



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu**

Wrocław, dnia 30 marca 2011 r.

**Pan
Józef SUDOŁ
Starosta
Powiatu Złotoryjskiego**

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu skontrolowała Starostwo Powiatowe w Złotoryi, zwane dalej „Starostwem”, pod kątem powiązań budżetu Powiatu Złotoryjskiego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2010 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 21 marca 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniem działalność Starostwa na rzecz realizacji dochodów i wydatków budżetowych Powiatu Złotoryjskiego, związanych z wykonywaniem zadań finansowanych lub dofinansowanych ze środków pochodzących z dotacji celowych i subwencji. Zastrzeżenia związane były z zakresem i skutecznością działań podejmowanych na rzecz zorganizowania audytu wewnętrznego.

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen cząstkowych przedstawionych poniżej.

1. W 2010 r. dochody Powiatu Złotoryjskiego osiągnęły poziom 43.282,9 tys. zł, natomiast wydatki zamknęły się kwotą 44.387,7 tys. zł. Udział otrzymanych dotacji celowych

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

(11.675,2 tys. zł) w zrealizowanych dochodach wyniósł 27,0%, a pozyskane subwencje (22.066,6 tys. zł) stanowiły 51,0% dochodów.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starostwa w obszarze planowania dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań zleconych oraz zadań własnych finansowanych i dofinansowanych dotacjami celowymi. Opracowany przez Zarząd Powiatu projekt planu finansowego na 2010 r. sporządzony został stosownie do wymagań ujętych w §4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych², obejmując kwoty dochodów i wydatków w podziale na działy, rozdziały i paragrafy z wyróżnieniem kwot podlegających przekazaniu do budżetu państwa i stanowiących dochody Powiatu Złotoryjskiego. Ujęte w projekcie planu finansowego kwoty dochodów i dotacji celowych odpowiadały kwotom wynikającym z informacji Wojewody Dolnośląskiego z 22 października 2009 r., o której mowa w §3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych. Zgodnie z §4 ust. 4 tego rozporządzenia, Zarząd Powiatu w ciągu 7 dni od przekazania Radzie Powiatu Złotoryjskiego projektu uchwały budżetowej poinformował podległe jednostki organizacyjne – w odpowiedniej szczegółowości – o wynikających z projektu planu finansowego kwotach dochodów i wydatków. W odpowiedzi jednostki organizacyjne Powiatu Złotoryjskiego, stosownie do postanowień §5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych, przekazały Zarządowi Powiatu projekty planów finansowych na 2010 r. Przy przekazywaniu tak zweryfikowanych planów finansowych jednostek organizacyjnych Powiatu Złotoryjskiego do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, zachowano zasady wynikające z postanowień §6 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych. Uzyskano także pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu o projekcie budżetu Powiatu Złotoryjskiego na 2010 r.

3. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie w 2010 r. planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Powiat Złotoryjski uzyskał z tego tytułu 464,3 tys. zł, przy czym dochody zrealizowane przewyższyły zaplanowane o 149,3 tys. zł, tj. o 47,4%, co przede wszystkim miało związek z ponadplanowymi wpływami z tytułu opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste gruntów i nieruchomości. Prawidłowa była przy tym dystrybucja tych dochodów, z których 110,1 tys. zł potrącone zostało na dobro Powiatu Złotoryjskiego, a 354,2 tys. zł przekazano na rachunek budżetu państwa.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z 10 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowywania planów finansowych zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, oraz przekazywania dotacji celowych na realizację tych zadań (Dz. U. Nr 135, poz. 955).

