



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4100-02-03/2012
P/12/001

Wrocław, dnia 13 kwietnia 2012 r.

Pan
Cezary Przybylski
Starosta Bolesławiecki

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 Bolesławcu, zwane dalej „SPB” lub „Starostwem”, pod kątem powiązań budżetu Powiatu Bolesławieckiego z budżetem państwa w zakresie wybranych dochodów i wydatków w 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 11 kwietnia 2012 r., oraz uwzględniając dodatkowe wyjaśnienia Pana Starosty z tego samego dnia, Najwyższa Izba Kontroli – stosownie do art. 60 ustawy o NIK – przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami działalność Starostwa związaną z wykonywaniem w 2011 r. zadań z zakresu działania administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Zastrzeżenia odnoszą się przede wszystkim do niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej i windykacji należności budżetu państwa z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, doprowadzenia do możliwego przedawnienia należności budżetu państwa z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa, a także do nieegzekwowania oświadczeń ZP-11 od osób wykonujących czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Przyjęta ocena wynika z uwag i ocen częściowych przedstawionych poniżej.

1. NIK negatywnie ocenia funkcjonowanie w badanym okresie systemu kontroli zarządczej w Starostwie, który nie był w pełni zorganizowany. Co prawda podjęto działania na rzecz jego stworzenia, jednakże w ocenie NIK były one niedostateczne i podjęte ze zwłoką, biorąc pod uwagę dzień 1 stycznia 2010 r., tj. datę wejścia w życie usta-

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

wy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², przewidującej istnienie takiego systemu. NIK zauważa, iż przywołana ustawa wprowadziła obowiązek prowadzenia kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych w miejsce kontroli finansowej, w praktyce utożsamianej przede wszystkim z działalnością jednostek sektora finansów publicznych w wymiarze finansowym. Wprowadzając z dniem 17 grudnia 2009 r.³ zmiany do regulaminu organizacyjnego Starostwa, w jego strukturze organizacyjnej wyodrębniono nową komórkę w postaci Biura Kontroli Finansowej, powołanego w celu wykonywania kontroli finansowej (zarządczej), jednakże nie określono szczegółowego zakresu działania tej komórki. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie zapewniono także dla niej obsady kadrowej⁴, przez co nie wykonała ona w badanym okresie żadnej kontroli, w tym z zakresu kontroli finansowej. Zauważyć też należy, iż powierzając z dniem 18 marca 2011 r. Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego obowiązki koordynatora kontroli zarządczej⁵, Starosta Bolesławiecki nie określił temu pracownikowi na piśmie szczegółowych zadań w tym zakresie. W 2011 r. tenże Naczelnik dokonał przeglądu obowiązujących w Starostwie procedur pod kątem spełniania standardów kontroli zarządczej, w wyniku czego – zarządzeniem Nr 31.IV.2011 z 5 lipca 2011 r. w sprawie zasad rejestrowania procedur kontroli zarządczej w SPB – Starosta Bolesławiecki utworzył 1 października 2011 r. Rejestr Procedur Kontroli Zarządczej, co NIK uznaje za działanie sprzyjające organizacji systemu kontroli zarządczej w Starostwie.

NIK zwraca uwagę na fakt, iż do czasu niniejszej kontroli nie dokonano przeglądu Karty Audytu Wewnętrznego oraz Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego⁶, w celu ich dostosowania do aktualnych standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, określonych w Komunikacie Nr 4 Ministra Finansów z 20 maja 2011 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych⁷.

2. W 2011 r. dochody Powiatu Bolesławieckiego osiągnęły poziom 67.313,1 tys. zł, natomiast wydatki zamknęły się kwotą 69.842,8 tys. zł. Wartość dotacji celowych, przekazanych z budżetu państwa, wyniosła 9.570,8 tys. zł i stanowiła 14,2% dochodów ogółem Powiatu Bolesławieckiego. Natomiast dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami wyniosły 7.586,9 tys. zł, stanowiąc 79,2% ogółu dotacji celowych dla Powiatu Bolesławieckiego.

