

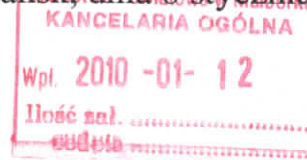
# Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

☎ centrala: (58)301-86-45, fax: (58)346-25-15  
✉ gdansk@rio.gov.pl

WK. 0804/20/K/126/...../09

Gdańsk, dnia 8 stycznia 2010r.



**Pan**  
**Mirosław Czapla**  
**Starosta Malborski**

## Sprawa: Wystąpienie pokontrolne

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził w okresie od dnia 31 sierpnia 2009r. do dnia 10 listopada 2009r., na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. 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 trybu postępowania (Dz. U. Nr 167, poz. 1747), kontrolę kompleksową powiatu malborskiego.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 10 listopada 2009r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Staroście.

Celem kontroli, obejmującej lata 2005 – 2008, było sprawdzenie prawidłowości wykonywania przez organ wykonawczy uchwał rady powiatu i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych, zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

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

**Do najistotniejszych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli należy zaliczyć:**

- 1) Udzielenie w 2008r. pracownikom starostwa 14 zaliczek na pokrywanie wydatków bieżących, podczas gdy w obowiązującym wówczas, jak i obecnie stanie prawnym, brak było podstaw do udzielania pracownikom samorządowych jednostek budżetowych zaliczek na pokrycie wydatków związanych z dokonywaniem drobnych zakupów – (str. 30 protokołu kontroli).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 z późn. zm.), wydane na mocy delegacji art. 28 ustawy o finansach publicznych, nie zawiera żadnych postanowień regulujących udzielanie jakichkolwiek zaliczek pracownikom państwowych czy samorządowych jednostek budżetowych.

Dodany, w brzmieniu obowiązującym od dnia 28 lutego 2008r., ustęp 4 § 15 cyt. rozporządzenia zawiera jedynie odesłanie do przepisów odrębnych w zakresie udzielania zaliczek wyłącznie przez państwowe jednostki budżetowe.

Odmienne regulacje w tym zakresie zawierało - uchylone z dniem 1 stycznia 2005r. - rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 grudnia 2000r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych oraz szczegółowych zasad i terminów rocznych rozliczeń i wpłat do budżetu przez zakłady budżetowe i gospodarstwa pomocnicze jednostek budżetowych (Dz. U. Nr 122, poz. 1333), które przewidywało możliwość udzielania zaliczek na pokrycie m.in. drobnych wydatków tak pracownikom państwowych, jak i samorządowych jednostek budżetowych, o czym świadczyło zamieszczenie traktującego o tym § 17 w rozdziale 3 pn. *Tryb pobierania dochodów i dokonywania wydatków*.

W świetle obowiązujących uregulowań prawnych pracodawca może, na wniosek pracownika, udzielać zaliczek jedynie na pokrycie kosztów podróży służbowych.

- 2) Nieustalenie w formie pisemnej procedur kontroli finansowej, obejmującej procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych, gospodarowaniem mieniem oraz udzielaniem zamówień publicznych, czym naruszono art.47 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. o finansach publicznych ( Dz. U. Nr 249, poz.2104 z późn. zm.) – str.17 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami kierownik jednostki, biorąc pod uwagę standardy określone w Komunikacie Nr 13 Ministra Finansów z



dnia 30 czerwca 2006r. w sprawie standardów kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 7, poz. 58), ustala w formie pisemnej procedury kontroli finansowej obejmujące przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, badanie i porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie dotyczącym procesów pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych, udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych, prowadzenie gospodarki finansowej, a także zapewnia ich przestrzeganie.

Ponadto, aktualnie obowiązujące przepisy, w art.69 ust.1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych* (Dz. U. Nr 157, poz. 1240), nakładają na przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

- 3) Niedostosowanie Statutu oraz Regulaminu Organizacyjnego Starostwa do zmian wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008r. *o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 223, poz.1458) – str. 5 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem art.58 w zw. z art.2 pkt 2 cyt. ustawy, starostwa powiatowe zobligowane zostały dostosować swój statut oraz regulamin organizacyjny do zmian wynikających z tejże ustawy w terminie 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. do dnia 1 lipca 2009r.

