



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu**

Poznań, dnia 6 kwietnia 2011 r.

**Pan
Michał Piechocki
Starosta Wągrowiecki**

LPO-4100-03-02/2011
P/10/007

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 Poznaniu przeprowadziła kontrolę w Starostwie Powiatowym w Wągrowcu (Starostwo), w ramach tematu „Powiązania budżetu jednostek 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 29 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 kontrolowanym zakresie. Negatywnie NIK ocenia natomiast funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

1. NIK negatywnie ocenia skuteczność funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Zastrzeżenia NIK dotyczą niewywiązania się przez Pana Starostę, w okresie objętym kontrolą, z obowiązku określonego w art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² dotyczącego zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, uwzględniającej standardy określone w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.³ Podkreślić należy, że uregulowaniami wewnętrznymi podjętymi w lutym 2011 r. wprowadzone zostały procedury kontroli zarządczej.

Do czasu zakończenia kontroli NIK, w Starostwie obowiązywały uregulowania wewnętrzne wydane na podstawie ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach

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

² Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84

publicznych⁴. NIK zwraca uwagę, że również nie zostały zaktualizowane procedury dotyczące wydatków strukturalnych dokonywanych w Starostwie jak i zasady (polityka) rachunkowości. W Starostwie brak było procedur w zakresie pobierania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, jak również w zakresie wykorzystania otrzymanych dotacji.

Nie zostały ustalone szczegółowe zasady i procedury odnośnie windykacji należności Skarbu Państwa, określające m.in. terminy i sposoby windykacji; wystawiania wezwań i upomnień do zapłaty; wystawiania tytułów wykonawczych czy kierowania spraw na drogę sądową. NIK zwraca uwagę, że w 2009 r. audytor wewnętrzny wskazał na konieczność wprowadzenia takich uregulowań wewnętrznych.

Podkreślić należy, że w ramach realizacji wniosków pokontrolnych, po kontroli NIK przeprowadzonej w 2008 r. w ramach tematu powiązań budżetu Powiatu Wągrowieckiego z budżetem państwa w 2007 r., w Starostwie zostały podjęte działania organizacyjne dotyczące usprawnienia windykacji. W ocenie NIK nie były one jednak wystarczająco skuteczne.

Zdaniem NIK, nieskuteczny system kontroli wewnętrznej miał wpływ na opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości i uchybienia w zakresie pobierania, ewidencjonowania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Nadmienić należy, że bieżące kontrole wewnętrzne jak również zadania audytowe zrealizowane w 2010 r. nie obejmowały zakresu przedmiotowego niniejszej kontroli NIK.

2. NIK nie wnosi uwag do opracowania planu finansowego, obejmującego kwoty dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, określone w informacjach dysponentów części budżetowych, w wymaganej szczegółowości, z podziałem na dochody należne budżetowi państwa i dochody podlegające przekazaniu na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Zastrzeżenia NIK dotyczą prawidłowości pobierania, ewidencjonowania i odprowadzania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, stanowiących dochody budżetu państwa, a także rzetelności sporządzania sprawozdań budżetowych.

Kwota pozyskanych w 2010 r. dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami wyniosła 616.231 zł (tj. 103% planu).

NIK zwraca uwagę na niesporządzenie przez Starostwo (jednostka bezpośrednio realizująca zadanie) kwartalnych sprawozdań jednostkowych Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Dochody podlegające wykazaniu w sprawozdaniu wyniosły 615.952 zł. Z kolei, sprawozdania zbiorcze Rb-27ZZ Powiatu Wągrowieckiego (organ j.s.t.), zostały sporządzone na podstawie danych o wpływach dochodów na wydzielony rachunek bankowy, podczas gdy stosownie do dyspozycji § 6 ust. 2 załącznika nr 39 rozporządzenia

⁴ Dz. U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁵ sporządzane są na podstawie sprawozdań jednostkowych. Ponadto, sprawozdanie zbiorcze za I kwartał 2010 r. zostało sporządzone przed wpływem do Starostwa sprawozdania jednostkowego Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej (KPPSP). Nadmienić należy, że sprawozdanie z wykonania planu dochodów (55,39 zł), jednostka ta sporządziła z opóźnieniem wynoszącym 4 dni w stosunku do terminu określonego w załączniku nr 44 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. NIK zwraca uwagę, że niesporządzenie lub nieprzekazanie w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 18 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.⁶

Ponadto, dane wykazane w kolumnie „dochody przekazane” w sprawozdaniu jednostkowym KPPSP Rb-27ZZ za IV kwartał nie odzwierciedlały danych o przekazaniu dochodów na rachunek bieżący Powiatu Wągrowieckiego. W sprawozdaniu wykazana została bowiem kwota 278,84 zł odprowadzona na wyodrębniony rachunek Starostwa pn. „Skarb Państwa”, zamiast na rachunek bieżący Powiatu Wągrowieckiego (§ 6 ust. 1 pkt 4 załącznika nr 39 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz § 8 ust. 1 rozporządzenia 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 zadań⁷). Również kwota 466.090,20 zł dochodów zrealizowanych przez Starostwo, jako jednostkę bezpośrednio realizującą zadanie, nie została przekazana na rachunek bieżący powiatu, lecz przekazano ją bezpośrednio na rachunek dysponenta części budżetowej.