Zrealizowane w ramach działu 700 (Gospodarka mieszkaniowa) dochody w wysokości 434,5 tys. zł, w części należnej budżetowi państwa, obejmującej kwotę 325,8 tys. zł, przekazane zostały na rachunek dysponenta części budżetowej (Wojewody Dolnośląskiego) w wielkościach i terminach określonych w §8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie planów finansowych, tj. w kwotach ustalonych na 10 i 20 dzień danego miesiąca, a regulowanych w terminach odpowiednio do 15 i 25 dnia odpowiedniego miesiąca. Również dochody zrealizowane w ramach działu 710 (Działalność usługowa) i 754 (Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa) w łącznej kwocie 29,8 tys. zł, przekazywano bieżąco na rachunek Wojewody Dolnośląskiego w części należnej budżetowi państwa, tj. w wysokości 28,4 tys. zł.

4. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia sporządzanie przez Starostwo sprawozdań budżetowych. Jednostki organizacyjne Powiatu Złotoryjskiego, realizujące zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami, przekazały Zarządowi Powiatu sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów w powyższym zakresie w terminach umożliwiających sporządzenie sprawozdań zbiorczych³. Przedmiotowe sprawozdania sporządzano zgodnie z danymi ewidencji księgowej.

5. Na koniec 2010 r. kwota należności wymagalnych, związanych z realizowanymi przez Powiat Złotoryjski zadaniami z zakresu administracji rządowej i innymi zadaniami zleconymi ustawami, wyniosła 91,8 tys. zł, w tym 2,5 tys. zł stanowiły należne odsetki. Dominującą część (89,4%) należności pozostałych do zapłaty (82,1 tys. zł), stanowiły zaległości z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu. Zadłużonych było 25 podmiotów (6 osób prawnych i 19 osób fizycznych), przy czym 79,2% kwoty ich zaległości, tj. 68,1 tys. zł, dotyczyło dłużników zalegających z płatnościami dłużej niż 12 miesięcy. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zakres działań podejmowanych przez Starostwo w 2010 r. na rzecz egzekucji powyższych należności. We wszystkich przypadkach podjęto przewidziane prawem czynności, a windykacja przebiegała prawidłowo. Stwierdzono ponadto, że większość należności, bo 53,7%, dotyczyła wierzytelności zgłoszonych do masy upadłościowej dłużników.

6. Zgodnie z obowiązującymi przepisami wydatkowano dotacje pozyskane przez Powiat Złotoryjski w 2010 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (11.006,7 tys. zł), jak również na zadania własne (668,4 tys. zł). Rozliczeń i ewidencjonowania tych dotacji dokonano rzetelnie, dokumentując to stosownymi zapisami w księgach rachunkowych.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103).

W porównaniu do roku 2009 dotacje otrzymane przez Powiat Złotoryjski w 2010 r. były, uwzględniając wskaźnik inflacji⁴, wyższe o 4.964,5 tys. zł, tj. o 74,0%. Taki przyrost miał przede wszystkim związek z uzyskaniem dotacji w wysokości 3.813,0 tys. zł na inwestycję pn. „Budowa strażnicy przeciwpożarowej Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej Państwowej Straży Pożarnej w Złotoryi” oraz środków w wysokości 466,5 tys. zł, przewidzianych na dofinansowanie zadań własnych związanych z usuwaniem skutków powodzi. Pomijając oba powyższe tytuły, dotacje otrzymane przez Powiat Złotoryjski w 2010 r. na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych były wyższe o 609,4 tys. zł, tj. o 9,1% od uzyskanych w roku poprzednim.

Dotacje przeznaczone na realizację zadań z zakresu administracji rządowej zostały w 2010 r. wykorzystane w całości. Najwięcej, bo 33,0% kwoty tych dotacji przeznaczone zostało na realizację wspomnianej wyżej, trwającej od 1999 r., budowy strażnicy dla Państwowej Straży Pożarnej. Kontrola wykazała, że zadanie to zostało ukończone w wyznaczonym terminie, strażnicę oddano do użytku, a dotację rozliczono właściwie.

