



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie**

Lublin, dnia 15 kwietnia 2010 r.

**Pan
Marek Onyszkiewicz
Starosta Biłgorajski**

LLU-4100-04-03/2010
P/09/005

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 Starostwie Powiatowym w Biłgoraju, zwanym dalej „Starostwem”, kontrolę powiązań budżetu Powiatu Biłgorajskiego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2009 r. (tj.: wykonanie dochodów na rzecz Skarbu Państwa, wykorzystanie dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami, realizację projektów przewidzianych do sfinansowania środkami funduszy UE oraz udzielanie zamówień publicznych dofinansowanych dotacjami z budżetu państwa).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole kontroli podpisanym 31 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z zastrzeżeniami, ocenia wykonanie w 2009 r. budżetu Powiatu w zakresie jego powiązań z budżetem państwa.

Pozytywną ocenę uzasadnia terminowa i prawidłowa realizacja dochodów budżetu państwa związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, a także właściwe wykorzystanie otrzymanych dotacji celowych.

Zastrzeżenia związane są ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, które dotyczyły:

- nieprowadzenia audytu wewnętrznego, pomimo, że kwota dochodów i wydatków Powiatu

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

w latach 2007 - 2009 przekraczała 40.000 tys. zł. Było to niezgodne z postanowieniami art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych² („ufp”),

- wynajęcia lokalu na potrzeby kwalifikacji wojskowej, z pominięciem wewnętrznych procedur udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 14 tys. euro, tj. z naruszeniem § 7 zarządzenia Starosty Biłgorajskiego Nr 40/2007 z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych.

1. Z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, Powiat uzyskał w 2009 r. dochody w wysokości 682,1 tys. zł. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³, pobrane dochody zostały pomniejszone o należną Powiatowi kwotę 162,2 tys. zł. Pozostałą kwotę (519,9 tys. zł) przekazano do budżetu państwa z zachowaniem terminów określonych w § 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, przekazywania dotacji celowych i przekazywania pobranych dochodów związanych z realizacją tych zadań⁴.

2. W sposób prawidłowy prowadzona była w Starostwie windykacja należności stanowiących dochody budżetu państwa. Zaległości w ich uregulowaniu w łącznej kwocie 28,5 tys. zł posiadało na koniec 2009 r. jedynie 3 dłużników (była to jedna osoba fizyczna i dwie prawne). Analiza podejmowanych przez Starostwo działań mających na celu wyegzekwowanie zaległych należności od tych dłużników wykazała, że podejmowano wszystkie wymagane działania windykacyjne polegające m.in. na kierowaniu: wezwań do zapłaty, pozwów o zapłatę należności oraz wniosków o przeprowadzenie egzekucji komorniczej. Nie przynosiły one jednak pożądanego efektów. W 2009 r. nie wyegzekwowano od dłużników ww. zaległości. Przyczyną niskiej skuteczności windykacji była trudna sytuacja finansowa dłużników i nieskuteczność działań komorników. W marcu 2010 roku wyegzekwowano od jednego z dłużników całą przeterminowaną należność (128 zł).

3. W 2009 r. Powiat otrzymał ogółem 13.059,9 tys. zł dotacji celowych z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej i inne zlecone ustawami. Wykorzystano 13.039,2 tys. zł, tj. 99,8 % otrzymanej kwoty i 89,4 % kwoty ujętej w planie po zmianach.

² Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

³ Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 135, poz. 955.

Zbadano wykorzystanie 6.560,2 tys. zł (tj. 50,2 %) otrzymanych środków przeznaczonych m.in. na:

- prace poscaleniowe polegających na przebudowie dróg lokalnych i dojazdowych do gruntów rolnych w gminie Potok Górny (5.768 tys. zł), rozdział 01005;
- wypłaty wynagrodzeń pracowników Starostwa wykonujących zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (486,4 tys. zł), rozdziały: 70005 i 75011;
- koszty opracowania operatów szacunkowych nieruchomości, podziału działek, wykonania klasyfikacji gruntów i uregulowania stanu prawnego nieruchomości (172 tys. zł), rozdziały: 70005 i 71013;
- odszkodowania, wypłacone osobom fizycznym za nieruchomości przejęte na rzecz Skarbu Państwa (84,1 tys. zł), rozdział 70005.

