



Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie

71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (091) 4 426 101,

faks (091) 4 236 392,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 18 czerwca 2021 r.

WK.0913.1519.14.K.2021

Pan

Wojciech Wiśniowski

Starosta Sławieński

Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w okresie od 4 marca do 5 maja 2021 r. Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Sławieńskiego za lata 2017-2020, wybranych zagadnień za okres sprzed 2017 r. oraz występujących w roku 2021. Kontrolę przeprowadzono metodą reprezentatywną, obejmując nią losowo wybrane operacje finansowo-gospodarcze, dowody źródłowe oraz ewidencję księgową.

Protokół kontroli został podpisany i przekazany Panu w dniu 12 maja 2021 r.

Wyniki ostatniej kontroli potwierdzają wyeliminowanie tylko części nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej i wymienionych w piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie². Pomimo, że pismem z dnia 14 marca 2018 r. (OR.1710.4.2017) Starosta zapewnił o podjęciu odpowiednich działań naprawczych, z ustaleń kontroli wynika, że w Starostwie Powiatowym nadal:

- osobom uprawnionym nie udzielono przysługującego urlopu wypoczynkowego,
- nie przestrzegano obowiązku przyznawania dodatku specjalnego wyłącznie z tytułu wykonywania czynności wynikających z okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

W oparciu o dokumentację udostępnioną inspektorom kontroli stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w działalności Powiatu, będące wynikiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. W celu ich wyeliminowania koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w następujących obszarach działalności:

1. Z dniem 1 grudnia 2018 r. zatrudniono Sekretarza na podstawie porozumienia o przeniesieniu pracownika z urzędu innej jednostki samorządu terytorialnego, zamiast w drodze procedury naboru na wolne stanowisko kierownicze, przewidzianej art.11 ust.1 w zw. z art. 5 ust. 1b ustawy o pracownikach samorządowych³. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 7-10 protokołu kontroli.

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137)

² pismo WK.0913.1341.26.K.2017 z dnia 22 stycznia 2017 r.

³ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.)

Wniosek: Zatrudnianie Sekretarza zgodnie z obowiązującymi przepisami.

2. Do dnia do 30 września 2018 r. osobom uprawnionym nie udzielono urlopu wypoczynkowego za rok 2017, tj. Staroście – w wymiarze 26 dni i Wicestarości w wymiarze 1 dnia, co było niezgodne z art. 168 w zw. z art. 152 § 1 ustawy Kodeks pracy⁴. Ponadto, przed upływem w 2018 r. kadencji organu wykonawczego Powiatu:
- Sekretarz wykonujący obowiązki pracodawcy wobec Starosty — nie udzielił ww. urlopu wypoczynkowego należnego do wykorzystania za rok 2018 w wymiarze 24 dni,
 - Starosta nie udzielił Wicestarości urlopu wypoczynkowego należnego do wykorzystania za rok 2018 w wymiarze 24 dni,

pomimo obowiązku określonego art. 161 w zw. z art. 152 i art. 73 § 2 ustawy Kodeks pracy. Sekretarz – pełniący obowiązki pracodawcy wobec Starosty nie skorzystał z prawa, określonego art. 171 § 3 wymienionej ustawy, zawarcia porozumienia o wykorzystaniu wskazanego urlopu w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę zawartej z tym samym pracodawcą bezpośrednio po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą.

Wskutek powyższego Staroście – pełniącemu tę samą funkcję w kolejnej kadencji – wypłacono ekwiwalent pieniężny w łącznej kwocie 24 436,00 zł (brutto), natomiast Wicestarości – w kwocie 10 166,00 zł (brutto) – str. 74 i 75 protokołu kontroli.

Wnioski:

Udzielanie pracownikom urlopu wypoczynkowego do wykorzystania w pełnym przysługującym im wymiarze z zachowaniem ustawowych terminów.

