



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 410.005.01.2017  
P/17/009

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Zielonej Górze  
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra  
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39  
lzg@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Lidia Sobkowiak-Mariasz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/46/2017 z dnia 26.04.2017 r. 2. Ryszard Stefan, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LZG/47/2017 z dnia 26.04.2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Świebodzinie, ul. Kolejowa 2, 66-200 Świebodzin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Szumski, Starosta Świebodziński <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>1</sup>, skuteczność wprowadzonego przez Powiat Świebodziński programu naprawczego.

Powiat Świebodziński przystąpił w 2014 r. do postępowania naprawczego wskutek niespełnienia relacji, o których mowa w art. 242-244 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup> (dalej ufp) oraz w związku z zagrożeniem wykonywania zadań publicznych, co wynikało z zapłaty na rzecz wykonawcy inwestycji zobowiązań spornych, objętych zawartą ugodą pozasądową. Pomimo, że postępowanie sądowe toczyło się od trzech lat Powiat nie zabezpieczył środków finansowych, tak aby była możliwość zmiany budżetu i zachowania tych relacji. W związku z realizacją programu w 2015 r. Powiat uzyskał pożyczkę z budżetu państwa, z terminem spłaty do końca 2021 r.

Powiat Świebodziński samodzielnie przygotował program naprawczy, zakładając wdrożenie przedsięwzięć do końca 2015 r. oraz osiągnięcie efektów finansowych do terminu ostatecznej spłaty pożyczki. Został on opracowany rzetelnie, jednak nie udało się uniknąć niżej wymienionych błędów przy jego tworzeniu. Nie wszystkie przedsięwzięcia naprawcze zostały zrealizowane w sposób przewidziany w programie. Oszczędności, dużo wyższe niż zakładano, uzyskano w oświacie i opiece społecznej. Oczekiwanych efektów finansowych nie osiągnięto przede wszystkim w zakresie ograniczeń wydatków na zadania drogowe, dotacje i wynagrodzenia.

Uzyskana z budżetu państwa pożyczka służyła spłacie długu Powiatu i wpłynęła na poziom indywidualnego wskaźnika zadłużenia (dalej IWZ). Umożliwiła także uchwalanie budżetów przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (dalej jst), pomimo niespełniania tego wskaźnika po 2015 r.

W toku kontroli NIK stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości:

- opracowując program naprawczy przyjęto nieaktualne prognozy inflacyjne, a efekty finansowe poszczególnych rodzajów działań, zarówno planowanych, jak i realizowanych zdublowały się (wynagrodzenia z wydatkami w oświacie, opiece społecznej i administracji), co może utrudniać ocenę osiągniętych efektów programu przez organy nadzorujące;
- nie wyłączono z ww. efektów finansowych przedsięwzięć tych wydatków, które są finansowane ze źródeł zewnętrznych i na które jst nie ma wpływu;
- w 2014 r. w ewidencji księgowej część wydatków klasyfikowano błędnie jako wydatki na promocję jst;

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm.

- nierzetelnie sporządzono informacje o efektach realizacji programu naprawczego;
- oprocentowanie pożyczki z budżetu państwa było wyższe niż oprocentowanie dwóch kredytów, na których spłatę została przeznaczona. Było to nieuzasadnione ekonomicznie, jednak uzyskanie tej pożyczki pozwoliło na uchwalanie budżetu przez Powiat w sytuacji niespełnienia IWZ.

NIK dostrzega niespójność przepisów dotyczących programu naprawczego i pożyczki z budżetu państwa (art. 240a i art. 224 ufp), zwłaszcza dotyczących okresu sporządzania programów naprawczych, co wpływa na dopuszczalny termin niespełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ufp, a także na niejednoznaczność zakazu podnoszenia diet i wynagrodzeń zarządu zawartego w art. 240a ust. 6 ufp.

Izba pozytywnie ocenia działania podejmowane przez Powiat w zakresie ustanowienia strefy płatnego parkowania i zwraca uwagę na ograniczone możliwości zwiększania dochodów własnych Powiatu, w kontekście obowiązujących obecnie uregulowań prawnych.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie programów naprawczych

Opis stanu  
faktycznego

1.1. Powiat Świebodziński przystąpił do realizacji programu naprawczego na lata 2014-2015<sup>3</sup> wskutek niespełnienia relacji, o których mowa w art. 242-244 i w związku z zagrożeniem wykonywania zadań publicznych. Powiat terminowo, w okresie 45 dni od wezwania przez kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej (*dalej* RIO), przedłożył program naprawczy<sup>4</sup> celem zaopiniowania (art. 240a ust. 1 ufp). W trakcie realizacji tego programu budżety były uchwalane przez Radę Powiatu Świebodzińskiego<sup>5</sup>, bez zachowania relacji określonych w art. 242-244 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 6-78, 218-220)

1.2. Przyczyną tej sytuacji była konieczność realizacji zobowiązań wynikających z zawartej w dniu 27.05.2014 r. ugody pozasądowej - Powiat zapłacił 3.720 tys. zł wykonawcy *przebudowy drogi powiatowej nr 1229F na odcinku drogi Skape-Łąkie*, w tym jako wydatek bieżący 3.673,0 tys. zł, a majątkowy – 47 tys. zł<sup>6</sup>. Spór dotyczył zwrotu pobranej przez Powiat w 2011 r. kwoty 2.915,6 tys. zł tytułem kary umownej za opóźnienie w wykonaniu robót budowlanych oraz zwiększonej ich wartości, spowodowanej wzrostem stawki podatku od towarów i usług, z 22% do 23%. Równolegle, od 2011 r. toczyła się sprawa sądowa z powództwa wykonawcy tej samej inwestycji o zapłatę za roboty dodatkowe kwoty 1.247,4 tys. zł, w związku z którą Powiat w 2016 r. poniósł, wynikające z wyroku sądu, wydatki w łącznej wysokości 340,6 tys. zł, a w 2017 r. – 192,2 tys. zł<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 79-132)

Wydatki w 2014 r. zostały poniesione bez zabezpieczonego planu wydatków w momencie ich dokonywania (art. 256 ufp). W konsekwencji na koniec I półrocza 2014 r. Powiat nie zachował po stronie wykonania relacji, o której mowa w art. 242 ufp - wydatki bieżące przekroczyły dochody bieżące powiększone o wolne środki o 1.339,9 tys. zł. Z wymienionego przepisu wynika, że zarówno planowane, jak i wykonane na koniec roku budżetowego wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż dochody bieżące powiększone

<sup>3</sup> Załącznik nr 1 do Uchwały nr II/8/2014 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 17 grudnia 2014. Ww. uchwałą uchylono uchwałę Rady nr XLII/315/2014 z dnia 30 września 2014 r. w sprawie przyjęcia programu postępowania ostrożnościowego dla Powiatu Świebodzińskiego.

<sup>4</sup> W dniu 17.12.2014 r., tego samego dnia wystąpiono do Wojewody Lubuskiego o opinię na podstawie § 3 pkt 18 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych i naprawczych, który potwierdził zgodność z prawem proponowanych działań naprawczych w dniu 19.12.2014 r.

<sup>5</sup> Uchwała Nr III/13/2014 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 30 grudnia 2014 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2015 Powiatu Świebodzińskiego (Dz. Urz. Woj. Lubuskiego z 2015 r., poz. 186).

<sup>6</sup> Powiat Świebodziński dokonał zapłaty w wysokości 3.720 tys. zł w dniu 30.05.2014 r., w tym: 2.915.572,02 zł (kwota odpowiadająca wielkości naliczonej kary umownej, o którą zostało pomniejszone wynagrodzenie wykonawcy; ujęta jako wydatek w par. 4600 – Kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych), 47.043,58 zł (w par. 6050-wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych), 647.167,40 zł (w par. 4580 – Pozostałe odsetki) oraz 110.217 zł (w par. 4610 – Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego).

<sup>7</sup> Wartość robót dodatkowych została wyceniona przez stronę powoda na 1.247,3 tys. zł, wyrokiem Sądu Okręgowego z dnia 1.03.2016 r. zasądzono na rzecz wykonawcy: 212.048,74 zł z tytułu robót dodatkowych, wraz z ustawowymi odsetkami od 31.07.2011 r. oraz kosztami procesu – 2.947,30 zł. W dniu 6.05.2016 r. Powiat dokonał wydatków 212.048,74 zł (par. 6050), 114.796,80 zł (par. 4580), 2.947,30 zł – koszty procesu i 10.800,00 zł – koszty zastępstwa procesowego (par. 4610). Po wniesionej przez Wykonawcę apelacji poniesiono koszty w wysokości 192.177,80 zł (do końca maja 2017 r.).

o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. W momencie dokonania wydatków bez planu Powiat nie naruszył tej normy, jednak powstało zagrożenie jej niespełnienia na koniec roku lub po dokonaniu zmian planu. W świetle wymienionego przepisu<sup>8</sup> wydatki bieżące nie mogą być finansowane dochodami majątkowymi lub zaciąganymi kredytami, pożyczkami i emitowanymi papierami wartościowymi (w zw. z art. 89 ust. 1 pkt 2 ufp). Powiat zatem nie mógł zaciągnąć długoterminowego długu zwrotnego na wydatki bieżące wynikające z zawarcia ugody, a dodatkowym ograniczeniem był poziom IWZ w okresie obowiązywania wieloletniej prognozy finansowej, w latach 2014-2020. Brak możliwości sfinansowania tych wydatków z dochodów majątkowych, wynikał nie tylko z braku podstawy prawnej, ale nie znajdował także uzasadnienia ekonomicznego. Dochody majątkowe w 2014 r. zostały zrealizowane na niskim poziomie, zwłaszcza dochody ze sprzedaży majątku na koniec półrocza 2014 r. (98,1% dochodów majątkowych) wyniosły 583,2 tys. zł, tj. 8,7% planu, a w całym roku - 1.258,8 tys. zł. Istotny jest również fakt, że sporne zadanie było realizowane z dofinansowaniem Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego (dalej LRPO), a wykazanie we wniosku o płatność z 2012 r. dochodu bieżącego Powiatu wynikającego z pobranej kary umownej spowodowało pomniejszenie wydatków kwalifikowanych i otrzymanego wówczas dofinansowania (o 1.135,9 tys. zł<sup>9</sup>). W 2014 r., niezwłocznie po uregulowaniu zobowiązań wynikających z zawartej ugody, Powiat wystąpił o wypłatę tej kwoty, jednak Instytucja Zarządzająca LRPO odmówiła, uzasadniając to ostatecznym rozliczeniem i zakończeniem projektu do końca 2012 r. RIO negatywnie zaopiniowała<sup>10</sup> wykonanie budżetu za I półrocze 2014 r. z uwagi na przekroczenie planu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 135-146, 221-242)

We wrześniu 2014 r. Powiat dokonał odpowiedniej zmiany planu wydatków, m.in. w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków<sup>11</sup>, przyjął program postępowania ostrożnościowego<sup>12</sup>, postanowił zaciągnąć z budżetu państwa pożyczkę długoterminową w wysokości 4.100 tys. zł<sup>13</sup> oraz odpowiednio zmienił Wieloletnią Prognozę Finansową (dalej WPF)<sup>14</sup>. W wyniku tych zmian w 2014 r. nie została spełniona reguła wydatkowa z art. 242 ust. 1 ufp, a w latach 2014-2020 nie zachowano indywidualnego wskaźnika zadłużenia, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ufp. Pomimo to, wymienione uchwały zostały uznane przez RIO za nienaruszające prawo, ponieważ Powiat ubiegał się o pożyczkę z budżetu państwa, z planowym terminem spłaty w 2021 r. Dopuszczalność niespełnienia wymienionych relacji we wskazanym okresie wynika z art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. b i ust. 5 ufp stanowiącego, że jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli z analizy programu postępowania naprawczego (ostrożnościowego) wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 135-140, 147-220)

<sup>8</sup> Patrz orzecznictwo administracji, przykładowo uchwała RIO w Warszawie: nr 230/K/11 z 2.08.2011 r. (Lex nr 172605); nr 231/K/11 z 2.08.2011 r. (Lex nr 1726110).

<sup>9</sup> Zgodnie z zapisami umowy o dofinansowanie projektu *Przebudowa drogi powiatowej nr 1229F na odcinku Skape-Łąkie* dofinansowanie miało stanowić nie więcej niż 38,959999999597215% kwoty całkowitych wydatków kwalifikowanych, a jeżeli projekt przynosi na etapie realizacji dochody w rozumieniu art. 55 ust. 2 i 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 10883/2006, kwotę wydatków kwalifikowanych pomniejsza się o dochód uzyskany w okresie, którego dotyczy wniosek o płatność, o ile nie został on wcześniej uwzględniony w trakcie oszacowania metodą luki finansowej (§3 ust. 3 i §5 ust. 9 umowy).

<sup>10</sup> Uchwała Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze Nr 490/2014 z dnia 3 września 2014 r.

