



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4100-01-01/2012
P/12/001

Poznań, 13 kwietnia 2012 r.

**Pan
Michał Jurga
Burmistrz Miasta Kościana**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miejskim w Kościanie (dalej: „Urząd”), w ramach tematu „Powiązania budżetu jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.” W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 3 kwietnia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Burmistrzowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w zakresie wdrażania systemu kontroli zarządczej, planowania i pobierania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także realizacji projektów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz prowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Zastrzeżenia NIK dotyczą prawidłowości organizacji kontroli zarządczej zewnętrznej i audytu Miasta, a także formułowania treści ogłoszeń, specyfikacji istotnych warunków zamówień i sposobów dokonywania oceny ofert w trakcie postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Zastrzeżenia NIK dotyczą również wydatkowania środków dotacji celowej na zadania aktualizacyjne oraz na nagrody dotyczące Narodowego Spisu Powszechnego.

1. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia wdrożenie w Urzędzie oraz w jednostkach podległych mechanizmów kontroli zarządczej.

Na podstawie zarządzenia Burmistrza z dnia z dnia 31 maja 2011 r. określony został sposób prowadzenia kontroli zarządczej oraz zasady jej koordynacji. Ponadto, w Urzędzie obowiązywały m.in. procedury w zakresie: wydawania i realizacji aktów prawnych gminy, postępowania z dokumentami zawierającymi

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82

informacje niejawne, udzielania ulg w spłacie i umorzenia zobowiązań podatkowych, ewidencji i poboru podatków i opłat, windykacji należności pieniężnych należnych gminie, dokumentacji przyjętych zasad rachunkowości, obiegu i kontroli dokumentów finansowych, inwentaryzacji, organizacji Urzędu, systemu wykonywania czynności kancelaryjnych, udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej powyżej 14.000 euro, udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości 14.000 euro, polityki bezpieczeństwa i zarządzania systemami informatycznymi.

NIK zwraca jednak uwagę, że zarówno kontrola zarządcza zewnętrzna (element kontroli zarządczej) obejmująca kontrole finansowe jednostek organizacyjnych Miasta, jak również audyt wewnętrzny realizowane były na podstawie umów zlecenia z usługodawcą przez ten sam podmiot zewnętrzny (czynności kontrolne oraz realizację zadań audytowych wykonywała ta sama osoba). Przepis art. 272 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² wskazuje na to, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę m.in. kontroli zarządczej w aspekcie jej adekwatności, skuteczności i efektywności. Zdaniem NIK, przyjęte w Urzędzie rozwiązanie stwarza ryzyko naruszenia zasady obiektywizmu oraz skuteczności kontroli finansowej.

2. NIK pozytywnie ocenia przestrzeganie obowiązujących zasad sporządzania planu finansowego zawierającego kwoty dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Plan finansowy uwzględniał w pełni kwoty zawarte w informacjach dysponentów środków budżetowych.

Wykonane dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wyniosły w 2011 r. ogółem kwotę 225.355 zł, co stanowiło 277,19% dochodów zaplanowanych oraz 5,51% należności Miasta z tego tytułu.

3. Uwagi NIK dotyczą sposobu wydatkowania dotacji celowych z budżetu państwa na realizację dwóch wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami.

NIK negatywnie ocenia prawidłowość wykorzystania kwoty 7 840,27 zł stanowiącej 16,2% zł dotacji celowej z budżetu państwa na realizację zadania określonego w ustawie z dnia 4 marca 2010 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2011 r.³ z przeznaczeniem na aktualizację oraz nagrody dla członków Gminnego Biura Spisowego.

Wbrew postanowieniom art. 20 ust. 3 powyższej ustawy, w dniu 3 stycznia 2011 r. z trzema pracownikami Urzędu, powołanymi jednocześnie w skład Gminnego Biura Spisowego, zawarte zostały umowy zleceń na wykonanie w okresie od 4 do 24 stycznia 2011 r. aktualizacji zestawień budynków, mieszkań i osób, niezbędnej do przeprowadzenia Narodowego Spisu Powszechnego. Wynagrodzenie w łącznej kwocie 6.870,27 zł (brutto) wypłacone zostało w dniu 14 kwietnia 2011 r., podczas gdy zawieranie umów zleceń za wykonywanie prac spisowych nie może mieć miejsca w przypadku pracowników jednostek samorządu terytorialnego oddelegowanych do pracy w biurach spisowych (ust. 4). Osobom tym mogły być przyznawane wyłącznie dodatki spisowe oraz nagrody (ust. 5).

