonawca²⁸. Natomiast jeden z ww. podwykonawców w dniach 9 i 15 marca 2011 r. skierował do sądu dwa pozwy o zapłatę w łącznej kwocie 633,8 tys. zł wraz z należnymi odsetkami.

7. Najwyższa Izba Kontroli, uwzględniając kryteria legalności, rzetelności i gospodarności ocenia pozytywnie udzielanie zamówień publicznych dofinansowywanych ze środków budżetu państwa i budżetu UE.

Kontrola udzielonych przez Miasto zamówień publicznych dotyczących pięciu zadań:

- a) Zagospodarowanie nabrzeży kanału Młynówka w Opolu realizowanego w ramach projektu: *Zwiększenie atrakcyjności turystycznej Miasta Opola poprzez zagospodarowanie terenów wzdłuż Odry* - o całkowitej wartości 6 520,9 tys. zł²⁹;
- b) Budowa Optycznej Sieci Teleinformatycznej Opola (OSTO) – etap I w ramach projektu: *Budowa Optycznej Sieci Teleinformatycznej Opola (OSTO)* - o całkowitej wartości 4 410,7 tys. zł;
- c) Przebudowa wiaduktu nad linią PKP ul. Wschodnia³⁰ - o całkowitej wartości 3 949,5 tys. zł;
- d) Opracowanie numerycznej mapy zasadniczej dla obrębów ewidencyjnych Półwieś, Szczepanowice, Zakrzów z terenu Miasta Opole w systemie GEO-INFO³¹ - o całkowitej wartości 115,0 tys. zł;
- e) Budowa żłobka przy ulicy Górnej w Opolu w ramach zadania budżetowego: *Budowa żłobka wraz z infrastrukturą techniczną i drogową w Opolu przy ulicy Górnej oraz z wyposażeniem dla 50 dzieci w trzech grupach wiekowych*³¹ - o całkowitej wartości 2 796,2 tys. zł.

dla których wartość dofinansowania wynosiła ogółem 9 004,4 tys. zł wykazała, że zostały one udzielone z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*³² oraz wewnętrznych uregulowań Miasta³³. Wszystkie poddane kontroli zamówienia udzielone zostały wykonawcom, którzy złożyli

²⁷ odpowiednio w datach 3 lutego 2011 r., 7 lutego 2011 r., 7 lipca 2011 r.

²⁸ 22 lutego 2011 r.

²⁹ dalej: kanał Młynówka

³⁰ dalej: przebudowa wiaduktu

³¹ dalej: budowa żłobka

³² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm., dalej: PZP

³³ Wytyczne dotyczące przeprowadzania postępowań o udzielanie zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi udzielane przez Gminę Opole - Urząd Miasta Opole wprowadzone Zarządzeniem Nr OR.I – 0151-1835/10 Prezydenta z dnia 5 marca 2010 r.

najkorzystniejsze oferty (jedynym kryterium oceny ofert była cena). Miasto zapewniło jawność postępowań o udzielenie zamówień, a ich przygotowanie i przeprowadzenie zapewniało zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Objęte badaniem kontrolnym postępowania zostały udokumentowane zgodnie z wymogami określonymi w art. 96 ust. 1 i 2 *PZP*. W dwóch przypadkach³⁴ zmiany umów zawartych z wykonawcami (w zakresie terminu zakończenia robót) zostały dokonane w związku z wystąpieniem okoliczności przewidzianych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia. Wartość zamówień dodatkowych udzielonych przy realizacji trzech zadań³⁵, nie przekroczyła stanowiącej 50% wartości realizowanych zamówień podstawowych dla tych zadań. Umowy zawarte z wykonawcami trzech zakończonych w 2011 r. zadań³⁶ zostały zrealizowane, co każdorazowo potwierdzano w protokołach odbioru i prawidłowo rozliczone. W przypadku zamówienia dotyczącego przebudowy wiaduktu, z uwagi na dziesięciodniowe opóźnienie zakończenia jego realizacji Miasto naliczyło i wyegzekwowało od wykonawcy karę umowną w kwocie 77,8 tys. zł.

8. NIK, uwzględniając kryteria legalności i rzetelności, ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wnoszenie przez Urząd opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych.

