



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.010.01.2017

P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie ¹
Kontrolerzy	1. Bogumiła Mędrzak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/86/2017 z dnia 16.05.2017 r. i nr LSZ/99/2017 z dnia 24.05.2017 r. 2. Anna Dejk-Chojnacka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/98/2017 z dnia 24.05.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Myśliborzu ² , ul. Spokojna 13, 74-300 Myślibórz.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Starostą Myśliborskim od 22.01.2016 r. była Danuta Patkowska ³ . Poprzednio funkcję Starosty pełnili: Arkadiusz Mazepa od 2.12.2010 r. do 01.12.2014 r., Arkadiusz Janowicz w okresie od 01.12.2014 r. do 22.01.2016 r. (dowód: akta kontroli str. 7, 556, 576, 589)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna⁴

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Powiatu Myśliborskiego w latach 2014-2016⁵ w zakresie przygotowania, wdrożenia i skuteczności programu postępowania naprawczego⁶.

W ocenie NIK bezpośredni wpływ na pogorszenie sytuacji finansowej Powiatu Myśliborskiego⁷ miało udzielenie pożyczek samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej⁸ w Dębnie i Barlinku, które nie były spłacane, a także realizacja w latach 2008-2013 zadań inwestycyjnych (modernizacji budynku Starostwa i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej). Na te cele Powiat zaciągał kredyty i emitował obligacje, co znacząco wpłynęło na zwiększenie poziomu zadłużenia Powiatu.

W związku z brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej⁹, ze względu na zagrożenie naruszenia zasad określonych w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰ w latach 2015-2017, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie¹¹ zobowiązało Powiat do opracowania i uchwalenia programu naprawczego. Program naprawczy został przyjęty prawidłowo w 2014 r., na okres kolejnych 3 lat i odpowiadał wymogom określonym w art. 240a ust. 3 ufp. W okresie jego realizacji Powiat samodzielnie uchwalał kolejne budżety i WPF.

W okresie realizacji programu Powiat nie osiągnął zaplanowanych efektów finansowych. Z prognozowanego zwiększenia dochodów na kwotę 410.128 zł w ramach 2 przedsięwzięć

¹ Dalej: „NIK”.

² Dalej: „Starostwo”.

³ Dalej: „Starosta”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Okres objęty kontrolą: lata 2012-2016 oraz okres późniejszej i wcześniejszej, jeżeli miał związek z przedmiotem kontroli.

⁶ Dalej: „program” lub „program naprawczy”.

⁷ Dalej: „Powiat”.

⁸ Dalej: „SPZOZ”.

⁹ Dalej: „WPF”.

¹⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 ze zm., dalej: „ufp”.

¹¹ Dalej: „RIO”.

naprawczych¹² osiągnięto efekt jedynie z tytułu realizacji jednego z nich w kwocie 296.560 zł¹³ (Powiat odstąpił od wykonania drugiego zadania¹⁴ w trakcie realizacji programu, które zostało zaplanowane niewłaściwie).

Z założonych w programie oszczędności¹⁵ w łącznej kwocie 2.389.551 zł uzyskano 1.794.276 zł w ramach 4 z 5 zaplanowanych przedsięwzięć (w tym w ramach 2 zadań uzyskano wyższe niż oczekiwano efekty finansowe, a 2 z nich przyniosły niższe efekty niż zaplanowano). Działanie naprawcze polegające na redukcji wydatków na energię elektryczną w podległych jednostkach Powiatu o 226.247 zł nie zostało w ogóle zrealizowane, a nawet zwiększono wydatki na ten cel - w latach 2014-2016 wydatkowano 1.904,3 tys. zł, tj. o 1.397,9 tys. zł (276%) więcej niż planowano w programie (506,1 tys. zł).

Ogółem nie osiągnięto efektów finansowych 2 z 7 zaplanowanych zadań, a do realizacji 3 z nich przystąpiono z uchybieniem terminu określonego w harmonogramie programu naprawczego. Opóźnienia wynosiły od 5 do 18 miesięcy, jednak nie miały wpływu na skuteczność jego realizacji.

W ocenie NIK przyczyną niepełnej realizacji zaplanowanych działań naprawczych była nietrafna identyfikacja obszarów, w których można było uzyskać oszczędności bądź zwiększenie dochodów. Ponadto NIK zwraca uwagę, że ujęte w programie założenia dotyczące kwot wydatków oszacowano nieprawidłowo w ramach 2 przedsięwzięć zmniejszających wydatki, tj. w składnikach wynagrodzenia nauczycieli oraz w związku z wprowadzeniem Centrum Usług Wspólnych¹⁶ Powiatu.

W okresie realizacji programu naprawczego Powiat przestrzegał ustawowych ograniczeń, określonych w art. 240a ust. 5 pkt 1-3 i 6 oraz ust. 6 pkt 1 ufp.

Mimo uzyskania niższych niż oczekiwano efektów finansowych realizacja programu naprawczego była skuteczna i wpłynęła na poprawę indywidualnego wskaźnika zadłużenia¹⁷. W 2014 r. Powiat spełnił relację określoną w art. 243 ufp. W latach 2015-2016, stosownie do wcześniejszych prognoz, IWZ wynosił odpowiednio 4,50% przy dopuszczalnym 3,64% oraz 4,65% przy dopuszczalnym 3,90%. Po zakończeniu realizacji programu, Rada Powiatu Myśliborskiego¹⁸ uchwaliła budżet na 2017 rok i WPF spełniające relacje określone w art. 242 i art. 243 ufp (zaplanowano IWZ na poziomie 1,96%, przy dopuszczalnym 4,05%).

Na obniżenie oceny ogólnej wpływ miały ponadto stwierdzone nieprawidłowości dotyczące naruszenia przez Powiat, w trakcie realizacji programu, ograniczeń dotyczących nieponoszenia wydatków na promocję i niezwiększania wynagrodzeń Zarządu Powiatu. W latach 2014-2016 Powiat zrealizował wydatki na promocję w kwocie 20,3 tys. zł (tj. 1,2% wydatków objętych badaniem 1.640,7 tys. zł¹⁹), co stanowiło naruszenie art. 240a ust. 5 pkt 4 ufp oraz w 2016 r. zwiększył wydatki na wynagrodzenia Zarządu Powiatu łącznie o 5.848 zł²⁰ w odniesieniu do 2013 r., co stanowiło naruszenie art. 240a ust. 6 pkt 2 ufp.

Ponadto Powiat w deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. nie zgłosił transakcji z tytułu objęcia udziałów w Szpitalu w Dębnie sp. z o.o. (6.942 tys. zł²¹) stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1

¹² Dalej: „przedsięwzięcia” lub „zadania”.

¹³ Tj. dwukrotnie więcej niż planowano (144.000 zł).

¹⁴ Tj. utworzenia Bursy Międzyszkolnej na bazie nieruchomości użytkowanych przez Dom Wczasów Dziecięcych w celu wykorzystania jej do zapewnienia młodzieży szkół ponadgimnazjalnych właściwych warunków kształcenia i jednocześnie generowania dochodów dla Powiatu.

¹⁵ Po ponownym przeliczeniu przez Starostwo – po rozpoczęciu realizacji programu - prognozowanych efektów w ramach 2 przedsięwzięć dotyczących zmniejszenia wydatków: na wynagrodzenia nauczycieli oraz w wyniku utworzenia Centrum Usług Wspólnych Powiatu.

¹⁶ Dalej: „CUW”.

¹⁷ Tj. wskaźnika określonego w art. 243 ufp, dalej: „IWZ”.

¹⁸ Dalej: „Rada Powiatu”.