- 4) Przekroczenie zakresu upoważnienia do dokonywania wydatków ze środków publicznych, wynikającego z granic planu finansowego, w łącznej wysokości 4.520zł (w 2007r. – 1.620zł, w 2008r. – 2.900zł), co naruszyło obowiązujący wówczas art.35 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych* – (str. 61 protokołu).

Stosownie do przywołanego przepisu, wydatki publiczne mogły być ponoszone w wysokości ustalonej w uchwale budżetowej jst. i w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zagadnienie to jest analogicznie regulowane przez art.44 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych*.

- 5) Udzielenie przez Zarząd Powiatu upoważnienia do składania oświadczeń woli w imieniu powiatu osobie niebędącej ani pracownikiem starostwa ani kierownikiem powiatowych służb, inspekcji, straży czy jednostek organizacyjnych powiatu, a także udzielenie dwóm głównym księgowym jednostek podległych upoważnień do kontrasygnowania dokumentów, co naruszyło art.48 ust.2 i ust.3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie powiatowym*

(tekst jedn.: Dz. U. z 2001 roku Nr.142 poz. 1592) – str. 14 - 15 protokołu.

Zgodnie z przywołanymi przepisami, zarząd może upoważnić jedynie pracowników starostwa, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych powiatu do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu.

Jeżeli zaś czynność prawna może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, do jej skuteczności potrzebna jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej.

- 6) Udzielenie – w dniu 10 października 2007r. – przez Zarząd Powiatu poręczenia w kwocie przekraczającej limit określony przez Radę Powiatu Malborskiego w uchwale budżetowej na 2007r., co naruszyło obowiązujący wówczas art.86 ust.1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005r. *o finansach publicznych* w zw. z art.32 ust.1 *ustawy o samorządzie powiatowym* – (str. 35-37 protokołu).

Zgodnie z przywołanymi przepisami, łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej, a zarząd powiatu zawierając umowy poręczenia ograniczony jest w/w limitem.

W aktualnie obowiązującym stanie prawnym zagadnienie to jest analogicznie regulowane przez art.94 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. *o finansach publicznych*.

- 7) Nieprawidłowości związane z gospodarką nieruchomościami, a mianowicie:

a) określenie ceny 2 zbytych w 2008r. w drodze bezprzetargowej niezabudowanych działek w m. Miłoradz bez uprzedniego dokonania ustalenia ich wartości w sposób wymagany przez przepisy działu IV ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. *o gospodarce nieruchomościami* (tekst jedn.: Dz. U. z 2004r. Nr 261 poz. 2603 z późn. zm.) – str. 45 - 46 protokołu;

b) oddanie 2 podmiotom spoza sektora finansów publicznych 2 nieruchomości w nieodpłatne użytkowanie (na czas nieoznaczony i na okres 30 lat), co naruszyło art.18 w zw. z art.4 pkt 10 cyt. ustawy – str. 52 - 53 protokołu.

Stosownie do treści art.67 ust.3 cyt. ustawy, przy sprzedaży nieruchomości w drodze bezprzetargowej, cenę nieruchomości ustala się w wysokości nie niższej niż jej wartość, która winna być ustalona na zasadach określonych w dziale IV tej ustawy.

