



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Katowice, dnia 11 kwietnia 2011 r.

**Pan
Czesław Głuza
Starosta Cieszyński**

LKA-4100-02-06/2011/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 Katowicach przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Cieszynie, zwanym dalej Starostwem, powiązań budżetu jednostki samorządu terytorialnego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli, podpisanym w dniu 30 marca 2011 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 zakresie spraw objętych kontrolą.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące oceny częściowe i ustalenia kontroli:

1. Powiat w 2010 r. zrealizował dochody z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej i innych zleconych ustawami w kwocie 3.980,1 tys. zł. Do dysponenta budżetu państwa przekazano 3.006,3 tys. zł (co stanowiło 210% planu²).

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

² Wzrost dochodów wynikał przede wszystkim z powodu sprzedaży nieruchomości Skarbu państwa, dla których zakończono postępowania przed końcem 2010 r. Dochody w rozdziale 70005 §0870 planowano odprowadzić w kwocie 150 tys. zł, a odprowadzono w kwocie 1.564,3 tys. zł.

- 1.1 Plany finansowe zawierające kwoty dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej opracowano, zgodnie z art. 249 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.
- 1.2. Pobrane dochody budżetu państwa przekazano na rachunek Wojewody Śląskiego w terminach, o których mowa w art. 255 ustawy o finansach publicznych, za wyjątkiem dwóch przypadków. I tak:
- dochód budżetu państwa w kwocie 580,34 zł, który wpłynął do Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w dniu 9 lipca 2010 r., na rachunek Powiatu wpłynął 13 lipca 2010 r., a do Wojewody Śląskiego odprowadzono go 22 lipca 2010 r., 7 dni po terminie,
 - dochód budżetu państwa w kwocie 8,80 zł, który wpłynął do Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Cieszynie w dniu 14 stycznia 2010 r., na rachunek Powiatu wpłynął 21 stycznia 2010 r., a do Wojewody Śląskiego 12 lutego 2010 r., 18 dni po terminie na jego odprowadzenie.

Ww. opóźnienia wyjaśniono niewystarczającym opisem w poleceniach przelewu, sporządzonych przez ww. jednostki, co uniemożliwiło pracownikom Starostwa odpowiedzialnym za odprowadzanie dochodów identyfikację rodzaju dochodu oraz okresu, którego dotyczył.

Zgodnie z art. 255 ustawy o finansach publicznych, za terminowe odprowadzanie dochodów budżetu państwa odpowiedzialny był Zarząd Powiatu. W Starostwie za terminowe przekazywanie dochodów budżetu państwa na rachunek urzędu wojewódzkiego odpowiadały: Magdalena Kowalska - podinspektor Wydziału Finansowego (wg zakresu czynności z 12 kwietnia 2010 r.) oraz Karina Kominek - inspektor Wydziału Finansowego (wg zakresu czynności z 14 września 2006 r.).

- 1.3. Sporządzone w Starostwie sprawozdania jednostkowe Rb-27ZZ⁴ za II i IV kwartał 2010 r., objęte kontrolą NIK, zawierały prawidłowe dane i zgodne z ewidencją finansowo-księgową, za wyjątkiem kwot należności pozostałych do zapłaty w rozdziale 70005 §§ 0750 i 0910, które były wyższe, niż wynikające z ewidencji finansowo-księgowej Starostwa⁵. W ewidencji tej nie uwzględniono bowiem zaległości z tytułu najmu mieszkań, stanowiących własność Skarbu Państwa, których ewidencją zajmował

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm. – zwana dalej ustawą o finansach publicznych.

⁴ Sprawozdania z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

⁵ Za II kwartał o: 6.147,25 (paragraf 0750) i 347,94 (paragraf 0910) oraz za IV kwartał 3.045,39 (paragraf 0750) i 746,13 (paragraf 0910)

się na, podstawie umowy, podmiot zewnętrzny. Podmiot ten na potrzeby sprawozdań kwartalnych Rb-27ZZ wystawiał noty, a dane z not, bez ich zaksięgowania w ewidencji Starostwa, uwzględniano bezpośrednio w sprawozdaniach w pozycji należności pozostałe do zapłaty. Skarbnik Powiatu wyjaśniając przyczyny nieujmowania w księgach rachunkowych Starostwa kwot przedmiotowych zaległości stwierdził, że taka była dotychczas praktyka lecz po ponownej analizie uznał, iż od stycznia 2011 r. będą one ewidencjonowane w księgach rachunkowych Starostwa.

- 1.4. Na podstawie analizy zadłużenia 30 dłużników, objętych badaniem⁶, zalegających z zapłatą należności budżetu państwa ustalono, że w 2010 r., wobec wszystkich objętych badaniem podmiotów, prowadzono działania windykacyjne oraz nie dopuszczono do przedawnienia należnych budżetowi dochodów.
- 1.5. Rada Powiatu określiła szczegółowe zasady umarzania i udzielania ulg w spłacie wierzytelności, do których nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r.⁷ Ordynacja podatkowa, zgodnie z art. 59 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W 2010 r. nie dokonywano umorzeń, zaniechania poboru należności budżetu państwa oraz należności przypadających Powiatowi w związku z realizacją dochodów budżetu państwa. Tylko w jednym przypadku dokonano rozłożenia na raty płatności w kwocie 215,86 zł⁸. NIK negatywnie ocenia te działania, ponieważ rozłożenia na raty dokonał Starosta Powiatu, a zgodnie z art. 59 ust. 4 ustawy o finansach publicznych uprawnienia w tym zakresie przysługiwały Zarządowi Powiatu⁹.
2. Otrzymane dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wykorzystano w 99,5 %¹⁰. Prawidłowo wykorzystano dotację celową z budżetu państwa na opłacenie składek na ubezpieczenia zdrowotne dla bezrobotnych nie pobierających

⁶ Analizie szczegółowej poddano postępowania windykacyjne podejmowane w Starostwie wobec 30 dłużników, których zaległości wykazane na koniec 2010 r. były dłuższe niż 3 miesiące, na łączną wartość 1.286.613 zł, co stanowiło 72,34% wartości zadłużenia na dzień 31.12.2010 r.

⁷ Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz 60 ze zm

⁸ Wg pisma z 12 maja 2010 r. należności na dzień zakończenia kontroli w dalszym ciągu nie zostały zapłacone

⁹ Przedłożona w trakcie kontroli Uchwała Nr XXI/192/08 Rady Powiatu Cieszyńskiego z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie *szczególých zasad umarzania wierzytelności Powiatu Cieszyńskiego oraz jednostek organizacyjnych z tytułu należności pieniężnych, do których nie stosuje się przepisów ustawy Ordynacja podatkowa oraz udzielania ulg w spłacie tych należności, a także wskazania organów do tego uprawnionych* umożliwiała udzielanie ulg w spłacie wierzytelności (w tym rozłożenia na raty) przez Starostę Powiatu do kwoty 3.000, lecz tylko w zakresie wierzytelności Powiatu Cieszyńskiego – nie dotyczyła zobowiązań wobec budżetu państwa.

¹⁰ Otrzymano 14.196.167 zł, wykorzystano 14.126.364,01 zł, zwrócono 69.802,99 zł

zasiłku lub stypendium, co ustalono w trakcie kontroli NIK w Powiatowym Urzędzie Pracy w Cieszynie¹¹.

3. Przyznane z budżetu państwa dotacje na dofinansowanie zadań własnych Powiatu, związanych z usuwaniem skutków powodzi w 2010 r., wyniosły 2.000 tys. zł, z czego wykorzystano 1.999,9 tys. zł. W wyniku badania tej dotacji stwierdzono m.in.:
 - 3.1 Dotację celową, udzieloną przez Wojewodę Śląskiego na podstawie umowy z dnia 15 grudnia 2010 r. w wys. 100 tys. zł, wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na zabezpieczenie osuwiska powstałego na skutek ulewnych deszczy w rejonie drogi powiatowej ul. Błogocka w Cieszynie.
 - 3.2 NIK stwierdziła nieprawidłowości przy wykorzystaniu i rozliczeniu dotacji celowej na usuwanie skutków powodzi w 2010 r. na drogach powiatowych, na podstawie umowy zawartej pomiędzy Powiatem i Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji. Rozliczenie dotacji w wys. 1.800 tys. zł, wykorzystanej w kwocie 1.799,9 tys. zł, przekazano w dniu 13 stycznia 2011 r. (data nadania w placówce pocztowej), 9 dni po terminie, który zgodnie z § 8 umowy z dnia 9 listopada 2010 r. upływał 4 stycznia 2011 r.¹². Rozliczenie dotacji, przygotowane w Powiatowym Zarządzie Dróg publicznych w Cieszynie, podpisali: Czesław Gluza - Starosta, Jerzy Pilch - Wicestarosta oraz Aleksy Swoboda – Skarbnik Powiatu.

Powyższe nieprawidłowości przedstawiono w protokole i wystąpieniu pokontrolnym z kontroli przeprowadzonej przez NIK w Powiatowym Zarządzie Dróg Publicznych w Cieszynie¹³, gdzie realizowano zadanie (m.in. przeprowadzono postępowanie o zamówienie publiczne, dokonano wyboru wykonawcy oraz rozliczano wykorzystanie środków z dotacji. W trakcie kontroli w PZDP stwierdzono m. in., że:

- w trakcie realizacji robót dokonywano zmian, w zakresie rodzajów i ilości realizowanych robót (względem kosztorysów inwestorskich i ofertowych), bez sporządzania jakiegokolwiek dokumentacji z tych zmian,
- akceptowano protokoły odbioru robót, obmiary robót i kosztorysy powykonawcze w zakresie remontu poboczy i rowów bez wskazania dokładnego miejsca wykonywania tych robót (podawano tylko nr i przebieg drogi – nazwy miejscowości przez które przebiega droga), a w dokumentacji odbioru wykonanych robót

¹¹ Kontrolę prowadzono w dniach od 31 stycznia do 28 lutego 2011 r.