Ustalenia kontroli NIK wykazały również, że umowy te zawarte zostały w dniu 3 stycznia 2011 r., podczas gdy przyjęcie planu finansowego wydatków na realizację tego zadania nastąpiło w dniu 28 marca 2011 r. Ponadto w toku realizacji zadań związanych z Narodowym Spisem Powszechnym dokonano zaciągnięcia zobowiązania w §4300-zakup usług różnych na kwotę 97,50 zł (faktura VAT z dnia 7 kwietnia 2011 roku

² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz. U. Nr 47, poz. 277

wystawiona przez Poczta Polska S.A. z tytułu realizacji usług pocztowych, na łączną kwotę 98,64 zł brutto), podczas gdy wydatki w ramach ww. paragrafu wprowadzono do planu finansowego w dniu 29 kwietnia 2011 r.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również przyznania dla Zastępcy Gminnego Komisarza Spisowego nagrody za realizację prac na rzecz spisu w kwocie 3.000 zł brutto. Wojewódzki Komisarz Spisowy w piśmie z dnia 27 lipca 2011 r., powołując się na pismo Prezesa GUS z dnia 30 czerwca 2011 r., poinformował o tym, że dla osoby pełniącej tę funkcję określono nagrodę w kwocie 4.000 zł. Z kolei przyznane dla czterech członków Gminnego Biura Spisowego kwoty nagród (4.970 zł brutto) wypłacone w dniu 28 listopada 2011 r., przekroczyły kwotę przeznaczoną dla tej grupy osób (4.000 zł).

NIK zwraca również uwagę na to, że wydatkowanie środków dotacji celowej na realizację w 2011 r. zadań związanych z wyborami do Sejmu i Senatu RP, zarządzonymi na dzień 9 października 2011 r. nastąpiło na podstawie m.in. umów zleceń z czterema pracownikami Wydziału Organizacyjnego Urzędu, jak również z Sekretarzem Miejskim (na łączną kwotę 6.839,38 zł brutto), których zakres przedmiotowy obejmował koordynowanie obsługi informatycznej lub obsługi obwodowych komisji wyborczych, a więc częściowo był zbieżny z obowiązkami określonymi w zakresach czynności ww. pracowników oraz z postanowieniami regulaminu organizacyjnego Urzędu (w przypadku Sekretarza Miejskiego).

4. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości NIK pozytywnie ocenia realizację projektu pn „Kościański Trakt Rekreacyjny” oraz „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej: Przedszkola Samorządowego Nr 1, Zespołu Szkół Nr 2 oraz Zespołu Szkół Nr 3 w Kościanie” w 2011 r. współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w łącznej kwocie 866,7 tys. zł, przy czym łączna określona w umowach kwota dofinansowania projektów tymi środkami wynosi 5.579,9 tys. zł. Ocena ta dotyczy również realizacji trzech projektów pn „Instytut Młodego Człowieka”, „Aktywność, Integracja, Praca, Niezależność”, „Mali poszukiwacze i zaczarowany zajęczek” realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, na które wydatkowano łącznie ze środków UE 419,6 tys. zł oraz ze środków budżetu państwa 46,1 tys. zł. Całkowita wartość dofinansowania tych projektów środkami UE wyniosła 537,5 tys. zł, zaś środkami budżetu państwa - 67 tys. zł.

NIK zwraca uwagę, że w 2011 r., realizacja trzech projektów przebiegała w sposób niezgodny z harmonogramami rzeczowo-finansowymi. W przypadku dwóch projektów dotyczyło to części zadań realizowanych z opóźnieniem, w stosunku do terminów wynikających z harmonogramów, a w odniesieniu do projektu „Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej...” dotyczyło to ponoszenia kosztów (niekwalifikowanych), które nie zostały ujęte w danym okresie w obowiązującym harmonogramie. Z kolei w odniesieniu do ostatniego ze wskazanych projektów wystąpiła niezgodność informacji zawartych w części wniosku o dofinansowanie, dotyczącej zastosowanych rozwiązań technicznych zadania (w zakresie metody docieplania ścian zewnętrznych, stropów piwnicznych), z dokumentacją projektową, specyfikacją techniczną i przedmiarem robót.