Wbrew dyspozycji § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego, Starostwo nieterminowo przekazywało na rachunek podstawowy powiatu dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w łącznej wysokości 118.159,51 zł (w części przysługującej powiatowi). Opóźnienia te wyniosły 1 i 2 dni.

NIK negatywnie ocenia wydanie w 2010 r. 15 zezwoleń na wykreślenie z działu III ksiąg wieczystych ciężarów realnych figurujących w księgach wieczystych, pomimo braku dokumentów potwierdzających spłatę należności. W 2010 r. w Starostwie nie były prowadzone udokumentowane działania w celu ustalenia, czy należność wobec Skarbu Państwa została spłacona lub czy uległa ona przedawnieniu, jak również nie została określona wysokość należności z tytułu spłaty ciężaru realnego, która łącznie stanowiła kwotę 154.045,21 zł. W związku z tym nie została ustalona należność Skarbu Państwa oraz należność przysługująca w 5% jednostce samorządu terytorialnego. NIK zwraca uwagę, że nieustalenie należności Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych nosi znamiona naruszenia dyscypliny finansów

⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103

⁶ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

⁷ Dz. U. Nr 135, poz. 955

publicznych, określone w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

3. NIK ocenia pozytywnie pod względem rzetelności prowadzonych działań skierowanie do dłużników 308 wezwań do zapłaty lub upomnień. W rezultacie tych działań wyegzekwowano 40,1% zaległości, w stosunku do których wysłane zostały wezwania do zapłaty lub upomnienia (246.512,66 zł).

NIK wskazuje jednak na szereg nieprawidłowości i uchybień w zakresie prowadzenia działań windykacyjnych w stosunku do podmiotów zalegających z uiszczaniem należności Powiatu oraz Skarbu Państwa. Szczegółową analizą objęte zostały zaległości 30 dłużników występujące na dzień 31 grudnia 2010 r. w kwocie 183.469,91 zł, co stanowiło 95,6% zaległości ogółem. W stosunku do zaległości powstałych w 2010 r. dotyczących 10 dłużników, obejmujących kwotę 20.123,87 zł (oraz odsetki w kwocie 1.924,70 zł), do dnia zakończenia kontroli NIK, podjęte działania ograniczone zostały jedynie do wysłania wezwań do zapłaty.

Ponadto, w przypadku sprawy dotyczącej jednego dłużnika zalegającego z opłatą melioracyjną, w upomnieniu do zapłaty za lata 2000-2010 podane zostały dni, od których liczone są odsetki, niezgodne z terminem zapłaty określonym we właściwej decyzji. Niewłaściwe naliczenie odsetek i ujęcie ich w takiej kwocie w ewidencji księgowej oraz w upomnieniach do zapłaty spowodowane było nieprawidłowym określeniem terminu zapłaty w wystawianych przez Wydział Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa, nakazach płatniczych. Według stanu na dzień 31 grudnia 2010 r. zaległość dłużnika wyniosła 1.173,84 zł, w tym odsetki 487,20 zł.

Z kolei, w upomnieniach dotyczących zaległości na kwotę 1.642,54 zł wskazano, że termin zapłaty zaległości wynosi 5 dni od dnia doręczenia, podczas gdy przepis §3 rozporządzenia z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸ wskazuje termin do wysłania upomnienia, z zagrożeniem wszczęcia egzekucji po upływie 7 dni od dnia jego doręczenia.

W wyniku szczegółowej analizy dokumentacji dotyczącej postępowań windykacyjnych ustalono, że w Starostwie dopuszczono do przedawnienia zaległości dłużnika z tytułu wieczystego użytkowania gruntów za 2004 r. na łączną kwotę 645,40 zł (w tym należność główna 360 zł). Dopuszczenie do przedawnienia należności Skarbu Państwa nosiło znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych, określonego w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

NIK zwraca również uwagę na opieszałość działań windykacyjnych w stosunku do dłużnika posiadającego zaległość w kwocie 3.075,17 zł (w tym odsetki w kwocie 217,80 zł). Wezwanie do zapłaty z tytułu zaległości za przekształcenie wieczystego użytkowania wystawione zostało dopiero po 79 dniach, a kolejne po 178 dniach po upływie terminu płatności. Z kolei, wobec trzech dłużników posiadających zaległości z tytułu opłat melioracyjnych dopiero po upływie od 91 do 94 dni od odbioru upomnienia do zapłaty wystawione zostały tytuły wykonawcze na łączną kwotę 539,82 zł. Nie zostały również wznowione działania windykacyjne w stosunku do 6 dłużników zalegających łącznie na

⁸ Dz. U. z 2001 r. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

kwotę 75.213,94 zł (w tym należność główna 45.857,54 zł). Działania takie wobec dwóch dłużników posiadających zaległość w łącznej kwocie 27.421,68 zł (w tym należność główna w łącznej wysokości 19.911,88 zł) zostały wznowione, ale ze zwłoką.

