

Wrocław, 22 stycznia 2018 roku

WK.WR.40.58.2017.P8

**Pan
Maciej Awizeń
Starosta Powiatu Kłodzkiego**

**ul. Okrzei 1
57 – 330 Kłodzko**

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 561) przeprowadziła w okresie od 12 października do 20 grudnia 2017 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Kłodzkiego. Zakres badanych zagadnień, okres objęty kontrolą oraz ustalenia przedstawiono szczegółowo w protokole kontroli podpisanym w dniu 20 grudnia 2017 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono w jednostce.

W okresie od 4 do 12 grudnia 2017 r. przeprowadzono kontrolę gospodarki finansowej Zespołu Szkół Specjalnych w Nowej Rudzie. W wyniku tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości, stanowiących podstawę do sformułowania wniosków pokontrolnych, dlatego Izba odstąpiła od kierowania wystąpienia pokontrolnego.

Pozytywnie należy ocenić gotowość do współpracy z kontrolującymi pracownikami Starostwa Powiatu Kłodzkiego, którzy przygotowywali materiały do kontroli, udzielali niezbędnych wyjaśnień oraz podejmowali na wniosek kontrolujących działania, które pozwoliły na wyeliminowanie niektórych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli.

Kontrola przeprowadzona w Starostwie wykazała nieprawidłowości i uchybienia spowodowane niewystarczającą starannością w przestrzeganiu obowiązujących przepisów prawa bądź przyjętych uregulowań wewnętrznych, a także niewykonaniem przez Starostę wniosku pokontrolnego nr 6 (zawartego w wystąpieniu pokontrolnym nr WK.60/P-8/K-52/13 z 4 lutego 2014 r. wystosowanym po kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu przeprowadzonej w 2013 r.) w zakresie przestrzegania zapisów zawartych w umowach o powierzenie podmiotom spoza sektora finansów publicznych realizacji zadań publicznych, w szczególności w zakresie zawierania umów dotacyjnych po dostarczeniu przez podmioty ubiegające się o dotację wszystkich wymaganych dokumentów oraz rozliczania wydatków w wysokościach przewidzianych i ujętych w umowach.

Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia wystąpiły w zakresie niżej wskazanych zagadnień.

W zakresie księgowości

Zobowiązanie w kwocie 4.674 zł wynikające z faktury nr 1613/12/2016, zostało uregulowane 7 dni po terminie wyznaczonym na dzień 20 grudnia 2017 r., co naruszało art. 44 ust. 3

pkt 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 2077) stosownie do którego, wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Należności ujęte na koncie 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” w kwotach: 55,32 zł na dzień 31 grudnia 2015 r. oraz 908,97 zł na dzień 31 grudnia 2016 r., nie zostały objęte inwentaryzacją drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych należności, co było niezgodne z przepisami art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm., obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2017 r. poz. 2342 ze zm.).

W zakresie wydatków budżetowych z uwzględnieniem przepisów o zamówieniach publicznych

Dotujący uznał za wykorzystaną zgodnie z przeznaczeniem dotację w kwocie 18.000 zł, przekazaną Powiatowemu Zrzeszeniu Ludowych Zespołów Sportowych w Kłodzku na realizację zadania pn.: „Upowszechnianie sportu wiejskiego na poziomie powiatowym oraz udział reprezentantów LZS w Dolnośląskich Igrzyskach LZS i mieszkańców wsi w 2014 r.” pomimo tego, że wystąpiły różnice pomiędzy wykazaniem w sprawozdaniu końcowym rozliczeniem ze względu na rodzaj kosztów a przedstawioną w ofercie i umowie kalkulacją kosztów realizacji zadania. W sprawozdaniu końcowym, w części dotyczącej „kosztów merytorycznych” wykazano koszty sfinansowane dotacją dotyczące:

- „delegacji sędziowskich” w kwocie 676 zł (co stanowiło 135,20 % kwoty 500 zł przewidzianej w kosztorysie ofertowym);
- „kosztów uczestników, zawody, wpisowe, nagrody” w kwocie 3.942 zł (co stanowiło 131,40 % kwoty 3.000 zł przewidzianej w kosztorysie ofertowym).

Powyższe naruszało zapisy umowy nr 6/S/2014 z dnia 10 marca 2014 r., zgodnie z którymi: „Zleceniodawca zlecił Zleceniobiorcy realizację zadania publicznego określonego szczegółowo w ofercie złożonej przez Zleceniobiorcę w dniu 31.12.2013 r., z uwzględnieniem aktualizacji kosztorysu, zwanego dalej „zadaniem publicznym”, a Zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zadanie publiczne w zakresie i na warunkach określonych w niniejszej umowie” (§ 1 ust. 1 umowy), „Zleceniobiorca zobowiązuje się wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji kosztorysu” (§ 2 ust. 2 umowy), oraz „jeżeli dany koszt finansowy z dotacji wykazany w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego nie jest równy z kosztem określonym w odpowiedniej pozycji kosztorysu, to uznaje się go za zgodny z kosztorysem wtedy, gdy nie nastąpiło jego zwiększenie o więcej niż 25 %” (§ 9 ust. 3 umowy), a także „przekroczenie limitów, o których mowa w ust. 3 i 4, uważa się za pobranie dotacji w nadmiernej wysokości” (§ 9 ust. 5 umowy).