Na mocy art.18 przywołanej ustawy, nieruchomości mogą być oddawane jednostkom organizacyjnym w trwały zarząd, najem i dzierżawę oraz użyczane na cele związane z ich działalnością. Jednostkami organizacyjnymi w rozumieniu cyt. ustawy są jedynie



państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

- 8) Wskazanie – we wszystkich wydanych w 2008r. decyzjach ustalających opłaty za zajęcie pasa drogowego (75) – czternastodniowego terminu płatności naliczonej opłaty, licząc od dnia otrzymania decyzji, zamiast od dnia, w którym taka decyzja staje się ostateczna, co naruszyło art.40 ust.13 ustawy z dnia 21 marca 1985r. *o drogach publicznych* (tekst jedn.: Dz. U. z 2007r. Nr 19 poz.115 z późn. zm.) – strona 53 protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem, termin uiszczenia opłaty wynosi 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca jej wysokość stała się ostateczna.

- 9) Niepobranie w 2008r. przez starostwo, będące płatnikiem podatku dochodowego od osób fizycznych, należnego wynagrodzenia z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa, czym naruszono art. 28 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. *Ordynacja podatkowa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2005r. Nr 8 poz. 60 z późn. zm.), w zw. z § 1 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002r. *w sprawie wynagrodzenia płatników i inkasentów pobierających podatki na rzecz budżetu państwa* (Dz. U. Nr 240, poz. 2065), a także nieprzekazywanie w 2008r. na dochody powiatu należnych wynagrodzeń z tytułu wypłaconych świadczeń z ubezpieczenia chorobowego czym naruszono art.5 ust.1 *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* – (str. 64 – 65 protokołu).

Zgodnie z przywołanymi przepisami, płatnikom przysługuje zryczałtowane wynagrodzenie z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu państwa wynoszące 0,3% kwoty podatków pobranych przez płatników na rzecz budżetu państwa. Kwota należnego wynagrodzenia jest potrącana z kwoty podatków pobranych przez płatników.

Stosownie zaś do art.5 ust.1 *ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, wymienione rodzaje wynagrodzeń stanowią dochody własne powiatu.

- 10) Nieobjęcie ewidencją konta 080 – „Inwestycje (środki trwałe w budowie)” następujących zadań:

- „Budowa podjazdu oraz platformy dźwigowej w Starostwie Powiatowym, wykonanie wejścia do budynku ZSP nr 3 oraz montaż platformy dźwigowej” – umowa z dnia 8 sierpnia 2005r,
- „Wykonanie instalacji alarmowej w Wydziale Komunikacji”- umowa z dnia 21 sierpnia 2006r,

co naruszyło postanowienia zawarte w załączniku nr 2 do 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)

Ponadto do dnia kontroli nie przyjęto na stan środków trwałych wykonanej w Wydziale komunikacji starostwa instalacji alarmowej, czym naruszono art.16d ust.2 ustawy z dnia 15 lutego 1992r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (tekst jedn. z 2000r., Dz. U. Nr 54, poz. 654 z późn. zm.) – str. 99 – 104 protokołu.

Z załącznika nr 2 do cyt. rozporządzenia Ministra Finansów wynika, że konto 080 służy do ewidencji kosztów inwestycji rozpoczętych oraz rozliczenia kosztów inwestycji na uzyskane efekty, a prowadzona do niego ewidencja szczegółowa powinna zapewnić co najmniej wyodrębnienie kosztów inwestycji według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych.

Stosownie do treści przywołanego przepisu *ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych*, składniki majątku wprowadza się do ewidencji środków trwałych najpóźniej w miesiącu przekazania ich do używania.

- 11) Nierozliczono zinwentaryzowanego paliwa wg stanu na dzień 31 grudnia 2008r., czym naruszono art.27 ustawy z dnia 29 września 1994 roku *o rachunkowości* (tekst jedn.: Dz. U z 2009r., Nr 152, poz.1223 z późn. zm.) – str. 114 protokołu.

Zgodnie z brzmieniem przywołanego przepisu, przeprowadzenie i wyniki inwentaryzacji należy odpowiednio udokumentować i powiązać z zapisami ksiąg rachunkowych, a ujawnione w toku inwentaryzacji różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych należy wyjaśnić i rozliczyć w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji.