<sup>11</sup> Uchwałą Zarządu Powiatu Świebodzińskiego nr 442/2014 z 22.09.2014 r. zwiększono plan wydatków o 620.000 zł, ze środków rezerwy ogólnej 4.000 zł i rezerwy celowej na inwestycje i zakupy inwestycyjne 616.000 zł; uchwałą Rady Powiatu Świebodzińskiego nr XLII/314/2014 z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmiany uchwały budżetowej Powiatu na rok 2014 zwiększono wydatki o 4.100.000 zł, oraz przychody z pożyczki, na: [http://bip.wrota.lubuskie.pl/spswiebodzin/system/obj/2477\\_uchwala\\_442.pdf](http://bip.wrota.lubuskie.pl/spswiebodzin/system/obj/2477_uchwala_442.pdf), [http://bip.wrota.lubuskie.pl/spswiebodzin/system/obj/2485\\_uchwala\\_XLII-314-2014.pdf](http://bip.wrota.lubuskie.pl/spswiebodzin/system/obj/2485_uchwala_XLII-314-2014.pdf) [dostęp 19.05.2017r.]

<sup>12</sup> Uchwała nr XLII/315/2014 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 30 września 2014 r. w sprawie przyjęcia programu ostrożnościowego dla Powiatu Świebodzińskiego, program stanowi załącznik nr 1 do uchwały i został przygotowany we własnym zakresie przez pracowników Starostwa. Program uzyskał opinię Wojewody Lubuskiego o zgodności z prawem proponowanych przedsięwzięć, zgodnie z § 3 pkt 18 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych i naprawczych (Dz. U. Nr 257 poz. 1730).

<sup>13</sup> Uchwała nr XLII/316/2014 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa.

<sup>14</sup> Uchwała nr XLII/317/2014 Rady Powiatu Świebodzińskiego z dnia 30 września 2014 r. w sprawie zmiany uchwalonej Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Świebodzińskiego.

RIO, wzywając w dniu 4.12.2014 r. do opracowania i uchwalenia programu postępowania naprawczego, jako uzasadnienie wskazało przede wszystkim ryzyko niezyskania przez Powiat pożyczki w związku z realizacją programu postępowania ostrożnościowego, przyjętego wbrew wymogom art. 224 ust. 5 ufp<sup>15</sup>. Powołany przepis dopuszcza taką pożyczkę warunkowo - jeżeli zagrożenie wykonania zadań publicznych powstało z przyczyn niezależnych od jednostki. W przeciwnym wypadku uzyskanie pożyczki jest uzależnione od realizacji (przystąpienia do) postępowania naprawczego. Początkowo, Powiat w związku z realizacją programu ostrożnościowego zamierzał ubiegać się o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w wysokości 5.000 tys. zł. Jednak zarówno podstawa uzyskania takiej pożyczki, jak i kwota została zakwestionowana przez Ministerstwo Finansów, już w lipcu 2014 r.<sup>16</sup>, które m.in. wskazało na możliwość ubiegania się o pożyczkę jedynie w trybie przewidzianym w art. 240a ufp (na program naprawczy). Pomimo tego przyjęto we wrześniu program ostrożnościowy, a Powiat w październiku 2014 r. złożył wniosek o udzielenie pożyczki z budżetu państwa w wysokości 4.100 tys. zł w ramach postępowania ostrożnościowego. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów podtrzymało opinię, że zagrożenie wykonania zadań publicznych nie powstało z przyczyn niezależnych od jednostki, a było następstwem podejmowanych przez władze Powiatu decyzji, zatem do wniosku powinien zostać dołączony program naprawczy, przyjęty we właściwym trybie. Jako przyczynę opisywanego postępowania Starosta i Skarbnik wskazali brak doświadczeń własnych i innych samorządów w zakresie tworzenia programu oraz oparcie się wprost na zapisie ustawowym. *Zarówno w tamtym czasie, jak i do chwili obecnej przekonani jesteśmy, że pobierając umowną karę za nieterminowo zrealizowane zadanie wykonaliśmy rzetelnie ciążący na nas obowiązek. W momencie przyjmowania programu ostrożnościowego potraktowaliśmy pismo ministerstwa jako opinię, a nie dokument wiążący. Uważaliśmy, że zagrożenie zadań publicznych powstało z przyczyn niezależnych od nas.*

(dowód: akta kontroli, str. 218-220, 243-251, 566, 568, 570, 573)

Bezpośrednią przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu był opisywany powyżej spór sądowy, jednak w latach poprzedzających przyjęcie programu naprawczego zaznaczyły się negatywne tendencje w zakresie podstawowych wielkości budżetowych. Wprawdzie wynik budżetu Powiatu łącznie za lata 2011-2013 był nadwyżkowy (tzn. dochody przewyższały wydatki), jednak wielkości zamknięcia roku budżetowego zmniejszały się, stanowiąc kolejno: nadwyżkę (4.921,3 tys. zł), nadwyżkę (2.297,3 tys. zł) i deficyt (-706,3 tys. zł). W okresie tym została zachowana reguła wydatkowa z art. 242 ufp, co było związane m.in. z poziomem wolnych środków<sup>17</sup>.

Dochody Powiatu w tym okresie zmniejszały się<sup>18</sup>, w tym przede wszystkim dochody własne, które stanowią o stopniu samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Te ostatnie stanowiły: 23.700,7 tys. zł (34% ogółu), 13.612,5 tys. zł (24%) i 11.803,0 tys. zł (21%). Spadek wynikał z malejących blisko dziesięciokrotnie dochodów z majątku, z 9.596,4 tys. zł do 997,4 tys. zł, w tym przede wszystkim ze sprzedaży nieruchomości<sup>19</sup>. Ponadto, w 2011 r. dochody z tytułu kar pieniężnych i grzywien wyniosły 3.090,9 tys. zł, w tym z tytułu wzmiankowanej powyżej kary<sup>20</sup>. Dochody te znacząco odbiegały od zwykle realizowanych, w ciągu kolejnych pięciu lat z tego źródła uzyskano łącznie 777,7 tys. zł<sup>21</sup>. Poza zmianami poziomu dochodów własnych, w 2012 r. nastąpiło istotne zmniejszenie subwencji ogólnej w stosunku do roku poprzedniego, o 3.083,2 tys. zł (12%), w tym przede wszystkim części oświatowej<sup>22</sup>. Powyższa sytuacja była związana z reorganizacją szkół

<sup>15</sup> Także niespełnianie indywidualnego wskaźnika zadłużenia w latach 2015-2019, jednak niespełnienie tego wskaźnika występowało także od 30.09.2014 r., tj. od uchwalenia programu postępowania ostrożnościowego.

<sup>16</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Poręczeń i Gwarancji z dnia 15.07.2014 r. (znak: DG1/487/320/ZLB/14/RD-64703, wpływ 21.07.2014 r.)

<sup>17</sup> Nadwyżka: 7.149,9 tys. zł, 1.868,7 tys. zł i 1.914,9 tys. zł; wolne środki: 4.701,5 tys. zł, 2.095,9 tys. zł i 1.672,4 tys. zł.

<sup>18</sup> Dochody budżetu Powiatu: 69.583,6 tys. zł, 57.731,4 tys. zł oraz 55.004,6 tys. zł.

<sup>19</sup> W latach 2011-2016: 9.596,4 tys. zł, 2.776,5 tys. zł i 997,4 tys. zł. W 2014 r. – 893,8 tys. zł, w 2015 r. – 1.251,1 tys. zł, w 2016 r. – 17,3 tys. zł. Dochody ze sprzedaży nieruchomości dotyczyły: w 2011 r. szpitala z trafostacją (9.600,1 tys. zł), w 2012 r.: działki zabudowanej obiektami o funkcji turystyczno-wypoczynkowej w Łagowie (924,1 tys. zł) i zespołu pałacowo-parkowego w Chociulach (1.237,5 tys. zł). Różnice wynikają z rozliczeń podatku VAT.

<sup>20</sup> W rozdz. 60014 - Drogi publiczne powiatowe, par. 058 – Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, z czego 2.915.572 zł dotyczyło kary umownej za przekroczenie terminu realizacji zadania inwestycyjnego przebudowy dogi Skape – Łąkie współfinansowanego ze środków Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego.

<sup>21</sup> W latach 2012-2016, odpowiednio: 51,9 tys. zł, 550 tys. zł, 84,9 tys. zł, 51,2 tys. zł i 39,7 tys. zł.

<sup>22</sup> W latach 2011-2016: 21.175,8 tys. zł, 18.721,0 tys. zł, 19.061,9 tys. zł, 17.904,8 tys. zł, 17.665,8 tys. zł, 17.614,7 tys. zł.

ponadgimnazjalnych, dla których organem prowadzącym jest Powiat. Do końca sierpnia 2011 r. Powiat finansował funkcjonowanie Zespołu Szkół Technicznych w Zbąszynku. Od września organem prowadzącym została Gmina Zbąszynek, w związku z czym przekazano jej dotację w wysokości 1.078 tys. zł, a od następnego roku zmniejszeniu uległa subwencja oświatowa oraz wydatki Powiatu z tego tytułu. W latach 2011-2016 wydatki na oświatę były wyższe niż otrzymana subwencja oświatowa i dotacje, luka wyniosła łącznie 11.796,7 tys. zł<sup>23</sup>.

Wydatki w latach 2011-2013 wyniosły odpowiednio: 64.662,3 tys. zł, 55.434,1 tys. zł i 55.710,8 tys. zł. Zmniejszenie w 2012 r. w stosunku do roku poprzedniego o 14% dotyczyło przede wszystkim wydatków bieżących jednostek budżetowych (o 2.428,0 tys. zł) i udzielonych dotacji na zadania bieżące (o 1.058,5 tys. zł), co było konsekwencją przekazania szkoły Gminie, a także spadku wydatków majątkowych na inwestycje i zakupy inwestycyjne (o 4.974,6 tys. zł).

W ostatnich pięciu latach Powiat Świebodziński podejmował działania zmierzające do zwiększenia dochodów własnych poprzez ustanowienie strefy płatnego parkowania, z uwagi m.in. na znaczny deficyt miejsc postojowych w centrum miasta Świebodzin. Ustanowienie takiej strefy oraz wysokości opłat, nawet jeżeli dotyczy dróg zarządzanych przez Powiat, zgodnie z art. 13b ust. 3 i 4 oraz 13f ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>24</sup>, następuje w drodze uchwały rady gminy (rady miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Pomimo prowadzonych rozmów z przedstawicielami organów gminy, przesłania do Urzędu Miejskiego projektu uchwały, który miał służyć jako podstawa uzgodnień, uczestnictwa w posiedzeniu właściwej komisji rady gminy, w styczniu 2017 r. Burmistrz Świebodzina negatywnie ustosunkował się do zgłoszonej propozycji. Szacowane wpływy Powiatu z wprowadzenia strefy miały wynieść 510 tys. zł rocznie.

RIO w okresie objętym kontrolą w ramach poszczególnych rodzajów opinii nie wносиła uwag, za wyjątkiem:

- negatywnej opinii o wykonaniu budżetu za I półrocze 2014 r. (opis powyżej),
- zastrzeżenia do pozytywnej opinii w przedmiocie: przedłożonego przez Zarząd Powiatu Świebodzińskiego projektu uchwały budżetowej na 2015 rok oraz projektu uchwały w sprawie WPF na lata 2015-2021<sup>25</sup> oraz prawidłowości planowanej kwoty długu wynikającej z zaciągniętych zobowiązań<sup>26</sup>. Były one związane z niezachowaniem IWZ w latach 2015-2019 i brakiem możliwości uchwalenia budżetu w sytuacji nieotrzymania pożyczki z budżetu państwa w trybie art. 224 upf.

(dowód: akta kontroli, str. 141-146, 221-228, 252, 313-367, 421-431)

**1.3. Program postępowania naprawczego dla Powiatu Świebodzińskiego na lata 2014-2015** zawierał elementy wymienione w przepisie art. 240a ust. 3 upf, tj. analizę stanu finansów jednostki, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych, plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania (do końca 2015 r.) oraz przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych wraz z metodologią ich obliczania (do końca 2021 r.). W dokumencie tym zamieszczono również uzasadnienie podejmowanych działań naprawczych oraz prognozę budżetu do 2021 r.

W programie przewidziano przedsięwzięcia, których realizacja miała pozwolić na poprawę reguły dotyczącej wydatków bieżących (art. 242 upf) i IWZ (art. 243 i 244 upf) bez znaczącego uszczerbku dla funkcjonowania struktur Powiatu. Planowane przedsięwzięcia miały przynieść efekty finansowe w postaci ograniczenia wysokości wydatków bieżących<sup>27</sup> na:

- 1) oświatę, w wyniku zlecenia usług sprzątnięcia wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym (outsourcing) i wypowiedzenia umów pracownikom obsługi;
- 2) opiekę społeczną poprzez: outsourcing usług sprzątnięcia, zmniejszenie kosztów żywienia w domach dziecka<sup>28</sup>, zmniejszenie kosztów funkcjonowania Powiatowego Centrum

<sup>23</sup> Wydatki w rozdz. 801 - Oświata i wychowanie i 854 - Edukacyjna opieka wychowawcza były wyższe od otrzymanej subwencji oświatowej i dotacji o: 2.213,6 tys. zł, 357,9 tys. zł, 2.488,9 tys. zł, 2.448,8 tys. zł, 2.180,7 tys. zł, 2.106,8 tys. zł.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

<sup>25</sup> Uchwały Składu Orzekającego RIO w Zielonej Górze z 26.11.2014r. Nr: 672/2014 i 671/2014, na: [http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok\\_opinie/U672\\_2014.pdf](http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok_opinie/U672_2014.pdf) i [http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok\\_opinie/U671\\_2014.pdf](http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok_opinie/U671_2014.pdf) [dostęp 22.05.2017r.].