W jednym wezwaniu do zapłaty, wystawionym po upływie 56 dni od terminu płatności z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie gruntów oraz w ewidencji księgowej, kwota należności była o 727,95 zł niższa od faktycznie wymagalnej. Dopiero w drugim wezwaniu do zapłaty, które zostało wystawione po upływie 140 dni, na skutek ponownej informacji otrzymanej z wydziału merytorycznego, została podana prawidłowa kwota.

4. NIK nie wnosi zastrzeżeń do wywiązania się z realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Powiat wykorzystał otrzymane dotacje celowe w kwocie 6.544,8 tys. zł (tj. 99,9% planu). NIK pozytywnie ocenia terminowe odprowadzenie niewykorzystanej kwoty dotacji na rachunek budżetu państwa.

Zwrócić należy jednak uwagę na złożenie wniosku do Wojewody Wielkopolskiego o zwiększenie planu dotacji celowej w dziale 700 o środki w wysokości 10.400 zł pochodzące z rezerwy celowej przez osobę nieupoważnioną (zastępcą kierownika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami).

5. NIK pozytywnie ocenia wydatkowanie środków w ramach projektów pn. „Przebudowa 8,7 km drogi Wapno-Damasławek” (4.233.500,84 zł) oraz „Przebudowa ul. Bartodziejskiej w Wągrowcu” (887.727,63 zł) współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Zastrzeżenia NIK dotyczą jednak rozliczeń innych projektów realizowanych przez Starostwo jako beneficjenta. W wyniku weryfikacji przez Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu (WUP) projektu „Kibice EURO 2012: zajęcia sportowo-wychowawcze dla dzieci i młodzieży z terenu Powiatu Wągrowieckiego” (łączna kwota dofinansowania wynosiła 49.837 zł) Starostwo zostało zobowiązane do zwrotu kwoty 112 zł. Rozliczenie to, wraz z odsetkami nastąpiło w dniu 27 stycznia 2011 r., podczas gdy jego termin upłynął w dniu 8 grudnia 2010 r.

Zastrzeżenia NIK dotyczą również niepoinformowania WUP o działaniach podjętych przez Beneficjenta w celu uwzględnienia uwag oraz wykonania zaleceń pokontrolnych, w wyniku kontroli projektu „Multimodalne Centrum Planowania Kariery zawodowej dla młodzieży szkół ponadgimnazjalnych w Powiecie Wągrowieckim” dofinansowanego z funduszy strukturalnych w kwocie 33.541 zł. Obowiązek poinformowania o działaniach podjętych w celu uwzględnienia uwag oraz wykonania zaleceń pokontrolnych upływał po 14 dniach od daty doręczenia pisma WUP z dnia 14 października 2010 r.

6. Na podstawie analizy dokumentacji dwóch postępowań, dofinansowanych z budżetu państwa (tj. „Przebudowa 8,7 km drogi Wapno-Damasławek” oraz „Przebudowa ul. Bartodziejskiej w Wągrowcu”), NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych. Starostwo prawidłowo wywiązało się z wymogów określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Postępowania prowadzone były w sposób gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji i na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty.

NIK zwraca jednak uwagę, że w wybranej przez zamawiającego ofercie dotyczącej przebudowy ul. Bartodziejskiej w Wągrowcu, brak było wskazanych w SIWZ oświadczeń nr 6 i 7 (dotyczących ewentualnych podwykonawców), jednocześnie zamawiający nie wezwał na podstawie art. 26 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ do ich uzupełnienia. Sytuacja ta wynika jednak z faktu, że w SIWZ brak było uszczegółowień dotyczących składania wszystkich wymaganych SIWZ oświadczeń i dokumentów w przypadkach, gdy oferenta one nie dotyczą (wykonawca nie przewidywał posługiwania się podwykonawcami).

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

1. wdrożenie skutecznego systemu kontroli zarządczej,
2. podjęcie działań organizacyjnych zapewniających prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych,
3. prawidłowe ustalanie i pobieranie dochodów z tytułu wykreślenia z działu III księgi wieczystej ciężaru realnego w przypadkach, gdy brak jest dowodu potwierdzającego spłatę należności,
4. zwiększenie nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi Powiatu w celu zapewnienia odprowadzania na rachunek bieżący powiatu dochodów należnych budżetowi oraz terminowego sporządzania sprawozdań jednostek realizujących zadania z zakresu administracji rządowej,
5. wprowadzenie procedur zapewniających prawidłową realizację zadań dotyczących windykacji, pobierania i odprowadzania dochodów i ich ewidencji księgowej, wykorzystania środków z dotacji oraz zapewnienie prawidłowego stosowania tych procedur,
6. dokonanie przeglądu wszystkich spraw dotyczących zaległych należności Skarbu Państwa w celu podjęcia skutecznych działań windykacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Poznaniu, 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, 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 Poznaniu 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.

⁹ j. t. Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.