



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze**

Zielona Góra, dnia 14 kwietnia 2011 r.

**Pan
Marek Ślusarski
Starosta Żagański**

LZG-4100-01-03/2011, P/10/007

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 Zielonej Górze skontrolowała Starostwo Powiatowe w Żaganiu, zwane dalej *Starostwem*, w ramach tematu: *Powiązania budżetów jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 roku*.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym 18 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działalność Starostwa w zakresie objętym kontrolą.

1. Kontrola NIK ujawniła, że wydatkując w 2010 r. środki publiczne naruszano obowiązki wynikające z ustawy z 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych*² (Pzp). W przypadku dwóch zamówień publicznych³, o łącznej wartości 2.564,6 tys. zł (tj. 43% wartości badanych⁴ zamówień), nie dochowano m.in. zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 7 Pzp oraz naruszono zakaz dokonywania zmian w umowach – art. 144 Pzp.

1.1. Powiat⁵ udzielił w dniu 14 września 2010 r. firmie MASTERS zamówienia publicznego na realizację zadania o nazwie *Budowa boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół*

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

² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

³ Budowa boiska wielofunkcyjnego przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Iłowej (518,6 tys. zł) oraz Remont dróg gminnych w miejscowości Przeclaw gmina Niegosławice w ramach zagospodarowania poscaleniowego (2.046 tys. zł). Do końca 2010 r. wydatkowano 1.092,3 tys. zł.

⁴ Łącznie zbadano 5 zamówień publicznych, o łącznej wartości wynikającej z umów 5.963,5 tys. zł, współfinansowanych dotacjami z budżetu państwa.

⁵ Reprezentowany przez byłego Starostę.

Gimnazjalnych, o wartości 518.616,52 zł (w 2010 r. wydatkowano 155.584,95 zł), chociaż oferta tego podmiotu powinna zostać odrzucona na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 Pzp, ponieważ nie odpowiadała treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Oferent zaproponował bowiem zastosowanie tworzywa trawy syntetycznej (*włókna fibrylowane polipropylenowe*), które nie odpowiadało specyfikacji technicznej (*włókna fibrylowane polietylenowe*).

Z ustaleń kontroli wynika, że zadanie to nie zostało należycie przygotowane⁶, w związku z czym wydłużeniu uległ etap przygotowania i realizacji robót, co w efekcie wczesnej i surowej zimy spowodowało, że zamawiający przedłużył termin realizacji umowy z 60 do 258 dni, tj. ponad czterokrotnie w stosunku do określonego w ogłoszeniu o zamówieniu i umowie zawartej z wykonawcą. Stwierdzono także, że pomimo wydłużenia terminu realizacji umowy, Powiat od 14 grudnia 2010 r. do 19 stycznia 2011 r. nie wyegzekwował od wykonawcy zabezpieczenia należytego wykonania umowy, której przedmiotem była budowa boiska.

1.2. Powiat (reprezentowany przez byłego Starostę i wicestarostę) udzielił 18 października 2010 roku firmie Przedsiębiorstwo Budownictwa Drogowego Sp. z o.o. w Głogowie zamówienia na realizację zadania *Remont dróg w miejscowości Przecław gmina Niegostawice w ramach zagospodarowania poscaleniowego* o wartości 2.045.955,61 zł (w 2010 r. wydatkowano 936.736 zł).

Zawarta umowa została zmodyfikowana aneksem z dnia 23 listopada 2010 r., w wyniku czego wyrażono zgodę na częściową zapłatę za prace wykonane w ramach niezakończonego I etapu, podczas gdy zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia, zapłata za wykonanie prac w ramach I etapu miała zostać dokonana dopiero po jego zakończeniu. Działanie takie naruszało zakaz wynikający z art. 144 ust. 1 Pzp⁷ i zasadę uczciwej konkurencji (art. 7 Pzp). Podkreślić należy, że w toku postępowania o udzielenie zamówienia, jedna z firm (która po uzyskaniu odpowiedzi nie wzięła udziału w przetargu) zwróciła się z zapytaniem czy istnieje możliwość zmiany umowy dokładnie w taki sposób, jak dokonano później w aneksie i wówczas Starostwo kategorycznie odpowiedziało, że nie ma takiej możliwości.

⁶ Stwierdzono w toku budowy trudne warunki geologiczne, problemy z wytyczeniem geodezyjnym budowy, problem z posadowieniem ogrodzenia od strony działki nr 494/4.

⁷ „Zakazuje się istotnych zmian postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, chyba że zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany”.

Gdyby na etapie prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienie publicznego dopuszczono możliwość zmiany warunków płatności za I etap, możliwe byłoby zainteresowanie przetargiem większej liczby wykonawców i otrzymanie korzystniejszych ofert.

Zmiana umowy w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów o zamówieniach publicznych rodzi podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 17 ust. 6 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*⁸.

2. Badaniem sposobu wykorzystania dotacji na dofinansowanie zadań własnych objęto dwie dotacje w łącznej kwocie 3.369.424,30 zł na realizację zadań w ramach programów wieloletnich: *Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia* oraz *Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011*.

2.1. Otrzymałą w ramach umowy z 26 maja 2010 r. od Ministra Zdrowia dotację w kwocie 2.853.153,30 zł Powiat wydatkował m.in. w następujący sposób:

- 317.429,43 zł na dofinansowanie wykupu obligacji wyemitowanych na pokrycie zobowiązań zlikwidowanego Szpitala w Szprotawie wydatkowano na cele określone w umowie, jednak *Program Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia* nie przewidywał możliwości takiego wydatkowania środków;
- 1.280.000 zł na dostosowanie pomieszczeń V kondygnacji Szpitala Powiatowego w Żaganiu (Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Żaganiu) do potrzeb diagnostyczno-leczniczych oraz 280.000 zł na zakup karetki i aparatu KTG. NIK krytycznie ocenia, że Starostwo nie powiadomiło Ministra na etapie ubiegania się o dotację, że Rada Powiatu już w 2009 r. podjęła uchwałę w sprawie likwidacji szpitala w Żaganiu i przekazania obiektu po szpitalu 105 Szpitalowi Wojskowemu w Żarach, który miał zapewnić świadczenie usług zdrowotnych mieszkańcom powiatu.