Ustalono, że dotacje na ww. cele zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

Niewykorzystaną kwotę dotacji (20,7 tys. zł, tj. 0,2 % otrzymanej kwoty) zwrócono do budżetu państwa, w terminie określonym w art. 144 ust. 1 ufp.

4.1. NIK zwraca uwagę, że w zakresie zadań zleconych Staroście ustawą z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów⁵ istnieją uzasadnione, niezaspokojone roszczenia ze strony Wojewódzkiego Biura Geodezji i Terenów Rolnych w Lublinie (dalej: „WBGiTR” lub „Biuro”), za wykonane prace związane z wyznaczeniem projektu scalenia w terenie i sporządzeniem ostatecznej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej po scaleniu gruntów w obrębie Potok Górny. Wykonanie tych prac było niezbędne do wydania decyzji zatwierdzającej scalenie (w styczniu 2008 r.), a tym samym do zamknięcia i rozliczenia projektu scaleniowego prowadzonego w latach 2005-2007 w obrębie Potok Górny i refinansowanego ze środków SPO „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”. Powyższe prace zostały wykonane przez WBGiTR przed 2009 r. (lata 2007 - I kw. 2008 r.) w ramach prac zleconych przez Powiat Biłgorajski umową nr 1/2005 z 1 grudnia 2005 r. w sprawie wykonania prac geodezyjno-scaleniowych w miejscowości Potok Górny i przyjęte protokólnie do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjno-Kartograficznej w dniu 14 kwietnia 2008 r., jednak za ww. prace Starostwo nie zapłaciło wykonawcy (z powodu braku środków w budżecie na 2008 r.). Podejmowane przez Starostę w latach 2008 – 2009 działania celem uzyskania z budżetu państwa dotacji na zapłatę za wykonane przez WBGiTR i nieopłacone prace geodezyjne, nie

⁵ Dz. U. z 2003 r. Nr 178, poz. 1749 ze zm.

przyniosły oczekiwanych rezultatów. Wnioski Starosty o uruchomienie środków rezerwy celowej (część 83, poz. 8) na zapłacenie za te prace, złożone w czerwcu 2008 r. do Ministra Rozwoju Regionalnego i Ministra Finansów, za pośrednictwem Wojewody Lubelskiego, nie zostały pozytywnie rozpatrzone.

W budżecie Wojewody Lubelskiego na 2009 r., w zakresie dotacji na zadania zlecone (rozdział 01005), dotację dla Powiatu na ten cel zaplanowano w §§ 2118 i 2119 łącznie w kwocie 700 tys. zł, podczas gdy Starosta wnioskował na etapie planowania tego budżetu, o ujęcie w projekcie budżetu wydatków na ten cel w kwocie 902.499,00 zł w dziale 010 rozdział 011005, które winny być zapłacone z budżetu państwa jako koszty niekwalifikowalne. Ujęcie tych środków w budżecie Wojewody w §§ 2118 i 2119, uniemożliwiło przeznaczenie ich na zaspokojenie roszczeń WBGiTR wynikających z robót wykonanych przed 2009 r. (koszty niekwalifikowalne). Wojewoda nie ustosunkował się również do wniosków Starosty złożonych w 2009 r. o zmianę klasyfikacji tych środków na § 2110. Niemożność ich wydatkowania na planowany cel spowodowała, że Starostwo nie zaspokoiło dotychczas roszczeń WBGiTR. Ostatecznie powyższa kwota planowanej dotacji (700 tys. zł) została w dniu 23 grudnia 2009 r. zablokowana przez Wojewodę.

Fakturę o wartości brutto 700 tys. zł za wykonane prace WBGiTR wystawiło w dniu 1 lipca 2009 r. W dniu 21 grudnia 2009 r. faktura ta została skorygowana przez Biuro do kwoty 0,00 zł, w związku z niepodpisaniem przez Zarząd Powiatu aneksu nr 5 do umowy z dnia 1 grudnia 2005 r. Korygując wystawioną fakturę, WBGiTR pisemnie sygnalizowało jednocześnie, że nie rezygnuje z dochodzenia swoich roszczeń wynikających z umowy z 2005 r. i będzie kontynuować w 2010 r. działania zmierzające do ich wyegzekwowania.

