

Protokół z przeprowadzonej kontroli Zarządu Powiatu Skarżyskiego w zakresie stanu zatrudnienia Starostwa Powiatowego w latach 2010-2014 i realizacji wybranych zadań inwestycyjnych.

Planową kontrolę w terminie 10 – 25 lutego 2015 roku przeprowadził zespół kontrolny w składzie: Grzegorz Malkus, Małgorzata Kwiatkowska, Monika Mianowska.

Kontrola polegała na analizie przedstawionych pism, zestawień, kserokopii zarządzeń, ogłoszeń w bip, kserokopii faktur, pism finansowych, wydatków bieżących i inwestycyjnych powyżej 5 tys zł oraz oryginalnej dokumentacji przetargowej dotyczącej dwóch wybranych inwestycji zrealizowanych w 2014 roku tj.:

1. Adaptacja budynku przy Pl. Floriańskim w Skarżysku - Kamiennej na Bibliotekę Pedagogiczną.
2. Rozbudowa drogi powiatowej ul. Metalowców z przebudową infrastruktury technicznej oraz budową małego ronda.

Przebieg kontroli

Zespół Kontrolny zwrócił się pismem do Starosty Skarżyskiego o przygotowanie dla potrzeb kontroli informacji i dokumentacji dotyczącej stanu faktycznego w zakresie:

1. Stanu zatrudnienia w latach 2010 – 2014 wg. stanu na 31 grudnia każdego roku.
2. Zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w latach 2010 – 2014.
3. Wydatków na administrację w poszczególnych latach wg. sprawozdań z wykonania budżetu z uwzględnieniem wydatków płacowych, pochodnych, pozostałych bieżących bez inwestycyjnych.
4. Realizacji zadań inwestycyjnych w 2014 roku:
 - a) Publiczna Biblioteka Pedagogiczna – koszty utworzenia i bieżące utrzymanie z uwzględnieniem środków zewnętrznych,
 - b) Rozbudowa drogi powiatowej, ul. Metalowców z przebudową infrastruktury technicznej oraz budową małego ronda.

Zespół Kontrolny dla usprawnienia przebiegu kontroli poprosił o przygotowanie informacji zgodnie z załączoną tabelą oraz dokumentów źródłowych tj.:

- Sprawozdań finansowych RB.
- Informacji z wykonania budżetów.
- Regulaminów organizacyjnych,
- Dokumentacji przetargowej, umów, dokumentacji z odbiorów technicznych w/w inwestycji.

Na pierwszym posiedzeniu, które odbyło się w dniu 11.02.2015 R o godzinie 14.30 w Biurze Rady Powiatu Zespół Kontrolny zapoznał się z przygotowaną do wglądu dokumentacją i po jej analizie sformułował kolejne pismo do Starosty Skarżyskiego o udzielenie odpowiedzi uzupełniających, na pytania:

