



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie**

Szczecin, dnia kwietnia 2011 r.

LSZ-4100-02-07/2011
P/10/007

**Pan
Wojciech Wiśniowski
Starosta Powiatu
Sławieńskiego**

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 Szczecinie przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Sławnie (Starostwie) kontrolę wykonania wybranych dochodów i wydatków budżetu Powiatu Sławieńskiego w 2010 r., w zakresie jego powiązań z budżetem państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Starostwa w kontrolowanym zakresie.

1. Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami uzyskane w 2010 r. w wysokości 1.541.162 zł wykonano w kwocie wyższej o 528.162 zł od ustalonego planu. Planowanie dochodów odbywało się na podstawie informacji przekazanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego, zgodnie z przepisami art. 143 i art. 148 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych². Od uzyskanych dochodów potrącano prawidłowo ustalone należności Powiatu.

Przekazywanie dochodów na rachunek bieżący dysponenta części budżetowej odbywało się z naruszeniem terminów określonych w art. 255 ust. 1-3 ufp. Z opóźnieniem wynoszącym od 5 do 9 dni przekazane zostały dochody w łącznej kwocie 2.267,38 zł, uzyskane w 2010 r. w dziale 754 - Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, rozdziale 75411 - Komendy Powiatowe Państwowej Straży Pożarnej oraz dziale 900 - Gospodarka komunalna

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.

² Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm., zwanej dalej „ufp”.

i ochrona środowiska, rozdziale 90095 - Pozostała działalność. W trakcie kontroli NIK od nieterminowo odprowadzonych dochodów zostały naliczone i odprowadzone (15.02.2011 r.) odsetki w kwocie 6,20 zł, którymi obciążono pracownika odpowiedzialnego za odprowadzanie dochodów.

Badanie prawidłowości ustalania, pobierania i ewidencjonowania dochodów budżetu państwa wykazało ponadto, że w Starostwie nie dokonano przypisów należności w dacie ich powstania na kwotę 4.340 zł (dział 900, rozdział 90095), ustalonych przez Starostę: 8.01. i 17.03.2010 r., czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29.09.1994 r. o rachunkowości³. Nieprzypisane należności dotyczyły Agencji Mienia Gminnego i Spaw Publicznych w Postominie (AMGiSP) z tytułu opłat legalizacyjnych ustalonych na podstawie art. 64a ustawy z dnia 18.07.2001 r. Prawo wodne⁴. Ponadto nie zostały naliczone odsetki za 15-dniową zwłokę w uiszczeniu tej opłaty (na kwotę 2.170 zł), czym naruszono § 7 ust. 8 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28.07.2006 r.⁵ Odsetki w kwocie 11,90 zł zostały naliczone i zapłacone przez AMGiSP dopiero 1.03.2011 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

W ocenie NIK powyższe nieprawidłowości były skutkiem niewłaściwej organizacji pracy w Starostwie, tj. nieprzekazaniem przez Wydział Budownictwa, Architektury i Ochrony Środowiska do Wydziału Finansowego informacji o tych należnościach (przekazano je dopiero w lutym 2011 r.) oraz brakiem właściwego nadzoru nad wykonywaniem obowiązków przez pracownika odpowiedzialnego za odprowadzanie dochodów.

Sprawozdania budżetowe z wykonania dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami (Rb-27ZZ) za 4 kwartały 2010 r. (jednostkowe i zbiorcze) były przekazywane przez Starostwo i jednostki organizacyjne Powiatu w terminach określonych w załączniku nr 44 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3.02.2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶.

Dane wykazane w sprawozdaniach jednostkowych Rb-27ZZ Starostwa (jako jednostki budżetowej realizującej zadania) w pozycjach: *należności*, *dochody wykonane* oraz *dochody przekazane* były zgodne z ewidencją (kont: 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych, 222-Rozliczenie dochodów budżetowych oraz 130-Rachunek bieżący jednostki). Natomiast w pozycjach *dochody potrącone przez jednostkę samorządu terytorialnego* sprawozdań jednostkowych za poszczególne kwartały wykazano następujące kwoty: 170.556,40 zł - w spra-

³ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, ze zm.

⁵ w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.).