<sup>26</sup> Uchwała Składu Orzekającego RIO Obrachunkowej w Zielonej Górze Nr 49/2015 z 28.01.2015 r., na: [http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok\\_opinie/U49\\_2015.pdf](http://www.bip.zielonagora.rio.gov.pl/dok_opinie/U49_2015.pdf) [dostęp 22.05.2017 r.].

<sup>27</sup> Tym samym stanowiąc dodatkowe ograniczenia o których mowa w art. 240a ust. 7 upf.

<sup>28</sup> Poprzez zakup obiadów w szkołach po cenach preferencyjnych.

Pomocy Rodzinie w Świebodzinie (dalej PCPR) o około 7%<sup>29</sup> oraz zlikwidowanie wydatków na prowadzenie Punktu Interwencji Kryzysowej (dalej PIK);

- 3) administrację, zmniejszając stałe komisje Rady Powiatu z czterech do trzech, zamrażając wzrost diet radnych, ograniczając obsługę prawną z dwóch do jednej kancelarii prawnej oraz zmniejszając zatrudnienie o cztery etaty w Starostwie;
- 4) zadania drogowe (zmniejszenie wydatków na utrzymanie dróg, remonty i ekspertyzy) oraz inne działania (ograniczanie dotacji udzielanych w oparciu o ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>30</sup>);
- 5) wynagrodzenia i składki od nich naliczane wskutek czasowego ich zamrożenia.

Oszacowanie oszczędności nastąpiło przy przyjęciu założenia, że zostaną ograniczone wyżej wymienione wydatki, a dochody Powiatu na lata przyszłe przewidywane w obecnej strukturze ich źródeł nie zmienią się. Kategorie te zostały urealnione przy pomocy wskaźników makroekonomicznych:

- dla dochodów - PKB realnego kształtującego się w latach 2015-2021 w granicach 3,1%-4,3%,
- dla wydatków - dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych (CPI) od 2,2% do 2,5%, wynikających z wytycznych Ministra Finansów dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby WPF jednostek samorządu terytorialnego (aktualizacja czerwiec 2014 r.<sup>31</sup>). Określając sposób obliczania przewidywanych efektów finansowych przedsięwzięć naprawczych, przyjęto plan wydatków bieżących na koniec III kwartału 2014 r.<sup>32</sup> dotyczący:
  - oświaty: w dz. 801 - *oświata i wychowanie* i 854 - *edukacyjna opieka wychowawcza* (20.800,1 tys. zł);
  - opieki społecznej: w rozdz. 85201 – *placówki opiekuńczo-wychowawcze*, 85218 – *powiatowe centra pomocy rodzinie* i 85220 - *jednostki specjalistycznego poradnictwa, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej* (3.811,0 tys. zł);
  - administracji: w rozdz. 75011 - *urzędy wojewódzkie*, 75019 - *rady powiatów* i 75020 - *starostwa powiatowe* (5.151,0 tys. zł);
  - dróg w rozdz. 60014 - *drogi publiczne powiatowe*, par. 4270 - *zakup usług remontowych*, 4300 - *zakup usług pozostałych*, 4390 - *zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii*, części par. 2310 - *dotacje celowe przekazane gminie na zadania bieżące realizowane na podstawie porozumień między jst*, a w zakresie innych działań w par. 2360 - *dotacje celowe z budżetu jst na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego* (1.552,1 tys. zł);
  - wynagrodzeń i składek od nich naliczanych<sup>33</sup> (33.909,6 tys. zł).

Wielkości te zostały pomniejszone o wyliczone oszczędności wynikające z poszczególnych działań naprawczych, urealnione przy pomocy wskaźnika cen i usług konsumpcyjnych na lata 2015-2021 zawartego w ww. wytycznych Ministra Finansów (dalej MF). Do zalet takiego sposobu ustalenia efektów finansowych programu naprawczego należy zaliczyć objęcie nim znacznych pozycji budżetowych (planowane wydatki bieżące Powiatu wynosiły wówczas 56.238,9 tys. zł) i tym samym pośrednie ich ograniczenie, a także uwzględnienie czynnika czasu. NIK zwraca jednak uwagę na wady powyżej przedstawionego rozwiązania, polegające przede wszystkim na zdublowaniu efektów finansowych poszczególnych rodzajów działań oraz przyjęciu nieaktualnych – w momencie uchwalania programu – wskaźników cen i usług konsumpcyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 6-78, 221-228, 253-255, 291, 309, 432-451, 570-572, 563-564)

W Programie powtórzono zakazy i ograniczenia ustawowe w okresie jego realizacji (art. 240a ust. 5 ufp), a także określono działania, które miały zagwarantować ich prawidłowe wykonanie. Ograniczenie realizacji zadań innych niż obligatoryjne miało nastąpić poprzez: ww. przedsięwzięcia w ramach opieki społecznej, zmniejszenie środków

<sup>29</sup> Poprzez ograniczenie wydatków na zakup usług obcych w zakresie świadczenia usług pedagogicznych, prawniczych i szkoleniowych.

<sup>30</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1817, ze zm.

<sup>31</sup> [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014\\_06\\_wytyczne\\_jst.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014_06_wytyczne_jst.pdf) [dostęp. 26.05.2017 r.]

<sup>32</sup> Wartości planu na dzień 22 września 2014 r. oraz przygotowane wg projektów uchwał zmiany na 30 września 2014 r.

<sup>33</sup> W par. 4010, 4020, 4040, 4050, 4060, 4070, 4080, 4110, 4120, 4170, 4180, 4780.

na dotacje udzielane organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego, a także dodatkowo niezaplanowanie środków na dofinansowanie remontów zabytków. Program został opracowany samodzielnie przez jednostkę i pozytywnie zaopiniowany przez RIO.

(dowód: akta kontroli str. 6-78, 253-255, 443-451, 571, 574-574, 754)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Powiat nie zabezpieczył środków w związku z toczącym się postępowaniem sądowym od 2011 r., tj. ani nie utworzył rezerw celowych (na podstawie art. 222 ufp), ani nie zgromadził wolnych środków lub nadwyżki budżetowej, tak aby była możliwość zmiany budżetu i zachowania relacji z art. 242-243 ufp. Ponadto, zgodnie z art. 256 ufp wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z ugód, mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel, jednak odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw celowych. Brak zabezpieczenia środków finansowych spowodował, że dokonane we wrześniu 2014 r. zmiany budżetu były niezgodne z tym przepisem – zwiększenie planu wydatków<sup>34</sup> zostało dokonane ze środków pożyczki (4.100 tys. zł) i rezerwy ogólnej (4 tys. zł). Zgodnie z wyjaśnieniami Starosty Świebodzińskiego oraz Skarbnika Powiatu *pobierając karę umowną przekonani byliśmy o prawidłowości naszych działań zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa i zawartą umową. Nie mieliśmy podstawy przypuszczać że wyrok sądu nakaże nam zapłatę na rzecz firmy, stąd nie postanowiono o tworzeniu rezerwy na ten cel.*

(dowód: akta kontroli, str. 145, 221-228, 566, 568, 570, 573)

2. Określenie w programie naprawczym efektów finansowych działań nastąpiło w sposób ograniczający przejrzystość tego dokumentu, co rzutuje na rzetelność informacji o realizacji programu i utrudnia ocenę realizacji podjętych przez Powiat działań naprawczych<sup>35</sup>. Po pierwsze, efekty finansowe poszczególnych rodzajów działań zdublowały się – wynagrodzenia wraz z naliczonymi składkami stanowią istotną grupę ekonomiczną wydatków w oświacie, opiece społecznej i administracji (działania ujęte w programie naprawczym w pkt 1-3, polegające na ograniczeniu zatrudnienia). Wyniosły one 22.283,6 tys. zł, tj. 65% wynagrodzeń i składek w całym budżecie, których czasowe zamrożenie zostało przewidziane w programie (w pkt 5). Po drugie, przyjęte wskaźniki cen i usług konsumpcyjnych były nieaktualne w momencie przyjęcia programu naprawczego, na co zwróciło uwagę Ministerstwo Finansów. W momencie przyjmowania programu naprawczego obowiązywały wytyczne MF dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby WPF jednostek samorządu terytorialnego z 2.10.2014 r.<sup>36</sup>, które zwłaszcza w 2015 r. przewidywały niższy CPI wynoszący 1,2% zamiast przyjętego w programie 2,3%. Urealnienie szacowanych oszczędności przy pomocy nieaktualnych wskaźników zawiązyło je o 2.812,2 tys. zł, w szczególności w 2015 r. - o 377,1 tys. zł, w 2016 r. – o 382,5 tys. zł. Po trzecie, przyjmowanie w programie wielkości planowych jako punkt odniesienia do wykazania efektów finansowych, zwłaszcza w sytuacji znacznych rozbieżności z wykonaniem na koniec roku, utrudnia ocenę, na ile zrealizowane efekty finansowe stanowią skutek oszczędności, a na ile - skutek przyjęcia zawyżonych wielkości planowych. Przyjęty plan był niższy od wielkości wykonanych na koniec roku tylko w zakresie wynagrodzeń (o 371,2 tys. zł, o 1,1%), w pozostałych grupach był wyższy (o 997,6 tys. zł, o 3,2%)<sup>37</sup>. W zakresie zdublowania efektów finansowych Skarbnik Powiatu wskazała, że efekty oszczędnościowe dotyczyły różnych działań (redukcja zatrudnienia, zamrożenia płac), *ale odniesienia efektów przyrównane były do tych samych grup wydatków płacowych. Według dzisiejszej oceny należało wówczas inaczej pogrupować działania, aby były bardziej przejrzyste.* Zastosowanie nieaktualnych wskaźników w momencie przyjęcia

<sup>34</sup> Zwiększono plan wydatków o 4.720 tys. zł.

<sup>35</sup> Zasada przejrzystości finansów publicznych wynika z ufp, dział I Zasady finansów publicznych, rozdz. 4 Jawność i przejrzystość finansów publicznych.

<sup>36</sup> [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014\\_10\\_wytyczne\\_jst.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014_10_wytyczne_jst.pdf) [dostęp: 26.05.2017 r.]. Wskaźnik dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015-2021 kształtował się w przedziale od 1,2% do 2,5%.

<sup>37</sup> Dla: oświaty (o 552.867,77 zł, o 2,7%); opieki społecznej (o 57.840,95 zł, o 1,5%), administracji (o 211.531,36 zł, o 4,1%), dróg i innych działań (o 175.392,65 zł, o 11,3%).



programu Skarbnik wyjaśniła brakiem czasu na dokonanie zmian, co mogło skutkować przesunięciem jego uchwalenia. Program naprawczy został uchwalony w grudniu 2014 r. *na drugiej sesji nowego składu rady powiatu (można powiedzieć, że na pierwszej roboczej sesji [...]). Uznaliśmy, że brak w programie naprawczym aktualizacji danych do nowszych wskaźników makroekonomicznych nie był w tym czasie najistotniejszy, a wręcz dla nowego składu rady miał być czytelniejszym, bo dane pokrywały się z dokumentem już uchwalonym wcześniej (program ostrożnościowy).* Przyjęcie jako bazy wielkości planu wydatków Skarbnik uzasadniała powołanymi powyżej okolicznościami. *Różnica [...] wynika głównie z wprowadzanych do budżetu kwot uzyskiwanych w tym czasie dodatkowych dotacji z budżetu państwa, środków z rezerw subwencji i korekt dotacji (rozliczeń z innymi jst).* *Przyjęcie danych z wykonania za 2013 rok uznaliśmy za zbyt nieaktualne, na etapie opracowywania dokumentu nie było możliwe przewidzieć wykonania za 2014 rok.*

(dowód: akta kontroli, str. 6-78, 224-227, 253-255, 291, 309, 432-451, 570-572, 563-564)

**3.** Według programu naprawczego, począwszy od stycznia 2015 r. wysokość wydatków na diety radnych i wynagrodzenia zarządu powiatu nie mogą być wyższe niż wydatki na ten cel w roku 2014. Zapis ten jest niezgodny z art. 240a ust. 6 ufp<sup>38</sup>, który stanowi, że począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego [tj. od stycznia do grudnia 2015 r.] wysokość wydatków z tego tytułu nie może przekroczyć wysokości wydatków z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego [w tej sytuacji w 2013 r.]. Zamieszczenie w programie naprawczym zapisu niezgodnego z normą ustawową Skarbnik Powiatu wyjaśniła tym, że *czas przyjmowania programu naprawczego [...] przypadł już po wypłacie wszystkich 12 miesięcznych diet dla członków rady w 2014 roku, stąd w programie naprawczym odniesiono się do najbliższych przyszłych wypłat diet tj. od stycznia 2015.* Ww. ograniczenie w brzmieniu wynikającym z programu przyniosło oczekiwane skutki.

