



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

P/12/001
LKI-4100-02-02/2012

Kielce, dnia kwietnia 2012 r.

**Pan
Andrzej Matynia
Starosta Powiatu Starachowickiego**

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 Kielcach przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Starachowicach (Starostwo) kontrolę powiązań budżetu powiatu starachowickiego z budżetem państwa w 2011 r. w zakresie wybranych dochodów i wydatków.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami, działania Pana Starosty w zakresie objętym kontrolą.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- opracowanie i prawidłowa realizacja planu finansowego zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami;
- terminowe i w należytej wysokości przekazywanie na rachunek Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego (ŚUW) dochodów pobranych w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej;
- zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie dotacji celowych w rozdziałach 70005 – *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* i 71014 – *Opracowania geodezyjne i kartograficzne*, objętych szczegółowym badaniem oraz terminowy zwrot niewykorzystanych środków dotacji do budżetu państwa;
- wykazanie w sprawozdaniach Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami i Rb-50 o dotacjach/wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, danych zgodnych z danymi zawartymi w ewidencji księgowej;
- realizacja projektów unijnych zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym oraz zgodne z wytycznymi Urzędu Marszałkowskiego Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach ponoszenie wydatków kwalifikowalnych na realizację projektów;
- udzielenie pięciu analizowanych zamówień publicznych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 19 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych².

¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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

Zastrzeżenia NIK dotyczą:

- braku w 2011 r. procedur kontroli zarządczej w zakresie windykacji należności;
- podjęcia działań windykacyjnych w stosunku do 12 dłużników zalegających z opłatami za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa ze zwłoką wynoszącą od 2 do 12 miesięcy;
- niepodjęcia działań mających na celu uaktualnienie zapisów w ewidencji księgowej, dotyczących zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, których skuteczna egzekucja nie jest już możliwa;
- błędnego wyliczenia opłat abonamentowych za odbiorniki radiowe i telewizyjne oraz nieopłacenie abonamentu za odbiornik radiowy w samochodzie służbowym.

1. Zarządzeniem z dnia 5 września 2011 r. Pan Starosta (wcześniej uchwała Zarządu Powiatu Starachowickiego z dnia 12 kwietnia 2011 r.) ustalił procedury kontroli zarządczej w Starostwie oraz zasady koordynacji kontroli zarządczej w jednostkach organizacyjnych powiatu starachowickiego.

Uwagi NIK dotyczą braku w ww. zarządzeniu określenia procedur kontroli zarządczej dotyczących windykacji należności (uregulowania w tym zakresie wprowadzone zostały dopiero 22 marca 2012 r. w trakcie kontroli NIK).

Brak procedur określających m.in. sposób, terminy oraz nadzór i odpowiedzialność nad poszczególnymi etapami procesu związanego z windykacją należności utrudniał, zdaniem NIK, właściwą i skuteczną egzekucję zaległych wierzytelności.

2. Starostwo opracowało, w terminie 21 dni od dnia uchwalenia uchwały budżetowej, plan finansowy na 2011 r. zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, tj. zgodnie z art. 249 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³. Jako podstawę dla opracowania planu zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami przyjęto kwoty dochodów oraz dotacji na finansowanie tych zadań wynikające z informacji przekazanej przez wojewodę świętokrzyskiego.

Planowane na 2011 r. dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w kwocie 1.400 tys. zł zrealizowano w wysokości 3.080 tys. zł (220% planu). Dochody zaplanowane w rozdziale 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami*, jako wpływy z tytułu odpłatnego udostępniania i sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa zostały wykonane w wysokości 3.060 tys. zł. Ponadto uzyskano nieplanowane dochody w rozdziałach 71013 *Prace geodezyjne i kartograficzne*, 71014 *Opracowania geodezyjne i kartograficzne* i 71015 *Nadzór budowlany* w łącznej kwocie 17,6 tys. zł z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych oraz w rozdziale 75411 *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej* w kwocie 2,5 tys. zł jako wpływy z różnych opłat.

Znaczne przekroczenie planowanych dochodów w rozdziale 70005 spowodowane było wzrostem opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów Skarbu Państwa, co w porównaniu do 2010 r. zwiększyło wpływy z tego tytułu o 156,7% oraz niezaplanowanymi przekształceniami prawa wieczystego użytkowania w prawo własności, z których uzyskano 757,5 tys. zł.