3. NIK pozytywnie ocenia wykonanie w 2011 r. planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Dochody z tego zakresu dotyczyły, według klasyfikacji budżetowej, działu 700 – Gospodarka mieszkaniowa, rozdziału 700 05 – Gospodarka gruntami i nieruchomościami. Powiat Bolesławiecki uzyskał z tego tytułu 1.481,2 tys. zł, przy czym dochody wykonane przewyższyły planowane o 263,2 tys. zł (o 21,6%), co miało związek z ponadplanowymi wpływami z tytułu opłat za zarząd i użytkowanie wieczyste gruntów i nieruchomości. Prawdłowy był przy tym podział tych zrealizowanych docho-

² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

³ Data wejścia w życie uchwały Nr XXXIII/176/09 Rady Powiatu Bolesławieckiego z 17 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany uchwały Nr VII/43/99 Rady Powiatu Bolesławieckiego w sprawie uchwalenia Regulaminu organizacyjnego Starostwa.

⁴ W 2011 r. w Biurze Kontroli Finansowej nie zatrudniano żadnego pracownika.

⁵ W piśmie ORG 2122.29.2011 Starosty Bolesławieckiego z 18 marca 2011 r. użyto sformułowania: „obowiązki koordynatora kontroli wewnętrznej”.

⁶ Wprowadzonych zarządzeniem Nr 161.III/10 Starosty Bolesławieckiego z 12 lutego 2010 r. w sprawie wprowadzenia Karty Audytu Wewnętrznego oraz Księgi Procedur Audytu Wewnętrznego w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu.

⁷ Dz. Urz. MF Nr 5, poz. 23.

dów, z których 370,3 tys. zł potrącone zostało na rzecz Powiatu Bolesławieckiego, a 1.110,9 tys. zł przekazano na rachunek dysponenta części budżetowej (Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego) w terminach określonych w art. 255 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, czyli przed upływem 15 i 25 dnia danego miesiąca.

Kwartalne sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, były sporządzane i przekazywane przez Starostwo Województwa Dolnośląskiego i Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, zgodnie z wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸, tj. w stosownych terminach i w zakresie wynikającym z danych ewidencji księgowej Urzędu.

4. NIK negatywnie ocenia sposób windykacji należności z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Uwagę kontroli zwrócił m.in. wzrost kwoty zaległości z tytułu opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa z 583 tys. zł na dzień 31 grudnia 2010 r. do 655 tys. zł na koniec 2011 r. (o 12,2%). W trakcie 2011 r. wzrosła również liczba podmiotów zalegających z wpłatami z powyższych tytułów z 811 do 904, tj. o 11,5%. Tym samym – uwzględniając liczbę 1.486 podmiotów zobowiązanych na dzień 31 grudnia 2011 r. do uiszczania opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa – zaległości te były udziałem aż 61% podmiotów. NIK zwraca również uwagę na fakt, że na koniec 2011 r. łączna wartość należności pozostałych do zapłaty (zaległości), stanowiła 44,2% kwoty zrealizowanych w badanym roku dochodów z tego tytułu (dział 700, rozdział 700 05). Ponadto dla części z tych zaległości, dotyczących kwoty 50,0 tys. zł (7,6% całości należności pozostałych do zapłaty), termin wymagalności upłynął co najmniej 3 lata wcześniej, a Starostwo nie podjęło w tym czasie stosownych działań windykacyjnych, co w myśl art. 118 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁹, może skutkować przedawnieniem tych wierzytelności i w konsekwencji utratą dochodów budżetu państwa. W ocenie NIK wskazuje to na nieskuteczność działań windykacyjnych prowadzonych przez Starostwo, na co istotny wpływ miał brak uregulowań wewnętrznych w tym zakresie. W tym kontekście pozytywnie ocenić należy działania podjęte przez Pana Starostę w związku z ustaleniami niniejszej kontroli, polegające na opracowaniu i wdrożeniu regulaminu postępowania w przypadku powstania długu z tytułu należności cywilnoprawnych Powiatu Bolesławieckiego¹⁰.