Przed upływem kadencji Starosty Powiatu skorzystanie z prawa zawarcia porozumienia o wykorzystaniu urlopu wypoczynkowego niewykorzystanego w tym samym roku w czasie pozostawania ww. w stosunku pracy na podstawie kolejnej umowy o pracę, zawartej z tym samym pracodawcą bezpośrednio po rozwiązaniu lub wygaśnięciu poprzedniej umowy o pracę z tym pracodawcą.

3. Pracownikom samorządowym przyznano dodatek specjalny na okresy roczne:
- a) Skarbnikowi w wysokości od 2 840,00 zł do 3 060,00 zł miesięcznie w okresie od września 2019 r. do sierpnia 2021 r. z tytułu m.in.:
 - kontroli i nadzoru przy rozliczaniu środków dotacji z budżetu państwa, innych jednostek oraz dotacji unijnych,
 - kontroli i nadzoru nad sprawozdawczością Szpitala Powiatowego w Sławnie,
 - weryfikacji poprawności składanych deklaracji VAT oraz wyliczania corocznego wskaźnika dla struktury VAT;
 - b) Wicestarości w wysokości 3 500,00 zł z tytułu:
 - koordynowania prac związanych z dostosowaniem szkół do zmian wprowadzonych ustawą prawo oświatowe w okresie od grudnia 2018 r. do października 2019 r.,
 - stworzenia koncepcji optymalizacji sieci szkół powiatowych i nadzór nad procesem ich wdrażania w okresie od listopada 2019 r. do października 2020 r.,
 pomimo, że z zakresu obowiązków tego pracownika, przyjętego do stosowania z dniem 4 grudnia 2018 r. wynikało, że należał do nich nadzór nad jednostkami oświatowymi powiatu;
 - c) Zastępcy Naczelnika Wydziału Komunikacji i Transportu w latach 2018-2020 w wysokości 360,00 zł miesięcznie z tytułu pełnienia funkcji sekretarza Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności;

⁴ ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 108 z późn. zm.; i poz. 917 z późn. zm.)

- d) Inspektorowi w Wydziale Architektury, Budownictwa, Rolnictwa i Ochrony Środowiska od lutego 2017 r. do marca 2020 r. w wysokości 580,00 zł miesięcznie za realizację dodatkowych zadań polegających na przygotowywaniu projektów decyzji dotyczących m.in.: zapewnienia przez właścicieli lasów powszechnej ich ochrony w przypadku niewykonania obowiązków polegających na kształtowaniu równowagi w ekosystemach leśnych i podnoszenia naturalnej odporności drzewostanów, zadań z zakresu gospodarki leśnej dla lasów rozdrobionych o pow. do 10 ha niestanowiących własności Skarbu Państwa oraz przygotowywania projektów zaświadczeń stwierdzających położenie nieruchomości w obrębie objętym lub nieobjętym uproszczonym planem urządzenia lasu dla lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa;
- e) Inspektorowi w Wydziale Organizacyjno-Prawnym w okresie od stycznia 2017 r. do czerwca 2020 r. w wysokości od 450,00 zł do 580,00 zł za wykonywanie zadań związanych z obsługą posiedzeń Zarządu Powiatu.

Powyższe było sprzeczne odpowiednio: z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (pkt a, b) oraz § 6 ust. 1 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego⁵. Przywołane przepisy przewidywały możliwość przyznania tego dodatku jedynie z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 75-87 protokołu kontroli.

Wniosek: Przyznawanie dodatku specjalnego wyłącznie z tytułu wykonywania czynności wynikających z okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

4. Do podstawy obliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego należnego pracownikom (14) za rok 2020 wliczono jednorazowy dodatek specjalny, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁶ w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej⁷ i § 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego (...) ⁸. Wskutek powyższego dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacono ww. pracownikom w wysokości zawyżonej ogółem o 1 680,32 zł. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Inspektor Wydziału Finansów, a z nadzoru Skarbnik – str. 88 protokołu.

