



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO-4100-01-04/2012
P/12/001

Poznań, 13 kwietnia 2012 r.

**Pan
Mariusz Roga
Starosta Słupecki**

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 w Starostwie Powiatowym w Słupcy, zwanym dalej „Starostwem”, kontrolę dotyczącą powiązań budżetu Powiatu Słupeckiego 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 2 kwietnia 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Starostwa w kontrolowanym zakresie. Negatywnie NIK ocenia natomiast działania związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego.

1. Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK pozytywnie ocenia wdrożenie mechanizmów kontroli zarządczej w Starostwie oraz w podległych powiatowi jednostkach organizacyjnych. Zasadnicze nieprawidłowości stwierdzono natomiast w funkcjonowaniu audytu.

Na podstawie zarządzenia Starosty z dnia 27 grudnia 2010 r. wprowadzony został regulamin kontroli zarządczej. Ustalenia niniejszej kontroli wskazują jednak, że system kontroli zarządczej nie obejmował wszystkich obszarów działalności Starostwa. Na przykład, nie zostały ustalone zasady i procedury prowadzenia działań windykacyjnych należności Skarbu Państwa, które określałyby m.in. terminy oraz formy prowadzenia windykacji, czy też zasady obiegu dokumentów pomiędzy komórkami merytorycznymi, komórką ds. obsługi prawnej oraz służbami finansowymi Starostwa.

NIK negatywnie ocenia pod względem kryterium legalności wywiązywanie się przez kontrolowaną jednostkę z obowiązków w zakresie prowadzenia, w okresie objętym kontrolą, audytu wewnętrznego, o którym

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82

mowa w art. 272 i nast. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych². Ze względu na nieosiągnięcie zakładanego efektu działań audytowych, NIK wskazuje na niezgodność z kryterium gospodarności wydatkowania środków na wynagrodzenie audytora w okresie objętym kontrolą.

Realizacja zadań związanych z audytem wewnętrznym prowadzona była na podstawie umowy zlecenia z audytorem (usługodawcą), zawartej na czas określony od dnia 20 grudnia 2010 r. do dnia 21 grudnia 2011 r. Zatwierdzony przez Pana Starostę w dniu 19 kwietnia 2011 r. plan audytu na 2011 r. zakładał, poza czynnościami organizacyjnymi i sprawdzającymi, realizację sześciu zadań audytowych. NIK zwraca uwagę, że umowa z audytorem nie wskazywała terminów ich realizacji. Faktycznie, nie zostały wykonane cztery zadania, a dwa wykonane, były obarczone błędami merytorycznymi. Starostwo nie dysponowało przy tym dokumentami potwierdzającymi przebieg czynności audytowych w formie akt bieżących, określonych przepisami §12 i nast. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego³.

Pismem z dnia 10 grudnia 2011 r., Starosta rozwiązał umowę z audytorem, ze względu na to m.in.,...*że audyt poza dwoma szkoleniami nie wniósł nic nowego i pożytecznego w funkcjonowanie powiatu. Korzyści, jakie z niego zostały wyniesione były niewspółmiernie niskie w porównaniu z kosztami jakie poniesiono na jego przeprowadzenie.*" Pomimo nienależytego wywiązania się z powierzonych obowiązków, audytorowi wypłacone zostało wynagrodzenie w łącznej kwocie 30.638,00 zł (w tym w 2011 r. – 29.650,00 zł). Podkreślić należy, że wypłacane ono było każdorazowo w oparciu o potwierdzenie przez Starostę lub Wicestarostę zgodności wykonania usługi z umową.

Niezgodnie z wymogiem określonym dyspozycją art. 282 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w Starostwie nie została zapewniona ciągłość prowadzenia audytu wewnętrznego w okresie od 11 grudnia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli (tj. do 21 marca 2012 r.). NIK zwraca uwagę, że zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych do tego zobowiązanej nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18a ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych⁴.

Zdaniem NIK, wskazane wyżej wady systemu kontroli zarządczej oraz nienależyte wywiązywanie się z obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego miały wpływ na opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości i uchybienia. W 2011 r., zagadnienia objęte niniejszą kontrolą NIK nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej ani audytu wewnętrznego.

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 Wojewody Wielkopolskiego.

W 2011 r., Powiat Słupecki uzyskał w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych kwotę 547,8 tys. zł, co przewyższało dochody zaplanowane o 35,2%. Nie zostały stwierdzone nieprawidłowości w zakresie pobierania w odpowiedniej wielkości należnych dochodów budżetowych z tytułu realizacji ww. zadań. Kwoty dochodów były przekazywane terminowo, w odpowiedniej wysokości, na rachunek bieżący dysponenta części budżetowej.