(dowód: akta kontroli str. 6-78, 253-255, 443-451, 571, 574-574)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

Opis stanu faktycznego

## **2. Sposób wdrożenia zaplanowanych działań i stopień osiągnięcia założonych efektów**

**2.1.** Realizacja programu naprawczego była monitorowana w następujący sposób:

- pracownicy Starostwa i dyrektorzy jednostek (dla których wprowadzone zostały ograniczenia ostrożnościowe i naprawcze) na bieżąco przedstawiali Zarządowi Powiatu informacje o postępach w realizacji zadań;
- w styczniu 2015 r. Zarząd postanowił o wprowadzeniu wytycznych do realizacji programu postępowania naprawczego dla Powiatu Świebodzińskiego na lata 2014-2015<sup>39</sup>;
- sporządzono informacje o realizacji programu naprawczego (i ostrożnościowego) za 2014 r. i 2015 r., a po zakończeniu realizacji programu naprawczego - informację o jego efektach (w formie skróconej); informacje te po przyjęciu przez Zarząd Powiatu przedstawiano Radzie Powiatu, MF jako pożyczkodawcy oraz RIO w Zielonej Górze;
- w sprawozdaniach półrocznych i rocznych z wykonania budżetu Powiatu za lata 2015 i 2016, sporządzanych na podstawie art. 267 ust. 1 pkt 1 i 3 ufp, zamieszczono informacje na temat efektów finansowych programu.

(dowód: akta kontroli str. 384, 401, 420, 575)

**2.2.** Działania zaplanowane w ramach programu naprawczego miały zostać przeprowadzone w czasie od uchwalenia programu naprawczego w 2014 r. (w tym niektóre wcześniej, jeszcze w okresie obowiązywania programu ostrożnościowego) do końca 2015 r. Powiat podjął czynności zmierzające do realizacji planu przedsięwzięć naprawczych, jednak

<sup>38</sup> Ponadto zgodnie z § 137 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych.

<sup>39</sup> Postanowienie nr 1/2015 z dnia 12.01.2015 r.

część z nich nie została wykonana w sposób przewidziany w programie (zadania w oświacie i opiece społecznej dotyczące usług sprzątnia i żywienia w domach dziecka) lub odstąpiono od ich realizacji w 2016 r. (redukcja zatrudnienia w administracji, ograniczenie wydatków na drogi, dotacje, wynagrodzenia).

**2.2.1.** Zmniejszeniu wydatków bieżących na oświatę miało służyć wypowiedzenie umów dotychczasowym pracownikom obsługi wykonującym usługi sprzątnia i zlecenie tych usług wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym, do końca I kwartału 2015 r. Działania te zostały podjęte w ograniczonym zakresie z przyczyn niezależnych od jst. Spośród 22 pracowników utrzymujących porządek w jednostkach oświatowych wypowiedzenia otrzymało 18 osób<sup>40</sup>. W wyniku postępowania o zamówienie publiczne (przetarg nieograniczony) wyłoniono wykonawcę<sup>41</sup>, z którym zawarto umowę na świadczenie w okresie od 1.04. do 31.12.2015 r. usług sprzątnia w czterech jednostkach, w tym w trzech oświatowych o łącznej wartości 31,5 tys. zł miesięcznie<sup>42</sup>. Jednak wykonawca bez uzasadnienia, przed przystąpieniem do świadczenia usług wypowiedział umowę ze skutkiem rozwiązującym na dzień 30.06.2015 r.<sup>43</sup>. W tych okolicznościach Powiat wystąpił z pozwem o zapłatę odszkodowania wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wytoczenia pozwu do dnia zapłaty. Od wykonawcy zasądzona została na rzecz Powiatu kwota 15 tys. zł tytułem kary umownej i 3,7 zł ustawowych odsetek<sup>44</sup>. Wobec zagrożenia sanitarnego w podległych jednostkach, Starosta w celu zapewnienia ciągłości sprzątnia zalecił dyrektorom tych jednostek cofnięcie wypowiedzeń umów o pracę. W wyniku tej decyzji 11 osób zgodziło się na wycofanie wypowiedzeń, a jedna ze szkół usługi sprzątnia zleciła firmie zewnętrznej<sup>45</sup>. Ostatecznie na koniec 2015 r. zatrudnienie w czterech jednostkach oświaty wyniosło 15 osób w porównaniu do 22 osób na koniec poprzedniego roku. Nastąpiło zmniejszenie miesięcznych kosztów z tytułu wynagrodzeń z narzutami o 12,7 tys. zł oraz powstały koszty sprzątnia realizowanego przez firmę zewnętrzną w wysokości 8,1 tys. zł miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 36-40, 45, 256-287, 712-721)

**2.2.2.** Przedsięwzięcia związane ze zmniejszeniem wydatków bieżących na opiekę społeczną, polegające na outsourcingu usług sprzątnia i wypowiedzeniu umów o pracę dwóm osobom, miały zostać zrealizowane w I kwartale 2015 r. Do końca 2014 r. rozwiązano umowy z personelem sprzątającym, wszystkie domy dziecka oraz Centrum Administracyjne do Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych były obsługiwane w tym zakresie przez ich użytkowników<sup>46</sup>. Wcześniej (w 2013 r.) koszty sprzątnia wyniosły 62,3 tys. zł.

W zakresie zmniejszenia w 2015 r. kosztów funkcjonowania PCPR o 7%, zrealizowano założenia. Wydatki ujęte w rozdz. 85218 w 2014 r. wyniosły 531,3 tys. zł, a w 2015 r. – 480,3 tys. zł (spadek nominalnie o 9,6%). Ograniczono wydatki na obsługę prawną (zadania realizuje radca zatrudniony w Starostwie), zmniejszono koszty umów zleceń na usługi informatyczne, ograniczono wydatki rzeczowe na zakup nowych licencji komputerowych. Od 2015 r. nie ponoszono, zgodnie z programem naprawczym, wydatków na funkcjonowanie PIK<sup>47</sup>, w 2014 r. wyniosły one 16,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 52-56, 288-290, 383, 399, 569, 712-721)

<sup>40</sup> Dwie osoby przebywały na długotrwałych zwolnieniach lekarskich i dwie osoby objęte były ochroną przedemerytalną.

<sup>41</sup> Konsorcjum firm: DGP Clean Partner sp. z o.o. w Legnicy; DGP Dozorbud Grupa Polska sp. z o.o. w Legnicy i Przedsiębiorstwo Usługowe GOS-ZEC sp. z o.o. w Poznaniu, z którym zawarto umowę w dniu 20.03.2015 r. Umowa dotyczyła sprzątnia w następujących jednostkach oświatowych: Zespole Szkół Ogólnokształcących (dalej ZSO, 8.033,97 zł brutto/m-c), Powiatowym Zespole Szkół Technicznych i Zawodowych (PZSTiZ, 12.301,07 zł/m-c), Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym (SOSW, 11.201,41 zł/m-c), a także jednostki, której wydatki zostały ujęte w dz. 852 – Pomoc społeczna, tj. Centrum Administracyjnego do Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych (CA, 881,49 zł/m-c).

<sup>42</sup> Rocznie koszt wyniósłby 378.437,40 zł (brutto), wcześniej w 2013 r. koszt ten wynosił 610.523 zł.

<sup>43</sup> Pismem z dnia 27.03.2015 r. (wpłynęło do Starostwa 31.03.2015 r.).

<sup>44</sup> Wyrok Sądu z dnia 23.12.2015 r. (Sygnatura akt I C 542/15). Kwota ta wpłynęła na rachunek Powiatu w dniu 28.01.2016 r.

<sup>45</sup> W ZSO 4 osoby nie wyraziły zgody na wycofanie wypowiedzeń i na powrót do pracy. W związku z tym usługi sprzątnia zlecono na podstawie umowy cywilnoprawnej z dnia 20.04.2015 r., zawartej na okres do 31.12.2015 r.

<sup>46</sup> Z uwagi na zerwanie wyżej opisanej umowy z wykonawcą od połowy maja 2015 r. w zatrudniono jedną osobę sprzątającą na ½ etatu, która zrezygnowała w październiku 2015 r.

<sup>47</sup> Punkt Interwencji Kryzysowej na mocy porozumienia prowadzony był wspólnie przez Powiat Świebodziński i Gminę Świebodzin. Punkt funkcjonował w ramach struktury Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Świebodziźnie i z dniem 27.01.2015 r. został wykreślony z Rejestru Wojewody Lubuskiego Jednostek Specjalistycznego Poradnictwa (poz. 4) na [https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/polityka\\_spoleczna/rejestry\\_jednostek\\_pomocy\\_spolecznej.html](https://bip.lubuskie.uw.gov.pl/polityka_spoleczna/rejestry_jednostek_pomocy_spolecznej.html) [dostęp. 25.05.2017 r.].

**2.2.3.** W ramach redukcji wydatków na administrację ograniczono liczbę komisji stałych w Radzie Powiatu z czterech do trzech<sup>48</sup>, co miało zmniejszyć wydatki na dietę przewodniczącego komisji o 60 zł miesięcznie. Zamrożono również waloryzację diet<sup>49</sup> na wypadek, gdyby podstawa ustalania diet została zmieniona w 2015 r. Ww. uchwały zostały podjęte przed przyjęciem programu naprawczego, w trakcie obowiązywania programu ostrożnościowego. Działania te nie przyniosły oczekiwanego skutku, tj. utrzymania wydatków na diety dla radnych na poziomie z 2014 r. W roku następnym były one wyższe o 3,8 tys. zł, co jednak wynikało z tego, że wcześniej powstały oszczędności wynikające z zakończenia kadencji organu stanowiącego po wyborach samorządowych w listopadzie 2014 r., a także sprawowania przez członka zarządu funkcji przewodniczącego komisji i niepobierania przez niego zwiększonej diety z tego tytułu. Okoliczności te nie wystąpiły w 2015 r., po wyborach samorządowych.

Ograniczenie kosztów administracji wskutek przekazania obowiązków trzech pracowników odchodzących w 2015 r. na emeryturę pozostałym zatrudnionym oraz likwidację w 2014 r. stanowiska pracy gońca miało spowodować zmniejszenie liczby etatów o cztery i oszczędności wynoszące 15,0 tys. zł w 2015 r. (uwzględniono wypłatę odpraw), a od 2016 r. – 97,4 tys. zł. Zrealizowano redukcję etatów<sup>50</sup>. Na koniec 2015 r. w stosunku do roku poprzedniego zatrudnienie w Starostwie Powiatowym zmniejszyło się o 1 etat (wyniosło 72 etaty), a wydatki na wynagrodzenia<sup>51</sup> obniżyły się o 69,9 tys. zł. Wyłączając pracowników zatrudnionych w ramach robót publicznych, których wynagrodzenie jest refundowane z Funduszu Pracy oraz koszty wynagrodzeń sfinansowane przez budżet państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej (w rozdz. 70005, 71012 i 75011) zatrudnienie zmniejszyło się o 4 etaty (wyniosło 62 etaty), a wydatki na wynagrodzenia sfinansowane przez Powiat zmniejszyły się o 179,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 47-57, 228, 310-312, 452, 464-483, 569, 571, 575, 696-706)

**2.2.4.** Zmniejszenie wydatków na zadania drogowe miało opierać się na wykonaniu letniego i zimowego utrzymania ulic, chodników, trawników i żywopłotów, w tym koszenia poboczy dróg powiatowych przez pracowników zatrudnionych w ramach robót publicznych, przy ograniczeniu od 2015 r. zlecenia tych usług firmom zewnętrznym (drogi powiatowe poza miastem Świebodzin), a także wypowiedzeniu ze skutkiem od początku 2016 r. porozumienia zawartego z Gminą Świebodzin (drogi w obrębie miasta). Powiat w 2015 r. miał również ograniczyć zlecenie na zewnątrz remontów dróg, głównie remontów cząstkowych nawierzchni. Działania te miały przynieść oszczędności wynoszące w 2015 r. 185,8 tys. zł, a w 2016 r. – 442,2 tys. zł<sup>52</sup>. W 2015 r. zostały one wdrożone zgodnie z harmonogramem:

- koszenie traw w pasach drogowych wykonywali pracownicy Starostwa (służby drogowej i zatrudnieni w ramach robót publicznych) oraz osoby skierowane na podstawie umowy ze *Stowarzyszeniem na rzecz edukacji POMOST*, w związku z czym wydatkowano 10,8 tys. zł. Zrezygnowano natomiast z usług firmy zewnętrznej (w 2014 r. 69,2 tys. zł)<sup>53</sup>. Zmniejszono również inne wydatki na zakup usług, ujmowane w par. 4300 i 4390:
- rozwiązano porozumienie z Gminą Świebodzin<sup>54</sup>;
- wydatki na remonty cząstkowe nawierzchni zmniejszono o 115,0 tys. zł.

Działania te spowodowały zmniejszenie wydatków w stosunku do 2014 r. o 190,5 tys. zł, a odnosząc do planu z programu o 316,1 tys. zł<sup>55</sup> (oszczędności były wyższe niż zakładano). W 2016 r. odstąpiono jednak od części ww. działań.

<sup>48</sup> Zmiana Statutu Powiatu uchwałą Rady Powiatu Świebodzińskiego nr XLIII/321/2014 z 30.10.2014 r.

<sup>49</sup> Uchwała Rady Powiatu nr XLIII/320/2014 z 30.10.2014 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie ustalania diet radnych.

<sup>50</sup> Z zakładanych trzech przypadków przejścia pracowników na emeryturę jedna osoba odeszła w styczniu 2015 r., druga w lipcu 2015, a trzecia zmarła w maju 2015 r. Umowa z gońcem została rozwiązana w styczniu 2015 r., po wypowiedzeniu przez pracodawcę.