Analiza kontrolna dokumentacji 40 wierzytelności z tytułu opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa, w tym 30 wybranych spośród dłużników o największym zadłużeniu¹¹ i 10 największych dłużników z grupy tzw. mienia pojarowskiego¹², wykazała, że: w 30 przypadkach nie wysyłano na bieżąco, tj. niezwłocznie po upływie ustawowego terminu 31 marca danego roku, wezwań do zapłaty należności; w 15 przypadkach nie wszczęto stosownych działań egzekucyjnych; w 8 przypadkach dopuszczono do sytuacji

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 20, poz. 103.

⁹ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

¹⁰ Zarządzenie nr 60.IV/2012 Starosty Bolesławieckiego z 30 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu postępowania w przypadku powstania długu z tytułu należności cywilnoprawnych Powiatu Bolesławieckiego.

¹¹ Praktycznie wszyscy posiadających zadłużenie powyżej 1.000 zł.

¹² Pojęcie stosowane w Starostwie, a określające oddane w użytkowanie wieczyste nieruchomości Skarbu Państwa o małej powierzchni, których źródłem pochodzenia były nieruchomości przekazane przez jednostki armii radzieckiej.

zagrożenia przedawnieniem (art. 118 k.c.); nie stosowano zabezpieczenia hipotecznego należności po bezskutecznym upływie terminu zapłaty; nie stosowano wobec dłużników środka zapobiegawczego w postaci wpisu do Krajowego Rejestru Długów.

Stwierdzono także, iż Starostwo niewłaściwie przypisało jednemu z podmiotów (kontrahent nr 100011) opłatę za 2004 r. z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w kwocie 10.999,00 zł¹³, co skutkowało wykazaniem w sprawozdawczości budżetowej za 2011 r. nieprawidłowej należności od tego podmiotu w wysokości 13.146,96 zł (należność główna wraz z odsetkami karnymi). Sytuacja ta, w ocenie NIK, wskazuje na nierzetelne ustalanie przez SPB należności z tytułu dochodów budżetowych, co nie koresponduje z obowiązkiem rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, określonym w art. 24 ust. 2 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴. Jest to także przejaw niewłaściwego funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Starostwie.

5. Pozytywnie ocenić należy działania Starosty Bolesławieckiego, podjęte w następstwie poinformowania go przez kontrolera (na podstawie art. 51 ustawy o NIK) o stwierdzonej nieprawidłowości. Starostwo bowiem, w wyniku błędnej interpretacji umowy przeniesienia użytkowania wieczystego gruntu i własności budynków stanowiących odrębną nieruchomość (tartak) oraz udziału we współużytkowaniu wieczystym i współwłasności budynków¹⁵, niewłaściwie zidentyfikowało użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa, tj. działek nr 636/1, nr 636/2, nr 632, nr 649, położonych w obrębie gminy Gromadka, a tym samym płatnika należności Skarbu Państwa, za którego w dalszym ciągu uznawano dotychczasowego użytkownika działek. Zaakceptowano bowiem § 10 umowy przeniesienia, według którego nowy nabywca prawa wieczystego użytkowania nieruchomości gruntowych nie przejął zobowiązań do uiszczania opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, co jednakże było nieprawidłowe na gruncie postanowień art. 238 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz art. 71 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹⁶. W efekcie od 2003 r. do czasu kontroli NIK nie wnoszono opłat z tytułu wieczystego użytkowania wskazanych powyżej nieruchomości Skarbu Państwa. Podejmowana przez SPB windykacja tych opłat była nieskuteczna i skierowana w stosunku do niewłaściwego podmiotu. Według stanu na 31 grudnia 2011 r. nieuregulowane opłaty z tytułu wieczystego użytkowania przedmiotowych nieruchomości Skarbu Państwa stanowiły wartość 35.062,22 zł, z czego 23.871,51 zł (68,1%) zagrożone było przedawnieniem w rozumieniu art. 118 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. W następstwie działań podjętych przez Starostę Bolesławieckiego istnieje – w ocenie NIK – szansa na wyegzekwowanie przedmiotowych należności. Niemniej jednak, powyższa sytuacja stanowi kolejny dowód na niewłaściwe funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