Jakkolwiek Urząd dokonał opłat abonamentowych za 2011 r. i 2012 r., za zarejestrowane odbiorniki radiofoniczne i telewizyjne, jednorazowo za cały rok, według stawek zgodnych z określonymi w rozporządzeniach Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji³⁷ (w styczniu 2011 r. zapłacono 7,2 tys. zł za 18 odbiorników telewizyjnych i 77 odbiorników radiofonicznych, w tym 7 w samochodach służbowych, w styczniu 2012 r. 6,8 tys. zł za 18 odbiorników telewizyjnych i 72 odbiorniki radiofoniczne, w tym 7 w samochodach służbowych), to zarówno w 2011 r., jak i w 2012 r. zarejestrowana i przyjęta do obliczenia abonamentu liczba odbiorników nie była zgodna z liczbą odbiorników ujętą w ewidencji stanu majątkowego Urzędu. I tak: w styczniu 2011 r. przyjęta do ustalenia opłat abonamentowych liczba odbiorników radiofonicznych, była wyższa o jeden, a w styczniu 2012 r. niższa o 12 od wynikającej z ewidencji. Ponadto w 2011 r. nie opłacono abonamentu w kwocie 134,05 zł za 5 odbiorników radiofonicznych zakupionych w okresie od 30 czerwca do 6 września 2011 r.³⁸ Nie dokonano również rejestracji ośmiu zakupionych w 2011 r. radioodbierników, w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 25 września 2007 r. w sprawie warunków i trybu rejestracji odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych³⁹. Odbiorniki te zgłoszono do rejestracji dopiero w czasie kontroli NIK, 21 marca 2012 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym od 67 do 251 dni.

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości, według złożonych wyjaśnień, było ustalenie opłat abonamentowych na podstawie ewidencji stanu majątkowego wygenerowanej z systemu KSAT2000, w której pominięte zostały odbiorniki z błędami literowymi w nazwie lub oznaczone skrótami i część odbiorników

³⁴ budowa żłobka i przebudowa wiaduktu

³⁵ budowa żłobka, przebudowa wiaduktu i kanał Młynówka

³⁶ w przypadku zamówienia na budowę żłobka odbiór nastąpił 9 lutego 2012 r., w przypadku zamówienia na Budowę Optycznej Sieci Teleinformatycznej (OSTO) umowa jest w trakcie realizacji

³⁷ Rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r. (Dz.U. Nr 86, poz. 558) oraz 13 kwietnia 2011 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2012 r. (Dz. U. Nr 93, poz. 548)

³⁸ trzy odbiorniki radiofoniczne zakupione 28 i 29 grudnia 2011 r. nie podlegały opłacie abonamentowej w 2011 r.

³⁹ Dz. U. Nr 187, poz. 1342

zakupionych w 2011 r. Pracownik odpowiedzialny w Urzędzie za ustalanie wielkości należnych opłat abonamentowych wyjaśnił, że powodem niezgłoszenia do rejestracji i niezapłacenia abonamentu za odbiorniki radiowe zakupione w okresie od czerwca do września 2011 r., była niewłaściwa interpretacja przepisów ww. rozporządzenia i przyjęcie, że niewyrejestrowanie odbiornika telewizyjnego z opłaconym abonamentem rocznym oraz zawyżenie liczby odbiorników radiowych z opłaconym abonamentem rocznym, pokryje należny abonament za nowozakupione odbiorniki radiofoniczne.

Zaktualizowany wniosek o rejestrację odbiorników, zawierający liczbę odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych, posiadanych i używanych przez Urząd w 2012 r. (83 radia i 17 telewizorów), złożono drogą elektroniczną do Poczty Polskiej w trakcie kontroli NIK, w dniu 21 marca 2012 r.

9. NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w obszarach objętych kontrolą.

Ustalone w Urzędzie mechanizmy kontroli zarządczej m.in. w zarządzeniach wewnętrznych, regulaminach, procedurach, instrukcjach postępowania i zakresach czynności pracowników nie zapewniły w pełni prawidłowej realizacji zadań objętych kontrolą, co potwierdziły nieprawidłowości opisane w niniejszym wystąpieniu. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę wzmocnienia systemu kontroli zarządczej z uwzględnieniem obszarów: środowisko wewnętrzne, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena, zgodnie ze standardami kontroli zarządczej⁴⁰, m.in. poprzez opracowanie odpowiednich procedur, powierzenie pracownikom odpowiedzialności za realizację obowiązków i kontrolę ich przestrzegania.

Przedstawiając powyższe uwagi i oceny oraz uwzględniając działania podjęte w czasie trwania kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:
 - terminowe odprowadzanie dochodów uzyskanych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami,
 - wyeliminowanie nieuprawnionego udzielania ulg w spłacie należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa.
2. Dokonanie opłat abonamentowych wraz z należnymi odsetkami jak dla zaległości podatkowych, za odbiorniki radiofoniczne, za które nie dokonano opłat za 2011 r. i 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

⁴⁰ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF, Nr 15, poz. 84), standardy: 3, 10, 11, 16, 17 i 19

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o *NIK*, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Opolu 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.