W przypadku zadań własnych Powiatu Złotoryjskiego, dotacje wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem i rozliczono z zachowaniem obowiązujących terminów. W 2010 r. Starostwo realizowało 6 zadań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych o wartości ogółem 542,1 tys. zł, dofinansowanych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji dotacją w kwocie 466,5 tys. zł, a sfinalizowanych z udziałem środków własnych w wysokości 75,6 tys. zł, wynikającej z podpisanych umów (w 4 przypadkach udział własny wynosił 20%, w 1 przypadku 1%, a w 1 przypadku nie był wymagany). Kontrola wykazała, że w każdym z tych przypadków środki dotacji wydatkowano zgodnie z przeznaczeniem oraz oszczędnie, dochowując procedury doboru wykonawcy zadania stosownie do jego wartości. Efektem było wyremontowanie 3 mostów, przepustu drogowego i muru oporowego, usunięto także nieczystości i namuły popowodziowe, zalegające pod mostami i w korytach rzek.

7. Badania 5 zamówień publicznych, udzielonych w 2010 r. na łączną kwotę 500,3 tys. zł wykazały legalność i rzetelność czynności podejmowanych w ramach przetargów, dotyczących robót budowlanych, związanych z usuwaniem skutków powodzi. Wszystkie postępowania zrealizowano w trybie przetargu nieograniczonego i udokumentowano zgodnie z wymogami ustawy Pzp⁵, a biorący w nich udział wykonawcy nie składali protestów.

8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wydatkowanie, rozliczenie i zaewidencjonowanie otrzymanych w 2010 r. przez Powiat Złotoryjski środków pochodzących z Unii

⁴ Według GUS wynoszący 102,6%.

⁵ Ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm.).

Europejskiej. W ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w 2010 r. kontynuowano 2 projekty o łącznej wartości 2.228,7 tys. zł. Zaplanowane na ten rok zadania i wydatki w kwocie 986,7 tys. zł, zrealizowane zostały w terminach i wartościach zgodnych z harmonogramami rzeczowo-finansowymi realizacji obu tych projektów. Poniesione wydatki były wydatkami kwalifikowanymi, spełniającymi wymogi określone w krajowych wytycznych kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013.

9. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt podjęcia i dotychczasowe efekty działań na rzecz wdrożenia w Starostwie (i jednostkach podległych) mechanizmów kontroli zarządczej. Niemniej jednak w przypadku wszystkich komórek organizacyjnych Starostwa, w tym także Wydziału Finansów, mechanizmy kontroli zarządczej funkcjonowały w ograniczonym zakresie, gdyż nie zapewniały pełnej realizacji celów tej kontroli, określonych w art. 68 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶. Brak kodeksu etyki utrudniał bowiem realizację celu, dotyczącego przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania (art. 68 ust. 2 pkt 5), a brak procedury identyfikacji ryzyka nie zapewniał możliwości podejmowania działań mających na celu zarządzanie ryzykiem (art. 68 ust. 2 pkt 7).

10. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zakres i skuteczność działań podejmowanych na rzecz wdrożenia audytu wewnętrznego, zdefiniowanego w art. 272 ustawy o finansach publicznych. Obowiązek wdrożenia audytu wewnętrznego powstał w Starostwie od 25 marca 2010 r. w wyniku podjęcia przez Radę Powiatu Złotoryjskiego uchwały nr XLIII/188/2010 w sprawie zmiany uchwały budżetowej na rok 2010. Łączna wartość ujętych w tej uchwale dochodów i przychodów przekroczyła bowiem 40,0 mln zł, tj. próg o którym mowa w art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych. Tymczasem prowadzenie czynności związanych z audytem wewnętrznym zapoczątkowane zostało 1 listopada 2010 r. w związku z zawarciem 11 października 2010 r. z audytorem umowy zlecenia. W umowie tej ograniczono się przy tym do zlecenia przygotowania planu audytu na 2011 r., przeprowadzenia w 2011 r. 2 zadań audytowych, sporządzenia sprawozdania z wykonania planu na 2011 r. oraz przygotowania planu audytu na 2012 r. Tym samym w działaniach audytowych pominięto rok 2010.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o ***zapewnienie możliwości realizacji wszystkich celów kontroli zarządczej, o których mowa w art. 68 ust. 2 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.***

⁶ Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.