5. Na podstawie pięciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych o łącznej wartości 4.634.906,55 zł netto, co stanowiło 44,9% wartości udzielonych przez Urząd w 2011 r. zamówień (10 321 828,35 zł netto), przekraczających wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14.000 euro, stwierdzono, że wybór trybu udzielenia zamówień był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴, a zlecenie zadań następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty. W toku prowadzonych postępowań zachowane zostały jednocześnie warunki jawności stosowanych procedur i uczciwej konkurencji.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

Zastrzeżenia NIK dotyczą rzetelności w przebiegu postępowania na dostawę pomocy dydaktycznych i wyposażenia do szkół podstawowych w Gminie Miejskiej Kościan, ze względu na przedstawienie niespójnych danych w ogłoszeniach o zamówieniu oraz w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia w zakresie miejsc składania ofert. Ponadto, w toku postępowania o udzielenie zamówienia dotyczącego „Zaprojektowania i wykonania ściany wspinaczkowej w wieży ciśnień w ramach realizacji projektu: „Kościański trakt rekreacyjny”, zamawiający nie podjął działań w związku z nieudokumentowaniem przez jednego z oferentów wymaganego w § 4 ust. 1 SIWZ doświadczenia zawodowego (m.in. w zakresie realizacji dwóch ścian wspinaczkowych o powierzchni co najmniej 50m²). Przez ten sam podmiot zostały przedłożone kserokopie protokołu odbioru robót dotyczącego jednej z dwóch przedstawionych w ofercie realizacji ścian wspinaczkowych, który nie zawierał podpisów osób uczestniczących w odbiorze. Z kolei przy udzieleniu zamówienia dotyczącego „Rozbudowy i przebudowy budynku wieży ciśnień w Kościanie ...” nie wskazano w ogłoszeniu o zamówienie jednego z warunków udziału w postępowaniu. Dotyczył on ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej w zakresie działalności związanej z przedmiotem zamówienia w wysokości co najmniej 1 mln zł, wskazanego jednocześnie w SIWZ w § 4 ust. 1 pkt 4. Zastrzeżenia NIK dotyczą również opisu przedmiotu zamówienia publicznego „Termomodernizacja budynków Zespołu Szkół Nr 3 w Kościanie” zawartego w SIWZ, ogłoszeniach o zamówieniu, ogłoszeniu o udzieleniu zamówienia oraz wskazanego w umowie z wykonawcą zadania z dnia 13 lipca 2011 r. W zakresie dotyczącym sposobu wykonania zadania nie był on zgodny z treścią projektu budowlanego, specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót oraz przedmiaru robót. W SIWZ, ogłoszeniach o zamówieniu, o udzieleniu tego zamówienia i w umowie na jego realizację wskazano, że zadanie obejmuje przeprowadzenie robót budowlanych polegających na dociepleniu stropów piwnicznych płytami z wełny mineralnej o grubości 6 cm oraz ocieplenie ściany metodą BSO z użyciem styropianu o grubości 13 cm, podczas gdy z dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznej i przedmiaru wynikało, że docieplenie stropów piwnic realizowane będzie metodą natryskową, natomiast docieplenie ścian budynków z użyciem płyt styropianowych (o grubości, w zależności od miejsc nakładania, od 2,5 cm do 12 cm). Stwierdzone nieprawidłowości, w ocenie NIK, nie miały zasadniczego wpływu na wybór wykonawców.

6. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia wywiązywanie się z obowiązków uiszczenia opłat abonamentowych, określonych m.in. w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁵, za używanie w Urzędzie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych. Opłata za 2011 r. wniesiona została w dniu 11 marca 2011 r. tj. po terminie określonym w art. 3 ust. 4 powyższej ustawy. W łącznej, zapłaconej w kwocie 2 315,08 zł, zawarta została opłata abonamentowa (2.312,05 zł) oraz odsetki od zaległości (3,03 zł). Należna kwota abonamentu (w odniesieniu do 33 odbiorników radiowych i 3 odbiorników telewizyjnych), wynikająca z obowiązujących stawek za rok kalendarzowy określonych w § 3 pkt 1 lit d) i pkt 2 lit. d) rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych...⁶, wynosi łącznie 2 327,40 zł. W związku z tym zaniżenie zapłaconej kwoty wyniosło 15,35 zł.

7. Zadania dotyczące windykacji należności z tytułu funduszu alimentacyjnego i zaliczki alimentacyjnej oraz udzielanie ulg w spłacie tych należności, realizowane przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Kościanie były przedmiotem odrębnej kontroli NIK. W wyniku tej kontroli, do Dyrektora Ośrodka zostało wystosowane osobne wystąpienie pokontrolne.

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 728 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 86, poz. 558

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

1. Zapewnienie prawidłowego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.
2. Zaprzestanie zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu na wykonywanie zadań zbieżnych z zakresem czynności służbowych.
3. Wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy realizacją projektów współfinansowanych ze środków UE a obowiązującymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi.
4. Podjęcie działań organizacyjnych w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy udzielaniu zamówień publicznych.
5. Rozliczenie należnej opłaty abonamentowej za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych w 2011 r. w części dotyczącej zaniżonej kwoty wpłaty.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Burmistrza, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź 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 Panu Burmistrzowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu 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 którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.