



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 8 kwietnia 2011 r.

**Pani
Agata Fisz
Prezydent Miasta Chełm**

LLU-4100-02-03
P/10/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie przeprowadziła w Urzędzie Miasta Chełm, zwanym dalej „UM” lub „Urzędem”, kontrolę wykorzystania dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami (dalej: „zadania zlecone”), otrzymanych z budżetu państwa w 2010 r. i wykonania dochodów związanych z realizacją tych zadań. Kontrolą objęto także wykorzystanie środków otrzymanych w 2010 r. na realizację projektów przewidzianych do finansowania z udziałem funduszy z UE oraz wykorzystanie wybranych dotacji celowych na zadania własne.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym w dniu 31 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia działalność objętą zakresem kontroli.

Pozytywną ocenę uzasadniają:

- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania zlecone i terminowe ich rozliczenie;

¹ Dz. U. z 2007 r. nr 231, poz. 1701 ze zm.

- prawidłowe wykorzystanie środków finansowych przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych środkami pochodzącymi z UE;
- przeprowadzenie zbadanych postępowań o udzielenie zamówień publicznych zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Zastrzeżenia NIK związane są ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, dotyczącymi:

- odprowadzania z opóźnieniem do budżetu państwa dochodów związanych z realizacją zadań zleconych,
- braku w procedurach kontroli zarządczej i finansowej uregulowań określających zasady kontroli pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań zleconych oraz z uchybieniami przy wydatkowaniu części dotacji przyznanej w rozdziale 75045 – Kwalifikacja wojskowa. Uchybienia te miały jednak charakter formalny i nie wpłynęły na realizację zadań zleconych finansowanych z tej dotacji, nie spowodowały również negatywnych następstw dla budżetu.

1. Wykonując w 2010 roku zadania zlecone Miasto zrealizowało dochody w wysokości 2.206,6 tys. zł (241,29 % planu), z czego 1.609,2 tys. zł (72,9 %) przekazało do budżetu państwa, a pozostałą kwotę 597,9 tys. zł (27,1 %) zaliczyło na dochody własne – zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

NIK negatywnie ocenia nieterminowe przekazywanie do Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: „LUW”) dochodów należnych budżetowi państwa (po potrąceniu udziału należnego Miastu), uzyskanych w związku z realizacją zadań zleconych. Stwierdzono 10 przypadków, na łączną kwotę 61,4 tys. zł (3,8% dochodów przekazanych), kiedy należne kwoty odprowadzono po terminie określonym w art. 255 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: „ufp”). Opóźnienia wynosiły od 7 do 22 dni. Nieterminowe przekazywanie dochodów do budżetu państwa nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³.

Urząd przekazując z opóźnieniem kwoty dochodów do budżetu państwa, nie naliczał i nie odprowadzał należnych odsetek, co naruszało art. 255 ust. 3 pkt 2 ufp. Należne odsetki (225,14 zł) zostały przekazane do LUW w trakcie kontroli NIK (22 marca 2011 r.).

Wyżej opisane nieprawidłowości powstały na skutek nierzetelnego wykonywania

² Dz. U. nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz. U. z 2005 r. nr 14, poz. 114 ze zm.

powierzonych zadań przez pracowników Wydziału Finansowego Urzędu (dyrektora i referenta ds. księgowości budżetowej).

Zgodnie z art. 255 ust. 1 ufp, za terminowe przekazywanie dochodów należnych budżetowi państwa (pobranych w związku z realizacją zadań zleconych) na rachunek bieżący dochodów dysponenta części budżetowej przekazującego dotację celową, odpowiada zarząd jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku Miasta Chełm – Prezydent Miasta.

2. Na koniec 2010 r. zaległości w dochodach z tytułu realizacji zadań zleconych wynosiły 18.579,4 tys. zł, z tego 18.071,2 tys. zł (97,3 %) stanowiły zaległości w rozdziale 85212, w tym 17.917,4 tys. zł od dłużników alimentacyjnych. Pozostałe zaległości (508,2 tys. zł) wystąpiły w rozdz. 70005 i dotyczyły opłat za użytkowanie wieczyste, trwały zarząd i przekształcenia prawa użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa.