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

³ Dz. U. Nr 21, poz. 108

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

NIK nie wnosi również uwag do rzetelności oraz terminowości kwartalnych sprawozdań Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

3. Według stanu na koniec 2011 r., kwota należności wymagalnych, związanych z realizacją przez Powiat Słupecki zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, wyniosła 10.333 zł, z tego dominującą część (78,4%) stanowiły zaległości (wraz z odsetkami) z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa podmiotom zewnętrznym. Szczegółowa analiza dokumentacji postępowań windykacyjnych zaległości czterech dłużników, obejmująca zaległości dwóch osób fizycznych na kwotę 629 zł oraz dwóch osób prawnych na kwotę 7.592 zł wykazała, niżej omówione nieprawidłowości w zakresie ich prowadzenia.

Do dłużników wysłane były upomnienia z klauzulą wszczęcia postępowania administracyjnego, podczas gdy dochodzenie roszczeń z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter cywilnoprawny więc prowadzone jest na drodze postępowania sądowego (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁵).

W stosunku do zaległości powstałej w 1999 r. z tytułu opłaty melioracyjnej (118 zł z odsetkami), do dnia zakończenia kontroli NIK, w ramach działań windykacyjnych wysłane zostały jedynie upomnienia (brak innych działań doprowadził do przedawnienia tej zaległości z dniem 31 grudnia 2011 r.)

NIK zwraca również uwagę na opieszałość działań windykacyjnych w stosunku do dłużnika posiadającego zaległość na kwotę 6.444 zł (z odsetkami), która powstała w dniu 31 marca 2001 r. W ramach prowadzonej windykacji, w okresie od 9 kwietnia 2001 r. do 9 kwietnia 2003 r., do dłużnika wysłano trzy upomnienia, a sprawę do sądu skierowano po upływie 2 lat (2 lipca 2003 r.). Z kolei, wznowienie działań windykacyjnych nastąpiło w 2008 r. (tj. po upływie 5 lat od dokonania ostatniej czynności).

Starostwo nie posiadało informacji nt: przedawnień należności ujawnionych dopiero w trakcie trwania niniejszej kontroli NIK (przedawnienia miały miejsce w latach 2006 i 2008). W dniu 7 lutego 2012 r. Starosta wystąpił do sądu o udzielenie informacji w sprawie dłużników oraz o przesłanie dokumentów potwierdzających ewentualne zakończenie postępowań.

W ocenie NIK, na powstanie opisanych powyżej nieprawidłowości wpływ miało niezapewnienie prawidłowego obiegu dokumentów i informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi Starostwa w zakresie przebiegu działań windykacyjnych.

NIK negatywnie ocenia pod względem kryterium legalności nieprzeprowadzenie na ostatni dzień 2011 r. inwentaryzacji należności spornych i wątpliwych, wymaganej dyspozycją art. 26 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶. Zaniechanie przeprowadzania inwentaryzacji spowodowało, iż należności przedawnione nie były aktualizowane, co było z kolei niezgodnie z art. 35b ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości. NIK zwraca uwagę, że zaniechanie przeprowadzenia inwentaryzacji nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 18 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

4. Powiat wykorzystał dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa w kwocie 7.002,4 tys. zł (tj. 99,9 % planu). W porównaniu do roku poprzedniego wykonanie tych dotacji było niższe o 13,6%. Środki były przekazywane przez Wojewodę Wielkopolskiego sukcesywnie, w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zadań. Wyjątek stanowił przypadek przekazania w dniu 20 grudnia 2011 r. środków na opłacenie składek na

⁵ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

ubezpieczenie zdrowotne osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku, podczas gdy zgodnie z art. 47 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁷, termin na opłacenie składek upłynął w dniu 15 grudnia 2011 r.

NIK wskazuje na przekazanie przez Powiat Słupecki dotacji celowej do Powiatowego Urzędu Pracy w Słupcy na realizację zadania w rozdziale 85156 - opłacenie składek na ubezpieczenie zdrowotne osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku w kwocie 40.608 zł, przed wprowadzeniem jej do planu finansowego tj. bez upoważnienia wymaganego przepisem art. 44 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Jak wynika z wyjaśnień Pana Starosty spowodowane to było dążeniem do minimalizacji negatywnych skutków finansowych zaistniałych opóźnień w płatnościach. NIK zwraca uwagę jednak na to, że dokonanie wydatku ze środków publicznych bez upoważnienia określonego uchwałą budżetową nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych określonego w art. 11 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Szczegółowa analiza wydatków poniesionych z dotacji celowej otrzymanej przez Powiat Słupecki na realizację zadań związanych z gospodarką gruntami i nieruchomościami (rozdział 70005) wykazała, że wydatek w kwocie 17,2 tys. zł dotyczący wykonania trzech ksiązek obiektów budowlanych dla budynków stanowiących własność Skarbu Państwa został nieprawidłowo zaewidencjonowany w księgach rachunkowych Starostwa. Nieprawidłowość polegała na ujęciu tego wydatku w paragrafie 4270 zakup usług remontowych, co było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁸.