1. W jakiej wysokości zostały naliczone kary z tytułu niedotrzymania terminu umowy na realizację zadania pod nazwą: „Adaptacja budynku przy Pl. Floriańskim w Skarżysku - Kamiennej na Publiczną Bibliotekę Pedagogiczną”? Jeśli takie kary nie zostały naliczone, to na mocy, jakich decyzji dokonano takiego zwolnienia, oraz czy została aneksowana umowa w zakresie terminu realizacji zadania?
2. W jakiej wysokości zostały naliczone kary z tytułu niedotrzymania terminu umowy na realizację zadania pod nazwą: „Rozbudowa drogi powiatowej ul. Metalowców z przebudową infrastruktury technicznej oraz budową małego ronda”? Jeśli takie kary nie zostały naliczone, to na mocy, jakich decyzji dokonano takiego zwolnienia, oraz czy została aneksowana umowa w zakresie terminu realizacji zadania?
3. W latach 2010 – 2014 w Starostwie Powiatowym zlecono 156 umów o dzieło. Które Wydziały zlecały realizację tych umów, czego dotyczyły, kto był ich realizatorem i jakie wypłacono z tego tytułu wynagrodzenie? Proszę o sporządzenie zestawienia.
4. W wydatkach inwestycyjnych powyżej 5 tys zł, zrealizowano w latach 2012-2013 zadanie pod nazwą „monitoring” na łączną kwotę 147 916,53 zł. Którego obiektu zadanie dotyczyło, w jakim trybie udzielono zamówienia, kto był wykonawcą tego zadania?
5. W wydatkach inwestycyjnych powyżej 5 tys zł, zrealizowano w latach 2010-2013 zadanie pod nazwą „Zagospodarowanie terenu wokół Starostwa Powiatowego” na łączną kwotę 782 356,23 zł. Jakiego zakresu robót zadanie dotyczyło, w jakim trybie udzielono zamówienia, kto był wykonawcą tego zadania?
6. W wydatkach inwestycyjnych powyżej 5 tys zł, zrealizowano w latach 2011-2014 zadanie pod nazwą „Centrum archeologiczne Rydno – dokumentacja” z zakupem działki gruntowej o powierzchni 2.7241 ha na łączną kwotę 417 954,70 zł. Na jakim etapie jest realizacja tego zadania, z jakich środków będzie zadanie sfinansowane, czy zakup przedmiotowej działki był niezbędny na tym etapie realizacji zadania?
7. W wydatkach inwestycyjnych powyżej 5 tys zł, zrealizowano w roku 2012 zadanie pod nazwą „zakup aparatu cyfrowego typu lustrzanka” na łączną kwotę 14 499,00 zł. Który Wydział Starostwa złożył zapotrzebowanie na zakup tak drogiego aparatu, do jakich celów miał służyć i w czym obecnie jest posiadaniu?

Pismem z dnia 23 lutego 2015 r. Starosta Skarżyski udzielił odpowiedzi na postawione zapytania załączając kserokopie faktur, pism finansowych, potwierdzeń przelewów, aneksów do umów, zestawień umów o dzieło i zadań związanych z budową monitoringu wizyjnego jak również wyciągu z dokumentacji dotyczącej projektu zadania Rydno.

Analiza powyższej dokumentacji wskazuje na liczne niejasności, wątpliwości w zakresie zasadności wydatków, a nawet ma znamiona niegospodarności czy braku merytorycznych uzasadnień podejmowanych działań. Problemy te Zespół Kontrolny zdefiniował w następujące kategorie:

- Polityka kadrowa Starostwa Powiatowego,
- Polityka płacowa Starostwa Powiatowego,
- Kwalifikowanie wydatków,
- Zastosowanie ustawy prawo zamówień publicznych,
- Procedury prowadzonych inwestycji,
- Zarządzanie ryzykiem.

I. Polityka kadrowa Starostwa Powiatowego

Sporządzone przez Sekretarz Powiatu zestawienie osób zatrudnionych w latach 2010-2014 przedstawia w poz. I.1. „Umowa o pracę w przeliczeniu na pełne etaty”, ilość osób zatrudnionych w przeliczeniu na pełne etaty w poszczególnych latach. W 2010 roku 108,75 etatu/115 osób, w 2011 roku 108,75 etatu/113 osób, w 2012 roku 134,75 etatu/139 osób, 2013 roku 133,75 etatu/137 osób, w 2014 roku 141,5 etatu/144 osoby. Przy czym stan ten został podany na dzień 31 grudnia danego roku. W analizowanym okresie Rada Powiatu dokonała trzykrotnie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego tj.: Uchwała nr 55/VI/2011 z 30 marca 2011 roku, Uchwała nr 161/XX/2012 z 26 kwietnia 2012 roku i Uchwała nr 264/XXXV/2013 z 27 marca 2013 roku. Przy czym Rada Powiatu w swych uchwałach wypowiedziała się, co do istoty jakościowej zmian w Regulaminie Organizacyjnym. Kwestia ilościowa stanu osobowego pozostała w gestii Przewodniczącego Zarządu Powiatu Skarżyskiego, który w ślad za podjętymi uchwałami Rady Powiatu wydał stosowne zarządzenia, z których to powinno wynikać faktyczny stan zatrudnienia. Zgodnie z Zarządzeniem nr 27/2011 z 31 marca 2011 roku, stan zatrudnionych powinien wynosić 105,25 etatów przeliczeniowych. Zarządzenie nr 37/2011 z 17 maja 2011 roku – 106,25 etatów przeliczeniowych. Zarządzenie nr 74/2011 z 20 września 2011 roku – 106,75 etatów przeliczeniowych. Zarządzenie nr 37/2012 z 20 kwietnia 2012 roku – 102,75 etatów przeliczeniowych. Zarządzenie nr 48/2012 z dnia 20 czerwca 2012 roku – 132,75 etatów przeliczeniowych. Zarządzenie nr 70/2013 z dnia 28 października 2013 roku – 132,25 etatów przeliczeniowych. Zarządzenie nr 48/2014 z 23 września 2014 roku – 130,25 etatów przeliczeniowych.