W efekcie, 30 kwietnia 2010 r. Wojewoda Lubuski wykreślił Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Żaganiu z rejestru zakładów opieki zdrowotnej, a w dniu podpisania umowy dotacji z Ministrem, tj. 26 maja 2010 r., Szpital nie świadczył już usług medycznych. Wcześniej, bo 27 kwietnia 2010 r., Powiat zawarł umowę ze 105 Szpitalem Wojskowym o przejęciu świadczeń zdrowotnych w powiecie i przekazaniu w nieodpłatne użytkowanie majątku likwidowanego Szpitala Powiatowego.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

Podkreślenia wymaga, że także w rozliczeniu końcowym dotacji, nie powiadomiono Ministra Zdrowia o ww. zmianach organizacyjnych jednostek świadczących usługi medyczne.

2.2. Zgodnie z umową dotacji z 6 kwietnia 2010 r. wykorzystano środki na zadanie obejmujące *Przebudowę ulicy Bema i Konopnickiej w Żaganiu* o łącznej wartości 1.032.543,31 zł. Realizacja ww. zadania została dofinansowana w kwocie 774.406,83 zł, w tym kwota: 516.271 zł⁹ pochodziła z *Narodowego programu przebudowy dróg lokalnych 2008-2011*, a kwotę 258.135,83 zł przekazała Gmina Żagań o statusie miejskim, która była partnerem w realizacji projektu.

3. Starostwo pobierało w odpowiedniej wysokości dochody budżetowe z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej – łącznie 648,5 tys. zł¹⁰ i przekazywało je w terminie i na zasadach określonych w art. 255 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*¹¹. W niewystarczający sposób sprawowano jednak nadzór nad jednostkami realizującymi dochody. Ustalono bowiem, m.in. że Powiatowy Urząd Pracy pomimo osiągania dochodów nie złożył sprawozdań kwartalnych Rb-27ZZ (za I i II kwartał 2010 roku) *z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami*, pomimo obowiązku wynikającego z § 4 pkt 1 ppkt k) rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. *w sprawie sprawozdawczości budżetowej*¹².

Z tytułu realizacji przez Powiat zadań z zakresu administracji rządowej, zaległości 77 dłużników wynosiły na dzień 31 grudnia 2010 r. ogółem 510.712,88 zł. Analiza¹³ działań windykacyjnych podejmowanych w 2010 r. wykazała, że:

- wskutek opieszałości pracownika, kierowanie spraw do działań windykacyjnych następowało z opóźnieniem. Sprawy 7 dłużników (łącznie zadłużenie 80.587,24 zł), przekazano do windykacji dopiero po upływie od 95 do 201 dni od wystawienia wezwania do zapłaty;
- z opóźnieniem przekazano także kolejną sprawę do windykacji (zadłużenie 8.449,60 zł), w następstwie czego 268 dni po upływie terminu określonego w obwieszczeniu dokonano zgłoszenia wierzytelności do masy upadłości dłużnika;

⁹ Przekazana przez Wojewodę Lubuskiego w dniu 28.09.2010 r.

¹⁰ Wraz z pozostałymi jednostkami 671,3 tys. zł. Badanie przeprowadzono na podstawie dowodów wpłat należności z poszczególnych tytułów po 1 dowodzie z każdego miesiąca, w którym występowały wpłaty.

¹¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103

¹³ Łączna kwota 492.717,11 zł dotycząca 30 dłużników o największych zaległościach.

– nie weryfikowano także na bieżąco stanu należności od 9 dłużników (zadłużenie 201.384,92 zł). Ustalono bowiem, że w ewidencji księgowej wykazywane są zaległości od podmiotów, które nie istnieją już od lat, gdyż prowadzone wobec nich postępowania upadłościowe zostały ukończone w latach 2003-2008, a podmioty te (osoby prawne) zostały wykreślone z Krajowego Rejestru Sądowego. W następstwie powyższego w sprawozdaniach Rb-27ZZ wykazywane były zaległości, które nie zostaną wyegzekwowane.

4. Powiat realizował 21 projektów, korzystając ze współfinansowania środkami europejskimi. Do końca 2010 r. wydatkowano 21.191,7 tys. zł, tj. 84,7% kwoty zaplanowanej na lata 2007-2013, co wskazuje na odpowiednie tempo realizacji projektów.

Na podstawie projektów objętych badaniem¹⁴ ustalono, że działania dofinansowane z *Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego* zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi, a postęp rzeczowy i finansowy projektu dofinansowanego z *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* był zgodny z umową. Środki finansowe wpływały do Starostwa na zasadach określonych w umowach o dofinansowanie projektów i były rozliczane terminowo oraz zostały wykorzystane zgodnie z obowiązującymi zasadami.

W ocenie NIK, na powstanie nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli, wpływ mógł mieć brak skutecznej kontroli zarządczej byłego Starosty.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, oraz uwzględniając działania podjęte w toku kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zapewnienie wydatkowania środków publicznych z zachowaniem wymogów określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych.
2. Podejmowanie działań windykacyjnych bez zbędnej zwłoki oraz prowadzenie bieżącej analizy zaległości z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej.

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

¹⁴ Łączna wartość wydatków kwalifikowanych 5.108,7 tys. zł.

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 Zielonej Górze 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.

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa