



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-23-02/2012

P/12/178

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/178 – Utrzymanie terenów nieruchomości gruntowych w aspekcie walorów krajobrazowych i estetycznych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Jacek Mrozek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82282 z dnia 14 września 2012 roku (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Pisz, ul. Gizewiusza 5, 12-200 Pisz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Alicki – Burmistrz Pisz (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą oceny pozytywnej były działania Gminy Pisz w celu utrzymania czystości i porządku w obrębie zarządzanej przestrzeni publicznej oraz wprowadzenie w akta prawa miejscowego zasad i warunków urządzania tej przestrzeni, a także prawidłowe wykonywanie nadzoru nad podmiotami zewnętrznymi wykonującymi prace w tym zakresie oraz naliczanie kar umownych za nieprawidłowe ich wykonanie zgodnie z warunkami zawartych umów.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast nieopłacenia dwóch faktur wystawionych w listopadzie 2011 r. w wyznaczonym terminie 21 dni od daty ich wystawienia oraz opłacenia jednej faktury z naliczoną stawką VAT w wysokości niezgodnej z warunkami zawartej umowy, tj. 23% zamiast 8%.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zagospodarowania i utrzymania terenów administrowanych.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 17 września 2012 r., na obszarze Miasta i Gminy Pisz (zwanego dalej „Gminą”) o powierzchni 63.370 ha zlokalizowane były 54 miejsca przestrzeni publicznej w postaci parków, placów, zieleńców, skwerów, parkingów itp. o łącznej powierzchni 21,8916 ha.

Oprócz tych miejsc Gmina zarządzała drogami gminnymi o długości 170,5 km, w tym 31,3 km dróg na terenie miasta Pisz oraz 139,2 km dróg na innych terenach Gminy (wiejskich).

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

W okresie od 1 stycznia 2011 roku do 13 września 2012 roku zadania w zakresie objętym kontrolą NIK realizowane były przez Wydział Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miejskiego w Pisz (zwany dalej „Urzędem”). Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu nadanym zarządzeniem Burmistrza Pisz z dnia 31 maja 2010 roku oraz 26 czerwca 2012 roku, do zadań tych należało m.in.:

- organizowanie i nadzorowanie utrzymania czystości, w tym koordynacja pracy grupy gospodarczej, skazanych kierowanych do pracy w celu wykonywania nieodpłatnej kontrolowanej pracy na cele społeczne oraz osób skierowanych w ramach robót publicznych lub prac interwencyjnych do prac pielęgnacyjno-porządkowych,
- utrzymanie i urządzanie terenów zieleni miejskiej wraz z przynależną infrastrukturą i małą architekturą oraz prowadzenie zadań inwestycyjnych w tym zakresie,
- całoroczne utrzymanie dróg gminnych, obiektów mostowych i przepustów, a także utrzymanie zieleni i nadzorowanie umieszczania reklam w pasie drogowym tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 11)

W trakcie kontroli NIK dokonano oględzin zlokalizowanych w mieście Pisz 12 obszarów przestrzeni publicznej o łącznej pow. 7,5386 ha (22,2 % ogółu powierzchni tych miejsc) oraz 10 pasów dróg gminnych o łącznej długości 18,4 km (10,8 % długości administrowanych dróg i ulic).

W wyniku dokonanych oględzin ustalono m.in., że:

- w zakresie utrzymania miejsc przestrzeni publicznej:
 - wydzielone obszary utrzymane były w czystości, a na ich terenie znajdowały się kosze na śmieci (opróżnione),
 - obiekty małej architektury (m.in. ławki, pomniki itp.) utrzymane były w dobrym stanie technicznym,
 - zieleń była należycie utrzymana (m.in. trawniki było świeżo wykoszone),

- w zakresie utrzymania pasa drogowego dróg gminnych (poza jezdnią):
 - w pasie drogowym nie występowały obiekty małej architektury oraz tablice i urządzenia reklamowe,
 - znaki drogowe oraz tablice informacyjne były czyste, czytelne oraz widoczne, tj. niezasłonięte przez roślinność,
 - pas drogowy był wykoszony oraz nie występowały na nim zakrzaczenia, które mogłyby ograniczać widoczność.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie stanu zagospodarowania i utrzymania terenów administrowanych.

2. Zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania terenów administrowanych oraz sposób ich wdrażania.

2.1. Opracowane przez Gminę zasady i warunki zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które określało zasady i warunki zagospodarowania obszarów przestrzeni publicznej.

Zgodnie z treścią ww. Studium Gmina zobowiązała się do:

- koncentrowania ogólnodostępnych terenów rekreacyjnych w dolinie rzeki Pisy oraz u ujścia rzeki Pisy z jeziora Roś,
- maksymalizowania efektywności wykorzystania terenów już zajętych przez obiekty turystyczne, poprzez podwyższanie ich standardu, a tam, gdzie to możliwe, dążenia do wiązania nowych obiektów turystycznych z istniejącą siecią osadniczą,
- dążenia do wdrażania turystyki łagodnej (turystyka rowerowa, piesza, konna, przyrodnicza) w oparciu o istniejące szlaki, z jak najmniejszą ingerencją w środowisko,
- realizowania turystyki kajakowej i żeglarskiej w oparciu o istniejące szlaki wodne i w oparciu o istniejący system połączonych akwenów,
- dążenia do budowy parkingów, umożliwiających pozostawienie pojazdów przed wejściem na szlaki turystyczne,
- odciążania terenów szczególnie cennych lub podatnych na degradację, w tym brzegów jezior,
- wprowadzenia w mieście Pisz na obszarach obecnie zainwestowanych istotnych zmian obecnego układu przestrzennego, zmierzających do podniesienia walorów funkcjonalnych i estetycznych (przede wszystkim terenów centrum miasta wzdłuż obu brzegów rzeki Pisy, pomiędzy ulicą 1 Maja a Placem Daszyńskiego, przy ulicy Rybackiej, między ulicą Dworcową, Grunwaldzką i Olsztyńską oraz przy ulicy Tartacznej,

- przebudowania i rozbudowania na terenie miasta Pisz układu komunikacyjnego, w pierwszej kolejności realizacji nowej przeprawy mostowej, w drugiej kolejności wybudowania zewnętrznej obwodnicy, która przejęłaby ruch tranzytowy,

W ww. Studium nie ustalono zasad i warunków zagospodarowania obszarów przestrzeni publicznej w zakresie budowy obiektów małej architektury oraz instalowania tablic i urządzeń reklamowych.

(dowód: akta kontroli str. 23)

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił: „Z uwagi na fakt, iż Studium jest dokumentem uchwalonym w 2000 r., zapisy w nim zawarte nie były na tyle szczegółowe, by określały zasady i warunki lokalizacji obiektów małej architektury oraz tablic i urządzeń reklamowych. Tego typu informacje określone były w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które są dokumentami zawierającymi szczegółowe warunki zagospodarowania terenów. W/w Studium było kilkakrotnie zmieniane uchwałami Rady Miejskiej w Pisz w celu możliwości opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, lecz zmiany te nie dotyczyły wprowadzenia zasad lokalizacji obiektów małej architektury i nośników reklamowych. Z uwagi na fakt, że obowiązujące Studium w obecnej formie jest zdezaktualizowane i niemalże na obszarze całej Gminy (poza wprowadzonymi zmianami) nie wskazuje nowych kierunków rozwoju Gminy ani nie ujmuje potrzeb społecznych i gospodarczych jej mieszkańców, zmieniających się znacznie od dnia jego uchwalenia, Rada Miejska w Pisz w dniu 20 maja 2011 r. podjęła uchwałę Nr IX/97/11 w sprawie zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Pisz, w zakresie obszaru całej gminy i miasta Pisz. W chwili obecnej trwają prace nad opracowaniem zmiany w/w Studium, w którym zostaną wprowadzone wszystkie niezbędne ustalenia, warunki i zasady.”