W świetle powyższych danych istnieją różnice w stanie zatrudnienia pomiędzy stanem faktycznym przedstawionym w zestawieniu Sekretarz Powiatu, a zapisami formalno-prawnymi w wydanych Zarządzeniach Starosty. Różnice per saldo przedstawiają się następująco: 2011 r. (+ 2 etaty), 2012 r. (+2 etaty), 2013 r. (+ 6,75 etatu), 2014 r. (+11,25 etatu).

Największy wzrost zatrudnienia nastąpił w 2012 roku. Podstawą do zwiększenia zatrudnienia miało być utworzenie referatu obsługi finansowej szkół. Zgodnie z uchwałą Rady Powiatu referat miało tworzyć 11 osób, a zgodnie z Zarządzeniem Starosty utworzyło osób 14. Jak widać z zestawienia, zatrudnienie w 2012 roku wzrosło o 26 etatów. W tym roku nie zostały też nałożone na powiaty nowe zadania ustawowe, które uzasadniałyby tak liczny wzrost zatrudnienia.

II. Polityka płacowa Starostwa Powiatowego

W części II Zestawienia zatrudnionych i wynagrodzenia w latach 2010-2014 Starostwa Powiatowego Skarbnik Powiatu przedstawiła zestawienie wydatków bieżących

i inwestycyjnych powyżej 5 tys zł w latach 2010-2014.

Ogólnie wydatki bieżące Starostwa Powiatowego w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: W 2010 roku – 13 989 631,08 zł, w 2011 roku – 17 982 177,74 zł, w 2012 – 18 348 864, 60 zł, w 2013 roku – 13 761 902, 95 zł, a w 2014 roku – 14 141 103,85 zł. Przy czym wydatki na płace wraz z pochodnymi, odprawy, jubileusze, nagrody ekwiwalenty w poszczególnych latach stanowiły główne obciążenie budżetu powiatu, nawet do 90 % wszystkich kosztów bieżących. W roku 2010 i 2014 zaobserwowano wyraźny wzrost wydatków w pozycjach: odprawy członków zarządu, ekwiwalent za urlop i nagrody uznaniowe. O ile odprawy członków zarządu stanowią naturalną składową wydatków w tych okresach, to pozostałe trzy pozycje budzą już pewne zastrzeżenia z perspektywy celowości czy właściwego nadzoru wynikającego z podległości służbowej członków Zarządu.

III. Kwalifikowanie wydatków

W tym zakresie Zespół Kontrolny szczególnej analizie poddała wydatki w grupie osobowych niezaliczonych do wynagrodzeń tzw. umów zleceń i umów o dzieło. Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: w 2010 roku – 255 812,75 zł, w 2011 roku – 390 650,37 zł, w 2012 roku – 329 563, 83 zł, w 2013 roku – 345 309, 70 zł, w 2014 roku 368 217,27 zł. Z powyższego zgodnie z przedstawionym wykazem, umowy o dzieło stanowiły wydatki w kwocie 84 425,00 zł. Nie przedstawiono Zespołowi zestawienia do pozostałych kwot, trudno zatem stwierdzić czy stanowiły je umowy zlecenia czy wypłaty na podstawie np. wystawionych faktur. Należy jednak zwrócić uwagę, że wydatki w tej pozycji budżetu stanowią dużą kwotę i należy poddać ją dalszej analizie.

