



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

P/12/001
LKR-4100-02-02/2012

Kraków, dnia kwietnia 2012 r.

**Pan
Jan Puchała
Starosta Limanowski
ul. Józefa Marka 9
34-600 Limanowa**

Wystąpienie pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82) – kontrolę Starostwa Powiatowego w Limanowej, w zakresie powiązań budżetu powiatu limanowskiego z budżetem państwa w 2011 r.

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym przez Pana Starostę 3 kwietnia 2012 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 wykonanie budżetu powiatu w badanym zakresie. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły w szczególności opóźnień w podejmowanych przez Starostwo działaniach windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczeniem należności z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

Wyrażoną ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny cząstkowe:

1. NIK ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami system kontroli zarządczej funkcjonujący w Starostwie. Co prawda zapewniał on prawidłowy nadzór nad pobieraniem i odprowadzaniem dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, wykorzystywaniem otrzymanych dotacji oraz realizacją projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, to jednak nie był wdrożony efektywnie w zakresie windykacji niezapłaconych w terminie należności, wskutek czego możliwe było powstanie nieprawidłowości przedstawionych w niniejszym wystąpieniu. W Starostwie nie było procedur dotyczących działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczeniem należności. Procedury te wprowadzono dopiero w czasie kontroli NIK. Nie bez wpływu na powstałe nieprawidłowości pozostawał brak realizacji zadań audytowych przez audytora wewnętrznego w Starostwie, który w 2011 r. ograniczył swoją działalność do prowadzenia szkoleń pracowników w zakresie zarządzania ryzykiem.
2. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pobieranie i odprowadzanie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz sporządzanie stosownej sprawozdawczości w tym zakresie. Powiat zrealizował dochody na kwotę 837,4 tys. zł, tj. o 49,7% więcej w stosunku do planowanych 559,5 tys. zł. Wyższe dochody zrealizowano z tytułu opłat za trwały zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste majątku Skarbu Państwa. Pobrane dochody należne budżetowi państwa, prawidłowo pomniejszone o kwoty należne powiatowi, przekazywano terminowo na rachunek Małopolskiego

Urzędu Wojewódzkiego (MUW). Sprawozdania jednostkowe Rb-27ZZ były zgodne z danymi w ewidencji księgowej, a dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych były zgodne z kwotami przekazanymi na rachunek budżetu powiatu.

Natomiast NIK ocenia negatywnie działania Starostwa dotyczące windykacji należności z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, które okazały się nieskuteczne z powodu opieszałości lub niepodejmowania działań przez osoby odpowiedzialne za windykację, także w przypadkach posiadania prawomocnych sądowych nakazów zapłaty. Stan zaległości z tytułu dochodów związanych z realizacją przez Starostwo zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami wynosił 94 954 zł na koniec 2011 r., tj. o 9 698 zł więcej (11,4%) w stosunku do stanu z końca 2010 r. Wezwania do zapłaty i potwierdzenia sald przesyłano dłużnikom dopiero po upływie od 43 do 151 dni od daty powstania wymagalności należności, a pozwы kierowano do Sądów po upływie od 33 aż do 2 863 dni od daty przesłania dłużnikom wezwań. Na otrzymane 34 prawomocne nakazy zapłaty (w sprawach, w których nie nastąpiło późniejsze zawieszenie postępowania sądowego lub uchylenie nakazu zapłaty) wnioski do właściwych komorników sądowych o wszczęcie egzekucji należności skierowano tylko w 24 sprawach, z czego aż 21 wniosków skierowane zostało dopiero w 2012 r., tj. w czasie trwania kontroli NIK. Wnioski do komorników sądowych o wszczęcie egzekucji należności skierowano po upływie od 53 dni do 882 dni od daty otrzymania sądowego nakazu zapłaty. Ponadto na 68 prowadzonych spraw aż w 21 sprawach Starostwo nie wystąpiło do Sądów o wydanie nakazów zapłaty. Niektóre nakazy zapłaty wnoszono przeciwko dłużnikom nieżyjącym lub przeciwko dłużnikom, których adres zamieszkania nie był znany, i pomimo wydawanych przez Sąd zarządzeń wzywających Starostwo do uzupełnienia wymaganych informacji, danych tych nie doręczono, w wyniku czego uzyskane nakazy zapłaty zostały uchylone, a postępowania sądowe zawieszone. Nieprawidłowości te powstały z powodu braku stosownych procedur określających sposób i terminy postępowania osób odpowiedzialnych za działania windykacyjne, wskutek czego wystąpił brak pełnego przepływu informacji pomiędzy Zespołem Radców Prawnych a Wydziałem Finansowym Starostwa. Ponadto ewidencja analityczna osób i podmiotów gospodarczych zalegających z płatnościami nie pozwalała na ustalenie okresu oraz kwot zaległości powstałych w latach poprzedzających bieżący okres sprawozdawczy, w tym o wymiarze przypisanych im opłat, kwotach i okresach zaległości oraz podjętych działaniach windykacyjnych. NIK zwraca uwagę, że niepodejmowanie działań windykacyjnych może prowadzić do przedawnienia należności cywilnoprawnych.

