



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia kwietnia 2010 r.

**Pan
Jan Golonka
Starosta Nowosądecki
ul. Jagiellońska 33
33-300 Nowy Sącz**

P/09/005
LKR-4100-02-02/2010

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.) – kontrolę Starostwa Powiatowego w Nowym Sączu, zwanego dalej Starostwem, której przedmiotem były powiązania budżetu powiatu nowosądeckiego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r. Przeprowadzona kontrola dotyczyła: systemu kontroli wewnętrznej, dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, dotacji z budżetu państwa na te zadania, dotacji rozwojowej i realizacji zamówień publicznych.

W związku z wynikami kontroli przedstawionymi w protokole podpisanym 31 marca 2010 r. i omówionymi na naradzie pokontrolnej 15 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przekazuje – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie – z zastrzeżeniami – działania podejmowane w Starostwie w kontrolowanym zakresie. Pozytywna ocena wynika z ogólnie prawidłowych, rzetelnych i gospodarnych działań w zakresie objętym kontrolą, a zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności działań windykacyjnych podejmowanych w Starostwie w stosunku do podmiotów zalegających z wpłatą należności z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz niewystarczającego udokumentowania

skontrolowanych wydatków w ramach projektu pn. *Możemy więcej* dofinansowanego z dotacji rozwojowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej stanowią poniższe uwagi i oceny cząstkowe.

1. System wewnętrznej kontroli wykonywania zadań finansowanych środkami z budżetu państwa oparty w Starostwie głównie na: polityce rachunkowości, procedurach kontroli finansowej, zasadach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i powiatu nowosądeckiego oraz instrukcji obiegu dokumentów księgowych, nie zapewniał osiągnięcia pożądanych rezultatów w zakresie niektórych działań, jak terminowe pozyskiwanie należności budżetowych, czy racjonalne wykonywanie i rozliczanie zadań finansowanych dotacjami, w tym rozwojowymi. Miało to znaczenie tym większe, że ww. zagadnienia nie były przedmiotami instytucjonalnej kontroli wewnętrznej w 2009 r.

2. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do stosowania w Starostwie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań (Dz.U. Nr 135, poz. 955). Przepisy te były przestrzegane, z wyjątkiem Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nowym Sączu dla Powiatu Nowosądeckiego, który dochody o jakich mowa siedmiokrotnie przekazał Starostwu z kilkunastodniowym opóźnieniem, a w pozostałych 34 przypadkach czynił to bez związku z terminami określonymi w powołanym rozporządzeniu.

Oprócz zwrócenia – w trakcie kontroli NIK – Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego pisemnej uwagi na naruszanie w ww. sposób dyscypliny finansów publicznych, Zarząd Powiatu Nowosądeckiego (ZPN) uchwala:

- nr 1012/2010 z 28 stycznia 2010 r. w sprawie wykonywania budżetu powiatu nowosądeckiego na 2010 r. przez jednostki budżetowe powiatu – wezwał kierowników tych jednostek do terminowego pobierania, dochodzenia i przekazywania dochodów związanych z prowadzoną działalnością; a następnie uchwala
- nr 1054/2010 z 24 marca 2010 r. – zmienił uchwałę nr 546/2008 z 28 października 2008 r. w sprawie szczegółowej organizacji i struktury Starostwa, poszerzając obowiązki Wydziału Finansowego o ewidencję i egzekucję dochodów związanych z realizacją zadań rządowych.

W 2009 r. dochody powiatu nowosądeckiego związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych wyniosły 4,2 mln zł (172,6% planu). Z kwoty tej potrącono na rzecz powiatu nowosądeckiego 1 mln zł. Największy udział w ww.

dochodach (99,8%) miały wpływy związane z gospodarką gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zaległe należności powiatu nowosądeckiego w części dotyczącej budżetu państwa wynoszące na koniec 2009 r. 520,8 tys. zł, tj. 14,2% ogółu należności z tyt. dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych, wzrosły w porównaniu do stanu z 2008 r. o 3,3%. Wyniki ich analizy, dokonanej przez NIK w grupie co najmniej trzymiesięcznych (wszystkie w rozdziale 70005 - *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*), obejmującej 30 podmiotów (w tym 10 osób prawnych i 20 fizycznych), dały podstawę do stwierdzenia, że o niskim stopniu ich ściągłości wynoszącym na koniec lat 2008 i 2009 – odpowiednio – 9,9% i 7,4% zdecydowało głównie niestosowanie w Starostwie wskazań zawartych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.). Odnosnie do 26 dłużników (po wyłączeniu zaległości uregulowanych do końca 2009 r.) skutkowało ono m.in.:

- wzywaniem dłużników przez Referat Rachunkowości do regulacji zaległości w łącznej wysokości 106,5 tys. zł dopiero po 56 dniach od ich powstania, a w 17 przypadkach upominaniem ponownym, zamiast niezwłocznego oddawania spraw radcy prawnemu,
- opieszałym skierowaniem do radców prawnych 7 zaległości (łącznie na 30,7 tys. zł) średnio po 60 i więcej dniach od wyznaczonego terminu zapłaty oraz nieprzekazaniem w ogóle spraw 9 dłużników zalegających łącznie na 15 tys. zł.

Sytuację pogarszało niewystarczające rozeznawanie przez radcę prawnego u komorników sądowych – postępu spraw po skierowaniu do sądu 6 zaległych należności (21,2 tys. zł), w tym ze zwłoką sięgającą 3 miesięcy od przejęcia dokumentów z Referatu Rachunkowości. Odnosnie do 4 z nich (16,3 tys. zł) radca prawny wystąpił z wnioskami egzekucyjnymi dopiero w trakcie kontroli NIK (od 3 do 4 miesięcy po wystawieniu tytułów wykonawczych).

Tłumaczenie opisanego stanu rzeczy – przez radców prawnych – szerokim spektrum działalności kancelarii prawnej w ramach kompleksowej obsługi Starostwa, a przez Pana Starostę – całkowitym pozostawieniem egzekucji dochodów budżetowych w jej kompetencji w ramach zawartej z kancelarią umowy, nie mogą być uznane za skuteczne, gdyż oznaczałoby to niedopuszczalne zwolnienie ZPN z odpowiedzialności za dochodzenie należności, w tym należności stanowiących dochody budżetu państwa. Nieobjęcie planem audytu w 2009 r. systemu kontroli realizacji dochodów w Starostwie ze względu na zbyt niski – wyliczony metodą matematyczną – poziom ryzyka, czyni wątpliwym sposób wyłaniania zagadnień wymagających w Starostwie permanentnego badania w ww. trybie.

Warunki do współdziałania służb finansowo-księgowych i prawnych zostały zapewnione dopiero podczas kontroli NIK poprzez wydanie przez Pana Starostę zarządzenia nr 3/2010 z 8 lutego 2010 r. w sprawie ustalenia procedur windykacji należności Skarbu Państwa i powiatu nowosądeckiego w Starostwie, wprowadzającym m.in. zasadę bezzwłocznego wzywania dłużników do zapłaty należności, kwartalnej analizy ich stanu, sprawnego kierowania pozwów o zapłatę, monitorowania prowadzonych czynności sądowych i postępowań egzekucyjnych z zasięgnięciem informacji o ich przebiegu, a także stosowania środków zaskarżania na czynności komornicze.

3. W 2009 r. powiat nowosądecki wydatkował na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych 10,6 mln zł, z tego: 10,4 mln zł z dotacji celowych z budżetu państwa (98,5%) oraz 154,4 tys. zł ze środków własnych (1,5%). Kwota otrzymanych w 2009 r. dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone była większa od kwoty dotacji wykorzystanych w 2008 r. o 5,5 mln zł. Dotacja została wykorzystana w 99,8%. Niewykorzystaną kwotę dotacji, tj. 16,9 tys. zł, zwrócono na rachunek MUW w ustawowym terminie.

Brakujące w Starostwie procedury rozliczania udzielanych powiatowi nowosądeckiemu dotacji – niezbędne do jednoznacznego stwierdzenia przez ZPN wykonania poszczególnych zadań, o jakich mowa – zostały wprowadzone w trakcie kontroli NIK, zarządzeniem nr 2/2010 Pana Starosty z 1 lutego 2010 r.