Zgodnie z wymogami przepisów finansowych do umowy o dzieło należy zastosować szczególne wymagania, co do wytworu zamówienia. W pojęciu „dzieło materialne” określa się wytworzenie konkretnej, nowej rzeczy z określonego materiału, albo przetworzenie, względnie doprowadzenie do umówionego stanu przedmiotu materialnego już istniejącego. W przedstawionym zestawieniu umów o dzieło wyszczególniono między innymi takie pozycje:

- imprezy sportowe, sędziowanie, opieka medyczna,
- prezentacja sposobu dokonywania obróbki krzemienia „Rydno”,
- prezentacje na VII Ogólnopolskim Konkursie Recytatorskim,
- nadzór inwestorski,
- dożynki powiatowe,
- koncert z okazji 50-lecia szkoły muzycznej,
- obsługa konferansjerska,
- wykonanie wykopu archeologicznego „Rydno”,
- warsztaty zielarskie,
- prezentacje życia człowieka z epoki kamienia,
- koncert „Greatest Hits/Song of Glory”,
- recenzja publikacji „Powiat Skarżyski romantycznie”.

W opinii Zespołu Kontrolnego w przedstawionym w wykazie umów o dzieło, nie wszystkie umowy mieszczą się w formule trwałego wytworu materialnego.

IV. Zastosowanie ustawy prawo zamówień publicznych

Analizując wydatki inwestycyjne powyżej 5 tys. zł, w latach 2010-2014, Zespół Kontrolny zwrócił uwagę na wydatki dotyczące monitoringu wizyjnego Starostwa Powiatowego, które przedstawiono w informacji uzupełniającej. I tak w 2012 roku na ten cel wydatkowano z budżetu Powiatu Skarżyskiego kwotę 180 567, 97 zł, a w 2013 roku, kwotę 16 353,28 zł. Na wydatki złożyły się trzy zamówienia dla Starostwa Powiatowego i sześć zamówień dla podległych Powiatowi szkół ponadgimnazjalnych. Zamówień dokonano w oparciu o art. 4 ust. 8 ustawy Prawo Zamówień Publicznych u jednego dostawcy usługi tj. w firmie „AVIS” s.c. w Skarżysku - Kamiennej.

V. Procedury prowadzonych inwestycji

W ramach przeprowadzonej kontroli inwestycji Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej zapoznał się z dokumentacją dwóch inwestycji zrealizowanych w 2014 roku. Ponieważ obie te inwestycje tj. Adaptacja budynku przy Pl. Floriańskim w Skarżysku - Kamiennej na Bibliotekę Pedagogiczną oraz Rozbudowa drogi powiatowej ul. Metalowców z przebudową infrastruktury technicznej oraz budową małego ronda, zakończyły się po terminie określonym w umowach na ich realizację, Zespół wystosował zapytanie o wysokość nałożonych kar umownych i podstawy ich zastosowania. W odpowiedzi Starosta Skarżyski przedstawił stosowne dokumenty na podstawie, których stwierdzono, iż dokonano naliczenia i obciążenia karami umownymi wykonawców tych inwestycji z tytułu nie dotrzymania terminów umów.