W 2011 r. Zarząd Powiatu Limanowskiego umorzył łącznie 81,03 zł z tytułu odsetek za nieterminową spłatę należności związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Wysokość umorzonych kwot zamykała się w przedziale od 0,02 do 5,16 zł. W toku kontroli stwierdzono dochodzenie sześciu należności z tytułu użytkowania wieczystego w kwotach od 10,40 zł do 61,90 zł (łącznie 288,54 zł), w których koszty postępowania egzekucyjnego wyniosły od 166,26 zł do 255,80 zł (łącznie 1286,28 zł). Wnioski do komornika zostały skierowane w lutym 2012 r., tj. w trakcie trwania niniejszej kontroli, tak więc należności te nie zostały uregulowane. Ponadto dochodzono spłaty czterech należności z tytułu użytkowania wieczystego na łączną kwotę 7 282,15 zł, w stosunku do których komornicy wydali postanowienia o umorzeniu postępowań egzekucyjnych ze względu na ich bezskuteczność. NIK zwraca uwagę, że Zarząd Powiatu, na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 59 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), ma możliwość umarzania należności cywilnoprawnych powstałych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji tej należności lub postępowanie egzekucyjne okazało się nieskuteczne.

3. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie otrzymanych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. W 2011 r. na te zadania, Powiat otrzymał ogółem 10 689 tys. zł dotacji, tj. 100% zaplanowanej kwoty (po zmianach). Kwota ta, w porównaniu do otrzymanej w 2010 r. (10 113,9 tys. zł), była większa o 575,1 tys. zł, tj. o 5,7%. Otrzymywane dotacje wpływały na rachunek Starostwa w terminach umożliwiającym pełne i terminowe wykonanie zadań.

Z otrzymanej w 2011 r. kwoty dotacji Powiat wydatkował 10 666,0 tys. zł, tj. mniej o 23,0 tys. zł. Niewykorzystane kwoty dotacji zwrócone zostały na rachunek MUW 25 stycznia 2011 r., tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Niepełne wykorzystanie dotacji spowodowane było, między innymi, zmniejszeniem zapotrzebowania na pokrycie kosztów ogrzewania, nieotrzymaniem od uprawnionych podmiotów formalnych wniosków o sprzedaż i przekształcenie prawa użytkowania wieczystego oraz mniejszą od planowanej liczbą wniosków o zwrot nieruchomości.

Szczegółowym badaniem objęto realizację dwóch zadań, tj. przygotowanie i przeprowadzanie kwalifikacji wojskowej, na które wydatkowano 62,4 tys. zł w rozdz. 75011, oraz zaspakajanie roszczeń majątkowych wobec Skarbu Państwa, na które wydatkowano 55,6 tys. zł w rozdz. 70005 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wykorzystania i rozliczenia dotacji. Zastrzeżenia NIK budzi natomiast nieprzestrzeganie postanowień umowy zawartej na wykonanie opracowań geodezyjnych i kartograficznych dla celów prawnych, gdyż pomimo dwudniowego opóźnienia w wykonaniu zadania Starosta zamiast naliczyć karę umowną w wysokości 120 zł, w dniu 14 grudnia 2011 r., tj. cztery dni po upływie terminu wykonania zadania, sporządził aneks do umowy, na podstawie którego zmieniono termin wykonania zadania z 10 na 12 grudnia 2011 r.

Niezależnie od otrzymanych dotacji na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami powiat przeznaczył dodatkowo 202,3 tys. zł środków własnych na ich realizację, w tym 62,4 tys. zł w rozdziale 75411 – Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej i 139,9 tys. zł w rozdziale 85321 – Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności. Dofinansowanie w rozdziale 75411 przeznaczone zostało dla Powiatowej Komendy Straży Pożarnej w Limanowej na zakup samochodu operacyjnego, pirlarki Sthil oraz obchodów Powiatowego Dnia Strażaka. Z kolei środki własne w rozdziale 85321 przeznaczone na uzupełnienie wydatków związanych z bieżącą działalnością powiatowego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności.