<sup>51</sup> Uwzględniono wydatki ujmowane w rozdziałach 60014, 70005, 71012, 75011, 75020.

<sup>52</sup> Odpowiednio bez waloryzacji: 139.578 zł (ograniczenie zlecenia usług, w stosunku do planu w par. 4300 i 4390 wynoszącego 659.578 zł, od 2015 r.), 302.582 zł (wypowiedzenie porozumienia, część planu w par. 2310 wynoszącego 386.317, od 2016 r.) i 46.239 zł w par. 4270 (remonty, w stosunku do planu wynoszącego 396.239 zł, oszczędności tylko w 2015 r., w kolejnych latach utrzymanie na poziomie planu wydatków we wrześniu 2014 r.).

<sup>53</sup> Dodatkowo na wynagrodzenia i pochodne od nich naliczane pracowników zatrudnionych w ramach robót publicznych w II poł. 2014 r. do końca 2015 r. wydatkowano 102.086 zł, w rozdz. 60014 otrzymano refundację z FP 78.725 zł.

<sup>54</sup> Na porozumienie z Gminą Świebodzin wydatkowano w 2014 r. 347.607,61 zł, w 2015 r. 356.045,55 zł, w 2016 r. – 0,00 zł.

<sup>55</sup> Zmniejszenie wydatków w zakresie dróg powiatowych na:

- remonty (par. 4270) w stosunku do wykonanych w 2014 r. o 113.776 zł, a do wielkości planu z programu o 125.479 zł;

(dowód: akta kontroli str. 49, 53, 381, 398, 435-438, 452-456, 696-697, 699-700, 703, 707)  
Od 2015 r. wydatki na dotacje udzielane w oparciu o ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie miały zostać obniżone do 50 tys. zł rocznie (tj. o blisko połowę w stosunku do roku 2014), jednak założenia zostały zrealizowane tylko w 2015 r. Powiat udzielił wówczas dotacji w łącznej kwocie 38,1 tys. zł. W 2016 r. łączna kwota tego rodzaju dotacji wyniosła już 96,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 49, 53, 400-401, 420, 438, 697, 700, 703, 708)

**2.2.5.** Program naprawczy przewidywał zamrożenie w 2015 r. wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane, natomiast od 2016 r. ich wzrost o wskaźnik inflacji (założony na poziomie 2,5%). Wydatki Powiatu w tej grupie ekonomicznej miały nie przekroczyć odpowiednio kwoty: 33.909,6 tys. zł i 34.757,3 tys. zł. O ile w 2015 r. zostały one utrzymane na zakładanym poziomie, w 2016 r. przekroczyły go o 580,8 tys. zł<sup>56</sup>. W przekroju rodzajów wydatków oszczędności dotyczyły przede wszystkim administracji, opieki społecznej i oświaty, które zostały objęte restrukturyzacją zatrudnienia w ramach działań ujętych w pkt 1-3 programu naprawczego i przyjętych rozdziałów klasyfikacji budżetowej<sup>57</sup>. Natomiast ponoszone w pozostałych rodzajach działalności wynagrodzenia i składki od nich naliczane wzrosły odpowiednio o: 7,1% (830,5 tys. zł) i 13,3% (1.590,0 tys. zł).

W stosunku do 2014 r. wynagrodzenia i pochodne w Starostwie Powiatowym zmniejszyły się w 2015 r. o 69.939 zł, ale w 2016 r. wzrosły o 256.776 zł<sup>58</sup>. W 2015 r. zasadniczo nie dokonywano podwyżki wynagrodzeń. Jednostkowe przypadki wzrostu płac wynikały ze zmiany zakresu obowiązków i konieczności dostosowania wynagrodzeń do zmian ustawowych. Natomiast w 2016 r. od stycznia wprowadzono podwyżkę wynagrodzeń w wysokości średnio 7% (dla 62 pracowników), a od lipca dodatkowo – 7% (dla 23 osób).

(dowód: akta kontroli str. 50, 59-60, 383, 400, 419, 432-434, 458-463, 468-476, 484-486, 579-581)

**2.3.** Efekty finansowe programu zostały oszacowane dla poszczególnych lat budżetowych, do 2021 r., tj. do końca roku, w którym miała nastąpić spłata wnioskowanej pożyczki z budżetu państwa. Ponieważ część działań nie została w pełni wdrożona, w 2016 r. nie osiągnięto również oczekiwanych efektów finansowych (w zakresie zadań drogowych i dotacji wydatki przekroczyły zakładany poziom o 1,8 mln zł, a wynagrodzeń o 0,6 mln zł). Ponadto, efekty te były czasami skutkiem innych - niż przyjęte w programie naprawczym - działań.

**2.3.1.** W wyniku działań podjętych w oświacie<sup>59</sup> miały powstać oszczędności 173,2 tys. zł w 2015 r. (uwzględniono wypłaty odpraw i dodatkowego wynagrodzenia rocznego), a w latach następnych – 376,7 tys. zł rocznie. Po wdrożeniu programu wydatki bieżące na oświatę miały przekroczyć:

- 21.105,3 tys. zł w 2015 r. i 21.424,3 tys. zł w 2016 r. (według programu naprawczego z nieaktualnymi prognozami inflacyjnymi z czerwca 2014 r. wynoszącymi 2,3% i 2,5%),
- 20.874,4 tys. zł w 2015 r. i 21.143,8 tys. zł w 2016 r. (przeliczając według prognoz inflacyjnych zawartych w wytycznych MF dotyczących założeń makroekonomicznych na potrzeby WPF jst z października 2014 r.<sup>60</sup>, wynoszących 1,2% i 2,3%).

Wielkości wykonane stanowiły odpowiednio: 19.873,7 tys. zł i 20.145,3 tys. zł. Osiągnięty efekt finansowy był zatem wyższy niż przewidziano w programie naprawczym o około milion zł rocznie<sup>61</sup>, w ograniczonym zakresie był on jednak skutkiem programowanych działań naprawczych polegających na outsourcingu usług sprzątania (opis powyżej).

---

- na zakup usług, ujmowane w par. 4300 i 4390 o odpowiednio: 76.750 zł i 190.575 zł.

<sup>56</sup> Wydatki na wynagrodzenia i składki od nich naliczane wyniosły w 2015 r. - 33.900.122 zł, w 2016 r. - 35.338.119 zł.

<sup>57</sup> Wydatki w rozdz. 75011, 75020, 75075, 85201, 85218, 85220 i dz. 801 były niższe o: 839.976 zł w 2015 r. i 1.009.237 zł w 2016 r.

<sup>58</sup> Ujęte w rozdziałach: 60014, 70005, 71012, 75011, 75020 wyniosły w 2014 r. 3.849181,70 zł, w 2015 r. 3.779.242,59 zł, w 2016 r. 4.105.958,23 zł.

<sup>59</sup> Jako wydatki w oświacie traktuje się wydatki dokonane w dz. 801 i 854.

<sup>60</sup> [http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014\\_10\\_wytyczne\\_jst.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1002167/2014_10_wytyczne_jst.pdf) [dostęp: 26.05.2017 r.]. Wskaźnik dynamiki cen towarów i usług konsumpcyjnych w latach 2015-2021 kształtował się w przedziale od 1,2% do 2,5%.

<sup>61</sup> W 2015 r. o 1.231.544 zł, w 2016 r. o 1.279.064 zł. Wg wskaźników MF z października 2014 r. efekt finansowy był wyższy o odpowiednio: 1.000.665 zł i 998.573 zł.

W badanym okresie zmniejszyła się liczba uczniów i oddziałów w szkołach prowadzonych przez Powiat<sup>62</sup>. Zmniejszyła się także, poza pracownikami obsługi, liczba pracowników pedagogicznych i administracji. Nominalnie, w stosunku do 2014 r., wydatki bieżące na oświatę zmniejszyły się w 2015 r. o 373,5 tys. zł, a w 2016 r. o 101,9 tys. zł, przy czym największe ograniczenia dotyczyły wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane (odpowiednio o 257,7 tys. zł i 240,1 tys. zł). Finansowanie wydatków oświaty ze źródeł zewnętrznych (subwencja oświatowa, dotacje) jest niewystarczające, Powiat dofinansowuje je ze środków własnych w kwocie ponad dwóch milionów zł rocznie<sup>63</sup>. Podkreślenia wymaga fakt, że luka ta w stosunku do 2014 r. ulega systematycznemu obniżeniu – o 268,1 tys. zł w 2015 r. i o 342,0 tys. zł w 2016 r.

(dowód: akta kontroli, str. 53-54, 224, 252, 283-287, 440-441, 469-470, 487-565)

**2.3.2.** Planowane oszczędności w zakresie opieki społecznej<sup>64</sup> miały w 2015 r. wynieść 234,0 tys. zł w związku z koniecznością wypłaty odpraw zwalnianym pracownikom, a od 2016 r. – 265,7 tys. zł rocznie<sup>65</sup>. Docelowo wydatki bieżące na opiekę społeczną miały wynieść:

- 3.659,2 tys. zł w 2015 r. i 3.723,8 tys. zł w 2016 r. (wg programu naprawczego);
- 3.619,9 tys. zł w 2015 r. i 3.670, 4 tys. zł w 2016 r. (według ww. prognoz inflacyjnych z 2.10.2014 r.).

Wykonane wydatki wyniosły 3.377,2 tys. zł w 2015 r. oraz 3.574,9 tys. zł w 2016 r.<sup>66</sup>. Pomimo niezrealizowania działań w zakresie systemu żywienia, prognozowane zmniejszenie wydatków zostało osiągnięte, a oszczędności były wyższe od założonych<sup>67</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 52-56, 224-225, 288-290, 470, 474.)

**2.3.3.** Oszczędności w administracji w 2015 r. miały wynieść 77,6 tys. zł<sup>68</sup>, a w 2016 r. – 156,4 tys. zł<sup>69</sup>. Docelowo wykonane wydatki bieżące tego rodzaju miały być nie wyższe niż:

- 5.190,1 tys. zł w 2015 r. i 5.240, 9 tys. zł w 2016 r. (według programu naprawczego);
- 5.134,3 tys. zł i 5.170,8 tys. zł (według ww. prognoz inflacyjnych z 2.10.2014 r.).

Po wdrożeniu programu naprawczego wydatki te w 2015 r. wyniosły 4.650,1 tys. zł, a w 2016 r. – 4.705,8 tys. zł i tym samym efekt finansowy był wyższy niż zakładano o około pół miliona zł<sup>70</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 225, 468, 472)

**2.3.4.** Oszczędności w związku z zadaniami drogowymi i innymi (udzielanymi dotacjami) miały stanowić w 2015 r. łącznie 245,8 tys. zł, a od 2016 r. – 502,2 tys. zł, wydatki bieżące we wskazanych podziałkach klasyfikacji miały nie przekroczyć:

- 1.336,4 tys. zł w 2015 r. i 1.115,7 tys. zł w 2016 r. (według programu naprawczego);
- 1.322,0 tys. zł w 2015 r. i 1.102,6 tys. zł w 2016 r. (według ww. prognoz z 2.10.2014 r.).

Wykonane wydatki w 2015 r. wyniosły 1.133,9 tys. zł<sup>71</sup>, a w 2016 r. – 2.901,2 tys. zł<sup>72</sup>. Tym samym w 2016 r. nie osiągnięto zakładanych efektów finansowych, co wynikało przede wszystkim z przeprowadzania remontów i nieutrzymania obniżonego poziomu dofinansowania zadań zleconych organizacjom pożytku publicznego (opis poniżej).

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 225-226, 400-401, 420, 455-457)

**2.3.5.** Oszczędności w związku z zamrożeniem w 2015 r. wynagrodzeń miały stanowić 779,9 tys. zł, a wydatki w tej grupie ekonomicznej docelowo w 2015 r. nie miały przekroczyć

<sup>62</sup> W roku szkolnym: 2013/2014 w szkołach prowadzonych przez Powiat Świebodziński było 1686 uczniów i 84 oddziały, w 2014/2015 - 1.613 uczniów i 80 oddziałów, w 2015/2016 - 1.490 i 78.

<sup>63</sup> W 2014 r. – 2.448.796,92 zł, w 2015 r. - 2.180.695,28 zł, w 2016 r. – 2.106.789,17 zł.

<sup>64</sup> Jako wydatki bieżące w opiece społecznej traktuje się wydatki w rozdz. 85201, 85218, i 85220

<sup>65</sup> Wskutek zmian w zakresie sprzątnięcia zamierzano osiągnąć roczne oszczędności 40.271 zł, systemu żywienia – 168.000 zł, wydatków PCPR – 40.000 zł i PIK – 17.381 zł.

<sup>66</sup> W rozdz. 85201-2.896.947,24 zł i 3.055.204,88 zł, rozdz.85218-480.272,31 zł i 519.690,67 zł i rozdz.85220-0,00 zł i 0,00 zł.

<sup>67</sup> O 281.997 zł w 2015 r. i 148.907 zł w 2016 r., a po uwzględnieniu aktualizacji prognoz inflacyjnych z października 2014 r. o: 242.651 zł oraz 95.495,45 zł.

<sup>68</sup> 77.602 zł = 720 zł (komisje)+ 3.580 zł (brak waloryzacji diet) + 58.302 zł (obsługa prawna) + 15.000 zł (wynagrodzenia).

<sup>69</sup> 156.422 zł = 720 zł (komisje) + 58.302 (obsługa prawna) + 97.400 zł (wynagrodzenia).