VI. Zarządzanie ryzykiem

Zespół Kontrolny w zestawieniu wydatków inwestycyjnych powyżej 5 tys. zł, zwrócił także uwagę na pozycje dotyczące zadania Centrum Archeologiczne Rydno. Na wydatki z tym związane składały się kwoty 146 370,00 zł w 2013 roku, 18 450,00 zł w 2014 roku oraz zakup działki o powierzchni 2,724 ha w 2011 roku za kwotę 250 600,00 zł. Z informacji przedstawionej przez Starostę Skarżyskiego wynika, iż w dniu 30 września 2013 roku Powiat Skarżyski złożył wniosek o dofinansowanie zadania pod nazwą „Centrum Archeologiczne Rydno” do Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego do Programu „Konserwacja i rewitalizacja dziedzictwa kulturowego” w ramach Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014. Z przedstawionej w piśmie odpowiedzi nie wynika, wprost, iż zakup przedmiotowej działki był niezbędny na etapie składania wniosku do MKiDN. Sam projekt zakładał wykonanie ścieżki kulturalno-edukacyjnej oraz części wystawienniczo- konferencyjnej, pracowni konserwatorskich oraz magazynów zbiorów archeologicznych. Montaż finansowy projektu zakładał: Całkowite koszty kwalifikowane 19 998 486 zł, kwota wnioskowana 16 998 713 zł (85%) oraz wkład własny 2 999 773 zł (15%). Przy czym zakup działki nie stanowi kosztu kwalifikowanego. Wniosek Powiatu został odrzucony na etapie oceny merytoryczno-technicznej. Biorąc pod uwagę zakres zadania „Centrum Archeologiczne Rydno” jak również instytucję finansującą i zakres programu, do którego została złożona aplikacja, można sądzić, iż projekt ten został źle zaadresowany do instytucji finansującej. Obecnie Powiat jest w posiadaniu gotowej dokumentacji i pozwolenia na budowę na realizację Centrum, ale brak możliwości jego

sfinansowania sprawia, iż zakupiona działka służy tylko raz w roku do przeprowadzenia Pikniku Archeologicznego przez Stowarzyszenie „PraOsada Rydno”.

Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej zwrócił również uwagę na zakup aparatu fotograficznego typu lustrzanka (Canon EOS 5D Mark III) za kwotę 14 499,00 zł, którego koszt wraz z akcesoriami wyniósł 15 443,00 zł. Wydatek wyszczególniony został w zestawieniu wydatków inwestycyjnych Starostwa Powiatowego powyżej 5 tys zł. W świetle przedstawionych dokumentów zakupu dokonano bez uprzedniego rozpoznania cenowego dla potrzeb Zespołu ds. Promocji. Z udzielonej informacji przez pracownika Starostwa, pana Bartosika wynika, iż aparat wykorzystywano głównie do produkcji filmów z imprez i uroczystości powiatowych przez zespół promocji Starostwa. Biorąc pod uwagę ceny rynkowe aparatów cyfrowych średniej klasy, które mogłyby zaspokoić potrzeby Powiatu w tym zakresie, zakup przedmiotowego aparatu w tej cenie należy uznać za nieuzasadniony.

Na tym protokół zakończono.

Zespół Kontrolny Komisji Rewizyjnej

Grzegorz Małkus – Przewodniczący Zespołu *Grzegorz Małkus*

Małgorzata Kwiatkowska *Małgorzata Kwiatkowska*

Monika Mianowska *Monika Mianowska*

Nie ma uwag do protokołu

**PRZEWODNICZĄCY
ZARZĄD POWIATU**

Jerzy Żmijewski

Skarżysko-Kamienna, dn. 17.03.2015r.

BR.KR.0012.01.2015

**Pan
Jerzy Żmijewski
Przewodniczący Zarządu Powiatu**

Komisja Rewizyjna na posiedzeniu w dniu 17 marca 2015 roku, po przeprowadzonej kontroli Zarządu Powiatu Skarżyskiego, przyjęła następujące wnioski:

1. Politykę kadrową prowadzić w oparciu o faktyczne potrzeby Powiatu w realizacji zadań ustawowych z pomocą administracji Starostwa Powiatowego przy zachowaniu racjonalnego obciążenia pracą oraz ekonomicznego i adekwatnego wynagradzania.
2. Należy doprowadzić faktyczny stan zatrudnienia do stanu zgodnego w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego.
3. Dbać, aby urlopy pracownicze były wykorzystywane terminowo i zgodnie z przepisami Kodeksu Pracy, a nagrody uznaniowe były przyznawane na podstawie Regulaminu Wynagradzania i Premiowania.
4. Zawieranie umów zleceń oraz umów o dzieło, należy poddawać dogłębnej analizie pod względem zasadności jak również zgodności z potrzebami Powiatu.
5. Wszelkie zakupy majątkowe na rzecz Starostwa Powiatowego należy dokonywać w oparciu o rzeczywiste potrzeby Powiatu wynikające z realizacji zadań ustawowych.