Niewykorzystana kwota dotacji została odprowadzona na rachunek budżetu państwa.

5. NIK pozytywnie ocenia prawidłową oraz terminową realizację zadań finansowanych ze środków Unii Europejskiej, wydatkowanych w ramach projektu pn. „Gdzie się z chęcią zejdzie praca, tam się hojnie trud opłaca” współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, badaniem objęto wydatki na łączną kwotę 67.386,00 zł. Ww. projekt zrealizowany został zgodnie z harmonogramem (od 1 września 2009 r. do 30 czerwca 2011 r.).

6. Szczegółowa analiza dokumentacji pięciu zamówień publicznych udzielonych przez Starostwo na ogólną kwotę 6.162,2 tys. zł (brutto) finansowanych lub dofinansowanych dotacjami z budżetu państwa oraz środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej wykazała niżej omówione nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹.

W trakcie kontroli stwierdzono przypadki żądania przez Powiat, jako zamawiającego, składania przez wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówień, dokumentów i oświadczeń na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu, w formie niezgodnej z obowiązującymi przepisami (stanowiło to naruszenie dyspozycji § 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzaju dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawców oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane¹⁰).

Nieprawidłowością było także, niezgodne z zasadą określoną w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹, ustalanie wartości przedmiotu zamówień w okresie wcześniejszym niż 6

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 205, poz. 1585 ze zm.

⁸ Dz. U. 38, poz. 207 ze zm.

⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁰ Dz. U. Nr 226, poz. 1817 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

miesiący przed dniem wszczęcia postępowań o udzielenie zamówień. Kosztorys inwestorski na oświetlenie przejść dla pieszych sporządzony został 8 miesięcy przed wszczęciem postępowania, a kosztorysy dotyczące kanalizacji deszczowej oraz oświetlenia drogowego sporządzono odpowiednio 17 i 18 miesięcy przed wszczęciem postępowań.

W siwz oraz w ogłoszeniach do ww. zamówienia publicznego nie zostały uwzględnione przez zamawiającego dokumenty jakie powinni złożyć wykonawcy, którzy mają miejsce zamieszkania lub siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (§ 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawców oraz form w jakich te dokumenty mogą być składane¹²). Brak określenia ww. dokumentów stanowił naruszenie art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

NIK wskazuje na stwierdzone w trakcie kontroli, w odniesieniu do badanych zamówień, przypadki braku spójności danych zawartych w ogłoszeniach (przykładowo, w Biuletynie Zamówień Publicznych wskazywano na obowiązek dostarczenia aktualnego odpisu z właściwego rejestru, zaś wymogu takiego nie zawierano w innych ogłoszeniach, jak również w siwz). Świadczy to o braku należytej staranności przy formułowaniu tych kluczowych dokumentów w postępowaniu o udzielenie zamówień publicznych, co NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności i legalności (prowadzi to do niezgodności z zasadą wyrażoną w art. 40 ust. 6 pkt 2 ustawy Prawo zamówień publicznych).

Nadmienić należy, że stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na wynik postępowań.

7. Kontrolą objęto także wywiązywanie się z obowiązków uiszczania w 2011 r. opłaty abonamentowej – zgodnie z rozporządzeniem Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.¹³ Opłaty te w 2011 r. wynosiły 1.304,55 zł. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w omawianym zakresie.

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

1. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia skutecznego systemu kontroli zarządczej, w tym rozważenia wprowadzenia w życie procedur windykacji należności Skarbu Państwa oraz zasad prawidłowego obiegu dokumentów w zakresie postępowań windykacyjnych.
2. Zapewnienie efektywnego prowadzenia audytu wewnętrznego.
3. Przeprowadzanie na ostatni dzień każdego roku obrotowego inwentaryzacji należności spornych i wątpliwych.
4. Dokonanie przeglądu wszystkich spraw dotyczących zaległych należności Skarbu Państwa w celu podjęcia skutecznych działań windykacyjnych.
5. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających wyeliminowanie nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia

¹² Por. uchwała KIO z 19 października 2010 r. sygn. KIO/KU 76/10 (LEX nr 784156)

¹³ Dz. U. Nr 86, poz. 558 (utraciło moc z dniem 31 grudnia 2011 r.)

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 Staroście 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.