<sup>70</sup> O 540.018,90 zł w 2015 r. i 535.130,15 zł w 2016 r., a po uwzględnieniu aktualizacji prognoz inflacyjnych z października 2014 r. o: 484.2010,90 zł w 2015 r. i 465.019,15 zł.

<sup>71</sup> W rozdz. 60014, par. 4270 – 270.759,76 zł, 4300 – 461.647,24 zł, 4390 – 7.355,40 zł, w części par. 2310 – 356.045,55 zł oraz łącznie w par. 2360 – 38.055 zł.

<sup>72</sup> W rozdz. 60014, par. 4270 – 2.012.115,60 zł, 4300 – 770.037,47 zł, 4390 – 22.509 zł, w części par. 2310 – 0,00 zł, łącznie w par. 2360 – 96.584,58 zł.

33.909,6 tys. zł, a w 2016 r. – 34.757,3 tys. zł. W 2015 r. założenia wynikające z programu zostały spełnione, nie udało się natomiast ich dochować w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 50, 59-60)

**2.4.** W okresie objętym programem naprawczym Powiat Świebodziński przestrzegał ustawowych ograniczeń, o których mowa w art. 240a ust. 5 ufp. Do końca 2014 r. błędnie klasyfikowano wydatki na promocję jst, objęte zakazem ich dokonywania w okresie realizacji programu. Od 2015 r. ujmuje się je w rozdz. 75095 – pozostałe wydatki.

**2.4.1.** Powiat nie podejmował nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych. W okresie realizacji postępowania naprawczego uruchomiono kredyt w wysokości 6.000 tys. zł, zaciągnięty jednak przed uchwaleniem programu naprawczego<sup>73</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 369, 380-381, 386, 398, 582-609, 610-618)

**2.4.2.** Powiat nie udzielał pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego, poręczeń, gwarancji oraz pożyczek.

(dowód: akta kontroli str. 377, 381, 395, 398-40, 619)

**2.4.3.** Zawarte w art. 240a ust. 6 ufp ograniczenie wydatków na diety radnych do wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego, zostało dochowane. Wydatki na wynagrodzenia zarządu w 2015 r. w stosunku do 2013 r.<sup>74</sup> były wyższe o 15,3 tys. zł<sup>75</sup>, co wynikało z konieczności wypłaty nagrody jubileuszowej. Również w 2014 r. wydatki te były wyższe o 23,7 tys. zł, wskutek wypłaty odprawy po wyborach samorządowych. Są to wydatki, których przyznanie i wysokość, a także obowiązek zapłaty wynika z obowiązujących przepisów prawa i nie zależy od decyzji władz jst. Skarbnik powołała się na podjęte działania polegające na niezwiększaniu diet radnych i wynagrodzeń zarządu. Powyższe okoliczności, zwłaszcza obowiązek wypłaty nagrody jubileuszowej i odprawy, zdaniem NIK wskazują na niejednoznaczność przepisu art. 240a ust. 6 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 6-78, 253-255, 443-451, 571, 574-574)

**2.5.** W okresie realizacji programu naprawczego relacja o której mowa w art. 242 ufp nie została spełniona tylko na koniec 2014 r.<sup>76</sup>, natomiast w kolejnych dwóch latach poprawiła się - wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki były wyższe niż wykonane wydatki bieżące o 3.217,7 tys. zł i 4.596,4 tys. zł. Planowany indywidualny wskaźnik zadłużenia ujęty w WPF nie był spełniony zarówno do 31.12.2015 r. (w okresie realizacji programu naprawczego), jak i po tej dacie<sup>77</sup>. Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że intencją przy sporządzaniu WPF zawsze było przedstawienie jak najbardziej realnych informacji. *Na poziom indywidualnego wskaźnika ma wpływ wielkość zadłużenia, a możliwość niespełnienia wskaźnika po roku 2015 mamy dzięki wszczęciu przez nas procedury ubiegania się o pożyczkę z budżetu państwa w trybie art. 224 ufp, a obecnie dzięki uzyskaniu tej pożyczki.* Skarbnik powołała się na bieżące informowanie MF i RIO oraz na brak przypadków negatywnej oceny podjętych uchwał lub sprawozdań. W całym okresie niespełnienia ww. relacji (od 2014 r. do chwili obecnej) budżet oraz WPF były uchwalane przez Radę Powiatu, podczas gdy z art. 240a ust. 4 ufp wynika, że jest to

<sup>73</sup> Umowa długoterminowego kredytu bankowego z dnia 22.08.2016 r. z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu w wysokości 2.407.480 zł i na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów i emisji obligacji w wysokości 3.592.520 zł. Kredyt został uruchomiony w dniu 30.12.2014 r.

<sup>74</sup> W 2013 r. w par. 4010, 4040 - 255.443,32 zł, 19.458,64 zł.

<sup>75</sup> Wydatki na wynagrodzenia zarządu wyniosły w 2015 r. – 290.148,12 zł, w 2014 r. – 313.855,63 zł, w 2013 r. – 274.901,96 zł. Łącznie wydatki na diety radnych i wynagrodzenia zarządu wyniosły w:

– 2015 r. - 502.388,12 zł, w tym w par. 3030 - 212.240 zł, 4010 - 270.954,64 zł, 4040 - 19.193,48 zł;

– 2014 r. - 522.335,63, w tym w par. 3030 - 208.480 zł, 4010 - 294.441,09 zł (w tym odprawa), 4040 - 19.414,54 zł;

– 2013 r. - 487.931,96 zł, w tym w par. 3030 - 213.030 zł i w par. 4010 - 255.443,32 zł, 4040 - 19.458,64 zł.

Wydatki w 2015 r. w stosunku do 2014 r. zmniejszyły się o 19.947,51 zł, ale w stosunku do 2013 r. były wyższe o 14.456,16 zł.

<sup>76</sup> Relacja, o której mowa w art. 242 ufp wyniosła w latach 2011-2016, kolejno: 7.149.921,69 zł, 1.868.752,41 zł, 1.914.855,60 zł, -1.875.234,04 zł, 3.217.723,21 zł i 4.596.357,52 zł.

<sup>77</sup> W okresie obowiązywania programu naprawczego do końca 2015 r.: do końca roku 2014 r. IWZ nie został spełniony dla siedmiu lat (2014-2020), w 2015 r. IWZ nie został spełniony dla pięciu lat (2015-2019). Od początku 2016 r. do chwili obecnej: w 2016 r. IWZ nie został spełniony dla czterech lat (2016-2019), w 2017 r. – do 28.03.2017 r. dla trzech lat (2017-2019), od 29.03.2017 r. dla czterech lat (2017-2020). Po przyjęciu programu naprawczego Powiat zaciągnął pożyczkę z budżetu państwa (4.100 tys. zł w 2015 r.) oraz uzyskał zgodę MF na zaciągnięcie w 2017 r. kredytu długoterminowego na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji obligacji (2.500 tys. zł). Działania te wywierają wpływ na poziom IWZ i okres, w którym nie zostanie spełniony.

dopuszczalne w okresie realizacji programu postępowania naprawczego [*nie dłuższym niż 3 lata, w wypadku Powiatu do końca 2015 r.*], przy czym niezachowanie relacji może dotyczyć jedynie spłat zobowiązań istniejących na dzień uchwalenia programu postępowania naprawczego<sup>78</sup>. Zgodnie z art. 240b ust. 1 ufp w razie braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242-244, budżet ten ustala regionalna izba obrachunkowa. Określający warunki udzielenia jst pożyczki z budżetu państwa art. 224 ust. 1 pkt 2 lit b ufp wskazuje jedynie, że z analizy programu postępowania naprawczego powinno wynikać, że na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki [*tj. na koniec 2021 r.*] zachowane zostaną ww. zasady. Przepis ten nie określa natomiast organu upoważnionego do uchwalenia budżetu w okresie po zakończeniu realizacji programu naprawczego, a przed spłatą pożyczki w sytuacji niespełniania wymienionych powyżej norm ostrożnościowych.

RIO w Zielonej Górze, w odpowiedzi na zapytanie NIK dotyczące podstawy uchwalania budżetu przez Radę Powiatu po 2015 r., wskazała na niespójność art. 240a i art.224 ufp<sup>79</sup>:

- inne są cele i okres sporządzania programów naprawczych (nieprzekraczalnie 3 lata albo na okres spłaty pożyczki, nawet dwudziestoletni), który determinuje termin spełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ufp;
- art. 240a ufp nie przewiduje jako jednego z działań zaciągnięcia pożyczki z budżetu państwa, ust. 4 tego artykułu zakazuje zaciągania nowych zobowiązań, po uchwaleniu programu naprawczego, w tym także pożyczki z budżetu państwa;
- w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 224 ust. 6 ufp, w tym samym przepisie program ten raz nazywa się programem naprawczym, raz programem ostrożnościowym;
- w art. 225 ufp ustawodawca rozróżnia program ostrożnościowy i naprawczy.

Odnosząc się do uchwalenia budżetu przez organ stanowiący Powiatu, RIO wskazała, że uwzględniając przepis art. 224 ust. 1 pkt 2 lit b ufp oraz fakt, że program postępowania naprawczego wiązał się bezpośrednio z ubieganiem o pożyczkę z budżetu państwa organ ten, po 2015 r. miał podstawy do uchwalenia budżetu.

Powiat Świebodziński nie zaciągał zobowiązań zaliczanych do długu publicznego, podobnych pod względem ekonomicznym do kredytu lub pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 221-223, 592, 610-618, 628-669, 725-729, 749-750)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

**1.** Planując w programie naprawczym przedsięwzięcia polegające na zmniejszeniu wydatków (np. na zadania drogowe, wynagrodzenia i składki od nich naliczane) nie uwzględniono tego, że część wydatków jest finansowana ze źródeł zewnętrznych (tj. z dotacji na zadania z zakresu administracji rządowej i zlecone ustawami, z refundacji z Funduszu Pracy, z dotacji udzielonych na podstawie porozumień z administracją rządową lub jst) i w związku z tym Powiat ma ograniczony wpływ na ich wysokość. Przykładowo w 2015 r. dofinansowanie wynagrodzeń stanowiło 5.144,3 tys. zł (15,2% wydatków na wynagrodzenia i składki), a w 2016 r. - 5.470,9 tys. zł (15,5%). Największe dotyczyło wydatków w rozdz. 75411 - *Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej*, odpowiednio: 3.369,5 tys. zł i 3.551,9 tys. zł. Dofinansowanie w:

- rozdz. 85202 - *domy pomocy społecznej*, wyniosło 166,5 tys. zł i 78,4 tys. zł;
- rozdz. 85204 - *rodziny zastępcze*, wyniosło 116,6 tys. zł i 99,0 tys. zł;
- rozdz. 60014 - *drogi publiczne powiatowe*, wyniosło 78,7 tys. zł i 37,0 tys. zł;
- rozdz. 70005 - *gospodarka gruntami i nieruchomościami* - 39,0 tys. zł w 2015 r. i 2016 r.;
- rozdz. 71012 - *zadania z zakresu geodezji i kartografii* - 152,7 tys. zł i 239,1 tys. zł.

Skarbnik wyjaśniła, że w zakresie zadań drogowych do programu przyjęte zostały paragrafy, gdzie udział środków ze źródeł zewnętrznych nie jest znaczący. W 2014 roku zewnętrzne źródła finansowania w paragrafach 4270, 4300 i 4390 nie wystąpiły. Natomiast w roku 2016 wystąpiło zadanie remontu wiaduktu drogowego w ciągu ul. Sulechowskiej

<sup>78</sup> Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 8 kwietnia 2014 r. nr IX/1674/14, LEX nr 1729007: z przepisu art. 240a ust. 4 ustawy wynika zakaz zaciągania zobowiązań, w tym z tytułu pożyczki z budżetu państwa z przeznaczeniem na realizację programu postępowania naprawczego, których spłata spowoduje naruszenie relacji określonej w art. 242-244 ustawy.

<sup>79</sup> Niespójność ww. przepisów była przedmiotem wniosków *de lege ferenda* w przedstawianych corocznie Sejmowi i Senatowi sprawozdaniach z działalności izb i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego.

w Świebodzinie [...] oraz remontu ul. Poznańskiej w Świebodzinie [...]. Wystąpienia tych zadań w 2016 roku z tak znacznym dofinansowaniem ze źródeł zewnętrznych nie mogliśmy przewidzieć w roku 2014 kiedy to opracowywany był program naprawczy. Natomiast odnośnie wydatków na wynagrodzenia dofinansowanie zadań ze źródeł zewnętrznych nie wyłączono dotacji i źródeł zewnętrznych, ponieważ w przeważającym zakresie dotacje stanowią dofinansowanie realizowanych zadań, a tylko w dwóch jednostkach (Komenda Państwowej Straży Pożarnej i Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego) dotacja pokrywa w 100 % wydatki na wynagrodzenia. Przyjęto w programie kwoty wynagrodzeń w pełnej wysokości, ponieważ w przeważającym zakresie ich wypłata wynika z zawartych umów z pracownikami a nie jest uzależniona od uzyskania środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 50, 59-60, 228, 704, 708-709)

2. Powiat Świebodziński nie zrealizował w pełni zaplanowanych przedsięwzięć z programu naprawczego i nie osiągnął efektów finansowych programu w zakresie zmniejszenia wydatków bieżących na:

- a) opiekę społeczną: wobec sprzeciwu dyrektora Centrum Administracyjnego do Obsługi Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Świebodzinie Zarząd Powiatu odstąpił od planowanej reorganizacji systemu żywienia, polegającej na zakupie obiadów w szkołach dla wychowanków domów dziecka od 2015 r. i zwolnieniu czterech pracowników obsługi. Uzasadnieniem były m.in.: zmiany systemu placówek na rzecz małych form z zapleczem kuchennym (zbliżonych do domów rodzinnych) oraz wymóg zapewnienia wychowankom dostępu do żywności przez całą dobę wynikający z ustawy, a także wcześniejsze podjęcie przez Centrum innych działań w zakresie redukcji personelu.
- b) administrację: zmniejszając koszty obsługi prawnej, w programie naprawczym zakładano oszczędności 58,3 tys. zł rocznie, wynikające z rezygnacji z usług jednej z dwóch kancelarii prawnych obsługujących Starostwo. Nie osiągnięto jednak zakładanych oszczędności - były one niższe niż założono nominalnie o 35,9 tys. zł. Wynikało to przede wszystkim z tego, że założono niezmiennosc kosztów obsługi prawnej świadczonej przez drugą kancelarię, natomiast od 2015 r. wzrosły one o 1,7 tys. zł miesięcznie. Ponadto w 2015 r. zostały uregulowane zobowiązania wynikające z roku poprzedniego wynoszące 12,6 tys. zł.
- c) zadanie drogowe i inne (dotacje):
  - W 2016 r. usługi utrzymania dróg ponownie zlecono firmom zewnętrznym i stowarzyszeniu. Wydatki na:

- utrzymanie czystości dróg powiatowych w mieście wyniosły 209,4 tys. zł, pomimo wypowiedzenia porozumienia (w roku poprzednim 356,0 tys. zł);
- koszenie poboczy wyniosły 78,8 tys. zł i były wyższe o 9,6 tys. zł w porównaniu do 2014 r. Wybór wykonawcy poprzedziły dwa przetargi, jednak w każdym wypadku cena oferty była wyższa niż Powiat mógł przeznaczyć na ten cel. W związku z tym zmniejszono krotność koszenia z trzech do dwóch w sezonie.

Wydatki na zakup usług ujmowane w par. 4300 i 4390 wyniosły w 2016 r. łącznie 792,5 tys. zł. Nie osiągnięto zatem zakładanych oszczędności, a wydatki wzrosły o 51% w porównaniu do 2014 r. i o 20% do planu z programu naprawczego.

Wydatki na remonty cząstkowe nawierzchni utrzymano na obniżonym poziomie (168,6 tys. zł, tj. 98% z 2015 r.). Limitowaniu do poziomu z 2014 r. według programu naprawczego podlegały jednak wydatki na remonty dróg ogółem. Ww. istotnie wzrosły - o ponad 1,5 mln zł<sup>80</sup>. Związane to było z realizacją znaczących remontów: wiaduktu drogowego oraz ul. Poznańskiej w Świebodzinie. Wymienione zadania, poza dofinansowaniem ze środków zewnętrznych kwotami odpowiednio: 995,0 tys. zł (75%)<sup>81</sup> i 199,5 tys. zł (49%)<sup>82</sup>, wymagały wniesienia przez Powiat wkładu własnego w wysokości 538,6 tys. zł. Starosta i Skarbnik odstąpienie od realizacji przedsięwzięć naprawczych w 2016 r. uzasadniali niską wydajnością pracy i niezadowolającymi efektami koszenia, niepozwalającymi na zachowanie bezpieczeństwa uczestników ruchu, szczególnie na drogach poza obszarem zabudowanym. W wypadku remontów, wzrost wydatków został

<sup>80</sup> Wzrost w 2016 r. w stosunku do wykonania w 2014 r. o 1.627.579,35 zł, a do planu z programu o 1.642.876,60 zł.

<sup>81</sup> Remont wiaduktu w ciągu ul. Sulechowskiej w Świebodzinie (1.326.729,41 zł), w tym dotacja ze środków Programu Rozwoju Gminnej i Powiatowej Infrastruktury Drogowej na lata 2015-2019 (663.364 zł) i z Gminy Świebodzin (331.682 zł).

<sup>82</sup> Remont ul. Poznańskiej (406.467,96 zł), w tym dotacja z Gminy Świebodzin (199.544 zł).



spowodowany koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa na ww. drogach oraz brakiem możliwości zakwalifikowana tych zadań do inwestycji ze względu na zakres robót.

- W 2016 r. łączna kwota dotacji była wyższa niż założono o blisko 50 tys. zł. Największe zwiększenie nastąpiło w zakresie kultury fizycznej, pozostałych zadań z zakresu pomocy społecznej i promocji jst. Jako przyczynę niespełnienia założeń Starosta i Skarbnik wskazali na wzrost aktywności stowarzyszeń działających na terenie powiatu na rzecz lokalnych społeczności oraz to, że *wspieranie stowarzyszeń realizujących część naszych zadań jest najtańszym sposobem wywiązywania się z naszych zadań statutowych.*

d) wynagrodzenia i składki od nich naliczane (w tym w Starostwie Powiatowym):

W 2016 r. przekroczenia zakładanego poziomu wyniosły 580,8 tys. zł, największe w:

- rozdz. 85202 - *domy pomocy społecznej* (o 500,0 tys. zł w 2015 r. i o 917,8 tys. zł w 2016 r., z zastrzeżeniem, że już w 2014 r. wydatki zrealizowane do końca roku były wyższe niż wielkość bazowa planu z 30.09., przyjęta do programu - o 357,3 tys. zł);
- rozdz. 85204 - *rodziny zastępcze* (o 130,5 tys. zł i o 197,3 tys. zł);
- rozdz. 60014 - *drogi publiczne powiatowe* (o 232,0 tys. zł i 299,7 tys. zł);
- rozdz. 70005 - *gospodarka gruntami i nieruchomościami* (39,0 tys. zł w 2015 r. i 2016 r.),
- rozdz. 71012 - *zadania z zakresu geodezji i kartografii* (o 49,8 tys. zł w 2016 r.).

W wypadku ostatnich trzech, wydatki dotyczyły pracowników zatrudnionych w Starostwie, dodatkowo w rozdziałach 60014 i 70005 w momencie ustalania wielkości bazowej nie planowano w ogóle wydatków na wynagrodzenia.

Największy wzrost wydatków na wynagrodzenia wystąpił w domach pomocy społecznej, nawet uwzględniając dofinansowanie tych wydatków. Od lipca 2014 r. wprowadzono podwyżkę płac w DPS w Toporowie (9,8%), od października 2015 r. - w DPS w Glińsku (10%) i w DPS w Toporowie (5%), od lipca 2016 r. - w DPS w Toporowie (8,12 %). Spośród trzech domów pomocy społecznej największy wzrost wynagrodzeń w 2015 r. nastąpił w DPS w Jordanowie, gdzie wydatki na wynagrodzenia przekroczyły założenia o 208,8 tys. zł, a zatrudnienie wzrosło o 3 etaty, w 2016 r. - w DPS w Toporowie, o 327,4 tys. zł. Wzrost wynagrodzeń i pochodnych na rodziny zastępcze wynikał ze zmiany ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>83</sup>.

Starosta i Skarbnik wyjaśniali powyższą sytuację niskimi zarobkami w domach pomocy społecznej, gdzie od kilku lat pracownicy (wraz z działającymi w domach związkami zawodowymi) negocjują z dyrektorami i zarządem powiatu stopniowy wzrost ich zarobków, a także koniecznością zwiększeniem zatrudnienia w DPS w Jordanowie w związku ze zmianą profilu jego działania. Ponadto wskazano, że *wzrost wynagrodzeń w ciągu roku 2015 zaważył na wykonaniu w roku 2016, a w 2016 roku wprowadzono podwyżkę (w tym również rekompensowaną z dotacji wojewody). Wzrost wynagrodzeń pracowników domów pomocy społecznej najniżej uposażonych wykonujących bardzo trudną i odpowiedzialną pracę oraz zwiększenie zatrudnienia koordynatorów pieczy zastępczej w związku ze zmianą przepisów prawa w zakresie ich zatrudniania zaważył na przekroczeniu kosztów wynagrodzeń w stosunku do wcześniejszych założeń.*

W 2016 r. w Starostwie Powiatowym wynagrodzenia i pochodne wzrosły o 256,8 tys. zł stosunku do 2014 r. Od stycznia wprowadzono podwyżkę wynagrodzeń w wysokości średnio 7% (dla 62 pracowników), a od lipca dodatkowo – 7% (dla 23 osób). Wprawdzie na koniec 2016 r. zatrudnienie było niższe o 2,5 etatu niż rok wcześniej (wyniosło 69,5 etatów), ale wydatki na wynagrodzenia wzrosły o 326,7 tys. zł, tj. o 8,6%. Natomiast po wyłączeniu pracowników zatrudnionych w ramach robót publicznych i części kosztów wynagrodzeń finansowanych z dotacji/refundacji, zatrudnienie i wydatki na wynagrodzenia finansowane przez Powiat wzrosły o: 4,5 etatów i 251,4 tys. zł (o 7,5%). Starosta i Skarbnik wyjaśnili, że wzrost wynagrodzeń pracowników obsługi zatrudnionych do prac na drogach w 2016 r.

<sup>83</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 697 ze zm. - W szczególności zmiany, które spowodowały konieczność zatrudnienia koordynatorów pieczy zastępczej (art. 77 ust. 4 ustawy), w związku z zakazem umieszczania dzieci poniżej lat 10 w placówkach opiekuńczo-wychowawczych rozwoju pieczy zastępczej w kierunku zawodowych rodzin zastępczych, których liczba jest nadal niewystarczająca (art. 95), prawa tych rodzin do czasowego niesprawowania opieki, co powoduje konieczność zatrudnienia rodzin pomocowych (art. 73), wypadków umieszczania w zawodowej rodzinie więcej niż trójki dzieci, co powoduje konieczność zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi (art. 57), zmian umów zlecenia dla rodzin zastępczych o charakterze pogotowia opiekuńczego uwzględniających wysokość minimalnego wynagrodzenia (art. 85 ustawy).

wynikał z obniżonych kosztów w roku poprzednim związanych z zatrudnianiem tych osób w części roku i dużą rotacją. Natomiast wzrost wynagrodzeń pracowników administracji Starostwa spowodowany był podwyżką i koniecznością zmniejszenia różnic w zarobkach pracowników zatrudnionych w tych samych kategoriach. *Zwiększenie wynagrodzeń było konieczne z uwagi na odpływ pracowników (z wykształceniem geodezyjnym, budowlanym i drogowym) do sektora prywatnego z powodu zbyt niskich zarobków. Dodatkowo konieczne było wzmocnienie kadrowe pracowników Wydziału Geodezji, Kartografii i Katastru z powodu narastających zaległości w załatwianiu spraw o udostępnianie materiałów geodezyjnych, pojawiały się skargi przedsiębiorców na zbyt długie oczekiwanie na wydanie niezbędnych im dokumentów.*

Zdaniem NIK, wprowadzie powołane przyczyny niezrealizowania działań i nieosiągnięcia zaplanowanych efektów są uzasadnione i mają racjonalne podstawy, jednak wskazują na konieczność dołożenia większej staranności na etapie planowania wdrażanych działań, z uwzględnieniem dających się przewidzieć okoliczności obiektywnych.

(dowód: akta kontroli str. 47-60, 228, 310-312, 381-383, 398, 400-401, 419-420, 432-438, 452--486, 569, 571, 575, 579-581, 696-708)

3. W 2014 r. przed uchwaleniem programu naprawczego<sup>84</sup> Powiat poniósł wydatki klasyfikowane jako promocja jst w wysokości 174,2 tys. zł, w tym na finansowanie świąt państwowych, imprez kulturalnych i sportowych, konkursów (150,9 tys. zł) oraz opłacenie składek członkowskich do Związków Powiatów Polskich i Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr (23,3 tys. zł). Ww. wydatki były ujmowane w niewłaściwej podziale klasyfikacji budżetowej. W 2015 r. ponoszono tego rodzaju wydatki w mniejszym zakresie (58,0 tys. zł, w tym na składki członkowskie 24,4 tys. zł), lecz ujęto je w rozdz. 75095 – *pozostała działalność*<sup>85</sup>. Starosta i Skarbnik uzasadniali tę sytuację ich charakterem (wydatki związane z organizacją obchodów rocznic w celu upamiętnienia walki o niepodległość Polski oraz uczczenia pamięci ofiar wojny i okresu powojennego należą do zadań powiatu wynikających z art. 73 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego<sup>86</sup>, dostosowanie stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych do normy WCAG 2.0A, sfinansowane częściowo z dotacji, koszty transportu z Niemiec podarowanych sprzętów rehabilitacyjnych dla osób niepełnosprawnych, składki dla organizacji, w których Powiat jest członkiem od wielu lat) oraz błędami w kwalifikacji do roku 2015.