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

W okresie objętym kontrolą na terenie Gminy obowiązywały 42 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp), z czego w 34 planach ustalono zasady i warunki utrzymania przestrzeni publicznej, obejmujące, m.in. zachowanie:

- walorów przyrodniczych i krajobrazowych na terenach objętych planami położonych w obszarach chronionego krajobrazu i w Obszarze Natura 2000,
- ładu architektonicznego poprzez projektowanie budynków nawiązujących do architektury Mazur z uwzględnieniem detali architektonicznych, kształtów dachów, kąta nachylenia połaci dachowych i przy użyciu rodzimych materiałów charakterystycznych dla regionu,
- istniejącej zieleni naturalnej i wzbogacenie jej nowymi nasadzeniami drzew i krzewów rodzimych gatunków.

W treści 8 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie ustalono ww. zasad i warunków.

(dowód: akta kontroli str. 28-39)

W powyższej sprawie Burmistrz wyjaśnił: „Są to plany o niewielkiej powierzchni (rzędu kilku ha), z przeznaczeniem pod zabudowę budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, letniskowymi lub w budynkami w zabudowie zagrodowej. W planach tych, głównie z uwagi na ich niewielką powierzchnię i fakt, że stanowią one grunty prywatne, nie wyznaczono przestrzeni publicznych w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dojazd do terenów przeznaczonych pod zabudowę w tych planach został określony poprzez teren dróg wewnętrznych, które nie są drogami publicznymi. Ponadto, jeden z planów określa przeznaczenie terenu jako terenu inwestycyjnego, związanego z prowadzeniem produkcji, w związku z czym nie wyznaczono w nim przestrzeni publicznych i zasad ich utrzymania z uwagi na brak takiej potrzeby przy tego typu zagospodarowaniu terenu.”

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Spośród 34 mpzp, w których ustalono zasady i warunki utrzymania przestrzeni publicznej, 28 obejmowało m.in. tereny będące własnością Gminy lub Skarbu Państwa, zaś 6 dotyczyło terenów będących prywatną własnością.

Analiza treści ww. 28 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentacji inwestycyjnej Urzędu wykazała, że w przypadku terenów objętych 8 planami Gmina zrealizowała, bądź była w trakcie realizacji ujętych w nich inwestycji dotyczących utrzymania przestrzeni publicznej, np. budowy dróg i obiektów małej architektury, urządzenia skwerów i zieleńców oraz wykonania ścieżek pieszych i rowerowych. Wykonane w toku kontroli oględziny potwierdziły, że ww. inwestycje przeprowadzono zgodnie z zasadami i warunkami określonymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 12-22; 28-39)

Natomiast w przypadku terenów objętych 20 mpzp o łącznej powierzchni 738,8 ha Gmina nie zrealizowała ujętych w nich inwestycji związanych z utrzymaniem przestrzeni publicznej polegających m.in. na dokonaniu nowych nasadzeń drzew i krzewów, wykonaniu szpaleru drzew o funkcji izolacyjno-krajobrazowej, zbudowaniu publicznego placu manewrowego przeznaczonego do wodowania łodzi, posadowieniu obiektów małej architektury, zlokalizowaniu obiektów z zakresu usług publicznych, w tym urządzeń i obiektów rekreacyjno-sportowych, a także zrealizowaniu dróg dojazdowych zgodnie z określonymi parametrami. Dotyczyło to m.p.z.p. uchwalonych przez Radę Miejską w: 1998 roku – jeden plan na obszarze 0,25 ha, 2003 roku – osiem planów na obszarze 70,07 ha, 2004 roku – trzy plany na obszarze 132 ha, 2005 roku – jeden plan na obszarze 60 ha, 2007 roku – jeden plan na obszarze 6,7 ha, 2008 roku – trzy plany na obszarze 35,91 ha, 2010 roku – dwa plany na obszarze 180,60 ha oraz 2012 roku – jeden plan na obszarze 253,25 ha.