**Przewodniczący
Komisji Rewizyjnej
Grzegorz Małkus**

Stefan 17.03.2015


OZ.0003.3.2015

**Pan
Grzegorz Malkus
Przewodniczący
Komisji Rewizyjnej**

W związku z zakończoną kontrolą Zarządu Powiatu Skarżyskiego przeprowadzoną przez Komisję Rewizyjną w zakresie stanu zatrudnienia Starostwa Powiatowego w latach 2010 – 2014 i realizacji wybranych zadań inwestycyjnych oraz przyjętymi przez Komisję wnioskami pokontrolnymi, pragnę poinformować o podjętych przez Zarząd Powiatu działaniach.

1. W dniu 22 stycznia 2015 r. Rada Powiatu Skarżyskiego przyjęła Uchwałę Nr 30/IV/2015 w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej. Przy tworzeniu nowego regulaminu wzięto pod uwagę wyniki audytów wewnętrznych oraz wskazań wynikających z efektów racjonalizacji pracy poszczególnych komórek organizacyjnych. Nowy regulamin pozwoli na wprowadzenie nowego modelu zarządzania, właściwego do faktycznej rangi urzędu, w szczególności poprzez zwiększenie odpowiedzialności Naczelników wydziałów za wykonywanie zadań ich komórek organizacyjnych, co skutkować będzie zmianą obsady kadrowej w wydziałach, przy jednoczesnym dążeniu do zmniejszenia zatrudnienia w starostwie.
Polityka kadrowa prowadzona będzie w oparciu o faktyczne potrzeby powiatu, w zakresie realizacji zadań ustawowych, przy zachowaniu racjonalnego obciążenia pracą oraz ekonomicznego i adekwatnego wynagradzania. Zmiany w tym zakresie są prowadzone sukcesywnie.
2. 29 stycznia 2015 r. zostało wydane Zarządzenie Nr 6/2015 Starosty Skarżyskiego w sprawie ustalenia wewnętrznej struktury komórek organizacyjnych Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej, w którym określono etatyzację w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Obecnie struktura organizacyjna

STAROSTWA
POWIATOWEGO
W SKARŻYSKU-KAMIENNEJ

poszczególnych komórek jest dostosowywana do ilości wyznaczonych w zarządzeniu etatów. Liczymy na to, że do końca III kwartału (ze względu na konieczność zawierania umów o pracę na 3 miesiące z osobami przyjętymi na staż oraz przebywaniem na zwolnieniach lekarskich pracowników starostwa, którym przygotowane zostały wypowiedzenia umów o pracę) struktura w urzędzie zostanie uporządkowana, zgodnie z przyjętymi zasadami.

3. Informuję, że zgodnie z art.168 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. –Kodeks pracy (Dz.U. 2014 r. poz.1502) będę bezwzględnie przestrzegał zasad udzielania zaległego urlopu przed dniem 30 września danego roku kalendarzowego, zaś zgodnie z art. 162 w/w ustawy urlopy udzielane będą w taki sposób, aby przynajmniej jedna z części obejmowała kolejne 14 dni kalendarzowe.

Nagrody uznaniowe będą zaś udzielane zgodnie z obowiązującym w Starostwie Zarządzeniem Nr 38/2009 z dn. 2 września 2009 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Skarżysku-Kamiennej za szczególne osiągnięcia w pracy.

4. Zawierane umowy o dzieło oraz umowy zlecenia będą poddawane dogłębnej analizie, zarówno pod względem zasadności jak i zgodności z potrzebami powiatu.
5. Zarząd Powiatu tej kadencji dokonuje zakupów majątkowych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi w oparciu o zasadę gospodarności i celowości. Realizując w tym zakresie zasady kontroli zarządczej, do której zobligowani są wszyscy pracownicy starostwa, wszelkie działania w zakresie dokonywania wydatkowania środków publicznych, mają na celu realizację ustalonych celów i zadań.

STAROSTA

Jerzy Zimjowski