

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

Prezes: 58 346-32-22, centrala: 58 301-86-45, fax: 58 346-25-15

✉ gdansk@rio.gov.pl

WK. 0804/34/K/17/ 27202/2011/12

Gdańsk, dnia 27 kwietnia 2012r.

Pan
Aleksander Gappa
Starosta Człuchowski

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001r. Nr 55, poz. 577 z późn. zm.) oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004r. w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), w okresie od dnia 17 października 2011r. do dnia 2 marca 2012r. kontrolę kompleksową Powiatu Człuchowskiego.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 2 marca 2012r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Staroście.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2007 - 2010, zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Powiatu i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z dokonanych ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana jednostce część zadań wykonywana była z naruszeniem przepisów zawartych w aktach prawnych regulujących zasady gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych.

Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:

1. Nieudostępnienie w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki protokołów kontroli oraz wystąpień pokontrolnych z przeprowadzonych w jednostce w latach: 2008 – 2011 trzynastu kontroli zewnętrznych, w tym kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Powiatu Człuchowskiego przeprowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku, czym naruszono art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a) tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) – str. 12 protokołu kontroli.

Zgodnie z przywołanymi przepisami organy władzy publicznej są obowiązane udostępnić dane publiczne, w tym dokumentację przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

2. Ewidencjonowanie niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami obowiązującego do dnia 30 lipca 2010r. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 z późn. zm.), a także obowiązującego od dnia 31 lipca 2010r. rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 128, poz. 861 z późn. zm.), a mianowicie:

- a) niezachowanie na koncie 133 - „Rachunek budżetu” zgodności obrotów z obrotami wynikającymi z otrzymanych wyciągów bankowych (kontrolni poddano 30 zapisów z II kwartału 2010r.) – str. 14 - 17 protokołu;

Zgodnie z opisem kont zawartym w załączniku nr 1 do rozporządzenia z 2006r. oraz w załączniku nr 2 do rozporządzenia z 2010r. zapisy na koncie 133 - „Rachunek budżetu” dokonywane są wyłącznie na podstawie dowodów bankowych i muszą być zgodne z zapisami w księgowości banku.

- b) nieujęcie w latach 2009 – 2010 na koncie 201-„Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami” zobowiązań jednostki w łącznej kwocie 14.507.587,45 zł – str. 20 - 25 protokołu;

Zgodnie z opisem kont, zawartym w w/w rozporządzeniach, konto 201 służy do ewidencji rozrachunków i roszczeń krajowych i zagranicznych z tytułu dostaw, robót i usług, w tym również zaliczek na poczet dostaw, robót i usług oraz kaucji gwarancyjnych, a także należności z tytułu przychodów finansowych.

Ewidencja szczegółowa prowadzona do konta 201 powinna zapewnić możliwość ustalenia należności i zobowiązań krajowych i zagranicznych według poszczególnych kontrahentów.

- c) nieujmowanie w latach 2009 – 2010 na koncie 221- „Należności z tytułu dochodów budżetowych” należności z tytułu dochodów budżetowych Starostwa powiatowego jako jednostki budżetowej – str. 21 protokołu;

Zgodnie z opisem kont, zawartym w w/w rozporządzeniach, konto 221 służy do ewidencji należności jednostek z tytułu dochodów budżetowych. Na stronie Wn ujmuje się ustalone należności z tytułu dochodów budżetowych i zwroty nadpłat. Na stronie Ma ujmuje się wpłaty należności z tytułu dochodów budżetowych oraz odpisy (zmniejszenia) należności.

- d) nieujęcie na koncie 999 - „Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat” wydatków okresów przyszłych (wynikających z zawartych w 2010r. 4 umów) w łącznej kwocie 784.531,15 zł, czym naruszono postanowienia w/w rozporządzenia z 2010r. – str. 26 - 27 protokołu;

Zgodnie z opisem kont, zawartym w załączniku nr 3 do w/w rozporządzenia konto 999 służy do ewidencji prawnego zaangażowania wydatków budżetowych przyszłych lat oraz niewygasających wydatków, które mają być zrealizowane w latach następnych. Na stronie Wn konta 999 ujmuje się równowartość zaangażowanych wydatków budżetowych w latach poprzednich, a obciążających plan finansowy roku bieżącego jednostki budżetowej lub plan finansowy niewygasających wydatków przeznaczony do realizacji w roku bieżącym. Na stronie Ma konta 999 ujmuje się wysokość zaangażowanych wydatków lat przyszłych.

3. Nieterminowe regulowanie w 2010r. niektórych zobowiązań jednostki (17 przypadków na 48 sprawdzonych), czym naruszono art. 44 ust. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) – str. 22- 25 protokołu.

Stosownie do wskazanego przepisu wydatki publiczne winne być dokonywane w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

4. Niezgodne z prawem prowadzenie przez Starostwo Powiatowe obsługi księgowej oraz organizacyjno prawnej powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego (odrębnej jednostki organizacyjnej prowadzonej w formie jednostki budżetowej) i pobieranie za to opłat – str. 37 protokołu.

W obowiązującym stanie prawnym brak jest podstaw do takiego działania.

Podstawową zasadą obowiązującą organy administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, jest to, iż wolno im czynić tylko tyle, na ile zezwalają im przepisy prawa. Jeżeli dane zagadnienie nie zostało uregulowane prawem, organy administracji publicznej nie mogą postępować w sposób dowolny, kierując się jedynie swoim uznaniem.

Zgodnie z treścią art. 40 ustawy z dnia 13 października 1998r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. Nr 133, poz. 872 z późn. zm.) z dniem 1 stycznia 1999r. w miastach będących siedzibami władz powiatów utworzono powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

5. Przekroczenie w 2010r. zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, wynikającego z granic planu finansowego:

- a) wg stanu na dzień 29 sierpnia 2010r. w rozdziale 75020 § 4260 – przekroczenie w wysokości 314,51 zł (plan: 72.000 zł – wykonanie: 72.314,51 zł),
b) wg stanu na dzień 30 października 2010r. w rozdziale 75702 § 8110 – przekroczenie w wysokości 13.760,32 zł (plan: 1.089.576 zł – wykonanie: 1.103.366,32 zł),

czym naruszono art. 44 ust. 1 *ustawy o finansach publicznych* – str. 40 protokołu.

Wskazany przepis określa, że wydatki publiczne mogą być ponoszone do wysokości ustalonej w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

6. Bezpodstawne przyznawanie i wypłacanie w latach 2009 - 2011 nagród uznaniowych Staroście i Wicestarście powiatu w łącznej kwocie 168.210 zł, czym naruszono przepisy art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.) – str. 49 protokołu.

Zgodnie z art. 36 ust. 6 cyt. ustawy nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać jedynie pracownikowi samorządowemu zatrudnionemu na podstawie powołania bądź umowy o pracę. Nie przysługuje ona staroście ani wicestarście, którzy są pracownikami samorządowymi na podstawie wyboru. Zgodnie ze wspomnianą ustawą pracownikom tym przysługuje wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny, nagroda jubileuszowa oraz jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne.

7. Przyznanie i wypłacanie w 2010r. 19 pracownikom Starostwa dodatków specjalnych bez określenia zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, czego wymagał art. 36 ust. 5 *ustawy o pracownikach samorządowych* – str. 42 - 43 protokołu.

