



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL-4100-04-02/2012
P/12/001

Olsztyn, dnia kwietnia 2012 r.

Pan
Sławomir Jezierski
Starosta Elbląski

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Elblągu („Starostwo”) kontrolę powiązań budżetu Powiatu Elbląskiego („Powiat”) z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami ocenia planowanie i realizację wybranych dochodów i wydatków budżetowych, związanych z wykonywaniem przez Starostwo zadań finansowanych lub współfinansowanych z dotacji celowych i środków z budżetu UE.

Podstawą pozytywnej oceny było:

- prawidłowe pobieranie i terminowe odprowadzanie dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych, stanowiących dochody budżetu państwa,
- gospodarne oraz zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie otrzymanych dotacji celowych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami,
- zgodne z zawartymi umowami wykorzystanie środków przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE.

Zastrzeżenia NIK dotyczyły natomiast:

- nieprzeprowadzenia w audytu wewnętrznego w zakresie funkcjonowania Starostwa w 2011 roku,
- nieprawidłowego zabezpieczenia należytego wykonania umowy dotyczącej instalacji kolektorów słonecznych w obiektach sześciu powiatowych jednostek organizacyjnych.

1. Budżet Powiatu na 2011 r. został uchwalony w obowiązującym terminie i zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, Powiat w 2011 r. uzyskał dochody w wysokości 589,7 tys. zł, tj. o 58,3% wyższe od zaplanowanych w kwocie 372,4 tys. zł. Pobrane dochody, zgodnie z art. 5 ust. pkt 6 ustawy z dnia 13 listopada

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego², zostały pomniejszone o należną Powiatowi prowizję (143,0 tys. zł), a pozostałą kwotę (446,7 tys. zł) przekazano w obowiązujących terminach Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu. Przyczyną uzyskania wyższych dochodów od zaplanowanych, były większe od prognozowanych wpływy z tytułu sprzedaży nieruchomości, opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa.

Na koniec 2011 r. z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, 63 dłużników posiadało zaległości w łącznej kwocie 261,1 tys. zł (głównie za użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, czynsze, opłaty ratalne za wykup mieszkań oraz opłaty melioracyjne). Badanie prawidłowości postępowań windykacyjnych wobec 30 dłużników na kwotę 258,3 tys. zł (98% ogółu) wykazało, iż działania te podejmowano prawidłowo i bez zbędnej zwłoki. Wprawdzie działania te nie doprowadziły do wyegzekwowania zaległości, jednak poprzez ich zastosowanie nie dopuszczono do przedawnienia należności. W badanym okresie Zarząd Powiatu nie umarzał, nie rozkładał na raty, ani też nie odraczał terminów płatności należności przypadających budżetowi państwa z tytułu realizacji ww. zadań.

2. Starostwo prawidłowo i zgodnie z przeznaczeniem wykorzystało dotacje celowe z budżetu państwa na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Otrzymane środki na ten cel w wysokości 1.402,0 tys. zł, zostały wykorzystane w kwocie 1.395,8 tys. zł (99,5% planu), a niewykorzystaną dotację (6,2 tys. zł) zwrócono terminowo dysponentowi tych środków. Dotacje wpływały do Starostwa w terminach zapewniających należyłą realizację zadań, w tym w zakresie nadzoru budowlanego, prowadzenia ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, działalności powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności, gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz gospodarki wodnej i zarządzania wodami. Realizację zadań z zakresu administracji rządowej Starostwo w 2011 r. dofinansowało środkami własnymi w wysokości 160,7 tys. zł, które przeznaczono na wyrównanie wynagrodzeń siedmiu pracowników Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

3. W 2011 r. Powiat realizował dziewięć projektów współfinansowanych ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych UE, na które wydatkowano 1.854 tys. zł, w tym 1.679,2 tys. zł ze środków z UE, 63,7 tys. zł z dotacji budżetu państwa i 111,1 tys. zł ze środków własnych Powiatu. Spośród tych projektów, siedem realizowano w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), a dwa w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013.

W 2011 r. Starostwo realizowało dwa projekty, tj. w ramach PO KL „Doskonalenie umiejętności pracowników j.s.t. w powiecie elbląskim szansą rozwoju regionu” (poniesione wydatki 382,8 tys. zł), a w ramach RPO „Zmniejszenie zużycia energii poprzez budowę kolektorów słonecznych w całorocznych obiektach użyteczności publicznej Powiatu Elbląskiego” (wydatki poniesione 10,4 tys. zł).

Kontrola czterech wydatków poniesionych w 2011 r. w łącznej wysokości 78,2 tys. zł (20,4%) na realizację ww. projektu w ramach PO KL wykazała m.in., że:

- były one zgodne z obowiązującymi przepisami prawa wspólnotowego i krajowego oraz kategoriami wydatków wynikających z postanowień umowy o dofinansowanie,
- spełniały warunki kwalifikowalności,
- dowody księgowe dotyczące tych wydatków zostały prawidłowo sprawdzone pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i właściwie ujęte w księgach rachunkowych, a faktury za zamówione usługi terminowo opłacone.

Projekt ten realizowany był zgodnie z harmonogramem, a w wyniku jego realizacji przeszkolono 241 pracowników Starostwa oraz czterech urzędników gmin z terenu powiatu.

Ustalono, że niezgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym określonym w umowie z wykonawcą, przebiega natomiast realizacja zadania o wartości 1.166 tys. zł brutto, dotyczącego wykonania instalacji solarnej

² Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

w obiektach sześciu jednostek organizacyjnych Powiatu³, w ramach projektu „Zmniejszenie zużycia energii poprzez budowę kolektorów słonecznych w całorocznych obiektach użyteczności publicznej powiatu elbląskiego”. Tym samym, niezgodnie z harmonogramem realizowano cały projekt współfinansowany ze środków UE w ramach RPO o wartości 1.268 tys. zł (w tym 1.014 tys. zł środki UE).