⁶ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

wozdaniu za I kwartał 2010 r., 289.383,59 zł - za II kwartał 2010 r., 376.976,20 zł - za III kwartał 2010 r., 383.031,26 zł - za IV kwartał 2010 r., pomimo że Starostwo nie dokonywało potrąceń ww. dochodów, bowiem zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 6 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 39 do cytowanego rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostki bezpośrednio realizujące zadanie, nie powinny wypełniać w sprawozdaniach Rb-27ZZ kolumny „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego”.

Zaległości związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami na koniec 2010 r. wynosiły 318,9 tys. zł. Badanie działań windykacyjnych, którym objęto dokumentację 30 dłużników posiadających zaległości w łącznej kwocie 241.292 zł (w tym 21 z tytułu wieczystego użytkowania, 4 z tytułu najmu i dzierżawy, 1 z tytułu przekształcenia prawa użytkowania w prawo własności oraz 4 z tytułu opłat melioracyjnych) wykazało, że w 2010 r. wezwania do zapłaty należności z tytułu opłaty za dzierżawę i wieczyste użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa były wysyłane do dłużników w sposób niesystematyczny, tj. w terminach od 8 do 244 dni po terminie płatności, przy czym w 13 przypadkach wezwania wysyłano w terminie powyżej 30 dni. W ocenie NIK przyczyną niesystematyczności działań był m.in. brak wewnętrznych zasad windykacji.

2. W 2010 r. Powiat Sławieński wykorzystał otrzymane z budżetu państwa dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami w kwocie 7.175,2 tys. zł. Zakres dotowanych w 2010 r. zadań uległ zwiększeniu w stosunku do roku 2009 o 585,7 tys. zł (8,89%).

Dotacja na zadanie, polegające na gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa wyniosła 20,3 tys. zł. Ww. zadanie było zrealizowane przez Starostę z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷.

W przypadku wszystkich badanych 21 spraw, dotyczących zaległości z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, opłaty za użytkowanie wieczyste były naliczane na podstawie decyzji (wydawanych w latach 1999-2009) zawierających błędne oznaczenie organu wydającego - Starostwo Powiatowe, podczas gdy zgodnie z art. 11 ust. 1 uogn organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

W 2010 r. Starosta nie korzystał z możliwości, określonej w art. 77 ust. 1 i 3 uogn, dokonywania aktualizacji opłaty rocznej (po dokonaniu wyceny wartości nieruchomości).

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm. – zwanej dalej uogn.

Na 21 ww. spraw w 2 przypadkach wyceny nieruchomości były dokonane w 2008 r., w 3 - w 2007 r., w 2 - w 2006 r., zaś w 14 przed 2005 r. (w 2 przypadkach w latach 2003-2004, w 10 przypadkach w latach 2000-2001 oraz po 1 - w 1999 r. r. i w 1997 r.). Biorąc pod uwagę wzrost średniej ceny gruntów ornych w województwie zachodniopomorskim, która w latach 1998-2000 wynosiła od 2.749 zł do 3.235 zł za 1 ha, a w latach 2005-2010 wzrosła od 5.329 zł do 14.609 zł za 1 ha, tj. o 9.370 zł (178,8%), dokonywanie takich wycen mogłoby wpłynąć na wzrost dochodów z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 12 uogn starosta, działający w imieniu Skarbu Państwa jest zobowiązany do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że jednym z powodów ww. zaniechań były niewystarczające kwoty dotacji otrzymywane na te cele.

Ustalono, że opłaty za wieczyste użytkowanie nieruchomości o przeznaczeniu turystycznym - w 32 z 51 zbadanych spraw użytkowników wieczystych - zostały ustalone w wysokości 3% zamiast 2% wartości nieruchomości, tj. z naruszeniem art. 72 ust. 3 pkt 4a uogn. Ustalone opłaty były wyższe o 175.523,61 zł od wysokości opłat wynikających z ich prawidłowego naliczenia.

Ponadto Starosta w 3 z 5 badanych spraw, dotyczących wniosków o prolongatę opłat z tytułu wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa, rozłożył nielegalnie na raty ww. opłaty o łącznej kwocie 128,4 tys. zł, ponieważ art. 71 ust. 4 uogn zezwalał jedynie na przesunięcie terminu zapłaty, bez przekroczenia danego roku kalendarzowego.