W sprawozdaniu końcowym z realizacji zadania pn.: „Sale i boiska pełne ruchu i młodzieży w roku 2015”, złożonym przez Powiatowy Szkolny Związek Sportowy w Kłodzku, została rozliczona

kwota przekazanej dotacji w wysokości 50.000 zł uwzględniająca koszty sfinansowane dotacją w wysokości 26.598 zł poniesione w okresie od 21 do 28 grudnia 2015 r., tj. po zakończeniu realizacji zadania publicznego. Powyższe było niezgodne z § 2 ust. 1 umowy nr 18/S/2015 z dnia 15 czerwca 2015 r., w świetle którego termin realizacji zadania publicznego ustalono od dnia 3 lutego 2015 r. do dnia 18 grudnia 2015 r. Zleceniobiorca zobowiązał się „wykonać zadanie publiczne zgodnie z ofertą, z uwzględnieniem aktualizacji kosztorysu” (§ 2 ust. 2 ww. umowy). Ponadto w § 10 ust. 1 ww. umowy dotacyjnej zapisano, że „przekazane środki finansowe z dotacji Zleceniobiorca jest zobowiązany wykorzystać do dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, o którym mowa w § 2 ust. 1. Kwotę dotacji niewykorzystaną w terminie Zleceniobiorca jest zobowiązany zwrócić w terminie 15 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego, o którym mowa w § 2 ust. 1”.

Pomimo opisanych nieprawidłowości dotujący zatwierdził merytorycznie sprawozdania końcowe za 2014 i 2015 r. Nie ustalił kwot dotacji pobranych w nadmiernej wysokości, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz nie wydał decyzji dotyczących ustalenia należności Powiatu z tytułu kwot dotacji podlegających zwrotowi. Powyższe naruszało postanowienia art. 61 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 60 pkt 1 powołanej ustawy o finansach publicznych, stosownie do których „organami pierwszej instancji właściwymi do wydawania decyzji w odniesieniu do należności, o których mowa w art. 60 [...], są w stosunku do należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego [...] starosta [...]”, natomiast z art. 60 pkt 1 ww. ustawy wynika, że „środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności [...] kwoty dotacji podlegające zwrotowi [...]”. Stosownie do art. 252 powołanej ustawy o finansach publicznych „dotacje udzielone z budżetu jednostki samorządu terytorialnego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane [...] w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi do budżetu wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, w ciągu 15 dni od dnia stwierdzenia okoliczności, o których mowa w pkt 1 lub pkt 2”.

W dniu 27 maja 2016 r. została zawarta umowa z Zespołem Pieśni i Tańca Nowa Ruda o wsparcie realizacji zadania pn.: „Jubileusz 45-lecia Zespołu Pieśni i Tańca Nowa Ruda” w wysokości 4.500 zł, pomimo tego, że Beneficjent dotacji nie dostarczył na dzień zawarcia umowy zaktualizowanego kosztorysu ofertowego (został złożony dnia 1 czerwca 2016 r.), co stanowiło o nieprzestrzeganiu zapisu pkt 8 lit. b Uchwały Zarządu Powiatu Kłodzkiego nr 184/2015 z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia otwartego konkursu ofert na realizację zadań publicznych powiatu kłodzkiego z zakresu kultury, turystyki oraz kultury fizycznej i sportu w 2016 r., w świetle którego: „oferent przed zawarciem umowy zobowiązany jest dostarczyć do siedziby Starostwa Powiatowego w Kłodzku przy ul. Okrzei 1: zaktualizowany kosztorys zadania podpisany przez upoważnione osoby, w przypadku przyznania kwoty innej niż wnioskowana (...)”.

Sprawozdania z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm., Dz.U. z 2016 r. poz. 239 ze zm.,

obecnie obowiązujący: Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.) za lata 2014-2016 zostały opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej po terminie wskazanym w przepisach art. 5a ust. 3 ww. ustawy, zgodnie z którymi organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego miał obowiązek publikacji ww. sprawozdań w terminach do dnia: 30 kwietnia 2015 r. za 2014 r. oraz odpowiednio 31 maja 2016 i 2017 r. za lata 2015-2016. Publikacji dokonano w dniach: 15 maja 2015 r. za 2014 r. (15 dni po terminie); 1 czerwca 2016 r. za 2015 r. (1 dzień po terminie); 13 listopada 2017 r. za 2016 r. (w trakcie kontroli, tj. 166 dni po terminie)

Nieprawidłowości w zakresie udzielania dotacji organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niewykonanie wskazanego wniosku pokontrolnego świadczą o braku kontroli zarządczej, o której mowa w art. 68 ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Przedmiot zamówienia publicznego na realizację zadania pn. „Prace konserwatorskie, restauratorskie i prace budowlane elewacji XVII wiecznego budynku Zespołu Szkół Ogólnokształcących w Kłodzku – III etap” opisany został przez zamawiającego poprzez wskazanie nazw własnych produktów (w projektach budowlanych, specyfikacjach technicznych oraz przedmiarach robót), czym naruszono postanowienia art. 29 ust. 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2164 ze zm., obecnie Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), który stanowi, że przedmiotu zamówienia nie można opisywać przez wskazanie znaków towarowych, patentów lub pochodzenia, chyba że jest to uzasadnione specyfiką przedmiotu zamówienia i zamawiający nie może opisać przedmiotu zamówienia za pomocą dostatecznie dokładnych określeń, a wskazaniu takiemu towarzyszą wyrazy "lub równoważny".