- 12) Prowadzenie przy użyciu komputera ewidencji analitycznej środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, co nie zostało określone w przyjętej w jednostce polityce rachunkowości, czym naruszono art.10 ust.1 pkt 3 *ustawy o rachunkowości* – (str. 111 i 113 protokołu).

Zgodnie z przywołanym przepisem, jednostka powinna posiadać dokumentację opisującą w języku polskim przyjęte przez nią zasady (politykę) rachunkowości, a w szczególności dotyczące sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym co najmniej wykazu ksiąg rachunkowych, a przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych przy użyciu komputera - wykazu zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na informatycznych nośnikach danych z określeniem ich struktury,



wzajemnych powiązań oraz ich funkcji w organizacji całości ksiąg rachunkowych i w procesach przetwarzania danych.

Ponadto, w trakcie przeprowadzanych czynności kontrolnych, stwierdzono nieustalenie przez kierowników powiatowych jednostek organizacyjnych w formie pisemnej procedur kontroli finansowej, obejmującej procesy związane z celowością zaciągania zobowiązań finansowych, udzielaniem zamówień publicznych oraz dokonywaniem wydatków, czym uchybiono art. 47 *ustawy o finansach publicznych*. Nieustalenie procedur kontroli przez kierowników jednostek organizacyjnych powiatu uniemożliwia wypełnienie przez Zarząd Powiatu obowiązku wynikającego z art. 187 ust.2 i 3 *ustawy o finansach publicznych*, zgodnie z którym, przewodniczący Zarządu Powiatu kontroluje przestrzeganie przez podległe i nadzorowane jednostki sektora finansów publicznych, realizacji procedur w zakresie celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków, a kontrola ta powinna obejmować w każdym roku co najmniej 5 % dokonywanych wydatków podległych jednostek organizacyjnych – (str. 16-18 protokołu).

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 podjęcie następujących działań:

1. Zaprzestać udzielania pracownikom Starostwa zaliczek na pokrycie wydatków bieżących z uwagi na brak podstaw prawnych do takiego działania.
2. Zapewnić funkcjonowanie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.
3. Dostosować Statut i Regulamin Organizacyjny Starostwa, do zmian wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o *pracownikach samorządowych*.
4. Dokonywać wydatków w granicach kwot określonych w planie finansowym.
5. Udzielać upoważnień do składania oświadczeń woli zgodnie z zakresem określonym w *ustawie o samorządzie powiatowym*.
6. Udzielać poręczeń w granicach upoważnienia zawartego w uchwale budżetowej.

7. Zbywać oraz użyczać nieruchomości na zasadach określonych w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*.
8. W wydawanych decyzjach ustalających opłaty za zajęcie pasa drogowego prawidłowo wyznaczać terminy płatności.
9. Pobierać wynagrodzenie z tytułu terminowego odprowadzania podatków na rzecz budżetu państwa, a wynagrodzenia uzyskane z tytułu terminowego wypłaconych świadczeń ubezpieczenia chorobowego przyjmować jako dochody własne powiatu.
10. Ewidencjonować koszty inwestycji rozpoczętych oraz rozliczać koszty inwestycji na uzyskane efekty na koncie 080 oraz terminowo przyjmować na stan środków trwałych składniki majątku spełniające kryterium wartościowe.
11. Rozliczać przeprowadzone inwentaryzacje składników majątku jednostki.
12. Dostosować przyjętą w jednostce politykę rachunkowości w zakresie ewidencjonowania środków trwałych, pozostałych środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych do faktycznie stosowanych rozwiązań.

Proszę również wyeliminować pozostałe uchybienia wyszczególnione w protokole kontroli.

Informacje o realizacji wyników pokontrolnych proszę przedłożyć Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia.

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

Do wniosków zawartych w powyższym wystąpieniu 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, zgodnie z art.9 ust.3 i 4 *ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych*.

**Do wiadomości:**

Przewodniczący Rady Powiatu w Malborku.

Z-ca P R E Z E S A  
  
Alina Kowalewska-Wolowska