Analiza terminowości przekazywania przez Starostwo zrealizowanych dochodów należnych budżetowi państwa z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami przeprowadzona w zakresie dochodów zrealizowanych w miesiącach: marzec, kwiecień, lipiec, listopad i grudzień 2011 r. wykazała, że dochody odprowadzone były na rachunek ŚUW w terminach zgodnych z wymogami określonymi w art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Badanie 36 dowodów (po jednym z każdego miesiąca 2011 r., odrębnie dla każdego z trzech realizowanych zadań zleconych) wykazało, że Starostwo zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁴ oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵, pobierało w odpowiedniej wielkości dochody należne powiatowi starachowickiemu.

Na koniec 2011 r. zaległości w dochodach związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami wynosiły 1.459,5 tys. zł. Największe zaległości wystąpiły w rozdziale 70005 (1.372,4 zł) i dotyczyły opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa.

³ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

Badanie 30 wybranych spraw wykazało, że w ewidencji księgowej znajdowało się 11 podmiotów (w większości już nieistniejących), których zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa wynosiły łącznie 319.380,51 zł. Z ustaleń kontroli wynika, że obecnie nie ma możliwości prawnych dochodzenia tych zaległości. W związku z powyższym księgi rachunkowe, w których te zaległości były wykazane przez Starostwo nie odzwierciedlają stanu faktycznego. Starostwo nie podejmowało skutecznych działań aktualizujących wartość należności, wynikających z przepisów art. 35b ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶.

Analiza terminowości podejmowanych działań windykacyjnych wykazała, że w 12 sprawach działania windykacyjne (wnioski o wszczęcie egzekucji oraz w jednym przypadku – wniosek o nadanie klauzuli wykonalności dla nakazu zapłaty) podejmowane były ze zwłoką wynoszącą od dwóch do 12 miesięcy.

Starostwo nie korzystało z możliwości egzekucji należności przeterminowanych z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, w formie zabezpieczenia wpisem hipotecznym obciążającym daną nieruchomość.

Odpowiedzialność za powyższe ponoszą pracownicy Zespołu Radców Prawnych oraz pracownicy wydziałów merytorycznych (Wydziału Finansowego i Wydziału Geodezji Ochrony Środowiska i Rolnictwa), które winny współpracować w procesie windykacji należności.

Brak procedur kontroli zarządczej w zakresie windykacji należności był powodem m.in. nieustalenia konkretnych osób odpowiedzialnych za opisane wyżej zaniechania.

3. Planowane na 2011 r. dotacje na finansowanie 11 zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami realizowanych przez powiat starachowicki w kwocie 9.554,9 tys. zł, zostały zrealizowane w wysokości 9.547,8 tys. zł (99,9%).

Analiza wykorzystania dotacji celowych i wykonania zadań przeprowadzona w rozdziałach: 70005 *Gospodarka gruntami i nieruchomościami* i 71014 *Opracowania geodezyjne i kartograficzne* wykazała, że przyznane na ten cel środki w łącznej kwocie 152 tys. zł zostały wykorzystane w wysokości 146,8 tys. zł (96,6%), zgodnie z ich przeznaczeniem. Ze względu na późne otrzymanie części dotacji i brak możliwości zlecenia w trybie zamówień publicznych wycen nieruchomości Skarbu Państwa, nie wykorzystano kwoty 5,2 tys. zł, która została zwrócona do budżetu państwa w dniu 17 stycznia 2012 r., tj. w terminie określonym w art. 168 ust. 6 ustawy o finansach publicznych.

4. Dane wykazane w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27 ZZ za I i IV kwartał 2011 r. sporządzonym przez Starostwo były zgodne z danymi w ewidencji księgowej. Kwoty wydatków ujęte w ewidencji księgowej w badanych ww. rozdziałach: 70005 i 71014 były zgodne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu Rb-50 za IV kwartał 2011 r.

5. Powiat starachowicki był bezpośrednim beneficjentem czterech projektów realizowanych w latach 2008-2011 z udziałem środków unijnych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Świętokrzyskiego. Trzy projekty dotyczyły przebudowy bądź rozbudowy dróg powiatowych, a jeden – promocji regionu. Łączna kwota wydatkowana na powyższe projekty wynosiła 18.497,3 tys. zł, z czego w 2011 r. wydatkowano kwotę 8.904,4 tys. zł. Wszystkie projekty realizowane były zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi określonymi w umowach o dofinansowanie.