Ponadto w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia zawarto zapis o treści: „Wszelkie nazwy własne produktów i materiałów przywołane w dokumentacji projektowej (...) i przedmiarze robót służą określeniu pożądanego standardu wykonania i określeniu właściwości i wymogów technicznych założonych do dokumentacji technicznej dla danych rozwiązań. Dopuszcza się zamienne rozwiązania (w oparciu na produktach innych producentów) pod warunkiem spełniania tych samych właściwości technicznych zgodnie z odpowiednimi zapisami Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót oraz po dopuszczeniu ich zastosowania przez Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.” W Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót budowlanych zapisano: „nazwy handlowe wymienionych w dokumentacji projektowej oraz programie prac konserwatorskich materiałów określają klasę i standard, a przyjęte w ofertach materiały powinny być minimum równoważne lub wyższej klasy, po akceptacji przez nadzór konserwatorski, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz projektanta”. W dokumentacji budowlanej (projekty budowlane, specyfikacje techniczne oraz przedmiary robót) dla wyrobów wskazanych poprzez nazwy własne producenta nie określono co należy rozumieć przez „pożądany standard wykonania” oraz „minimum równoważne”,

a także nie wskazano przedziału tolerancji odchyień od produktów podanych jako przykładowe. Powyższe zapisy naruszały art. 7 ust. 1 powołanej ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Ponadto w myśl art. 29 ust. 2 powołanej ustawy Prawo zamówień publicznych, przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Za zaistniałe w okresie objętym kontrolą nieprawidłowości i uchybienia odpowiedzialność ponosi Starosta Powiatu Kłodzkiego na podstawie art. 53 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych i art. 4 ust. 5 powołanej ustawy o rachunkowości, Skarbnik Powiatu – na podstawie art. 54 ust. 1 powołanej ustawy o finansach publicznych oraz zgodnie z zakresami czynności pracownicy merytoryczni Starostwa.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe Panu Staroście, Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, działając na podstawie przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o podjęcie skutecznych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz niedopuszczenie do ich ponownego wystąpienia w przyszłości, między innymi poprzez realizację następujących wniosków:

1. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r., poz. 2077) w szczególności:
 - a) dokonywanie wydatków publicznych w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań, stosownie do art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy,
 - b) zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, stosownie do art. 69 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 68 ustawy,
 - c) ustalanie kwot dotacji udzielonych Powiatowemu Zrzeszeniu Ludowych Zespołów Sportowych w Kłodzku w 2014 r. oraz Powiatowemu Szkolnemu Związkowi Sportowemu w Kłodzku w 2015 r. pobranych w nadmiernej wysokości, wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, oraz wydawanie decyzji określającej należności Powiatu z tytułu kwoty dotacji podlegających zwrotowi, stosownie do postanowień art. 61 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 60 pkt 1 oraz art. 252 ustawy. Poinformowanie Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o wynikach, w tym finansowych, podjętych działań.
2. Przestrzeganie przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2017 r., poz. 2342 ze zm.) w zakresie dokonywania inwentaryzacji należności drogą uzyskania od kontrahentów potwierdzeń prawidłowości wykazanego w księgach rachunkowych jednostki stanu tych należności, stosownie do art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy.

3. Przestrzeganie zapisów zawartych w umowach o powierzenie podmiotom spoza sektora finansów publicznych realizacji zadań publicznych, w szczególności w zakresie zawierania umów dotacyjnych po dostarczeniu przez podmioty ubiegające się o dotację wymaganych dokumentów oraz rozliczania wydatków w wysokościach i terminach przewidzianych w tych umowach.
4. Przestrzeganie przepisów ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.) w szczególności w zakresie publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdań z realizacji programu współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy zgodnie z art. 5a ust. 3 ustawy.
5. Przestrzeganie przepisów ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1579 ze zm.), w szczególności w zakresie:
 - a) przygotowywania postępowań o zamówienie publiczne w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców w myśl art. 7 ust. 1 w związku z art. 29 ust. 2 w ustawy;
 - b) opisywania przedmiotu zamówienia na zasadach określonych w art. 30 w związku z art. 29 ust. 3 ustawy.

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu, na podstawie przepisów art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zawiadomienia o wykonaniu wniosków lub o przyczynach ich niewykonania. Do wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżenia do Kolegium Izby. Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego. Podstawą zgłoszenia zastrzeżenia może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.

Do wiadomości:

Pan
Dariusz Kłonowski
Przewodniczący Rady
Powiatu Kłodzkiego