4. W 2009 r. powiat nowosądecki realizował 9 projektów współfinansowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), na które wykorzystano 2,2 mln zł z 2,5 mln zł dotacji rozwojowej, tj. 88%. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji ich postępu rzeczowego i finansowego. Należy jednak zaznaczyć, że transze dotacji rozwojowej otrzymywano z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 20 dni w stosunku do terminów określonych w harmonogramach płatności.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie udokumentowanie skontrolowanych wydatków w ramach projektu pn. *Możemy więcej* dofinansowanego z dotacji rozwojowej. Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 20 wydatków poniesionych na realizację tego projektu – o łącznej wartości 164,4 tys. zł (25% wydatków w ramach projektu w 2009 r.) wykazała m.in., że akceptowano do wypłaty faktury:

– za organizację konferencji (3 tys. zł) – pomimo braku: informacji o jej celu, miejscu i uczestnikach, potwierdzenia zgodności ze zleceniem, a przede wszystkim - specyfikacji składników kosztów, której nie zawierały też 3 inne rachunki, dotyczące spotkań

- z rodzicami uczniów szkół w Łącku, Krynicy-Zdrój i Nawojowej (łącznie 300 zł), bez odnotowania w nich nawet dat odbycia i liczby uczestników;
- za dostawę materiałów dydaktycznych wartości 62,2 tys. zł określonych mianem *kompletu* zamiast 920 szt. wyprawek uczniowskich – bez podania ich ceny jednostkowej (ceny tej nie było też w umowie o dostawę).

W sześciu innych fakturach łącznie na 56,9 tys. zł nie wskazano przeznaczenia przedmiotu dostaw i sposobu ich zagospodarowania.

Ponadto przebieg realizacji – objętego zbadanym projektem – zadania pod nazwą *techniki aktywnego uczenia się* nie zapewniał uczniom szkół (beneficjentom ostatecznym) w pełni możliwych do osiągnięcia korzyści, głównie poprzez ich nadmierną koncentrację. Jeden ze zleceniobiorców [...] ¹ – wykazał przeprowadzenie wszystkich 68 godzin zajęć pozalekcyjnych w Liceum Ogólnokształcącym im. A. Grottgera w Grybowie (po 60 zł za jedną) – przewidzianych na 4 miesiące – w ciągu tylko 10 spotkań grudniowych i to bez względu na trwające ferie. Podobnie [...] ² prowadzący zajęcia w Liceum Ogólnokształcącym im. Curie Skłodowskiej w Starym Sączu, który 374,4 godzin rozliczył w ciągu 3 miesięcy, z ostatnim dniem roku włącznie. Dodatkowym czynnikiem, obniżającym efektywność zajęć z omawianego przedmiotu, było włączanie tych zajęć do szkolnych rozkładów bez dbałości o równomierne rozlokowanie w czasie, a także bezzasadne przyjmowanie w zawieranych umowach zleceń czteromiesięcznego okresu ich realizacji, gdy do końca roku pozostawało tylko 95 dni kalendarzowych.

We wszystkich czterech zbadanych przez NIK wypłatach stanowiących 6,6% ogółu bezosobowych wynagrodzeń w ramach tylko jednego projektu, obydwaj zleceniobiorcy rozliczyli godziny (i przysługujące im kwoty – łącznie 26 544 zł) w górnych granicach dopuszczonych umowami, w których ZPN nie określił wymaganych liczb godzin, a tylko liczby miesięcy trwania zajęć i dostępne w poszczególnych latach kwoty wynagrodzeń. Sprzyjało to znacznej dowolności rozliczania godzin, tym bardziej, że przed potwierdzeniem wykonania zadań Starostwo nie konfrontowało ich liczb – wykazywanych przez nauczycieli w *kartach pracy* – ani z zapisami w *dziennikach zajęć pozalekcyjnych*, ani z *listami obecności*, których to list zleceniobiorcy nie prowadzili, pomimo takiego obowiązku nałożonego na nich umowami.

Podstawowe jednak zastrzeżenia dotyczyły niejednorodnej i niekompletnej dokumentacji nauczania przedmiotu i tak:

¹ Art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej
Dz.U.112.poz.1198

² ...(jak wyżej)

- część zajęć [...] ³ odnotował w typowym dzienniku, ale bez – jak przy innych dodatkowych przedmiotach – harmonogramów określających: nauczyciela, liczebność grupy, miesiące, dni i godziny zajęć, zaś dwa zaginione dzienniki wraz z harmonogramami – odtworzył podczas kontroli NIK,
- ewidencja zajęć prowadzonych przez [...] ⁴ w formie pojedynczych kart (zamiast dziennika) nie zawierała ani czasu ich trwania i wykazu uczestników, ani podpisów osób nadzorujących projekt, mających weryfikować zamieszczone w kartach zapisy.