4.2. Powiat realizował jeden projekt przewidziany do sfinansowania ze środków UE. Projekt ten dotyczył wykonania zagospodarowania poscaleniowego, polegającego na przebudowie dróg lokalnych i dojazdowych do gruntów rolnych w obrębie miejscowości Potok Górny. Na wyprzedzające finansowanie kosztów kwalifikowalnych tego projektu, Wojewoda Lubelski przyznał Powiatowi (na podstawie art. 10a ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskich przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej⁶), dotację celową w łącznej kwocie 6.600 tys. zł (rozdział 01005, §§ 6418 i 6419). Roboty budowlane związane z realizacją tego zadania nie zostały wykonane do końca 2009 r., wykonawcy wyłonieni w drodze przetargu

⁶ Dz. U. Nr 187, poz. 1381 ze zm.

nieograniczonego nie wykonali zleconych robót w terminie określonym w zawartych umowach (do 29 grudnia 2009 r.). Nie zrealizowano m.in. części robót ziemnych, związanych z podbudową dróg (na kwotę 503,6 tys. zł, tj. 10,24% wartości kosztorysowej), części prac związanych z obsługą geodezyjną (na kwotę 19,1 tys. zł, tj. 25,32 % wartości kosztorysowej) oraz robót wykończeniowych (na kwotę 133,5 tys. zł, tj. 100 % wartości kosztorysowej). Niewykorzystana kwota dotacji wynosiła 832 tys. zł (12,6 % środków ujętych w planie po zmianach).

5. Starostwo w 2009 r. przeprowadziło jedno postępowanie w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷, w którym zamówienie publiczne było finansowane ze środków dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa (5.768 tys. zł). Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego, dopuszczając składanie ofert częściowych (przewidziano możliwość udzielenia zamówienia w trzech częściach). Zamówienie to dotyczyło przebudowy dróg lokalnych i dojazdowych do gruntów rolnych w gminie Potok Górny po przeprowadzonych scaleniach. Stwierdzono, że wykonawcy poszczególnych części zamówienia zostali wybrani na zasadach określonych w powyższej ustawie. Wybór trybu udzielenia zamówienia publicznego (przetarg nieograniczony), był uzasadniony przesłankami wynikającymi z przepisów tej ustawy, zlecenie poszczególnych części zamówienia następowało na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, a przeprowadzone postępowanie zostało właściwie udokumentowane.

Zbadano ponadto 23 zamówienia publiczne udzielone przez Starostwo w 2009 r., których wartość nie przekraczała równowartości kwoty 14 tys. euro, a które w całości lub w części zostały sfinansowane ze środków dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa na zadania zlecone. Stwierdzono, że jedno z tych zamówień dotyczące najmu lokalu na potrzeby kwalifikacji wojskowej, zostało udzielone z naruszeniem postanowień § 7 zarządzenia Starosty Biłgorajskiego z dnia 23 sierpnia 2007 r. w sprawie ustalenia regulaminu udzielania zamówień publicznych, tj. nie dokonano rozpoznania cenowego rynku, nie wystąpiono z zapytaniem ofertowym do potencjalnych wykonawców, nie zamieszczono ogłoszenia o zamówieniu na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń oraz nie sporządzono notatki służbowej uzasadniającej wybór najemcy, do czego obligowały postanowienia ww. regulaminu. Wypłacone wykonawcy tego zamówienia wynagrodzenie (9.040 zł), zostało

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.

w całości pokryte ze środków dotacji celowej otrzymanej z budżetu państwa. Pozostałe 22 zamówienia zostały udzielone zgodnie z przepisami ww. zarządzenia.

6. Stwierdzono, że w 2009 r. w Starostwie i w innych jednostkach organizacyjnych Powiatu nie był prowadzony audyt wewnętrzny pomimo, że ujęta w uchwałach budżetowych na lata 2007, 2008 i 2009 kwota dochodów i wydatków przekraczała 40.000 tys. zł. Było to niezgodne z postanowieniami art. 49 ust. 2 ufp.

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

- 1) prowadzenie audytu wewnętrznego, w zakresie wymaganym ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸;
- 2) podjęcie działań zmierzających do zaspokojenia uzasadnionych roszczeń WBGiTR z tytułu prac geodezyjno-urzędniowych wykonanych w ramach projektu scaleniowego w obrębie Potok Górny;
- 3) udzielanie zamówień publicznych o wartości poniżej 14 tys. euro zgodnie z ustalonymi procedurami wewnętrznymi.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, 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 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 Panu 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.

⁸ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.