Szczegółowa analiza 20 wybranych wydatków poniesionych w 2011 r. na projekt pn. „Nad Czarną i Kamienną – nieodkryte piękno północnej części województwa świętokrzyskiego”, na łączną kwotę 807,8 tys. zł, wykazała, że zostały one wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, terminowo rozliczone oraz spełniały warunki kwalifikowalności.

6. W trakcie kontroli zbadano dokumentację pięciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonych w 2011 r., w trybie przetargu nieograniczonego, na łączną kwotę 10.138,3 tys. zł brutto, dotyczących: *przeprowadzenia kampanii promocyjnej w prasie o zasięgu ogólnopolskim w ramach projektu Nad Czarną i Kamienną – nieodkryte piękno północnej części województwa świętokrzyskiego, organizacji plenerowej kulturalnej imprezy estradowej wraz z akcją promocyjną związaną z zakończeniem projektu pn.: Nad Czarną i Kamienną (...), rozbudowy głównego układu komunikacyjnego dróg powiatowych na terenie miasta*

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Starachowice, wykonania termomodernizacji budynków Zespół Szkół Zawodowych Nr 2 i I Liceum Ogólnokształcące w Starachowicach oraz przebudowy dróg powiatowych nr 0613 T i nr 0628 T. Postępowania te przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych. Zrealizowane przez wykonawców zamówienia były zgodne z podpisanymi umowami i specyfikacjami istotnych warunków zamówienia.

Zdaniem NIK, w ramach prowadzonego postępowania przetargowego, którego przedmiotem było zlecenie zorganizowania plenerowej imprezy estradowej, jednemu z oferentów uczestniczących w postępowaniu wyznaczono zbyt krótki czas (64 minuty) na złożenie wyjaśnień w sprawie rażąco niskiej ceny, jaką zaproponował w swojej ofercie. W ocenie NIK, nie został wprowadznie naruszony art. 90 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, który nie precyzuje, jaki termin należy wskazać, jednakże wyznaczenie tak krótkiego czasu na złożenie wyjaśnień, może uzasadniać podejrzenie braku bezstronności zamawiającego w powyższym postępowaniu. W przypadku powyższego postępowania oferent spóźnił się o 12 minut ze złożeniem wyjaśnień i było to jedną z przyczyn odrzucenia jego oferty.

7. Kontrola dokonywania opłat abonamentowych za odbiorniki radiowe i telewizyjne wykazała, że na stanie inwentarzowym Starostwa znajdowało się pięć odbiorników radiowych oraz dwa odbiorniki telewizyjne. Ponadto dwa samochody służbowe wyposażone były w odbiorniki radiowe, z tym, że w jednym z nich odbiornik radiowy był niesprawny (uniemożliwiający natychmiastowy odbiór programu).

Za odbiorniki radiowe znajdujące się w samochodach Starostwo nie ponosiło opłat abonamentowych, natomiast za pozostałe odbiorniki radiowe i telewizyjne w dniu 13 stycznia 2011 r. dokonano opłaty „z góry” za cały 2011 r. w kwocie 482,05 zł, tj. w kwocie niższej niż należna (552,85 zł) o 70.80 zł.

Powyższe ustalenia wskazują, że naruszone zostały przepisy ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych⁷ w zakresie ponoszenia opłat za wszystkie odbiorniki radiowe (w tym również znajdujące się w pojazdach samochodowych) oraz przepisy rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie określenia wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczenie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc 2011 r.⁸

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

- 1) podjęcie działań mających na celu uaktualnienie zapisów w ewidencji księgowej, dotyczących zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów Skarbu Państwa, których skuteczna egzekucja nie jest już możliwa;
- 2) prowadzenie skutecznych i bez zbędnej zwłoki działań windykacyjnych, w zakresie zaległości z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa;
- 3) podjęcie działań w celu wywiązania się z obowiązku wynikającego z ustawy o opłatach abonamentowych.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 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.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach 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.

⁷ Dz. U. Nr 85, poz. 728 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 86, poz. 558.