¹⁹ W tym: 9,7 tys. zł w rozdziale 85149-Programy profilaktyki zdrowotnej; 18,6 tys. zł w rozdziale 92105-Pozostałe zadania w zakresie kultury; 53,5 w rozdziale 92605-Zadania w zakresie kultury fizycznej; 1,5 tys. zł w § 4300 rozdział 75095-Pozostała działalność; 1.549,4 tys. zł w rozdziale 75020-Starostwo powiatowe; 8 tys. zł w rozdziale 75019-Rady Powiatu.

²⁰ Tj. w wyniku zwiększenia miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego Wicestarosty łącznie o 882 zł (poprzez zwiększenie dodatku specjalnego o 982 zł i zmniejszenie dodatku funkcyjnego o 100 zł).

²¹ Pokrytej aportem niepieniężnym w postaci nieruchomości.

pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług²². Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na obniżenie oceny ogólnej.

NIK zwraca uwagę, że w 2019 r. Powiat może nie spełnić relacji określonej w art. 243 ufp. Prognozowany IWZ na 2019 r. (4,74%) może przekroczyć wartość dopuszczalną (5,18%) zwłaszcza, że w latach 2018-2019 zaplanowano znaczny wzrost wartości dochodów majątkowych w stosunku do roku 2017, nie zaplanowano ograniczenia wydatków Powiatu, utrzymując je w latach 2017-2019 na podobnym poziomie oraz zaplanowano znaczny wzrost wartości rozchodów w latach 2018-2019 przy ograniczonych rozchodach zaplanowanych na 2017 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena przygotowania programu naprawczego, identyfikacja przyczyn pogorszenia się sytuacji finansowej Powiatu Myśliborskiego

Opis stanu faktycznego

1.1. Kolegium RIO wezwało Powiat (pismem z dnia 9.01.2014 r.) do sporządzenia programu naprawczego z powodu braku możliwości uchwalenia WPF, ze względu na zagrożenie naruszenia zasad określonych w art. 243 ufp w latach 2015-2017.

Zarząd Powiatu, zgodnie z wymogiem określonym w art. 240a ust. 1 ufp, przedstawił 30.01.2014 r. Kolegium RIO uchwałę Rady Powiatu w sprawie programu postępowania naprawczego²³ (tj. w terminie 21 dni od wezwania). Program naprawczy został pozytywnie zaopiniowany przez RIO²⁴, o czym poinformowano Przewodniczącą Rady Powiatu pismem z dnia 12.02.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-72)

1.2. Dochody ogółem Powiatu w latach 2011-2013 (tj. w okresie 3 lat poprzedzających przyjęcie programu naprawczego) wzrastały średnio z roku na rok o 17,9% (z kwoty 66.130.231 zł w 2011 r. do kwoty 91.993.301 zł w 2013 r.). Dochody bieżące wynosiły w tym okresie odpowiednio 63.600.731 zł, 66.505.091 zł oraz 82.470.619 zł. Znaczny wzrost wartości dochodów bieżących w 2013 r. był spowodowany wpływem dotacji celowej z budżetu państwa²⁵, przeznaczonej na wsparcie działań w zakresie przekształceń SPZOZ w Barlinku i Dębnie. Powiat odnotował znaczny spadek wartości dochodów majątkowych w 2012 r. w porównaniu do 2011 r. (z kwoty 2.529.500 zł do kwoty 357.005 zł, tj. o 85,9%) oraz ich istotny wzrost w 2013 r. do kwoty 9.522.682 zł (tj. o 2.567,4%), głównie z uwagi na pozyskiwanie dofinansowania ze środków unijnych.

W latach 2011-2013 w Powiecie odnotowywano wzrost wydatków ogółem średnio o 11,7% (z kwoty 70.361.845 zł w 2011 r. do kwoty 87.855.831 zł w 2013 r.). Wydatki bieżące w ww. okresie wynosiły odpowiednio 62.431.910 zł, 62.633.813 zł i 80.158.679 zł, z czego prawie połowę stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne. Znaczny wzrost wydatków bieżących w 2013 r. spowodowany był spłatą przejętych zobowiązań SPZOZ z otrzymanej dotacji z budżetu państwa. Wydatki majątkowe Powiatu znacząco zmalały w 2012 r. w porównaniu z rokiem poprzednim (z kwoty 7.929.935 zł do kwoty 1.588.571 zł, tj. o 80%), po czym istotnie wzrosły w 2013 r. do kwoty 7.697.152 zł (tj. o 384,5%), głównie z uwagi na zwrot gminom wydatków poniesionych przez nie na realizację projektu dotyczącego termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu z otrzymanego dofinansowania ze środków unijnych.

(dowód: akta kontroli str. 1158)

Źródłem przychodów budżetowych Powiatu w 2011 r. oraz 2013 r. były głównie wpływy z emisji obligacji komunalnych, odpowiednio w kwotach 22.200.000 zł oraz 13.580.000 zł. Środki te zostały przeznaczone na wykup obligacji oraz spłaty wcześniej zaciągniętych kredytów (w 2011 r. Powiat zaciągnął kredyt w wysokości 5.400.000 zł na finansowanie zadań inwestycyjnych). Przychody uzyskane z emisji obligacji w 2011 r. przeznaczono na wykup

²² Dz. U. z 2017 r., poz. 1221 ze zm.; dalej: „ustawa o VAT”.

²³ Nr XLIV/396/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r.

²⁴ Uchwałą Nr XXIX.103.2014 Składu Orzekającego RIO z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie wydania opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Myśliborskiego na lata 2014-2016.

²⁵ Dotację w wysokości 14.982.892 zł wykorzystano w kwocie 14.705.054 zł. Niewykorzystana część dotacji w kwocie 277.838 zł została zwrócona do budżetu państwa.

obligacji wyemitowanych w 2005 r. – 6.200.000 zł, w 2008 r. – 8.000.000 zł oraz w 2010 r. – 8.000.000 zł. Środki z emisji uzyskane: w 2013 r. przeznaczono na spłatę kredytu zaciągniętego w 2008 r. – rata w kwocie 980.000 zł, w 2011 r. – 5.400.000 zł, na wykup obligacji wyemitowanych w 2009 r. – 3.000.000 zł oraz części obligacji wyemitowanych w 2011 r. – 4.200.000 zł.

W latach 2011-2013 przychody budżetowe Powiatu stanowiły ponadto wolne środki, które wynosiły odpowiednio 2.609.079 zł, 936.359 zł oraz 1.643.298 zł. Źródłem rozchodów w 2012 r. była także pożyczka w kwocie 500.000 zł udzielona SPZOZ w Dębnie z przeznaczeniem na spłatę jego zobowiązań wymagalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1158)

Jednocześnie w latach 2011-2013 Powiat ponosił wydatki związane z obsługą długu w wysokości 2.008.818 zł, 2.282.220 zł, 1.634.744 zł.

W omawianym okresie Powiat odnotował deficyt w 2011 r. w wysokości 4.231.614 zł. W kolejnych latach osiągnięto nadwyżkę budżetową odpowiednio: 2.639.712 zł oraz 4.137.470 zł. Powiat osiągnął nadwyżkę operacyjną²⁶ w każdym z ww. lat odpowiednio: 1.168.821 zł, 3.871.277 zł oraz 2.311.940 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1158)

W latach 2011-2013 Powiat posiadał zobowiązania długoterminowe wynikające z:

1) zaciągniętych kredytów bankowych, tj.:

- na kwotę 2.000.000 zł (umowa z 31.08.2005 r.) z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu; termin spłaty ustalono na 30.12.2014 r.; saldo kredytu na koniec każdego z ww. lat wynosiło odpowiednio: 941.177 zł, 627.451 zł, 470.588 zł;
- na kwotę 3.000.000 zł (umowa z 14.03.2006 r.) z przeznaczeniem na udzielenie pożyczek dla SPZOZ w Dębnie i Barlinku; termin spłaty ustalono na 30.12.2014 r.; saldo kredytu na koniec każdego z ww. lat wynosiło odpowiednio: 1.500.000 zł, 1.000.000 zł, 750.000 zł;
- na kwotę 3.250.000 zł (umowa z 2.11.2006 r.) z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu; termin spłaty ustalono na 31.12.2014 r.; saldo kredytu na koniec każdego z ww. lat wynosiło odpowiednio: 1.857.142,92 zł, 1.238.095,32 zł, 928.571,52 zł;
- na kwotę 2.500.000 zł (umowa z 9.12.2008 r.) z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu; termin spłaty ustalono na 25.12.2021 r.; saldo kredytu na koniec 2011 i 2012 r. wynosiło 1.283.333 zł, spłata nastąpiła w 2013 r.;
- na kwotę 5.400.000 zł (umowa z 29.11.2011 r.) z przeznaczeniem na zadania inwestycyjne dotyczące termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu, modernizacji budynku przy ul. Północnej w Myśliborzu, celem jego zaadaptowania na budynek Starostwa²⁷ oraz na inwestycje drogowe, termin spłaty ustalono na 30.12.2025 r.; saldo kredytu wynosiło 5.400.000 zł na koniec 2011 i 2012 r.; Powiat dokonał jego spłaty w całości w 2013 r.;

2) wyemitowanych obligacji komunalnych:

- w 2009 r. w łącznej kwocie 3.000.000 zł (umowa z 28.07.2009 r.) z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu, w tym finansowanie inwestycji z zakresu infrastruktury drogowej i kanalizacyjnej oraz dotyczących termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu i modernizacji budynku Starostwa; ostateczny termin wykupu określono na 31.12.2021 r.; Powiat dokonał jednorazowego wykupu obligacji w 2013 r.;
- w 2011 r. w łącznej kwocie 22.200.000 zł (umowa z 15.06.2011 r.) z przeznaczeniem na wcześniejszy wykup obligacji wyemitowanych w 2005 r., 2008 r. i 2010 r., ostateczny termin wykupu określono na 30.12.2027 r.; pierwszego wykupu obligacji Powiat dokonał w 2013 r. na kwotę 4.200.000 zł; saldo na 31.12.2013 r. wynosiło 18.000.000 zł;
- w 2013 r. w łącznej kwocie 13.580.000 zł (umowa z 20.11.2013 r.) z przeznaczeniem na wcześniejszy wykup obligacji wyemitowanych w 2009 r. i 2011 r.; saldo na 31.12.2013 r. wynosiło 13.580.000 zł;

3) przejętego zobowiązania SPZOZ w Barlinku – saldo na 31.12.2013 r. wynosiło 341.992 zł. Saldo zobowiązań długoterminowych Powiatu według stanu na koniec roku wynosiło 36.181.652,82 zł w 2011 r., 34.748.879,74 zł w 2012 r. i 34.071.151,51 zł w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1158-1159)

²⁶ Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi jednostki w danym roku budżetowym.

²⁷ Dalej: „modernizacja budynku Starostwa”.

Wskaźnik samofinansowania²⁸ w Powiecie w latach 2011-2013 wynosił odpowiednio 46,6%, 266,2% oraz 153,8%, co w latach 2012-2013 świadczyło o samowystarczalności Powiatu w zakresie możliwości finansowania inwestycji. Wskaźnik zadłużenia Powiatu²⁹, określony w obowiązującym do końca 2013 r. art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³⁰, w latach 2011–2013 nie przekraczał progu 60%, tj. wynosił 54,7% w 2011 r., 54,7% w 2012 r., 37% w 2013 r. Wskaźnik zadłużenia określony w art. 169 ust. 1 poprzednio obowiązującej ufp³¹, w latach 2011-2013 wynosił odpowiednio 42,5% w 2011 r., 6,8% w 2012 r. oraz 17,7% w 2013 r., przy limicie wynoszącym 15%. Wskaźnik obciążenia dochodów bieżących wydatkami bieżącymi i obsługą zadłużenia w okresie 2011–2013 wyniósł odpowiednio 137,5% w 2011 r., 96,3% w 2012 r. do 114,9% w 2013 r. Na kształtowanie się poziomu ww. wskaźników w 2011 r. i 2013 r. miała wpływ restrukturyzacja zadłużenia, polegająca na emisji obligacji komunalnych z przeznaczeniem na spłatę istniejącego zadłużenia, o czym mowa powyżej.

(dowód: akta kontroli str. 1085-1089, 1158-1160)

Analiza sytuacji finansowej Powiatu wykazała, że znaczący wpływ na sytuację finansową Powiatu w latach 2011-2013 miały działania organów Powiatu podejmowane od 2008 r. W celu realizacji zadań inwestycyjnych, polegających na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu i modernizacji budynku Starostwa, Powiat pozyskał finansowanie dłużne (emisja obligacji) na łączną kwotę 8.000.000 zł. Jednocześnie, z uwagi na brak środków na pokrycie planowanego deficytu budżetowego, zaciągnął kredyt w wysokości 2.500.000 na ten cel. Rok 2008 zamknął się deficytem w kwocie 4.114.719 zł. Także w latach 2009-2010 wydatki Powiatu przekraczały dochody, a deficyt budżetowy wynosił odpowiednio 6.800.556 zł oraz 7.492.079 zł. Z uwagi na realizowane w tym czasie ww. inwestycje, generowano kolejne zadłużenie. W 2009 r. wyemitowano na ten cel obligacje na kwotę 3.000.000 zł oraz w 2010 r. na kwotę 8.000.000 zł. W 2009 r. nie nastąpiła spłata zadłużenia. W 2011 r., celem sfinansowania ww. inwestycji, Powiat zaciągnął ponadto kredyt bankowy w kwocie 5.400.000 zł. Zadanie polegające na termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu było realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Powiat otrzymywał częściową refundację wydatków poniesionych na ten cel w 2013 r. (tj. po 4 latach).

Do bezpośrednich przyczyn pogorszenia sytuacji finansowej Powiatu zaliczyć należy:

- udzielanie pożyczek SPZOZ w Dębnie i Barlinku, które nie były spłacane; w 2006 r. Powiat zaciągnął na ten cel kredyt w kwocie 3.000.000 zł; kolejnych pożyczek SPZOZ w Dębnie udzielono w 2010 r. – 488.811 zł oraz w 2012 r. – 500.000 zł; w 2012 r. Powiat dokonał konfuzji³² należności od SPZOZ w Dębnie w łącznej kwocie 988.811 zł w związku z przejęciem jego zobowiązań w wyniku przekształcenia w spółkę prawa handlowego³³; w 2013 r. Powiat dokonał konwersji wierzytelności Powiatu wobec Szpitala w Dębnie sp. z o. o w kwocie 1.750.000 zł³⁴ na udziały w tej spółce³⁵;

²⁸ Liczony jako: (nadwyżka operacyjna + dochody majątkowe) / wydatki majątkowe.

²⁹ Liczony jako relacja zobowiązań ogółem, bez zobowiązań na projekty unijne, do dochodów ogółem. Stosunek ten nie mógł przekroczyć 60%. Po 1 stycznia 2014 r. wskaźnik ten ma charakter poglądowy a nie normatywny.

³⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.; dalej: „poprzednio obowiązująca ufp”.

³¹ Łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń i gwarancji wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie mogła przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego.

³² Konfuzja – wygaśnięcie zobowiązania wskutek połączenia funkcji wierzyciela i dłużnika w jednej osobie. Taka sytuacja prowadzi do wygaśnięcia wierzytelności i długu z mocy prawa. Istota konfuzji w prawie zobowiązań sprowadza się do osiągnięcia skutku wykonania zobowiązania, ale bez jego wykonania.

³³ Na podstawie uchwały Nr XXVII/254/2012 Rady Powiatu z dnia 3 października 2012 r. w sprawie przejęcia zobowiązań SPZOZ w Dębnie.

³⁴ Na podstawie uchwały Rady Powiatu Nr XXXI/289/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r. w sprawie wyrażenia zgody na wniesienie wkładu pieniężnego do spółki pod firmą Szpital w Dębnie Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością na podwyższenie jej kapitału oraz objęcia udziałów w podwyższonym kapitale.

³⁵ Konwersja wierzytelności Powiatu wobec Szpitala w Dębnie sp. z o. o na kwotę 1.750.000 zł została dokonana uchwałą Rady Powiatu z 2017 r.

- spłatę przez Powiat zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń szpitalom (kredytów zaciągniętych przez SPZOZ-y), w latach 2005-2012 wydatki z tego tytułu wyniosły ogółem 5.268.834 zł³⁶;
- realizację od 2008 r. zadań inwestycyjnych, polegających na modernizacji budynku Starostwa i termomodernizacji budynków użyteczności publicznej Powiatu.
(dowód: akta kontroli str. 44-47, 1001-1003, 1085-1103, 1158-1160)

1.3. Projekt programu naprawczego przygotowany przez Zarząd Powiatu³⁷ odpowiadał treści programu uchwalonego przez Radę Powiatu³⁸, pozytywnie zaopiniowanego przez RIO³⁹. Stosownie do dyspozycji art. 240a ust. 2 ufp, program naprawczy został uchwalony na okres nieprzekraczający trzech kolejnych lat (2014-2016). Program zawierał elementy określone w art. 240a ust. 3 ufp, w szczególności: analizę stanu finansów Powiatu, w tym określenie przyczyn zagrożenia realizacji zadań publicznych; plan przedsięwzięć naprawczych wraz z harmonogramem ich wprowadzania, zmierzających do usunięcia zagrożenia realizacji zadań publicznych oraz zachowania relacji określonych w art. 242-244 ufp; przewidywane efekty finansowe poszczególnych przedsięwzięć naprawczych, wraz z określeniem sposobu ich obliczania.

W programie zawarto ograniczenia określone w art. 240a ust. 5 i 6 ufp, dotyczące wydatków na diety radnych oraz promocję. W ramach innych ograniczeń (niż określone w art. 240a ust. 5 i 6) zaplanowano przedsięwzięcia⁴⁰ dotyczące zmniejszenia wydatków w związku z wprowadzeniem: CUW oraz nowych rozwiązań organizacyjno-technologicznych w jednostkach oświatowych Powiatu⁴¹, wydatków ponoszonych na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela⁴²; wydatków na energię elektryczną w jednostkach budżetowych objętych wspólną umową na dostawę energii.

(dowód: akta kontroli str. 8-38, 42-68, 75)

Powiat nie poniósł kosztów związanych z opracowaniem i realizacją programu naprawczego. Starosta wyjaśniła, że projekt programu został sporządzony samodzielnie przez pracowników Starostwa i nie zlecano usług doradczych związanych z jego realizacją.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 693-695)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Powiat nie wykazał w deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. transakcji z 28.07.2014 r., polegającej na objęciu udziałów w Szpitalu w Dębnie sp. z o.o., pokrytej aportem niepieniężnym w postaci nieruchomości o wartości 6.942.000 zł (69.420 udziałów po 100 zł każdy)⁴³. Stanowiło to naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT.

(dowód: akta kontroli str. 1139- 1149, 1152-1157)

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT, opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlega m.in. odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy o VAT stanowi, że podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 ustawy z dnia

³⁶ W 2005 r. - 349.820 zł, 2006 r. - 480.759 zł, 2007 r. - 166.416 zł, 2008 r. - 541.817 zł, 2009 r. - 640.499 zł, 2010 r. - 1.158.484 zł, 2011 r. - 1.074.882 zł, 2012 r. - 856.157 zł.

³⁷ Uchwałą Nr 187/829/2014 z dnia 23 stycznia 2014 r. w sprawie skierowania pod obrady XLIV sesji Rady Powiatu projektu uchwały w sprawie programu postępowania naprawczego Powiatu Myśliborskiego.

³⁸ Nr XLIV/396/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie programu postępowania naprawczego Powiatu Myśliborskiego.

³⁹ Uchwałą Nr XXIX.103.2014 Składu Orzekającego RIO z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie wydania opinii o programie postępowania naprawczego Powiatu Myśliborskiego na lata 2014-2016.

⁴⁰ Na podstawie art. 240a ust. 7 ufp.

⁴¹ Zmiana lokalizacji istniejących urzędzeń drukujących oraz wymiana wyeksploatowanych urzędzeń na nowe.

⁴² Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189 ze zm.), dalej: „Karta Nauczyciela”.

⁴³ W latach 2013-2014 Powiat dokonał dwóch transakcji objęcia udziałów w spółkach prowadzących działalność leczniczą, tj. w dniu 8.01.2013 r. - w Szpitalu w Barlinku sp. z o. o. oraz w dniu 28.07.2014 r. - w Szpitalu w Dębnie sp. z o. o.

5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁴⁴ powiat posiada osobowość prawną, wykonując zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Wniesienie aportu do spółki Szpital w Dębnie sp. z o. o skutkowało powstaniem obowiązku podatkowego po stronie wnoszącego aport (Powiatu), jako podmiotu dokonującego odpłatnego świadczenia usług w rozumieniu art. 8 ust. 1 ustawy o VAT. Odpłatnością za wydany aport były udziały w spółce Szpital w Dębnie sp. z o. o, których wartość nominalna stanowiła kwotę 6.942.000 zł. Stosownie do dyspozycji art. 19a ust. 1 ustawy o VAT, obowiązek podatkowy dla ww. transakcji powstał z chwilą wykonania usługi. Powiat zobowiązany był ją wykazać w deklaracji VAT-7 za miesiąc, w którym nastąpiło objęcie ww. udziałów, tj. w deklaracji za lipiec 2014 r.

Starosta wyjaśniła m.in.: (...) *Objęte udziały Szpitala w Dębnie (...) o łącznej wartości 6.942.000 zł (...) nie zostały wykazane w deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. W związku z powyższym złożona została korekta deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. (w Urzędzie Skarbowym w dniu 9.06.2017 r.). (...) Po złożeniu korekty deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. nie wystąpiły żadne skutki finansowe w 2017 r. dla budżetu Powiatu.*

(dowód: akta kontroli str. 1150-1151, 1161-1162)

Korekta deklaracji VAT-7 za lipiec 2014 r. została złożona przez Starostwo w trakcie kontroli NIK w dniu 9.06.2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1156)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzona nieprawidłowość nie wpłynęła na obniżenie oceny cząstkowej.

2. Ocena sposobu wdrożenia zaplanowanych działań i stopnia osiągnięcia efektów określonych w założeniach naprawczych

Opis stanu faktycznego

2.1. Starostwo nie opracowało procedur wewnętrznych określających sposób bieżącego monitorowania wykonania zaplanowanych działań naprawczych.

Starosta wyjaśniła, że *Zarząd Powiatu na bieżąco monitorował wykonanie zaplanowanych działań naprawczych poprzez systematyczną analizę wykonania budżetu, w związku z tym nie zachodziła potrzeba ustanawiania mechanizmów kontrolnych czy procedur wewnętrznych. Od pierwszego półrocza 2016 r. sporządzane było sprawozdanie z realizacji programu naprawczego i przedstawiane RIO oraz organowi stanowiącemu.*

(dowód: akta kontroli str. 673-685, 693-695)

2.2. W programie zaplanowano do realizacji 7 przedsięwzięć naprawczych:

- zwiększenie dochodów poprzez zmianę uchwały Nr XIII/127/2011 Rady Powiatu w Myśliborzu z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego;
- zmniejszenie wydatków w związku z wprowadzeniem Centrum Usług Wspólnych Powiatu Myśliborskiego;
- zmniejszenie wydatków poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjno-technologicznych w jednostkach oświatowych Powiatu (tj. poprzez wymianę i zmianę lokalizacji urzędzeń drukujących i kopiujących oraz zmniejszenie kosztów ich eksploatacji, w tym kosztów wydruku);
- zmniejszenie wydatków na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela; celem było m.in. zmniejszenie dodatków: motywacyjnego (od 11,76 zł⁴⁵ do 55,45 zł⁴⁶), za warunki pracy (od 156,06 zł⁴⁷ do 474,69 zł⁴⁸), mieszkaniowego (od 83 zł⁴⁹ i 139,80 zł⁵⁰);

⁴⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 814 ze zm., dalej: „ustawa o samorządzie powiatowym”.

⁴⁵ Nauczyciela mianowanego zatrudnionego w Domu Wczasów Dziecięcych.

⁴⁶ Nauczyciela dyplomowanego zatrudnionego w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Myśliborzu, w Bartlinku i w Dębnie, Zespole Szkół w Myśliborzu, Domu Wczasów Dziecięcych oraz w Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej.

⁴⁷ Nauczyciela kontraktowego w Zespole Szkół Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Renicach.

⁴⁸ Nauczyciela dyplomowanego w Zespole Szkół Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Renicach.

⁴⁹ Nauczyciela dyplomowanego i kontraktowego w Zespole Szkół Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Renicach.

⁵⁰ Nauczyciela kontraktowego w Zespole Szkół Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego w Renicach.

- redukcję wydatków na energię elektryczną w jednostkach organizacyjnych objętych wspólną umową na dostawę energii;
 - zwiększenie dochodów poprzez dywersyfikację struktury zadań edukacyjnych (poprzez utworzenie Bursy Międzyszkolnej na bazie nieruchomości użytkowanych przez Dom Wczasów Dziecięcych);
 - zmniejszenie wydatków ponoszonych na wypłatę diet dla radnych Powiatu (o 5% rocznie).
- Do planowanych przedsięwzięć Powiat zaliczył ponadto zmniejszenie planu wydatków w rozdziale 75075-Promocja jednostek samorządu terytorialnego, tj. zadanie stanowiące ograniczenie wydatków, określone w art. 240a ust. 5 pkt 4 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 53-68)

Powiat przystąpił do realizacji 4 przedsięwzięć zgodnie z terminem określonym w harmonogramie ich wprowadzania, a do 3 zadań - od 5 do 18 miesięcy po upływie terminu określonego w harmonogramie⁵¹, z tego zadanie polegające na:

- zmniejszeniu wydatków w związku z wprowadzeniem CUW zaplanowano do wdrożenia od dnia 1.01.2015 r., natomiast CUW utworzono z dniem 1.07.2016 r.⁵²,
Starosta wyjaśniła m.in., że *planowany termin wdrożenia działania naprawczego na dzień 1.01.2015 r. został odroczone z powodu późniejszego przyjęcia przez ustawodawcę ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw*⁵³;
- zmniejszeniu wydatków na wynagrodzenia w ramach składników wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela zaplanowano do wdrożenia od dnia 1.05.2014 r. - regulamin wynagrodzeń nauczycieli został zmieniony od 3.10.2014 r.⁵⁴,
Starosta wyjaśniła m.in., że *planowano zmianę regulaminu wynagrodzeń najpóźniej w maju 2014 r., natomiast uzgodnienia ze związkami zawodowymi przeciągnęły się do dnia 3.07.2014 r., co spowodowało uchwalenia przez Radę Powiatu nowego regulaminu dopiero 12.08.2014 r. (...) Ogółem spotkania z przedstawicielami organizacji związkowych zrzeszających nauczycieli w Powiecie, dotyczące uzgodnień zapisów przedmiotowej uchwały trwały od 4.03. do 3.07.2014 r.;*
- redukcji wydatków na energię elektryczną w jednostkach organizacyjnych objętych wspólną umową na dostawę energii zaplanowano do wdrożenia od dnia 1.04.2014 r. - umowę sprzedaży energii elektrycznej dla jednostek Powiatu zawarto w dniu 30.09.2014 r.,
Starosta wyjaśniła m.in., że *zadanie dotyczące redukcji wydatków na energię elektryczną w jednostkach organizacyjnych było realizowane wówczas przez Biuro ds. Planowania, Rozwoju i Realizacji Inwestycji, które na dzień dzisiejszy nie jest w strukturach organizacyjnych Starostwa. Obecnie trudno określić dlaczego umowę w sprawie zakupu energii elektrycznej zawarto dopiero 30.09.2014 r. (...).*

Opisane opóźnienia nie miały wpływu na skuteczność realizacji programu naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 42-68, 609-617, 630-643, 662-664, 686-690, 693-694, 696, 761-763, 765, 775-776, 780)

W trakcie realizacji programu Starostwo odstąpiło od kontynuowania jednego zadania. W ramach przedsięwzięcia pn. „zwiększenie dochodów poprzez dywersyfikację struktur zadań edukacyjnych” Powiat utworzył z dniem 1.09.2014 r. Bursę Międzyszkolną, którą zlikwidował z dniem 31.08.2015 r. z powodu braku chętnych wychowanków do korzystania z usług bursy. Celem powstania Bursy Międzyszkolnej było zapewnienie młodzieży ponadgimnazjalnej spoza terenu Myśliborza uczęszczających do szkół prowadzonych przez Powiat, całodobowej opieki i wychowania w okresie pobierania nauki oraz wykorzystania w tym celu części bazy

⁵¹ Nr 2.4. dotyczące zmniejszenia wydatków ponoszonych na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela.

⁵² Uchwałą Nr XX/120/2016 Rady Powiatu z dnia 20 czerwca 2016 r. w sprawie utworzenia Centrum Usług Wspólnych Powiatu Myśliborskiego.

⁵³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1045 ze zm.

⁵⁴ Uchwałą Nr VIV/438/2014 Rady Powiatu z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu przyznawania nauczycielom dodatków i innych składników wynagrodzenia w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez Powiat Myśliborski (uchyla uchwałę Nr XXXII/295/2013 Rady Powiatu z dnia 30 stycznia 2013 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały w sprawie regulaminu wynagrodzenia za prace nauczycieli).

Domu Wczasów Dziecięcych. W ten sposób planowano zwiększenie dochodów Powiatu, poprzez wykorzystanie posiadanej infrastruktury lokalowej.

(dowód: akta kontroli str. 655-660, 686-688)

2.3. W wyniku realizowanych przedsięwzięć Powiat osiągnął następujące efekty finansowe:

- a) zwiększenie dochodów w kwocie 296.560 zł z tytułu zmiany wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego, tj. dwukrotnie więcej niż planował w wyniku realizacji tego zadania (144.000 zł),
- b) oszczędności w łącznej kwocie 1.794.276 zł, tj. o 595.275 zł (24,9%) mniej niż zaplanowano w programie naprawczym (2.389.551 zł⁵⁵), z tego:
 - 194.642 zł z tytułu zmniejszenia wydatków w związku z wprowadzeniem CUW dla jednostek organizacyjnych Powiatu, tj. o 462.540 zł (70,4%) mniej niż zaplanowano w programie naprawczym (657.182 zł);
 - 1.424.384 zł z tytułu zmniejszenia wydatków na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela, tj. o 82.582 zł (6,1%) więcej niż zaplanowano w programie (1.341.802 zł);
 - 109.161 zł z tytułu zmniejszenia wydatków ponoszonych na wypłatę diet radnym Powiatu⁵⁶, tj. o 63.149 zł (137,2%) więcej niż zaplanowano w programie (46.012 zł);
 - 66.089 zł z tytułu zmniejszenia wydatków poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjno-technologicznych w jednostkach oświatowych Powiatu, tj. o 52.219 zł (44,1%) mniej niż zaplanowano w programie naprawczym (118.308 zł).

(dowód: akta kontroli str. 538-692, 761-763, 766-774)

Według informacji Starosty o realizacji programu naprawczego, przedłożonej RIO, przyczyną nieosiągnięcia zakładanych efektów z tytułu ograniczania wydatków dotyczących utworzenia CUW dla jednostek organizacyjnych Powiatu była zmiana przepisów, które weszły w życie 1.01.2016 r.; natomiast z tytułu zmniejszenia kosztów eksploatacji urządzeń drukujących i kopiujących oraz kosztów wydruku dokumentów w jednostkach oświatowych było uzyskanie oszczędności dopiero w 2015 i 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 673-685)

Ponadto Powiat nie uzyskał oszczędności z tytułu redukcji wydatków na energię elektryczną w jednostkach organizacyjnych Powiatu (planowane efekty finansowe wynosiły 226.247 zł) oraz nie osiągnął dochodów z tytułu dywersyfikacji struktury zadań edukacyjnych (planowano zwiększenie dochodów w kwocie 266.128 zł).

(dowód: akta kontroli str. 629-644, 655-660, 686, 688-690)

2.4. Analiza uchwał budżetowych Powiatu na lata 2014-2016 oraz sprawozdań z ich wykonania, sprawozdań budżetowych (Rb-NDS, RB-Z, Rb-28S), uchwał Rady Powiatu w sprawie zaciągania zobowiązań, uchwał Zarządu Powiatu oraz ewidencji księgowej za te lata wykazała, że Powiat przestrzegał ustawowych ograniczeń wynikających z przyjęcia programu naprawczego, określonych w art. 240a ust. 5 pkt 1-3 i 6 oraz ust. 6 pkt 1 ufp.

W okresie realizacji programu naprawczego Powiat nie podejmował nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych. W Powiecie zrealizowano w tym czasie ogółem 31 inwestycji na łączną kwotę 3.319,9 tys. zł, z czego 70,4% stanowiły środki własne (2.338,6 tys. zł), a 29,6% dotacje z innych jednostek (981,3 tys. zł). Powyższe świadczy o przestrzeganiu przez Powiat ograniczenia określonego w art. 240a ust. 5 pkt 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 691-694, 759-760, 823-831, 984-990, 997, 1000, 1007, 1035-1087)

⁵⁵ Z tytułu zmniejszenia wydatków w ramach 5 zadań: 657.182 zł z tytułu zmniejszenia wydatków w związku z wprowadzeniem CUW; 118.308 zł z tytułu zmniejszenia wydatków poprzez wprowadzenie nowych rozwiązań organizacyjno-technologicznych w jednostkach organizacyjnych Powiatu; 1.341.802 zł z tytułu zmniejszenia wydatków ponoszonych na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela; 226.247 zł z tytułu zmniejszenia wydatków na energię elektryczną w jednostkach budżetowych oświatowych objętych wspólną umową na dostawę energii; 46.012 zł z tytułu zmniejszenia wydatków ponoszonych na wypłatę dla radnych powiatu o 5% wysokości diet obowiązujących.

⁵⁶ Uchwałą Nr XLIV/415/2014 Rady Powiatu z dnia 26 marca 2014 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustalenia wysokości diet dla radnych powiatu (od 1.04.2014 r.).

Powiat nie udzielał pomocy finansowej innym jednostkom samorządu terytorialnego oraz poręczeń, gwarancji i pożyczek, czym wypełniono dyspozycję określoną w art. 240a ust. 5 pkt 2 i 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 342-429, 691-692, 811-821, 823-831, 1035-1084)

Analiza uchwał budżetowych Powiatu na lata 2013-2016 oraz sprawozdań z ich wykonania, sprawozdań Rb-28S, uchwał Rady Powiatu i Zarządu Powiatu oraz ewidencji księgowej⁵⁷ (za lata 2013-2016) wykazała, że w okresie realizacji programu naprawczego Powiat poniósł wydatki na promocję w łącznej kwocie 20,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 311-429, 430-537, 686, 691-692, 1038-1084)

Poza ww. wydatkami na promocję⁵⁸, Powiat nie realizował zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych, czym wypełniono dyspozycję określoną w art. 240a ust. 5 pkt 6 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 311-429, 430-537, 691-692, 1038-1084)

W okresie realizacji programu naprawczego wydatki na diety radnych nie zwiększyły się i wynosiły w 2013 r. – 318,6 tys. zł; w 2014 r. - 287,4 tys. zł; w 2015 r. – 313,3 tys. zł oraz w 2016 r. – 291,8 tys. zł. Powyższe świadczy o przestrzeganiu przez Powiat ograniczenia określonego w art. 240a ust. 6 pkt 1 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 538, 551-552, 691-692, 1038-1084)

Analiza uchwał budżetowych Powiatu na lata 2013-2016 oraz sprawozdań z ich wykonania, uchwał Rady Powiatu i Zarządu Powiatu oraz kartotek wynagrodzeń i listy płac za te lata wykazała, że tylko w 2015 r. wydatki na wynagrodzenia Zarządu Powiatu, zgodnie z art. 240a ust. 6 pkt 2 ufp nie przekroczyły wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu naprawczego. Wydatki na ten cel w 2015 r. wyniosły 267,5 tys. zł w odniesieniu do 300,1 tys. zł poniesionych w 2013 r. W 2014 r. wyniosły 376,7 tys. zł, a w 2016 r. – 305,9 tys. zł. Przyczyną wzrostu wydatków na wynagrodzenia członków Zarządu w 2014 r. i 2016 r. były wypłaty m.in. należnych odpraw, ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy, nagrody jubileuszowej odwołanemu Staroście (w 2016 r.) oraz podwyższenie wynagrodzenia miesięcznego Wicestarosty (w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 538, 553-572, 691-692, 1038-1084)

2.5. Omówione wyżej inne ograniczenia niż ustawowe (o których mowa w art. 240a ust. 7 ufp, wynikające z realizowanych przez Powiat przedsięwzięć naprawczych w latach 2014-2016) polegały na obniżeniu wydatków: w związku z wprowadzeniem CUW, na wynagrodzenia w składnikach wskazanych w art. 30 ust. 1 Karty Nauczyciela oraz z tytułu eksploatacji urządzeń drukujących i kopiujących w jednostkach oświatowych Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 54-65, 73)

2.6. W programie naprawczym założono spełnianie zasady zrównoważenia budżetu, określonej w art. 242 ufp, w całym okresie jego realizacji. Rada Powiatu uchwaliała na ten czas WPF i budżet, w których planowane wydatki bieżące nie były wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Analiza sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2014-2016 wykazała, że w każdym z badanych lat wykonane wydatki bieżące nie przewyższały wykonanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, czym spełniono wymóg określony w art. 242 ust. 2 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 42-68, 1104-1120)

Rada Powiatu uchwaliła budżet na 2014 r. spełniający relację, określoną w art. 243 ufp (wskaźnik zadłużenia wynosił 3,15% przy dopuszczalnym poziomie 3,27%), jednak według uchwały w sprawie WPF na lata 2014-2027, Powiat nie spełniał ww. relacji w latach 2015-

⁵⁷ Tj. zestawienia obrotów i sald konta 130-Rachunek bieżący jednostki, wydatki ujęte w rozdziałach: 85149-Programy profilaktyki zdrowotnej; 92105-Pozostałe zadania w zakresie kultury; 92605-Zadania w zakresie kultury fizycznej; 75095-Pozostała działalność; 75020-Starostwo powiatowe; 75019-Rady Powiatu.

⁵⁸ Na podstawie analizy m.in. zestawienia obrotów i sald konta 130-Rachunek bieżący jednostki, wydatki ujęte w rozdziałach: 85149-Programy profilaktyki zdrowotnej; 92105-Pozostałe zadania w zakresie kultury; 92605-Zadania w zakresie kultury fizycznej; 75095-Pozostała działalność; 75020-Starostwo powiatowe; 75019-Rady Powiatu.

2017, co było przyczyną wezwania Powiatu przez RIO do opracowania i uchwalenia programu naprawczego.

W programie założono niespełnianie relacji określonej w art. 243 ufp w całym okresie jego realizacji (tj. w latach 2014-2016). Założono w nim, że IWZ wyniesie: w 2014 r. – 3,88% przy dopuszczalnym poziomie 2,6%, w 2015 – 4,11% przy dopuszczalnym 2,7%, w 2016 r. – 4,17% przy dopuszczalnym 2,82%. Rada Powiatu, po uzyskaniu pozytywnej opinii RIO o programie, stosownie do możliwości określonej w art. 240a ust. 4 ufp, na lata 2015-2016 uchwaliła WPF oraz budżet, które nie zachowywały ww. relacji. Planowana łączna spłata zobowiązań do dochodów ogółem w odniesieniu do maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty wynosiła 5,43% do 3,93% w 2015 r. oraz 5,91% do 2,49% w 2016 r.

Analiza sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2014-2016 wykazała spełnianie ww. relacji w 2014 r., gdzie obciążenie budżetu Powiatu z tytułu spłaty zadłużenia wraz z należnymi odsetkami do dochodów ogółem wyniosło 2,78%, przy maksymalnym dopuszczalnym wskaźniku spłaty wynoszącym 4,11%. W kolejnych dwóch latach, stosownie do wcześniejszych prognoz, nie spełniono relacji określonej w art. 243 ufp, gdzie IWZ wynosił odpowiednio 4,50% przy dopuszczalnym 3,64% oraz 4,65% przy dopuszczalnym 3,90%.

(dowód: akta kontroli str. 45, 1111-1121)

Po zakończeniu realizacji programu naprawczego, Rada Powiatu uchwaliła budżet na 2017 rok i WPF spełniające relacje określone w art. 242 i art. 243 ufp. Planowana łączna spłata zobowiązań do dochodów ogółem w odniesieniu do maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika spłaty na ten rok, ustalonego na podstawie planowanego wykonania za 2016 r. liczonego w oparciu o wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały 2016 r., wyniosła 3,11% przy poziomie dopuszczalnym 4,44%. Ww. relacja liczona w oparciu o wykonanie 2016 r. wyniosła 1,96% przy poziomie dopuszczalnym 4,05%.

(dowód: akta kontroli str. 1121-1138)

Uchwałą z dnia 14 czerwca 2017 r. Zarząd Powiatu dokonał zmiany WPF na lata 2017-2027, ustalając wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań do dochodów na: 2017 rok - 1,97% przy dopuszczalnym poziomie 4,06%, 2018 rok – 3,3% przy dopuszczalnym poziomie 4,97%, 2019 rok – 4,74% przy dopuszczalnym poziomie 5,18%.

(dowód: akta kontroli str. 1126, 1133)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) W latach 2014-2016 Powiat poniósł wydatki na promocję w łącznej kwocie 20.362 zł, co stanowiło 1,2% wydatków objętych badaniem 1.640.681 zł⁵⁹, z tego:

- w 2014 r. – 16.234 zł (z tego: 14.033 zł na zakup 30.000 sztuk informatorów z informacjami samorządowymi dla mieszkańców; 860 zł na zakup usługi pocztowej - druku bezadresowego w celu rozpowszechniania wśród mieszkańców publikacji z informacjami samorządowymi dla mieszkańców; 1.341 na projekt i zakup 100 sztuk kalendarza trójdzielnego);
- w 2015 r. – 1.729 zł na projekt i zakup 100 sztuk kalendarza trójdzielnego ze stopką reklamującą Powiat;
- w 2016 r. – 2.399 zł na projekt i zakup 150 sztuk kalendarza trójdzielnego ze stopką reklamującą Powiat.

Wydatki te zaewidencjonowano w § 4300-Zakup usług pozostałych, w rozdziale 75020-Starostwo Powiatowe.

Ponoszenie wydatków na promocję w okresie realizacji programu naprawczego stanowiło naruszenie ograniczenia określonego art. 240a ust. 5 pkt 4 ufp. Przepisy te stanowią, że w okresie realizacji postępowania naprawczego jednostka samorządu terytorialnego nie może ponosić wydatków na promocję.

(dowód: akta kontroli str. 430-537)

⁵⁹ W tym: 9,7 tys. zł w rozdziale 85149-Programy profilaktyki zdrowotnej; 18,6 tys. zł w rozdziale 92105-Pozostałe zadania w zakresie kultury; 53,5 w rozdziale 92605-Zadania w zakresie kultury fizycznej; 1,5 tys. zł w § 4300 rozdział 75095-Pozostała działalność; 1.549,4 tys. zł w rozdziale 75020-Starostwo powiatowe; 8 tys. zł w rozdziale 75019-Rady Powiatu.

Starosta wyjaśniła m.in., że w trakcie realizacji programu naprawczego Starostwo nie poniosło wydatków w dziale 750, rozdziale 75075–Promocja jednostek samorządu terytorialnego. Wydatki dotyczące informatora z informacjami samorządowymi dla mieszkańców były efektem działań poprzedniej kadencji. Zadanie to było realizowane wówczas przez Biuro ds. organizacji pozarządowych i spraw społecznych, które na dzień dzisiejszy nie jest w strukturach organizacyjnych Starostwa. Obecnie trudno określić dlaczego w trakcie programu naprawczego Starostwo dokonywało tego typu wydatki. Wydatki dotyczące zakupu i projektu kalendarza trójdziałnego (...) nie stanowił wydatku na promocję Powiatu. W celu prawidłowego funkcjonowania Starostwa oraz realizacji przez pracowników powierzonych zadań konieczny stał się zakup przedmiotowych kalendarzy. W pracy pracownika samorządowego kalendarz stanowi ważny element, bez którego trudno funkcjonować na co dzień. Kalendarze zostały przekazane do pracy pracownikom wydziałów/biur Starostwa oraz dla podległych jednostek organizacyjnych Powiatu. W informatorze sporządzonym w 2014 r. zostały przedstawione informacje podsumowujące IV Kadencję działań Zarządu i Rady Powiatu. Przedstawiono m.in. informację o kondycji finansowej Powiatu, przekształceniu szpitali w Dębnie i Barlinku w spółki prawa handlowego, utworzeniu Młodzieżowego Ośrodka Socjoterapii wraz z Podstawową Szkołą Specjalną i internatem w Smolnicy, utworzeniu Regionalnej Placówki Opiekuńczo–Terapeutycznej w Dębnie. Przedstawiono również realizowane projekty z funduszy unijnych: „Poprawa jakości kształcenia zawodowego w Powiecie Myśliborskim poprzez wyposażenie sal do praktycznej nauki zawodu”, „Chcę być najlepszy w swoim zawodzie...”, „Program wyrównywania szans edukacyjnych...”, „Najlepszy w zawodzie”. Zamieszczono także informację o termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, o inwestycjach drogowych, bezrobociu, a także działaniach PCPR-u. Druk bezadresowy został określony jako usługa pocztowa w związku z rozprowadzeniem wśród mieszkańców powiatu publikacji zawierającej informacje samorządowe.

(dowód: akta kontroli str. 761-765)

NIK nie podziela stanowiska Starosty, gdyż wydatki dotyczące m.in. zakupu kalendarzy zostały poniesione w 2013 r., tj. w roku poprzedzającym wprowadzenie programu naprawczego, które zaewidencjonowano w rozdziale 75075-Promocja jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 490-498)

2) Wydatki na wynagrodzenia Zarządu Powiatu w 2016 r. były o 5.848 zł⁶⁰ wyższe niż w 2013 r. Przyczyną było zwiększenie wynagrodzenia zasadniczego Wicestarosty łącznie o 882 zł od 22.01.2016 r., tj. zwiększenie dodatku specjalnego o 982 zł i zmniejszenie dodatku funkcyjnego o 100 zł. W 2016 r. wynagrodzenie⁶¹ Wicestarosty wynosiło 10.080 zł, a w 2013 r. – 9.198 zł. Stanowiło to naruszenie ograniczenia określonego w art. 240a ust. 6 pkt 2 upf, według którego począwszy od miesiąca, w który został przyjęty program postępowania naprawczego, do dnia zakończenia postępowania naprawczego wysokość wydatków na wynagrodzenie zarządu jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć wysokości wydatków z tego tytułu z roku poprzedzającego rok, w którym została podjęta uchwała w sprawie programu postępowania naprawczego.

(dowód: akta kontroli str. 554-575)

Starosta wyjaśniła, że: dodatek specjalny do wynagrodzenia zasadniczego Wicestarosty w 2016 r. zwiększono z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności na stanowisku Wicestarosty oraz wykonywania zadań w ramach udzielonych upoważnień przez Starostę Myśliborskiego. W 2013 r. wynagrodzenie wypłacone Wicestarostie to okres 10 miesięcy, ponieważ w styczniu 2013 r. za 26 dni zasiłek chorobowy wpłacono ze środków ZUS, w okresie od 27.02.2013 r. do 20.03.2013 r. nie był powołany Wicestarosta, więc nie było wydatków na wynagrodzenie i pochodne (składki do ZUS).

(dowód: akta kontroli str. 693-694, 699-700)

⁶⁰ Wpływ na wysokość wydatków ogółem w 2016 r. miało obniżenie wynagrodzenia Starosty z dniem 26.11.2016 r. z kwoty 10.206 zł do kwoty 5.060 zł.

⁶¹ Tj. płaca zasadnicza, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny.

NIK nie podziela stanowiska Starosty. Gdyby nie nastąpiło podwyższenie wynagrodzenia Wicestarosty, wydatki na wynagrodzenia Zarządu Powiatu w 2016 r. byłyby niższe o ponad 5 tys. zł w odniesieniu do 2013 r.

3) Powiat nie osiągnął efektu finansowego 2 z 7 przedsięwzięć określonych w programie naprawczym, z tego:

- 226.247 zł z tytułu oszczędności w ramach przedsięwzięcia polegającego na redukcji wydatków na energię elektryczną w jednostkach organizacyjnych, które od 30.09.2014 r. objęto wspólną umową na dostawę energii. Powiat nie uzyskał także planowanej ceny brutto za 1 kWh (0,25387 zł). W umowie z dnia 30.09.2014 r. na dostawę energii elektrycznej strony ustaliły cenę energii elektrycznej w kwocie 0,2829 zł za 1 kWh. Ponadto, w latach 2014-2016 Powiat wydatkował na zakup energii elektrycznej w podległych jednostkach 1.904,3 tys. zł, tj. o 1.397,9 tys. zł (276%) więcej niż planowano w programie naprawczym (506,1 zł);
- 266.128 zł z tytułu zwiększenia dochodów poprzez dywersyfikację struktury zadań edukacyjnych, tj. poprzez utworzenie Bursy Międzyszkolnej na bazie nieruchomości użytkowanych przez Dom Wczasów Dziecięcych. W trakcie realizacji programu naprawczego Powiat odstąpił od realizacji tego przedsięwzięcia. Uchwałą Rady Powiatu⁶² z dniem 31.08.2015 r. zlikwidowano Bursę Międzyszkolną. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, że od stycznia 2015 r. w bursie nie przebywał żaden wychowanek.
(dowód: akta kontroli str. 628-644, 655-660, 686-690)

W sprawie nieosiągnięcia ww. efektów finansowych, Starosta wyjaśniła m.in.: że obecnie trudno określić dlaczego w umowie w sprawie zakupu energii elektrycznej nie osiągnięto planowanej ceny za 1 kWh energii elektrycznej. Przedmiotowe zadania były efektem działań poprzedniej kadencji. Nie potrafię odpowiedzieć na to pytanie. Program postępowania naprawczego pisany był przez osobę pełniącą funkcję Skarbnika w 2014 r., a projekt programu przedstawiony przez Zarząd Powiatu poprzedniej kadencji, tj. 2010-2014.

(dowód: akta kontroli str. 761-763, 765, 780)

Odnosnie Bursy Międzyszkolnej Starosta przedstawiła dane przekazywane przez bursę do Systemu Informacji Oświatowej. Na podstawie udostępnionych danych ustalono, że wg stanu na 30.09.2014 r. oraz 31.03.2015 r., w okresie od września 2013 r. do czerwca 2014 r. (rok szkolny 2013/2014) oraz od września 2014 r. do marca 2015 r. (rok szkolny 2014/2015) średniorocznie⁶³ z bursy korzystała jedna osoba.

(dowód: akta kontroli str. 761-763, 775-776)

W ocenie NIK, w świetle przedstawionych przez Starostwo danych, przedsięwzięcie to nie zostało poprzedzone analizą zapotrzebowania na tego rodzaju usługi i właściwie zaplanowane.

(dowód: akta kontroli str. 54-65)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uchwałą Nr 181/602/2017 z dnia 14 czerwca 2017 r. Zarząd Powiatu dokonał zmiany WPF na lata 2017-2027. Według WPF, stanowiącej załącznik do ww. uchwały, wskaźnik planowanej łącznej kwoty spłaty zobowiązań, o której mowa w art. 243 ust. 1 upf do dochodów, wynosił na:

- 2017 rok - 1,97% przy dopuszczalnym poziomie 4,06%,
- 2018 rok - 3,3% przy dopuszczalnym poziomie 4,97%,
- 2019 rok - 4,74% przy dopuszczalnym poziomie 5,18%.

NIK zwraca uwagę, że w 2019 r. Powiat może nie spełnić relacji określonej w art. 243 upf. IWZ na 2019 r. (4,74%) może przekroczyć wartość dopuszczalną (5,18%) zwłaszcza, że w latach 2018-2019 zaplanowano znaczny wzrost wartości dochodów majątkowych w stosunku do roku 2017 (odpowiednio 4.055.822 zł oraz 4.999.795 zł, przy 265.250 zł planowanych na 2017 r.), nie zaplanowano ograniczenia wydatków Powiatu, utrzymując je w latach 2017-2019 na podobnym poziomie (odpowiednio 75.861.286 zł, 75.288.232 zł, 75.304.775 zł) oraz zaplanowano (stosownie do zawartych umów) znaczny wzrost wartości

⁶² Nr VII/51/2015 z dnia 27.04.2015 r. w sprawie rozwiązania Zespołu pałcówek Oświatowych w Myśliborzu oraz likwidacji bursy Międzyszkolnej wchodzącej w jej skład.

⁶³ Tj. suma średnich stanów miesięcznych podzielona przez 10.

rozchodów w latach 2018-2019 (odpowiednio 1.400.000 zł i 2.700.000 zł) przy rozchodach na 2017 r. wynoszących jedynie 307.419 zł.

(dowód: akta kontroli str. 1121, 1126-1138)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski Przedstawiając powyższe oceny i uwagi 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 Kontroli⁶⁴ nie formułuje wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Szczecin, dnia 31 lipca 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontrolerzy:

Dyrektor

Bogumiła Mędrzak
Główny specjalista kontroli państwowej

Anna Dejk-Chojnacka
Starszy inspektor kontroli państwowej

⁶⁴ Dz.U. z 2017 r., poz. 524; dalej: „ustawa o NIK”.