(dowód: akta kontroli str. 28-39)

Burmistrz wyjaśnił, że: „W obrębie 20 mpzp nie zrealizowano ustaleń planów z uwagi na: 1) brak potrzeb realizacji inwestycji, głównie dróg, do terenów niezainwestowanych wzdłuż tych dróg lub ze względu na małą intensywność ruchu do terenów położonych w obrębie planów i terenów położonych poza zakresem opracowania planów. Znaczna część terenów objętych planami z przeznaczeniem pod zabudowę stanowi własność prywatną, a właściciele działek nie rozpoczęli procesu inwestycyjnego związanego z realizacją zabudowy na swoich działkach.

W związku z tym nie ma uzasadnienia do realizacji inwestycji, głównie w zakresie budowy dróg na podstawie ustaleń planów; 2) fakt, że zagospodarowanie części przestrzeni publicznych nie należy do zadań własnych Gminy, takich jak inwestycje dotyczące dróg krajowych lub powiatowych; 3) brak środków finansowych na realizację inwestycji.”

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Na terenie Gminy obowiązywał również wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej w Piszku z dnia 30 czerwca 2006 roku Regulamin utrzymania czystości i porządku. Określał on szczegółowe zasady dotyczące m.in.: utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości służących do użytku publicznego oraz na drogach publicznych. W dokumencie tym zobowiązano właścicieli i zarządców nieruchomości m.in. do:

- usuwania zanieczyszczeń z powierzchni nieruchomości (m.in. chodniki, podwórza, przejścia, zieleńce, itp.),
- ustawienia na terenach służących do użytku publicznego koszy na śmieci o minimalnej pojemności od 10 do 50 litrów i ich opróżniania raz na dwa tygodnie – na terenach wiejskich, raz w tygodniu w mieście Pisz (poza Centrum) oraz codziennie – w Centrum miasta Pisz,
- rozmieszczania na chodnikach o dużym natężeniu ruchu pieszego, w parkach, na skwerach, na placach, na przystankach komunikacji zbiorowej, na peronach koszy na śmieci w odległości nie większej niż co 50 m.

(dowód: akta kontroli str. 40)

W wyniku przeprowadzonych oględzin nie stwierdzono naruszenia postanowień zawartych w ww. uregulowaniach.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Nadzór gminy nad jednostkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej

Opis stanu
faktycznego

Zadanie z zakresu utrzymania przestrzeni publicznej w badanym okresie były zlecane podmiotom zewnętrznym oraz wykonywane w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych oraz nieodpłatnych prac świadczonych przez osoby skazane.

Nadzór nad wykonywaniem ww. prac w imieniu Gminy sprawował Wydział Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu.

W ramach sprawowanego nadzoru nad prawidłową realizacją umów pracownicy ww. Wydziału prowadzili codzienną kontrolę podmiotów zewnętrznych, którym zlecono utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej. W okresie objętym kontrolą 19 razy wezwano wykonawców umów do usunięcia nieprawidłowości w wykonywaniu prac w zakresie wykaszania traw, pielęgnacji terenów zieleni, usuwania zanieczyszczeń oraz utrzymania letniego i zimowego ciągów pieszych.

W 15 przypadkach, naliczone zostały kary umowne za zwłokę w prawidłowym wykonaniu zleconych prac w łącznej wysokości 8.325 zł.

(dowód: akta kontroli str. 41-44)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Roboty publiczne, prace interwencyjne i społecznie użyteczne.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Urząd zatrudniał 78 osób w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych i prac społecznie użytecznych wykonywanych w pełnym wymiarze czasu pracy. Osoby te realizowały m.in. prace porządkowe związane z utrzymaniem terenów zielonych i sprzątaniem miejsc publicznych. Z tego tytułu Urząd poniósł wydatki w wysokości 635.039,04 zł, z czego 280.289,76 zł w 2011 roku i 354.749,28 zł w 2012 roku (do dnia zakończenia kontroli). Na wydatki te składały się koszty wynagrodzeń, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, zakup i naprawa sprzętu (kosiarki, podkaszarki, grabie, miotły, łopaty itp.), oraz zakup materiałów niezbędnych do wykonania prac (kamizelki ostrzegawcze, płaszcze przeciwdeszczowe, rękawice, worki, itp.).