6. NIK pozytywnie ocenia wydatkowanie dotacji celowych otrzymanych przez Powiat Bolesławiecki w 2011 r. na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Wielkość

¹³ Podmiot ten zbył prawa do użytkowania wieczystego przedmiotowej nieruchomości innemu podmiotowi, który uregulował ustaloną przez Starostwo należność. Mimo to Starostwo naliczało karne odsetki i nie reagowało na pisma w tej sprawie syndyka występującego w imieniu pierwszego z podmiotów.

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

¹⁵ Zawartej aktem notarialnym rep. A 871/03 z 12 lutego 2003 r.

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

przedmiotowych dotacji, przekazanych z budżetu państwa, wyniosła 7.586,9 tys. zł i była o 2,5% niższa od otrzymanych w 2010 r., kiedy to wyniosła 7.778,6 tys. zł. Ewidencji i rozliczenia tych dotacji dokonano rzetelnie, co zostało udokumentowane stosownymi zapisami w księgach rachunkowych Starostwa.

7. NIK pozytywnie z zastrzeżeniem ocenia wydatkowanie, rozliczenie i zaewidencjonowanie środków pochodzących z Unii Europejskiej, otrzymanych przez Powiat Bolesławiecki w 2011 r. na dofinansowanie 5 projektów. I tak, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 na realizację 3 projektów¹⁷ wydatkowano w analizowanym okresie 4.102,1 tys. zł¹⁸, z czego 1.091,7 tys. zł sfinansowano ze środków unijnych, natomiast w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na 2 pozostałe projekty¹⁹ wydatkowano 821,3 tys. zł²⁰, z czego 698,1 tys. zł uregulowano ze środków unijnych. Zaplanowane w związku z tymi projektami działania i wydatki zrealizowane zostały w terminach i wartościach zgodnych z ich harmonogramami rzeczowo-finansowymi. Analiza projektu o największej wartości, pn. „Remont i rozbudowa zabytkowego budynku Teatru Miejskiego – siedziby MDK w Bolesławcu przy ul. Teatralnej 1” – wykazała, że wydatki poniesione w 2011 r. były wydatkami kwalifikowalnymi, spełniającymi wymogi określone przez Ministra Rozwoju Regionalnego w „Krajowych wytycznych kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”. Zastrzeżenie NIK wzbudził natomiast fakt niewłaściwego ujęcia w ewidencji księgowej 1 z 12 wytypowanych do badań kontrolnych wydatków, poniesionych w ramach przedmiotowego projektu. Stwierdzono bowiem, iż faktura VAT nr 4/BAS/11/2011 z 14 lutego 2011 r., opisana pod względem księgowym 25 marca 2011 r., została wprowadzona do ksiąg rachunkowych miesiąca lutego 2011 r. Było to niezgodne z obowiązującą polityką rachunkowości SPB²¹ przewidującą, iż w księgach rachunkowych ujmuje się wszystkie przychody i koszty danego okresu sprawozdawczego wynikające z zaistniałych zdarzeń gospodarczych w oparciu o przedłożone do 5-go dnia następnego miesiąca dowody księgowe w celu dotrzymania terminów sprawozdawczych.