W wyniku ustaleń kontroli, w dniu 28 kwietnia 2021 r., za zgodą pracowników wyrażoną w formie oświadczeń w sprawie potrącenia należności z wynagrodzenia za pracę, dokonano potrącenia nienależnie wypłaconych kwot.

5. W trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzonego w kwietniu 2019 r., wybrano wykonawcę dwóch zadań częściowych wyodrębnionych w ramach zamówienia publicznego pn. „Wykonanie remontów cząstkowych nawierzchni bitumicznych na drogach Powiatu Sławieńskiego w 2019 r.” W związku z tym, że wykonawca ten odstąpił od zawarcia umowy, w dniu 30 kwietnia 2019 r. zawarto umowy (2) z wykonawcą, którego oferta by-

⁵ załącznik do zarządzenia Starosty Sławieńskiego Nr 15/10 z dnia 25 marca 2010 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Sławnie, a następnie do zarządzenia Starosty Sławieńskiego Nr 59/17 z dnia 18 listopada 2017 r. w sprawie Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Sławnie

⁶ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

⁷ ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1872)

⁸ rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.)

ła najkorzystniejsza spośród pozostałych ofert, za wynagrodzeniem w wysokości odpowiednio 713 400,00 zł brutto i 1 402 200,00 zł brutto, natomiast informację o wyborze tej oferty przekazano pozostałym wykonawcom w dniu 7 maja 2019 r.

Na skutek odwołania wniesionego przez uczestnika postępowania, wyrokiem z dnia 4 czerwca 2019 r. Krajowa Izba Odwoławcza nakazała unieważnienie umów zawartych w dniu 30 kwietnia 2019 r., jako zawartych:

- z podmiotem, który winien zostać wykluczony z postępowania, jako należący do tej samej grupy kapitałowej, do której należał inny uczestnik postępowania, i nie wykazał, że istniejące między nimi powiązania nie prowadzą do zakłócenia konkurencji w postępowaniu o udzielenie zamówienia, co było niezgodne z art. 91 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 pkt 23 ustawy Prawo zamówień publicznych⁹,
- 7 dni przed przekazaniem pozostałym wykonawcom informacji o wyborze oferty, zamiast co najmniej 5 dni po jej przekazaniu, co było niezgodne z art. 94 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,
- przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze, co było niezgodne z art. 183 ust. 1 ww. ustawy.

W związku z powyższym oraz faktem zrealizowania znacznej części przedmiotu unieważnionych umów, wymienionym orzeczeniem jednostka samorządu terytorialnego została zobowiązana do zapłaty kary finansowej w wysokości 25 000,00 zł i kosztów postępowania w kwocie 10 000,00 zł. Wszystkie zobowiązania uregulowano z budżetu Powiatu w roku 2019. Powyższe było sprzeczne z obowiązkiem zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i jego ochrony, określonym art. 50 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 90-99 protokołu kontroli.

Wniosek: Przestrzeganie obowiązku zachowania szczególnej staranności przy wykonywaniu zarządu mieniem komunalnym i jego ochrony.

6. Bez zgody Rady Powiatu, w roku 2004 przedłużono na czas nieokreślony, zawartą w roku 2002 na okres 3 lat, umowę dzierżawy lokali o pow. 180 m², z przeznaczeniem na działalność statutową Powiatowej Stacji Sanitarno-Epidemiologicznej w Sławnie, czym naruszono art. 12 pkt 8 lit. a ustawy o samorządzie powiatowym¹¹. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Zarząd Powiatu – str. 70 protokołu kontroli.

Wniosek: Oddawanie w dzierżawę nieruchomości na czas nieokreślony wyłącznie po uzyskaniu zgody Rady Powiatu.