(dowód: akta kontroli str. 45-46)

W badanym okresie Urząd korzystał również z nieodpłatnej pracy świadczonej przez 9 osób skazanych, które przepracowały na rzecz Gminy 1.478 godzin. Na organizację ich pracy Gmina poniosła wydatki w wysokości 435 zł, na zakup kamizelki ostrzegawczej, rękawic roboczych oraz sprzętu w postaci grabi, mioteł i worków.

(dowód: akta kontroli str. 47)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.4. Skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej i reakcja na nie.

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli, tj. do 5 października 2012 r. do Urzędu Gminy nie wpłynęły skargi dotyczące zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 48)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie zasad i warunków zagospodarowania i utrzymania terenów administrowanych oraz sposobu ich wdrażania.

3. Organizacja prac związanych z utrzymaniem terenów nieruchomości gruntowych oraz prawidłowość ich realizacji i rozliczeń

3.1. Sposób organizacji prac

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie utrzymanie obszarów przestrzeni publicznej Gminy powierzane było podmiotom zewnętrznym w ramach trzech zadań, a mianowicie:

- zadanie I dotyczyło utrzymania parków, zieleńców na terenie miasta Pisz,
- zadanie II dotyczyło utrzymania terenów osiedli mieszkaniowych,
- zadanie III dotyczyło utrzymania terenów zieleni przy drogach gminnych.

Urząd Gminy w celu realizacji ww. zadań corocznie przeprowadzał postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w formie przetargu nieograniczonego.

W wyniku przeprowadzonych postępowań Urząd zawarł w dniu 28 stycznia 2011 roku na okres od dnia 1 lutego do 31 grudnia 2011 roku umowy z usługodawcami na ogólną kwotę 387.822,60 zł, w tym z:

- P.P.H.U. OLECH POL z siedzibą w Łupkach na realizację zadania I za kwotę 153.252 zł i zadania III za kwotę 95.040 zł,
- F.H.U. IWA z siedzibą w Piszu na realizację zadania II za kwotę 139.530,60 zł.

Z kolei na okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2012 roku Urząd zawarł umowy na ogólną kwotę 503.903,88 zł, w tym z:

- F.H.U. IWA z siedzibą w Piszu na realizację zadania I za kwotę 181.199,88 zł i zadania II za kwotę 167.184 zł,
- firmą Usługi Transportowe Janusz Olszewski na realizację zadania III za kwotę 155.520 zł.

Łączna kwota wydatków poniesionych w okresie objętym kontrolą przez Urząd na wynagrodzenie podmiotów świadczących usługi na rzecz Gminy wynosiła 822.990,51 zł.

W zawartych umowach określono m.in.:

- przedmiot umowy (w tym częstotliwość wykonywania prac), termin i miejsce jej realizacji oraz obowiązki stron umowy,

- wysokość wynagrodzenia wykonawcy za wykonane usługi (miesięczne i przez cały okres obowiązywania umowy), zgodnie z załącznikami zawierającymi szczegółowy zakres i kalkulację usług,
- sposób odbioru wykonanych prac i podstawę do wystawienia faktury, tj. miesięczny protokół zdawczo-odbiorczy podpisany przez strony umowy, niezawierający żadnych uwag lub założeń, sporządzony wg wzoru określonego w umowie,
- kary umowne oraz wysokość potrąceń w przypadku nienależytego lub nieterminowego wykonania przedmiotu umowy przez wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 49-104)

W okresie od dnia 1 do 31 stycznia 2011 roku usługi utrzymania obszarów przestrzeni publicznej Gminy, w tym usuwania śniegu i nieczystości z terenów publicznych wykonywała firma P.P.H.U. OLECH POL z siedzibą w Łupkach na podstawie zapytania ofertowego przeprowadzonego przez Urząd.