Zdaniem NIK nierzetelna klasyfikacja wydatków objętych programem (w rozdz. 75075 – promocja jst) i jej zmiany w trakcie realizacji programu mogą mieć wpływ na ocenę realizacji programu naprawczego przez organy nadzorujące, takie jak Regionalna Izba Obrachunkowa i Ministerstwo Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 381-382, 399, 620-627, 710-711, 725, 728)

4. W informacji o (efektach) realizacji programu naprawczego przedstawiono wykonanie wydatków niezgodnie z przyjętą metodologią:

- w oświacie zawyżając je o 91,5 tys. zł w 2016 r.,
- w opiece zaniżając o 135,5 tys. zł w 2015 r. oraz o 145,3 tys. zł w 2016 r.,

co w konsekwencji odpowiednio zaniżyło/zawyżyło osiągnięte efekty finansowe. Przyczyną nieprawidłowości, wg wyjaśnień Skarbnika była omyłka rachunkowa, polegająca na dodaniu do wykonanych wydatków ogółem wydatków majątkowych w oświacie, zamiast ich wyłączeniu. Natomiast w zakresie opieki społecznej, w programie naprawczym jako wielkość docelową wydatków ujęto również pomoc na kontynuację nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie wychowanków domów dziecka<sup>87</sup>. Tego rodzaju wydatek jest mało elastyczny, a konieczność wypłaty świadczeń wynika z przepisów prawa i nie zależy od Powiatu. Zgodnie z wyjaśnieniami Skarbnika podczas opracowywania programu *rozważane było przyjęcie zadań uwzględniających ograniczenia w działalności domów dziecka i powiatowego centrum pomocy rodzinie. Ostatecznie w dokumencie przyjęto wydatki*

<sup>84</sup> Wydatki ujęte w rozdz. 75075 – Promocja jednostek samorządu terytorialnego, w 2014 r. wyniosły 174.155 zł, w tym po 17.12.2014 r. – 1.709,70 zł wynikających zaangażowania przed uchwaleniem programu naprawczego, wydatki w 2015 r. – 0,00 zł.

<sup>85</sup> Wydatki ujęte w rozdz. 75095 – Pozostała działalność, w 2014 r. wyniosły 5.271 zł (na opracowanie wraz z diagnozą Świebodzińskiego obszaru funkcjonalnego oraz wykazem przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu), w 2015 r. – 57.989,99 zł.

<sup>86</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1255, ze zm.

<sup>87</sup> Plan w 2014 r. – 152.288 zł, wykonanie w 2015 r. w wysokości 135.475 zł, a w 2016 r. – 151.040 zł.

bieżące klasyfikowane w rozdziałach odpowiednich dla tej działalności, dlatego wtedy doliczone zostały występujące w tych rozdziałach wydatki na wypłaty świadczeń. Natomiast w informacji o realizacji mylnie wyłączono pozycje dotyczące wypłaty świadczeń przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Świebodzinie.

(dowód: akta kontroli, str. 292-308, 400, 419, 433-434, 473-474, 702-703, 706-707)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

### 3. Efektywność wykorzystania pomocy finansowej udzielonej jst na realizację programu naprawczego

Opis stanu faktycznego

3.1. Umowa w sprawie udzielenia pożyczki w ramach postępowania naprawczego<sup>88</sup> w wysokości 4.100 tys. zł wskazywała przeznaczenie uzyskanych środków: na pokrycie wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu długoterminowych kredytów i emisji obligacji, w tym refinansowanie spłat kredytu dokonanych przez Powiat w 2015 r., przed uzyskaniem pożyczki. Środki te zostały wykorzystane w sposób określony w umowie pożyczki, tj.: na spłatę raty kredytu zaciągniętego w 2013 r. – 1.950 tys. zł, spłatę rat kredytu zaciągniętego w 2014 r. – 650 tys. zł oraz wykup obligacji wyemitowanych na podstawie umowy z 2010 r. – 1.500 tys. zł. Na koniec 2015 r. Powiat Świebodziński nie posiadał wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ufp.

Wniosek o udzielenie pożyczki złożony w październiku 2014 r. przewidywał przeznaczenie na pokrycie (w tym refinansowanie) wydatków związanych z zapłatą ugód wynikających ze sporu z firmą wykonującą zadanie inwestycyjne na rzecz Powiatu w latach 2010-2011. Po uzupełnieniu wniosku w 2015 r. doprecyzowano przeznaczenie pożyczki na spłatę wyżej wymienionych rozchodów<sup>89</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 245-250, 610-618, 694-695, 670-689)

3.2. Od złożenia wniosku o udzielenie pożyczki z budżetu państwa do jej otrzymania upłynęło osiem miesięcy. W związku z nieuzyskaniem pożyczki do końca 2014 r. Powiat Świebodziński w celu pokrycia deficytu uruchomił środki subwencji otrzymane w grudniu na wydatki roku następnego w wysokości 948,5 tys. zł. Zaciągnięcie przez Powiat pożyczki z budżetu państwa było korzystne pod względem ekonomicznym w wypadku sfinansowania wykupu obligacji. Pożyczka została oprocentowana w wysokości ½ stopy redyskontowej weksli<sup>90</sup>, nie mniej jednak niż 3% w stosunku rocznym, natomiast zobowiązania z tytułu obligacji - 3,53%<sup>91</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 593-598, 610-618, 670-671, 690-693, 726, 729-730)

3.3. Przed złożeniem wniosku o udzielenie pożyczki do MF rozważane były następujące warianty:

- przyjęcie programu naprawczego, bez pożyczki z budżetu państwa<sup>92</sup>, tj. zwiększenie wydatków bieżących o kwotę oszczędności wynikających z postępowania sądowego (5.000 tys. zł) i ich sfinansowanie z kredytu zaciągniętego w 2014 r. Kredyt miał zostać spłacony w 2015 r. i 2016 r., kosztem zmniejszenia wydatków majątkowych (o odpowiednio 1.500 tys. zł do 2 tys. zł i o 3.500 tys. zł do 2 tys. zł);
- przyjęcie programu ostrożnościowego lub naprawczego i ubieganie się o pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 5.000 tys. zł<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> Umowa zawarta w dniu 16.06.2015 r. w przedmiocie udzielenia pożyczki w wysokości 4.100.000 zł w ramach prowadzonego postępowania naprawczego.

<sup>89</sup> Z wniosku (pismo sygn. FK.3051.4.2014.DK z 3.10.2014 r.) wynikało, że koszt ugód z wykonawcą wyniesie 3.720.000 zł (kwota zapłacona) i 1.000.000 (kwota dotycząca robót dodatkowych wynikająca z propozycji ugody złożonej przez wykonawcę w kwietniu 2014 r., do której ostatecznie nie doszło), przy czym kwota 620.000 zł została sfinansowana z rezerw. W uzupełnieniu wniosku: w 2014 r. (pismo FK.3051.4.2014.DK z 19.12.2014 r.) zakładano, że kwota 3.100 tys. zł zostanie przeznaczona na spłatę kredytu krótkoterminowego, natomiast 1.000 tys. zł na pokrycie wydatków wynikających z drugiej ugody; w 2015 r. (pismo FK.3051.4.2014.DK z 24.03.2015 r. i z 15.05.2015 r.), że kwota 4.100 tys. zł zostanie w całości przeznaczona na spłatę rozchodów.

<sup>90</sup> Obecnie, od 5.03.2015 r. stopa redyskonta weksli wynosi 1,75%, za: <http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/dzienne/stopy.htm> [dostęp 12.07.2017 r.].

<sup>91</sup> Wg stawki WIBOR 6M powiększonej o marżę banku 1,75 p.p. Stawka WIBOR 6M w dniu 16.06.2015 r. wynosiła 1,78%, za <http://www.money.pl/pieniadze/depozyty/zlotowearch/> [dostęp 12.07.2017 r.].

<sup>92</sup> Przed zawarciem ugody pozasądowej (wersja na dzień 29.04.2014 r.).

<sup>93</sup> Po zawarciu ugody pozasądowej (wersja na dzień 2.06.2014 r.).

Skarbnik Powiatu wyjaśniła, że *nałożenie się w jednym czasie zapłaty tak znacznej kwoty wynikającej z wyroku, brak możliwości korzystnej sprzedaży nieruchomości oraz przypadający na najbliższe lata wykup rat obligacji (z 2010 roku), spowodowało niezachowanie wskaźników poziomu zadłużenia w kolejnych latach. Jedyne prawem przewidziane możliwości dalszego funkcjonowania organów powiatu (bez ingerencji innych jednostek) było/jest opracowanie programu naprawczego (ale jego czasookres jest ograniczony do trzech lat), lub uzyskanie pożyczki z budżetu państwa, co pozwala nam na funkcjonowanie przy niespełnianiu ograniczeń ustawowych. Kolejne zadłużenie powiatu w bankach w trakcie realizacji programu naprawczego nie byłoby możliwe, a alternatywne źródła (pozabankowe) nie byłyby tańsze finansowo. Brak uzyskania pożyczki z budżetu państwa spowodowałoby konieczność uchwalenia nowego programu naprawczego lub uchwalanie budżetu przez Regionalną Izbę Obrachunkową – co nie przyniosłoby żadnych korzyści dla samorządu powiatu. Zaletą uzyskania pożyczki z budżetu państwa jest możliwość niespełniania relacji z art. 243 ufp do czasu ostatecznej spłaty pożyczki. Ponadto Skarbnik Powiatu powołała się na opisane powyżej działania podejmowane przez Powiat, mające na celu zmniejszenie wydatków bieżących (w ramach uchwalanych programów) oraz próby zwiększania dochodów (wprowadzenie stref płatnego parkowania).*

(dowód: akta kontroli str. 726, 731-748)

**3.4.** Pożyczka udzielona z budżetu państwa spowodowała restrukturyzację długu Powiatu (wydłużenie czasu spłaty) i umożliwiła uchwalenie budżetu przez Radę Powiatu, pomimo niespełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ufp). Pożyczka ta nie wpływała na efekty postępowania naprawczego, ponieważ przedsięwzięcia wynikające z tego programu odnosiły się głównie do ograniczania wydatków bieżących i poprawy relacji wynikającej z art. 242 ufp. Na koniec 2015 r., po udzieleniu pożyczki zadłużenie Powiatu w relacji do dochodów wykonanych stanowiło 43,5% i było niższe niż w roku poprzednim o 3,1 p.p.<sup>94</sup>. Koszty obsługi długu w latach 2011-2016 uległy zmniejszeniu<sup>95</sup>, a znaczący wpływ na tendencję spadkową miały malejące stopy procentowe na rynku finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 628-644, 729)

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku spłat kredytów środkami z pożyczki z budżetu państwa ich oprocentowanie było niższe niż oprocentowanie pożyczki (określone jako nie mniej niż 3% w stosunku rocznym). Wyniosło ono dla:

- kredytu z 2013 r. – stawka WIBOR 1M powiększona o marżę banku 0,69 p.p., tj. 2,35%,
- kredytu z 2014 r. – stawka WIBOR 1M powiększona o marżę banku 0,99 p.p., tj. 2,65%<sup>96</sup>.

Skarbnik Powiatu przeznaczenie środków z pożyczki na wymienione kredyty uzasadniała długotrwałością procedury ubiegania się o pożyczkę, nałożeniem się zmiany kadencji rady powiatu, naruszeniem środków subwencji otrzymanej w 2014 r. na rok następny oraz zapisami umów kredytowych: umowa kredytu z 2013 r. kończyła się w czerwcu 2015 r. i nie było możliwości jej wydłużenia, natomiast umowa kredytu z 2014 r. zawierała klauzulę wcześniejszej spłaty i niepełnego wykorzystania limitu w związku z przygotowywanym wówczas programem. *Wskazując kredyt do spłaty (z pożyczki) musieliśmy wziąć pod uwagę także to, aby nie naruszyć zapisów umów kredytowych zawieranych w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 593-598, 610-618, 670-671, 690-693, 726, 729-730)

Uwaga dotycząca  
badanej działalności

NIK zauważa, że subwencja otrzymana w grudniu 2014 r. na wydatki roku następnego w wysokości 948,5 tys. zł nie stanowi źródła finansowania deficytu (art. art. 217 ust. 2 ufp), jednak takie działanie wynikało z nieuzyskania pożyczki z budżetu państwa do końca roku.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

<sup>94</sup> Relacja państwowego długu publicznego do dochodów wykonanych w latach 2011-2016 wyniosła kolejno: 36,8%, 36,7%, 41,9%, 46,6%, 43,5%, 36,1%.

<sup>95</sup> Koszty obsługi długu wyniosły: 1 713 760,75 zł (3% wydatków), 1 563 092,31 zł (3%), 1 198 384,48 zł (2%), 1 015 085,73 zł (2%), 898 812,61 zł (2%), 779 168,17 zł (1%).

<sup>96</sup> Stawka WIBOR 1M w dniu uzyskania pożyczki 16.06.2015 r. wyniosła 1,66%, za <http://www.money.pl/pieniadze/depozyty/zl/otowearch/> [dostęp 12.07.2017 r.]

#### **IV. Wniosek**

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagę wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>97</sup>, wnosi o zapewnienie rzetelnego klasyfikowania wydatków: na promocję jst i pozostałych, ujmowanych w rozdz. 75095.

#### **V. Pozostałe informacje i pouczenia**

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwagi  
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia 31 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

kontroler  
Lidia Sobkowiak-Mariasz  
główny specjalista kontroli państwowej

wicedyrektor  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*Podpis*

.....  
*Podpis*

<sup>97</sup> Dz.U. z 2017 r., poz. 524.