Kontrola postępowań windykacyjnych prowadzonych wobec 34 dłużników, których zaległości na koniec 2010 r. wynosiły łącznie 103,7 tys. zł i były przeterminowane ponad trzy miesiące wykazała, że działania zmierzające do odzyskania należności budżetowych prowadzono wobec wszystkich dłużników, lecz w niektórych przypadkach nierzetelnie. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niewystawianiu tytułów egzekucyjnych, pomimo upływu terminu określonego w upomnieniach (dotyczyło to pięciu dłużników alimentacyjnych zalegających z kwotą 9,1 tys. zł);
- niewystawianiu tytułów egzekucyjnych, pomimo upływu trzech miesięcy od uprawomocnienia się decyzji administracyjnych oraz po upływie, co najmniej 20 dni od wysłania upomnienia (do trzech dłużników alimentacyjnych zalegających z kwotą 6,9 tys. zł);
- niewystawieniu i niewysłaniu w ogóle upomnienia do dłużnika, pomimo, że od uprawomocnienia się decyzji administracyjnej upłynęło dwa miesiące (w przypadku jednego dłużnika alimentacyjnego zalegającego z kwotą 1,6 tys. zł);
- zbędnej zwłoce w wystawianiu i wysłaniu upomnień do dłużników (dotyczyło to trzech dłużników alimentacyjnych zalegających z kwotą 19,2 tys. zł, którym upomnienia wysłano po dwóch miesiącach od daty uprawomocnienia się decyzji administracyjnych);
- nadmiernej zwłoce w wystawianiu i wysłaniu dłużnikom ostatecznych wezwań do zapłaty (dotyczyło to trzech dłużników zalegających z kwotą 15,8 tys. zł, którym wezwania takie wystawiono i wysłano po upływie 9 - 10 miesięcy od terminu wniesienia opłaty).

Działania takie były niezgodne z przepisami §§ 3 i 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴.

Nie stwierdzono przypadków przedawnienia należności na skutek zaniechania działań windykacyjnych, a decyzje umorzeniowe (dziewięć na łączną kwotę 25 tys. zł) podjęto tylko w stosunku do dłużników alimentacyjnych. Podstawą umorzenia były przesłanki określone w art. 28 ust. 3, art. 30 ust. 2 i art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁵.

3. W 2010 r. Powiat otrzymał ogółem 28.183,5 tys. zł dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami. Wykorzystano 28.063,9 tys. zł, tj. 99,6 % otrzymanej kwoty i 98,7 % kwoty ujętej w planie po zmianach. Dotacje te wpływały w terminach zapewniających prawidłową realizację zadań.

Zbadano wykorzystanie 1.203,6 tys. zł otrzymanych środków (tj. 4,3%), przeznaczonych m.in. na:

- wypłaty wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników Urzędu wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (760,8 tys. zł), rozdziały 70005 i 75011;
- pokrycie kosztów opracowania operatów szacunkowych nieruchomości i podziału działek (24 tys. zł), rozdział 70005;
- odszkodowania, wypłacone osobom fizycznym za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa (38,7 tys. zł), rozdział 70005;
- przeprowadzenie kwalifikacji wojskowej (27,2 tys. zł), rozdział 75045;
- przeprowadzenie spisu rolnego (32,7 tys. zł), rozdział 75056;
- przeprowadzenie wyborów: Prezydenta RP, samorządowych i Prezydenta Miasta (256,6 tys. zł), rozdziały 75107 i 75109.

Ustalono, że dotacje na ww. cele zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem i terminowo rozliczone. Niewykorzystaną kwotę dotacji (119,6 tys. zł, tj. 0,4 % otrzymanej kwoty) zwrócono do budżetu państwa, w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ufp.