(dowód: akta kontroli str. 105-127)

Na pytanie „Dlaczego Urząd nie przeprowadził przetargu nieograniczonego na świadczenie usług przez 12 miesięcy 2011 roku, a zlecił wykonanie tych prac tylko na okres 1 miesiąca?” Burmistrz wyjaśnił: „Przetarg na świadczenie ww. usług nie został wcześniej przeprowadzony z powodu choroby (w okresie od 09.12.2010 r. do 17.12.2010 r.) pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie przetargu. Z tego też względu na miesiąc styczeń 2011 roku została zawarta umowa na świadczenie usług w zakresie zimowego utrzymania terenów w mieście Pisz, opróżniania koszy ulicznych oraz usuwania zanieczyszczeń, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania zgodnie z Regulaminem Udzielania Zamówień obowiązującym w Urzędzie Miejskim w Pisz.”

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.2. Sposób rozliczenia rzeczowego i finansowego prac

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie za rozliczenie rzeczowe i finansowe prac, tj. zawieranie umów z podmiotami zewnętrznymi wykonującymi usługi w zakresie utrzymania przestrzeni publicznej Gminy, określenie zasad dotyczących odbioru wykonanych prac oraz sposób rozliczania z usługodawcami odpowiedzialny był Wydział Gospodarki Komunalnej, Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu.

Wydział ten sporządzał comiesięczne protokoły zdawczo-odbiorcze wykonanych usług stanowiące podstawę do wystawienia faktur VAT, a w razie nieusuniętych wad w wykonaniu umowy, naliczał odpowiednie kary umowne.

Wystawione przez usługodawców faktury były weryfikowane pod względem merytorycznym i przekazywane do służb finansowych Urzędu, które dokonywały oceny formalnej (rachunkowej).

(dowód: akta kontroli str. 41)

W wyniku analizy 61 miesięcznych faktur wystawionych przez podmioty zewnętrzne wykonujące ww. usługi w okresie od stycznia 2011 roku do 30 września 2012 roku, ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach podstawą wystawienia faktury przez wykonawców usług były miesięczne protokoły zdawczo odbiorcze podpisane przez strony umowy,
- w 42 (68,9 %) przypadkach protokoły zdawczo-odbiorcze nie zawierały uwag, natomiast w 19 (31,1 %) przypadkach zawierały one uwagi dotyczące robót niewykonanych lub nienależycie wykonanych, z czego w 15 przypadkach, wynagrodzenie wykonawcy pomniejszono o należne potrącenia i kary umowne w łącznej wysokości 8.325 zł,

Ponadto kontrola NIK wykazała, że Urząd nie ujął w księgach rachunkowych i nie opłacił w wyznaczonym terminie (21 dni od daty wpływu) dwóch faktur wystawionych w dniu 29 listopada 2011 roku na łączną kwotę 22.572 zł (odpowiednio 13.932 zł oraz 8.640 zł), czyli do dnia 20 grudnia 2011 roku.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 128-134)

Urząd wystawił dla usługodawcy potwierdzenie zgodności sald na dzień 31 grudnia 2011 roku, nie ujmujące ww. faktur. Usługodawca potwierdził zgodność tych sald, nie wnosząc uwag dotyczących nieuregulowanych przez Urząd należności. Na podstawie ww. potwierdzenia sald Urząd sporządził sprawozdanie budżetowe i finansowe za rok 2011, nie obejmujące ww. zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 135)

W sprawie niezapłacenia ww. faktur w terminie Burmistrz wyjaśnił: „Faktury Nr 73/11 i 74/11 wystawione w dniu 29.11.2011 r. na łączną kwotę 22.572,00 zł nie zostały opłacone w terminie do dnia 20.12.2011 r. z powodu ich zagubienia w Urzędzie w niewyjaśnionych okolicznościach i przez nieustalonego pracownika. Wykonawca nie poinformował Urzędu o braku przelewów za wykonane usługi co również przyczyniło się do niewychwycenia zaistniałego faktu nieopłacenia w/w faktur. Wydział Finansowy w Urzędzie -nie posiadał informacji o nieopłaceniu powyższych faktur, gdyż kwoty zobowiązań wobec dostawców księguje się na kontach rozrachunkowych w momencie wpływu faktury do Wydziału Finansowego lub na ostatni dzień miesiąca, którego koszty dotyczą. Saldo konta 201 na dzień 31.12.2011 r. nie obejmowało kwot z w/w faktur. Wykonawca w dniu 16.01.2012 r. potwierdził zgodność sald.