Kontrola wykazała, że w przypadku 3 z 4 badanych spraw przekazania nieruchomości Skarbu Państwa w dzierżawę Starosta naliczył opłaty w łącznej kwocie 3.993,28 zł, przyjmując jako podstawę do naliczania czynszu dzierżawnego stawki wynikające z uchwał Rady Gminy w Sławnie: z 26.09.1997 r. - 0,75 zł za m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego oraz z 26.08.1997 r. - 0,10 zł za m² czynszu powierzchni użytkowej lokalu gospodarczego.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że ww. nieprawidłowości wynikały, m.in. ze złej interpretacji przepisów prawa oraz braku uregulowań wewnętrznych w zakresie gospodarowaniem nieruchomościami Skarbu Państwa.

Prawidłowość wykorzystania dotacji przyznanej w kwocie 2.085,8 tys. zł (dział 851, rozdział 85156) na opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne dla bezrobotnych niepozbierających zasiłku lub stypendium została oceniona w odrębnym wystąpieniu, skierowanym do Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Sławnie (PUP) w związku z kontrolą PUP w tym zakresie.

3. W 2010 r. Powiat Sławieński realizował 3 projekty dofinansowane środkami z budżetu Unii Europejskiej, realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, dotyczące przebudowy dróg powiatowych na odcinkach Gwiazdowo – Żukowo - Łętowo, Niemica – Laski oraz Rusko – Malechowo o łącznej wartości 17.868,6 tys. zł. Wymienione projekty zostały zrealizowane w ramach działania 2.1- Zintegrowany system transportowy województwa, poddziałania 2.1.2 – Lokalna infrastruktura drogowa, z limitem dofinansowania w łącznej kwocie 7.523,9 tys. zł.

Realizacja projektów przebiegała zgodnie z umowami o dofinansowanie zawartymi z Województwem Zachodniopomorskim. W 2010 r. wydatki na ich realizację wyniosły 11.501,8 tys. zł, z czego we wnioskach o płatność wnioskowano o refundację wydatków na kwotę 4.940,8 tys. zł. W przypadku projektu przebudowy drogi powiatowej na odcinku Gwiazdowo – Żukowo – Łętowo wydatki w kwocie 39.846,40 zł, ujęte we wniosku o płatność jako środki przewidziane do refundacji, zaewidencjonowano na koncie 137 - *Rachunek środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi*, błędnie klasyfikując do paragrafu 6059. W trakcie kontroli (w dniach 21-22.03.2011 r.) dokonano przeksięgowania tych środków z paragrafu 6059 do paragrafu 6057 oraz dokonano korekty rocznego sprawozdania Rb-28S.

Szczegółowa kontrola w zakresie kwalifikowalności oraz prawidłowości księgowania środków wydatkowanych w ramach ww. projektów, którą objęto wydatki w łącznej kwocie 7.549.761,77 zł wykazała, że wydatki te zostały poniesione zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie, należycie udokumentowane oraz spełniały warunki kwalifikowalności. Dokumenty księgowe dotyczące badanych wydatków zostały prawidłowo sporządzone, ujęte w ewidencji księgowej zgodnie z postanowieniami umowy oraz rzetelnie uwzględnione we wnioskach o płatność.

4. Kontrola 5 udzielonych przez Powiat Sławieński zamówień publicznych na łączną kwotę 5.449.890,14 zł, związanych z realizacją inwestycji dofinansowanych środkami UE lub dotacjami z budżetu państwa, w tym 4 udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego (przebudowa drogi powiatowej Niemica – Laski, założenie i modernizacja szczegółowej poziomej osnowy geodezyjnej dla wybranych obszarów Gminy wiejskiej Sławno, konwersja systemu „EWID 2007” istniejących danych opisowych i graficznych, sporządzenie numerycznego opracowania treści mapy zasadniczej dla Gminy wiejskiej Sławno), wykazała, że ww. 4 postępowania o udzielenie zamówienia publicznego prowadzono zgodnie z przepisami ustawy

z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁸ (pzp), w tym w zakresie: wyboru trybów udzielenia zamówień, zamieszczania ogłoszeń o postępowaniach, prowadzenia i dokumentowania postępowań oraz wyboru ofert, a zrealizowane 4 zamówienia publiczne były zgodne z umową i specyfikacją istotnych warunków zamówienia.