7. W latach 2015-2020 nie opracowano planu wykorzystania powiatowego zasobu nieruchomości, co było niezgodne z art. 25 ust. 2 w zw. z art. 25b oraz art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹². Ww. plan powinien być opracowany na okres trzech lat i zawierać dane wymienione do dnia 31 grudnia 2016 r. w art. 23 ust. 1d ww. ustawy, a od dnia 1 stycznia 2017 r. w art. 25 ust. 2a ww. ustawy. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 60 protokołu kontroli.

⁹ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.)

¹⁰ ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.)

¹¹ ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.; Dz. U. z 2013 r. poz. 595 z późn. zm.; Dz. U. z 2015 r. poz. 1445 z późn. zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn. zm.; Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 995 z późn. zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 511 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 920 z późn. zm.)

¹² ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.; Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.; Dz. U. z 2018 r. poz. 121 i poz. 2204 z późn. zm.; Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.)

W trakcie kontroli, uchwałą Nr CXI/371/21 Zarządu Powiatu w Sławnie z dnia 23 kwietnia 2021 r., przyjęto plan wykorzystania nieruchomości Powiatu na lata 2021-2023.

8. W latach 2017-2019 samorządowym instytucjom kultury (2) udzielono dotacji celowych na realizację zadania pn. „Organizacja Powiatowych Przeglądów Amatorskiego Ruchu Artystycznego w Powiecie Sławieńskim AKA” w kwotach po 6 000,00 zł. Dotacji udzielono w trybie przewidzianym art. 221 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, tj. udzielania dotacji dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych i nie działających w celu osiągnięcia zysku¹³, zamiast w trybie art. 250 ustawy o finansach publicznych. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Inspektor ds. Sportu, Kultury i Promocji Powiatu, a z nadzoru Starosta – str. 133 i 134 protokołu.

Wniosek: Udzielanie samorządowym instytucjom kultury dotacji celowych w trybie przewidzianym w obowiązujących przepisach.

9. W zgłoszeniach aktualizacyjnych (NIP-2) do dnia 4 marca 2021 r. złożonych do Urzędu Skarbowego w Koszalinie nie ujęto informacji o numerach posiadanych rachunków bankowych (78), o których mowa w art. 49 ustawy Prawo bankowe¹⁴, co było niezgodne z art. 5 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników¹⁵. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 28-33 protokołu kontroli.

W trakcie kontroli poinformowano Urząd Skarbowy w Koszalinie o wszystkich posiadanych rachunkach bankowych.

10. Wbrew zasadom funkcjonowania kont, określonym w przyjętym Zakładowym planie kont¹⁶, w latach 2017-2020 rozliczenia dotyczące wyemitowanych obligacji o łącznej wartości 4 700 000,00 zł prowadzono na koncie 134-Kredyty, zamiast na koncie 260-Zobowiązania finansowe. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Skarbnik – str. 150 i 151 protokołu kontroli.

Wniosek: Przestrzeganie zakładowego planu kont w zakresie księgowania rozliczeń dotyczących wyemitowanych obligacji.

Wymienione wyżej nieprawidłowości nie wyczerpują wszystkich negatywnych ustaleń zawartych w protokole kontroli. Część z nich nie została ujęta w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym z uwagi na ich mniejszy ciężar gatunkowy.

Wyrażam przekonanie, że przeprowadzone czynności kontrolne oraz powyższe wnioski przyczynią się do poprawy gospodarowania środkami publicznymi.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Izby, za moim pośrednictwem, zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, dotyczących zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie w niniejszym wystąpieniu w terminie 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia.

¹³ tj. w trybie określonym uchwałą Nr IX/IV/41/11 Rady Powiatu z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie zasad udzielania dotacji i jej rozliczania na zadania publiczne inne niż określone w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie

¹⁴ ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 2357 z późn. zm.)

¹⁵ ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2020 r. poz. 170)

¹⁶ Zakładowy plan kont stanowiący załącznik do zarządzenia Starosty Sławieńskiego Nr 44/12 z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości (z późn. zm.)

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
(-) *Katarzyna Korkus*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Przewodniczący Rady Powiatu w Sławnie