Termin wykonania tej inwestycji (do 20.09.2011 r.) nie został bowiem dotrzymany przez wykonawcę, w związku z czym z dniem 21.09.2011 r. utraciła ważność gwarancja bankowa na kwotę 116,6 tys. zł wniesiona przez niego jako zabezpieczenie należytego wykonania umowy. Tym samym od 21.09.2011 r. do 28.02.2012 r. przedmiotowa inwestycja realizowana była bez formalnego jej zabezpieczenia. Dopiero bowiem na wniosek kontrolera NIK, w dniu 28.02.2012 r., Starostwo uzyskało nową gwarancję bankową na ww. kwotę ważną do końca maja 2012 r.

Należy przy tym zauważyć, że do dnia zakończenia kontroli Starostwo nie obciążyło wykonawcy z tytułu nieterminowego wykonania zadania ani też nie podjęło działań w celu zmiany umowy w części dotyczącej nowego terminu wykonania zadania.

4. Starostwo w 2011 r. udzieliło w trybie przetargu nieograniczonego czterech zamówień publicznych na łączną kwotę 2.497 tys. zł netto, z tego:

- dwa na roboty budowlane (dotyczyły one instalacji kolektorów solarnych za kwotę 1.061 tys. zł oraz wykonania kompleksu boisk wraz z zapleczem w Kamionku Wielkim - 1.203 tys. zł),
- dwa na usługi w zakresie modernizacji ewidencji gruntów i budynków dla 20 obrębów gminy Elbląg (148 tys. zł) oraz ubezpieczenia mienia Powiatu (85 tys. zł).

Analiza dokumentacji ww. zamówień publicznych wykazała, że w każdym przypadku wykonawców wybrano zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴.

5. W Starostwie przyjęto zasady organizacyjno-prawne stanowiące podstawę funkcjonowania kontroli zarządczej, w tym dotyczące uzyskiwania dochodów z realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami oraz wykorzystywania dotacji celowych. W myśl tych zasad w strukturze organizacyjnej jednostki wyodrębniono także stanowisko audytora wewnętrznego, jednak w latach 2010-2011 stanowisko to było nieobsadzone, gdyż zorganizowany na początku 2010 r. konkurs w tym zakresie nie został rozstrzygnięty.

W tej sytuacji, w listopadzie 2010 r. Zarząd Powiatu zlecił firmie Consultingowo-Usługowej Biegłych Księgowych „Doradztwo” Spółka z o.o. z Elbląga przeprowadzenie audytu wewnętrznego Starostwa za 2010 r. (według umowy audyt miał być przeprowadzony do 31 maja 2011 r.).

Należy zauważyć, że stosownie do art. 275 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵, audyt wewnętrzny może wprowadzić prowadzić usługodawca niezatrudniony w jednostce, jednakże w myśl art. 283 ust. 1 i 3 ww. ustawy, powinien on do końca roku przygotować, w porozumieniu z kierownikiem jednostki, plan audytu na rok następny.

Sporządzony w Starostwie z końcem 2010 r. plan audytu zakładał natomiast wykonanie audytu wyłącznie za 2010 r., a badania audytowe w trzech zaplanowanych obszarach (tj. funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, dochody powiatu z gospodarki nieruchomościami oraz dochody z odpłatności w opiece społecznej) przeprowadzono w okresie od 18 kwietnia do 31 maja 2011 r. Po otrzymaniu sprawozdania końcowego z ww. audytu (14 czerwca 2011 r.), Starostwo zakończyło współpracę z ww. usługodawcą. Starosta nie dochował zatem obowiązku wynikającego z art. 279 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w myśl którego umowę z usługodawcą jednostka sektora finansów publicznych zawiera na okres co najmniej roku.

W rezultacie, umowa z ww. usługodawcą wygasła 31 maja 2011 r., a po tej dacie ani nie zatrudniono pracownika na stanowisku audytora wewnętrznego, ani nie zlecono ponownie prowadzenia audytu „usługodawcy”. W związku z tym, że przeprowadzone w I półroczu 2011 r. badania audytowe dotyczyły roku 2010, należy ocenić, iż pomimo obowiązku wynikającego z art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w Starostwie nie prowadzono audytu wewnętrznego w zakresie funkcjonowania jednostki w 2011 roku.

³ tj. w Zakładzie Aktywności Zawodowej, Młodzieżowym Ośrodku Wychowawczym w Kamionku Wielkim, Domu Pomocy Społecznej w Tolkmicku, we Władysławowie i Rangórach oraz Zespole Szkół Ekonomicznych w Pasłęku.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

6. Według stanu na dzień 31.12.2011 r. Starostwo użytkowało jeden telewizor oraz radioodbiornik w samochodzie służbowym. Opłata abonamentowa za ww. urządzenia, w wysokości 200 zł, została zaplanowana w budżecie na 2011 r. i w kwocie 198,54 zł uregulowana w dniu 02.02.2012 roku.

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

1. Podjęcie działań zapewniających prowadzenie w Starostwie audytu wewnętrznego.
2. Naliczenie i wyegzekwowanie kar umownych od wykonawcy instalacji solarnej w obiektach sześciu powiatowych jednostek organizacyjnych, z tytułu nieterminowego wykonania przedmiotu umowy.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie, 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 wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag oraz wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

Z poważaniem