Powyższe braki nie okazały się jednak przeszkodą w zaświadczeniu o pełnym wykonaniu zadań przez ww. zleceniobiorców, czego dokonała [...] ⁵ – asystentka kierownika projektu i pełnomocnik ZPN ds. pozyskiwania środków pomocowych – odpowiedzialna (na mocy dodatkowej umowy) za koordynację pracy osób realizujących projekt i za kontrolę związanej z tym dokumentacji.

W ocenie NIK nagannym było też bezpodstawne potwierdzenie przez ww. osoby, w grudniu 2009 r., odbycia w obydwóch szkołach 183 godzin zajęć (za 10 980 zł), tj. aż 41,4% objętych umowami na 2009 r., jeszcze przed ich przeprowadzeniem. Wskutek tego [...] ⁶ już 21 grudnia wypłacono 2 880 zł za 48 godzin, które rozliczył dopiero w pozostałych dniach miesiąca, tj. po przekazaniu środków na jego rachunek bankowy. Zarzut braku rzetelnego udokumentowania zadania wykonywanego w ramach tego samego projektu za 8 400 zł dotyczył także doradztwa zawodowego w Liceum Ogólnokształcącym im. A. Grottgera w Grybowie, odnośnie do którego NIK stwierdziła: sporządzenie przez zleceniobiorcę – [...] ⁷ – harmonogramów zajęć już po ich odbyciu, przekroczenie w październiku i listopadzie limitu godzin dopuszczonego umową, w której nie określono stawki wynagrodzenia, oraz brak we wszystkich *kartach pracy* potwierdzenia wykonania zadania przez przełożonego.

W opisanym wyżej stanie rzeczy koniecznym było pilne zapewnienie prawidłowego nadzoru nad realizacją projektów finansowanych środkami unijnymi i rzetelnym egzekwowaniem wykonywania objętych nimi zadań, czemu służyć mają wprowadzone przez Pana Starostę, w trakcie kontroli NIK *Zasady dokumentowania wydatków ponoszonych w ramach projektów dofinansowanych z funduszy zewnętrznych w latach 2010-2013 przez Starostwo Powiatowe*

³ .Art.5 ust.2 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej
Dz.U.Nr.112.poz.1198

⁴ ... (jak wyżej)

⁵ ... (jak wyżej)

⁶ ... (jak wyżej)

⁷ ... (jak wyżej)

w Nowym Sączu oraz jednostki organizacyjne powiatu nowosądeckiego (zarządzenie nr 15/2010 z 24 marca 2010 r.).

6. Na pozytywną ocenę zasługuje zachowanie wymogów określonych w ustawie z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.) przy udzieleniu i realizacji zamówień publicznych na wykonanie zadań:

- *Obejście osuwiska w rejonie góry Just na terenie gm. Łososina Dolna – IV etap – stabilizacja i zabezpieczenie osuwisk wraz z przebudową odcinka;*
- *Przebudowa drogi powiatowej Nawojowa-Żeleźnikowa Wielka-Łazy Biegonice – etap I;*
- *Przebudowa drogi powiatowej Tęgoborze-Tabaszowa;*
- *Rozbudowa Domu Pomocy Społecznej w Muszynie;*
- *Wykonanie i dostawa materiałów dydaktycznych;*
- *Dostawa specjalistycznego sprzętu komputerowego i oprogramowania Pakiet II (zestawy komputerowe przeznaczone dla osób niewidomych i niedowidzących).*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie wnosi o:

1. Skuteczne egzekwowanie zaległych należności powiatu nowosądeckiego z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych.
2. Poprawę funkcjonowania systemu kontroli wykonywania zadań finansowanych środkami z budżetu państwa.
3. Zwiększenie efektywności działań w ramach projektów dofinansowywanych w latach 2010-2013 z funduszy zewnętrznych, m.in. poprzez rzetelne rozliczanie ich wykonawców oraz lepszą współpracę z kierownikami placówek realizujących zadania.

Stosownie do art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia pisemnych umotywowanych zastrzeżeń do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie w sprawie zawartych w niniejszym wystąpieniu ocen, uwag i wniosków – w terminie 7 dni od daty jego otrzymania.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie – na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK – oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy o NIK.

Otrzymują:

1. *Adresat.*
2. *Departament Administracji Publicznej NIK.*
3. *Akta kontroli.*