3.1 Zbadano prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanej Miastu w rozdziale 75045 – Kwalifikacja wojskowa, w kwocie 27,1 tys. zł. Stwierdzono, że 17,4 tys. zł wydatkowano na wypłatę dodatkowych wynagrodzeń dla członków Powiatowej Komisji Lekarskiej

⁴ Dz. U. nr 137, poz. 1541 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2009 r. nr 1, poz. 7 ze zm.

dla miasta Chełm (dalej: „Komisja”), na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁶. Stosownie do tego przepisu, osobom wchodzącym w skład komisji lekarskich orzekających o stopniu zdolności do czynnej służby wojskowej osób stawiających się do kwalifikacji wojskowej przysługuje dodatkowe wynagrodzenie za pracę związaną z określeniem zdolności tych osób do czynnej służby wojskowej, wykonywaną poza godzinami pracy zawodowej, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia w miejscu pracy. W ocenie NIK wypłata dodatkowego wynagrodzenia za poszczególne dni pracy w Komisji powinna nastąpić po uzyskaniu przez Miasto wiarygodnego zapewnienia, że jej członkowie pracowali w Komisji w danym dniu, w czasie przekraczającym godziny ich pracy zawodowej. Nierzetelnym działaniem ze strony Miasta było wypłacanie dodatkowych wynagrodzeń bez uzyskania takich zapewnień, gdyż Miasto nie dysponowało dokumentacją potwierdzającą obowiązujący czas pracy lekarzy i średniego personelu medycznego w macierzystych zakładach pracy. Stwierdzono ponadto, że sekretarz Komisji (pracownik Urzędu), jako jedyny nie udokumentował godzin swojej pracy w tej Komisji na przeznaczonej do tego celu liście obecności. Dopiero w trakcie kontroli wyjaśnił, że uczestniczył w jej pracach również poza godzinami swojej pracy zawodowej i dlatego pobierał wynagrodzenie dodatkowe.

4. Pozytywnie oceniono realizację przez Miasto projektów współfinansowanych z środków bezzwrotnych pochodzących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, zwanej dalej „UE” (perspektywa 2007-2013).

W 2010 r. Miasto rozpoczęło lub kontynuowało realizację siedmiu projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego (RPO WL) oraz 15 w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), o łącznej wartości 49.742,4 tys. zł. Na projekty te od początku ich realizacji do końca 2010 r. wydatkowano ogółem 27.193,9 tys. zł, z tego 24.279,1 tys. zł (89,3 %) w 2010 r. Ze środków UE otrzymano (w formie refundacji lub zaliczki) 12.290,2 tys. zł, z tego 10.814,6 tys. zł (88 %) w 2010 r., natomiast z budżetu państwa (w formie dotacji celowej) 443 tys. zł, z tego 332,5 tys. zł (75 %) w 2010 r. Badanie pięciu wybranych projektów (o łącznej wartości 21.759 tys. zł, tj. 43,7 % wartości wszystkich realizowanych projektów w ramach RPO WL i PO KL) wykazało, że były one realizowane terminowo, zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Zgodnie z postanowieniami umów, Miasto zapewniło wkład własny w dofinansowaniu

⁶ Dz. U. z 2004 r. nr 241, poz. 2416 ze zm.

realizowanych projektów.

W ocenie NIK, osoby odpowiedzialne za przygotowanie wniosków o płatność nie dołożyły należytej staranności w ich przygotowanie. Skutkowało to koniecznością dokonywania w nich zmian i opóźniło otrzymanie należnych płatności. Np. we wniosku o płatność złożonym do Instytucji Zarządzającej RPO WL w dniu 29 grudnia 2010 r., dotyczącym projektu pn. „Przebudowa ulicy Lubelskiej od ulicy Szpitalnej do ulicy Podwalnej wraz z przebudową ronda Jana Pawła II oraz od ulicy Przechodniej do ulicy Hrubieszowskiej” (dalej: „Projekt”) i stanowiącym jego rozliczenie końcowe, zgłoszono do refundacji kwotę 2.601,4 tys. zł, tj. o 146,4 tys. zł wyższą od kwoty wydatków podlegających refundacji zgodnie z umową o dofinansowanie Projektu. Konieczność dokonania zmian i korekty przedmiotowego wniosku spowodowała, że Miasto do czasu zakończenia kontroli NIK (25 marca 2011 r.) nie otrzymało należnej płatności (2.455 tys. zł). W przypadku prawidłowo sporządzonych wniosków, przekazanie płatności przez Instytucję Zarządzającą powinno nastąpić w terminie do dwóch miesięcy od daty ich złożenia.