8. W badanym okresie w Powiecie Bolesławieckim realizowano 12 zamówień publicznych, w ramach 6 zadań inwestycyjnych, dofinansowywanych dotacjami z budżetu państwa, w tym dotacjami unijnymi. Całkowita wartość tych zamówień publicznych wynosiła 9.661.778,53 zł. Szczegółowe badania kontrolne 6, tj. 50,0% prowadzonych w 2011 r. postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których łączna wartości wynosiła 4.755.203,84 zł (49,2%), ujawniły nieprawidłowość w postępowaniu dotyczącym przedsięwzięcia pn. „Remont i rozbudowa zabytkowego budynku Teatru Miejskiego – siedziby MDK w Bolesławcu przy ul. Teatralnej 1”, udzielonego 23 lipca 2010 r. (data podpisania umowy z wykonawcą) w trybie przetargu nieograniczonego. Stwierdzono bowiem, że Sekretarz Powiatu (składający w imieniu zamawiającego oświadczenia woli dotyczące postępowania o udzielenie

¹⁷ 1) „Odkryj urok Borów Dolnośląskich – kampania promocyjna na rzecz zwiększenia ruchu turystycznego w subregionie Bory Dolnośląskie”, 2) „Remont i rozbudowa zabytkowego budynku Teatru Miejskiego – siedziby MDK w Bolesławcu przy ul. Teatralnej 1”, 3) „Modernizacja centrów kształcenia zawodowego na Dolnym Śląsku”.

¹⁸ Planowana łączna wartość tych 3 projektów na lata 2007-2013 wynosi 13.520,9 tys. zł.

¹⁹ 1) „SOS - szkoły otwartych szans edukacyjnych uczniów szkół Powiatu Bolesławieckiego prowadzących kształcenie ogólne”, 2) „Aktywni społecznie w Powiecie Bolesławieckim 2008-2013”.

²⁰ Planowana łączna wartość tych 2 projektów na lata 2007-2013 wynosi 3.937,5 tys. zł.

²¹ Zarządzenie nr 6.IV/10 Starosty Bolesławieckiego z 31 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia zasad rachunkowości i zakładowego planu kont dla Starostwa Powiatowego w Bolesławcu.

zamówienia publicznego) oraz 3 inne osoby, wykonujące prace o charakterze biegłego, związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania, tj. przygotowujące dla zamawiającego odpowiedzi na pytania wykonawców w sprawie Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, nie złożyły w trakcie przedmiotowego postępowania oświadczeń na formularzu ZP-11, wymaganych przepisem art. 17 ust. 2 w związku z art. 21 ust. 4 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²². Osoby te złożyły takie oświadczenia dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 20 marca 2012 r., co jednakże nie stanowi o prawidłowej realizacji wskazanych powyżej przepisów.

9. Stosownie do obowiązku wynikającego z art. 2 i 3 ustawy z 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych²³ i po uwzględnieniu zniżek, o których mowa w § 3 ust. 2 rozporządzenia Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji z 6 maja 2010 r. w sprawie wysokości opłat abonamentowych za używanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych oraz zniżek za ich uiszczanie z góry za okres dłuższy niż jeden miesiąc w 2011 r.²⁴, Starostwo prawidłowo naliczyło i uregulowało opłaty abonamentowe za użytkowanie odbiorników radiofonicznych i telewizyjnych.

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

1. **Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej poprzez m.in. odpowiednie jej zorganizowanie.**
2. **Usprawnienie procesu windykacji należności, w tym poprzez rozważenie możliwości nawiązania współpracy z Krajowym Rejestrem Długów oraz zabezpieczenia hipotecznego wierzytelności dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa.**
3. **Doprowadzenie ewidencji księgowej należności z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa do zgodności ze stanem faktycznym w odniesieniu do kontrahenta nr 100011.**
4. **Kontynuowanie działań windykacyjnych, dotyczących zaległych opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa – działek nr nr 636/1, 636/2, 632 i 649, położonych w obrębie gminy Gromadka.**

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Starosty w terminie 30 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 Staroście prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, 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 której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK o sposobie ich rozpatrzenia.

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

²³ Dz. U. z 2005 r. Nr 85, poz. 728.

²⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 86, poz. 558.