4. W 2011 r. w Starostwie realizowano łącznie 11 projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, w tym pięć projektów w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (MRPO) i 6 projektów w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL). Ogólna wartość realizowanych projektów wynosiła 38 501,8 tys. zł, z czego na projekty realizowane w ramach MRPO przypadało 28 758,2 tys. zł, a na projekty realizowane w ramach PO KL 9 743,6 tys. zł.

Kontrola dwóch zadań na kwotę 23 482,4 tys. zł wykazała, że realizacja tych projektów przebiegała bez opóźnień, a zakładane wskaźniki postępu rzeczowego oraz finansowego zostały osiągnięte.

Analiza dokumentacji dotyczącej wydatkowania 3 597 870,27 zł, obejmujących 99,2% poniesionych wydatków kwalifikowalnych na realizację projektu pod nazwą *Modernizacja systemów ciepłowniczych w budynkach użyteczności publicznej Powiatu limanowskiego*, nie ujawniła nieprawidłowości w zakresie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa krajowego i wspólnotowego. Poniesione wydatki były zgodne z zasadami określonymi przez Instytucję Zarządzającą MRPO oraz kategoriami wydatków wynikającymi z postanowień umowy o dofinansowanie. Spełniały one również szczególne warunki kwalifikowalności określone w *Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013* oraz wytycznych szczegółowych wydanych przez Instytucję Zarządzającą MRPO.

Zastrzeżenia budzi jednak przyjęcie do rozliczeń częściowych czterech faktury VAT, wystawionych przez F.H.U. „HAWIS” S.C. Marian Woźniak, Piotr Woźniak, na łączną kwotę 637 817,06 zł, tj. 17,7% badanej próby, w których w pozycji nazwa towaru/usługi zamiast pełnego opisu wykonanych robót wynikającego z kosztorysów wykonawczych zapisywano *Modernizacja systemów ciepłowniczych – obiekty użyteczności publicznej położone w Mszanie Dolnej*. Informacji o zakresie i wycenie robót nie zawarto również w protokołach odbioru wykonanych robót, gdzie w pozycji rodzaj robót, asortymenty, elementy wpisano tylko nazwy obiektów, w których wykonywano roboty bez wyszczególnienia wymaganych formularzem protokołu rodzajów robót i ich elementów. Brak tych zapisów w fakturach było sprzeczne z postanowieniami art. 22 ust. 1 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), według którego dowody księgowe powinny być rzetelne, to jest zgodne z rzeczywistym przebiegiem operacji gospodarczej, którą dokumentują, kompletne, zawierające co najmniej, opis operacji oraz jej wartość, jeżeli to możliwe, określoną także w jednostkach naturalnych. Nieprawidłowości te skorygowane zostały przez Wydział Rozwoju Gospodarczego i Infrastruktury w Starostwie w wyniku kontroli NIK.

5. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.), zwanej dalej Pzp. Kontrola pięciu zamówień publicznych na łączną kwotę 19 907 tys. zł wykazała, że wykonanie zadań zostało zlecone w trybie przetargu nieograniczonego. Ogłoszenia o zamówieniach oraz o ich udzieleniu zostały opublikowane w sposób przewidziany w Pzp, bezpośrednio przed otwarciem ofert zamawiający podał kwoty jakie zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, dopuszczeni do postępowania wykonawcy spełniali warunki udziału w postępowaniu oraz złożyli oświadczenia i dokumenty określone w art. 44 Pzp. Ocena złożonych ofert została dokonana według kryteriów określonych w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia. Wymagania wobec wyko-

nawców nie były zawyżone, ani nie zawierały elementów dyskryminujących wykonawców. Umowy zawarto w terminach określonych w art. 94 Pzp z podmiotami, których oferty zostały uznane za najkorzystniejsze. Zrealizowane zamówienia były zgodne z zawartymi umowami.

6. NIK nie wnosi zastrzeżeń do wywiązywania się Starostwa z obowiązku wnoszenia opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych. Opłaty abonamentowe za wszystkie cztery odbiorniki radiofoniczne wniesiono w okresach półrocznych (w 2011 r. Starostwo nie posiadało odbiorników telewizyjnych).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o sukcesywne i rzetelne prowadzenie działań windykacyjnych wobec podmiotów zalegających z uiszczaniem należności z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i realizacji wniosku oraz o podjętych działaniach w celu realizacji wniosku lub przyczynach 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie 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 mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie ich rozstrzygnięcia właściwej komisji NIK.

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Akta kontroli.