Z brzmienia wskazanego przepisu wynika, iż pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

8. Przyznanie na 2010r. dotacji Zespołowi Szkół Społecznych w Człuchowie (szkole niepublicznej), pomimo niepodania do dnia 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji przez osobę prowadzącą szkołę liczby uczniów, czym naruszono postanowienia art. 90 ust. 2a ustawy z dnia 7 września 1991r. *o systemie oświaty* (tekst jedn.: Dz. U. z 2004r. Nr 256. poz. 2572 z późn. zm.) – str. 65 - 67 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem dotacje dla szkół niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych, w których realizowany jest obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, przysługują na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż kwota przewidziana na jednego ucznia danego typu i rodzaju szkoły w części oświatowej subwencji ogólnej otrzymywanej przez jednostkę samorządu terytorialnego. o której mowa w ust. 1 i 2. pod warunkiem że osoba prowadząca szkołę poda organowi właściwemu do udzielania dotacji planowaną liczbę uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji.

9. Zaciągnięcie zobowiązań w związku z zawarciem umów dotyczących udzielenia zamówień publicznych:

a) w dniu 27 kwietnia 2009r. na rozbudowę budynku Zespołu Szkół Agrobiznesu w Człuchowie za cenę 2.718.812,55 zł, której to pełnej kwoty jednostka nie miała zabezpieczonej w planie finansowym wydatków przewidzianych na to zadanie, co naruszyło art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych o 281.100,55 zł – str. 72 protokołu;

b) w dniu 14 kwietnia 2010r. na przebudowę dachu budynku Starostwa Powiatowego w Człuchowie za cenę 636.180 zł. której to pełnej kwoty jednostka nie miała zabezpieczonej w planie finansowym wydatków przewidzianych na to zadanie, co naruszyło art. 46 ust. 1 i art. 261 *ustawy o finansach publicznych z 2008r.* poprzez przekroczenie zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań jednostki sektora finansów publicznych o 336.180 zł – str. 73 - 74 protokołu.

W myśl przywołanych przepisów obu *ustaw o finansach publicznych*, jednostki sektora finansów publicznych moga zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy. inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich.

Podając powyższe do wiadomości Pana Starosty, działając na podstawie art. 9 ust. 2 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*, proszę o spowodowanie usunięcia przedstawionych nieprawidłowości poprzez:

1. udostępnianie w Biuletynie Informacji Publicznej danych publicznych zgodnie z *ustawą o dostępie do informacji publicznej*,
2. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości* i rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie *szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej*,

3. terminowe regulowanie zobowiązań,
4. zaniechanie prowadzenia przez Starostwo Powiatowe obsługi księgowej inspektoratu nadzoru budowlanego,
5. dokonywanie wydatków budżetowych w granicach kwot określonych w planie finansowym,
6. zaniechanie przyznawania nagród uznaniowych Staroście i Wicestarście Powiatu oraz podjęcie czynności mających na celu dokonanie zwrotu do budżetu bezpodstawnie przyznanych nagród w łącznej kwocie 168.210 zł,
7. przyznawanie pracownikom dodatków specjalnych jedynie w przypadku określenia zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań,
8. przyznawanie dotacji szkołom niepublicznym jedynie pod warunkiem podania przez osobę prowadzącą szkołę planowanej liczby uczniów nie później niż do 30 września roku poprzedzającego rok udzielania dotacji,
9. udzielanie zamówień publicznych i zaciąganie powstających z tego tytułu zobowiązań zgodnie z *Prawem zamówień publicznych* oraz *ustawą o finansach publicznych*.

Proszę również wyeliminować wszystkie pozostałe uchybienia i nieprawidłowości wyszczególnione w protokole kontroli.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych* kontrolowana jednostka jest obowiązana w terminie 30 dni od dnia doręczenia wystąpienia pokontrolnego zawiadomić Izbę o sposobie wykonania wniosków lub przyczynach ich niewykonania.

Wykonanie wskazanych wyżej zaleceń może być objęte kontrolą sprawdzającą, zgodnie z art. 7a ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu (zgodnie z art. 9 ust. 3 i ust. 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*) przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego do Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku za pośrednictwem Prezesa tutejszej Izby.

Z-ca PREZESA

Józef Orłowski

Do wiadomości:
Przewodniczący Rady Powiatu w Człuchowie.