5. Kontrola pięciu zamówień o wartości 14.358,4 tys. zł udzielonych w 2010 r. przez Miasto, w tym trzech o wartości 14.341 tys. zł związanych z realizacją projektów współfinansowanych w ramach RPO WL, wykazała prawidłowe stosowanie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷ (dalej: „Pzp”). Stwierdzono m.in., że:

- wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów ustawy Pzp. Każdorazowo postępowanie prowadzono w trybie przetargu nieograniczonego;
- właściwie wypełniono obowiązki dotyczące ogłoszeń związanych z postępowaniami;
- postępowania prowadzono w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji;
- zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty;
- zrealizowane zamówienie publiczne, były zgodne z umową i specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

6. Zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i pozostałych jednostkach organizacyjnych Miasta, ustalone przez Prezydenta zarządzeniem nr 995/10 z dnia 20 maja 2010 r. odpowiadały standardom określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów

⁷ Dz. U. z 2007 r. nr 113, poz. 759 ze zm.

publicznych⁸. Przyjęte procedury kontroli zarządczej i finansowej nie określały jednak zasad kontroli pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań zleconych. W ocenie NIK, brak w tych procedurach szczegółowych regulacji z tego zakresu zwiększył ryzyko niewykrycia nieprawidłowości występujących w obszarze wykonywanych zadań zleconych. Ocenę tę potwierdzają ujawnione przez kontrolę NIK nieprawidłowości, polegające na nieterminowym przekazywaniu do budżetu państwa należnych dochodów.

7. Miasto otrzymało w 2010 r. z budżetu państwa dotacje celowe w łącznej kwocie 725,8 tys. zł na dofinansowanie zadań własnych z zakresu pomocy materialnej dla uczniów, z tego: 662,5 tys. zł na stypendia socjalne i 63,3 tys. zł na zakup podręczników szkolnych dla uczniów w ramach rządowego programu pomocy uczniom pn. „Wyprawka szkolna”.

Na zakup podręczników szkolnych wydatkowano 58,1 tys. zł i w całości były to środki z otrzymanej dotacji (nie był wymagany udział środków własnych beneficjenta w realizacji zadania), natomiast na wypłatę stypendiów socjalnych dla uczniów wydatkowano ogółem 435,8 tys. zł, z tego 348,6 tys. zł (80 %) z dotacji celowej z budżetu państwa i 87,2 tys. zł (20 %) ze środków własnych Miasta, zgodnie z art. 128 ust. 2 ufp.

Wykorzystano łącznie 406,8 tys. zł, to jest 56 % otrzymanych środków, a niewykorzystane 319 tys. zł zwrócono do budżetu państwa w terminie określonym w art. 168 ust. 1 ufp.

8. Niniejszą kontrolą objęto również realizację wniosków sformułowanych przez NIK po przeprowadzonej w I kwartale 2007 r. kontroli powiązań budżetu Miasta z budżetem państwa w 2006 r. W wystąpieniu pokontrolnym NIK nr LLU-41004-8-07 z dnia 12 kwietnia 2007 r. skierowanym do Prezydenta Miasta Chełm, zamieszczono cztery wnioski. Stwierdzono, że jeden z tych wniosków (nr 1), dotyczący terminowego przekazywania dochodów uzyskanych w związku z realizacją zadań zleconych, nie został zrealizowany, na co wskazują stwierdzone nieprawidłowości opisane w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

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

- 1) terminowe przekazywanie do budżetu państwa należnych dochodów, uzyskanych w związku z realizacją zadań zleconych;
- 2) uzupełnienie procedur kontroli zarządczej i finansowej o regulacje odnoszące się do kontroli pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań zleconych;

⁸ Dz. Urz. MF nr 15 poz. 84.

- 3) wystawianie i wysyłanie tytułów wykonawczych i upomnień do dłużników bez zbędnej zwłoki;
- 4) rzetelne sporządzanie wniosków o płatność na projekty współfinansowane ze środków UE;
- 5) wypłacanie dodatkowego wynagrodzenia członkom Powiatowej Komisji Lekarskiej po uzyskaniu wiarygodnego zapewnienia, że w danym dniu pracowali oni w Komisji poza godzinami pracy zawodowej.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią Prezydent w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków 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 Pani prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie 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 właściwej komisji NIK.