W przypadku zamówienia, polegającego na przebudowie drogi powiatowej Niemica – Laski, dotychczasowemu wykonawcy udzielono zamówienia dodatkowego na kwotę 132.477,71 zł w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 67 pkt 1 ust. 5 pzp, zgodnie z którym roboty dodatkowe można było zlecić w trybie z wolnej ręki tylko w przypadku robót niezbędnych do prawidłowego wykonania zamówienia, których wykonanie stało się konieczne na skutek sytuacji niemożliwej wcześniej do przewidzenia.

Zlecenie robót dodatkowych wynikało ze zmian w projekcie budowlanym, w związku z prośbą mieszkańców. Roboty te objęły m.in.: utwardzenie poboczy, ułożenie krawężników, wykonanie dodatkowych zjazdów z kostki betonowej czerwonej, przedłużenie chodników, co - w ocenie NIK - można było przewidzieć przed wyłonieniem wykonawcy robót. Zatem ww. prace były rozszerzeniem podstawowego zamówienia i mogły zostać udzielone w trybie z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 6 pzp jako roboty uzupełniające.

Wykonawca tego zamówienia wniósł w formie polisy ubezpieczeniowej, wymagane zabezpieczenie należytego wykonania umowy łącznie w kwocie 249,9 tys. zł - na okres 30 dni od dnia wykonania umowy (70% kwoty wymaganego zabezpieczenia) oraz 15 dni po upływie okresu rękojmi za wady, wynoszącego 3 lata, tj. na okres od 27.09.2010 r. do 12.10.2013 r. (30% kwoty zabezpieczenia). Po dokonaniu zmian umowy na wykonanie ww. inwestycji, polegających na przedłużeniu ostatecznego terminu wykonania robót do 12.10.2010 r. nie wyegzekwowano od wykonawcy przedłużenia ważności polisy ubezpieczeniowej do dnia 11.11.2010 r. (70% wartości zabezpieczenia) oraz do dnia 27.10.2013 r. (30% wartości zabezpieczenia).

Wicestarosta, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 17 ust. 2 pzp, nie złożył pisemnego oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, o których mowa w art. 17 ust. 1 pzp, w przypadku zamówienia udzielonego (9.08.2010 r.) na realizację zadania pt. „Założenie i modernizacja szczegółowej poziomej osnowy geodezyjnej III klasy dla wybranych obrębów gminy wiejskiej Sławno” na łączną kwotę 57.913,40 zł oraz zamówień uzupełniających na kwotę 11.582,68 zł (20%).

⁸ Dz. U. z 2010 Nr 113, poz. 759 ze zm.

5. Starosta określił zasady prowadzenia kontroli zarządczej w Starostwie i jednostkach organizacyjnych Powiatu oraz wypełnił obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego, wynikający z art. 283 ust. 1, 3 i 5 ufp. W 2010 r. audyt wewnętrzny był prowadzony w sposób określony w art. 275 pkt 1 ufp, tj. przez audytora zatrudnionego w Starostwie. Audytor wewnętrzny wbrew postanowieniom § 5 i § 7 załącznika nr 3 do zarządzenia Starosty nr 48/2010 z dnia 2.07.2010 r. w sprawie zasad prowadzenia kontroli zarządczej nie dokonał na koniec 2010 r. okresowej oceny stanu kontroli zarządczej.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. *Terminowe odprowadzanie dochodów należnych Skarbowi Państwa.*
2. *Zapewnienie prawidłowego obiegu dokumentów księgowych oraz przestrzeganie jednolitych zasad postępowania wobec dłużników.*
3. *Przedłożenie Wojewodzie Zachodniopomorskiemu szczegółowej informacji o potrzebach finansowych związanych z aktualizacją wartości nieruchomości Skarbu Państwa.*
4. *Prawidłowe naliczanie opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości, biorąc pod uwagę ich przeznaczenie.*
5. *Wyegzekwowanie od audytora wewnętrznego przestrzegania uregulowań wewnętrznych w zakresie dokonywania okresowej oceny stanu kontroli zarządczej.*

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie oczekuje od Pana Starosty w terminie miesięcznym od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o podjętych działaniach na rzecz 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 Szczecinie, 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.