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Na wniosek kontrolera NIK, Urząd wystąpił do firmy P.P.H.U. OLECH POL z siedzibą w Łupkach o wystawienie duplikatów ww. faktur. Po ich otrzymaniu w dniu 20 września 2012 roku, Urząd dokonał zapłaty wynagrodzenia w dniu 28 września 2012 roku. Opóźnienie w realizacji wymagalnej od dnia 20 grudnia 2011 roku płatności wyniosło 282 dni. Usługodawca nie naliczył odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 128-134)

Ponadto kontrola NIK wykazała, że w fakturze z dnia 29 lutego 2012 roku na kwotę 12.000 netto została błędnie naliczona kwota VAT w wysokości 2.760 zł (23 %) zamiast 960 zł (8 %), czyli o 1.800 zł wyższa niż określono w zawartej umowie.

(dowód: akta kontroli str. 136-140)

W sprawie opłacenia faktury z błędnie naliczonym podatkiem VAT Burmistrz wyjaśnił: *Od tego typu usług nie odlicza się podatku naliczonego w związku z tym faktury nie są ujmowane w rejestrze zakupu w wartości netto. Błędnie naliczona kwota VAT nie została zauważona przez pracownika merytorycznie odpowiedzialnego za przedmiotową sprawę. Po uzyskaniu informacji o fakcie nieprawidłowo wystawionej faktury Wykonawca w dniu 27.09.2012 r. wystawił fakturę korygującą.*"

(dowód: akta kontroli str. 24-27)

Na wniosek kontrolera NIK Urząd wystąpił do usługodawcy o wystawienie faktury korygującej, która została sporządzona w dniu 27 września 2012 roku. Termin zwrotu przez usługodawcę nadpłaconej przez Urząd kwoty został określony w tej fakturze na dzień 11 października 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 139-140)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin ustalono, że podmioty zewnętrzne, świadczące usługi na rzecz Gminy, wywiązywały się z obowiązku zagospodarowania i utrzymania obszarów przestrzeni publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 12-22)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące terminowości opłacenia przez Urząd dwóch faktur oraz przyjęcia od usługodawcy błędnie wystawionej faktury.

W wyniku analizy 61 faktur miesięcznych obejmujących okres od stycznia 2011 roku do 30 września 2012 roku wystawionych przez podmioty zewnętrzne wykonujące usługi na rzecz Gminy, tj. ustalono, że:

- dwie faktury wystawione na łączną kwotę 22.572 zł nie zostały wprowadzone do ewidencji księgowej i nie były opłacone w terminie, czyli do 20 grudnia 2011 roku. Było to niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości², który zobowiązuje jednostkę do wprowadzenia do ksiąg rachunkowych danego okresu sprawozdawczego każdego zdarzenia gospodarczego, które nastąpiło w tym okresie,
- jedna faktura została błędnie wystawiona na kwotę 14.760 zł brutto zamiast kwoty 12.960 zł, czyli o 1.800 zł wyższą, co było niezgodne z § 8 umowy nr GK.7021.195.3.2011 zawartej w dniu 22 grudnia 2011 roku pomiędzy Gminą a wykonawcą usług.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zakresie organizacji prac związanych z utrzymaniem terenów nieruchomości gruntowych oraz prawidłowość ich realizacji i rozliczeń.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

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 Kontroli³, wnosi o:

1. Terminowe dokonywanie płatności wynikających z faktur wystawionych za wykonane usługi w zakresie utrzymania przestrzeni publicznej Gminy oraz rzetelne weryfikowanie wysokości tych płatności.

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 dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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 zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Olsztyn, dnia 9 października 2012 r.

Jacek Mrozek
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.