¹² Wg umowy rozliczenie należało przekazać w terminie do 7 dni od daty otrzymania dotacji. Dotację otrzymano 28 grudnia 2010 r.

¹³ Przeprowadzonej w dniach od 26 stycznia do 4 marca 2011 r.

stwierdzono przypadki potwierdzania danych niezgodnych ze stanem faktycznym wynikającym m. in. ze zmian w ilości i zakresach wykonanych robót w trakcie ich realizacji (nie dokumentowano potrzeb i zakresu tych zmian),

- w rozliczeniu do MSWiA przedłożono dokumentację potwierdzającą wykonanie niektórych robót, których faktycznie nie zrealizowano, bądź wykonano w ilościach innych niż wykazane w tej dokumentacji.

Zdaniem NIK, nadzór nad PZDP w zakresie realizacji ww. zadania nie był wystarczający. Za nadzór odpowiedzialny był członek Zarządu ds. Dróg i Inwestycji, który merytorycznie koordynował i nadzorował zadania prowadzone przez PZDP.

4. W wyniku analizy 10 projektów, współfinansowanych ze środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego (5 projektów) oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki¹⁴ (5 projektów) ustalono, że w 2010 r. zadania realizowano zgodnie z aktualizowanymi harmonogramami rzeczowo-finansowymi, a wydatki dokumentowano. W 2010 r. do Instytucji Zarządzającej składano wnioski o płatność zaliczkową lub pośrednią, które weryfikowano pozytywnie, a płatności na rzecz Powiatu przekazywano w wysokościach wnioskowanych.

Na podstawie szczegółowej analizy wydatków poniesionych w 2010 r., w kwocie 5.353,9 tys. zł (wszystkie wydatki poniesione w 2010 r.), w ramach realizacji projektu „Przebudowa drogi powiatowej Golezów-Hermanice-Ustroń” ustalono, że wydatki, uznane za kwalifikowane, spełniały warunki określone w „Wytocznych w sprawie kwalifikowalności wydatków w RPO WSL” i umowie na dofinansowanie przedmiotowego projektu ze środków unijnych. Wydatki te udokumentowano fakturami oraz nie finansowano ich w ramach innych projektów, bądź ze środków dotacji budżetu państwa. Wszystkie wydatki ujęto w księgach rachunkowych na wyodrębnionych kontach, utworzonych dla potrzeb realizacji ww. projektu.

5. W wyniku analizy 6 postępowań o zamówienie publiczne, w tym jednego realizowanego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Cieszynie¹⁵, trzech prowadzonych w Powiatowym Zarządzie Dróg Publicznych w Cieszynie¹⁶ oraz dwóch prowadzonych

¹⁴ Badanie przeprowadzono w czasie kontroli w Powiatowym Urzędzie Pracy w Cieszynie.

¹⁵ Postępowanie o udzieleniu zamówienia na usługę drukowania i dostawy materiałów promocyjno-informacyjnych według projektów graficznych przygotowanych przez zamawiającego – w ramach projektu „Centrum Partnerstwa Lokalnego” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

¹⁶ Postępowania o udzieleniu zamówienia na: (1) usuwanie szkód po powodzi w 2010 r. na drogach powiatowych – przetarg nieograniczony, (2) zabezpieczenie osuwiska w rejonie drogi powiatowej ul. Błogocka

w Starostwie¹⁷ stwierdzono, że postępowania prowadzono prawidłowo, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych¹⁸, za wyjątkiem postępowania o udzielenie zamówienia na usuwanie szkód po powodzi w 2010 r. na drogach powiatowych, realizowanego przez Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych w Cieszynie¹⁹.

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

- 1. Terminowe odprowadzanie dochodów budżetu państwa.**
- 2. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad realizacją zadań przez Powiatowy Zarząd Dróg Publicznych.**

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę, w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczyn 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 Katowicach 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

w Cieszynie – zamówienie z wolnej ręki, (3) modernizacja drogi powiatowej ul. Frysztacka w Cieszynie – przetarg nieograniczony.

¹⁷ Dwa postępowania w trybie przetargu nieograniczonego tj. na wybór wykonawcy modernizacji drogi powiatowej Golezów-Ustroń-Hermanice oraz pełnienia funkcji inspektora nadzoru.

¹⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁹ Nieprawidłowości przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora PZDP w Cieszynie.