

Regionalna Izba Obrachunkowa
15-085 Białystok, ul. J.K. Branickiego 13
tel. 085 748-46-20, fax 085 748-46-30

Białystok, 2012.05.10

RIO.I.6001-2/12

P. Stawosta - imf. - kopia
P. Skarbnik w.
P. Seliński - odp.
2012-05-11
12962/12
A. Świepko

Pan
Wiesław Pusz
Starosta Białostocki

Przewidy Panie Starosto,

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej Powiatu Białostockiego za 2011 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Białymstoku na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) przez inspektorów Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania powiatu oraz jego jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym zagadnienie osiągania przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 ze zm.), dochody budżetu państwa z tytułu wykonywania przez powiat zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, udzielanie zamówień publicznych, gospodarowanie składnikami majątku oraz rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi powiatu.

Badając zagadnienia organizacyjne stwierdzono, że nie wszystkim kierownikom jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej zostały udzielone przez Zarząd Powiatu upoważnienia do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu, o których mowa w art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Upoważnienia nie zostały udzielone kierownikom takich jednostek, jak Powiatowa Poradnia Psychologiczno-

Pedagogiczna w Białymstoku, Centrum Edukacji w Supraślu, Zespół Szkół w Michałowie, Powiatowy Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bukowisko” w Supraślu – str. 3-4 protokołu kontroli. W złożonym wyjaśnieniu dyrektor Wydziału Spraw Społecznych i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Białymstoku przedstawił m.in., że w odniesieniu do jednostek oświatowych *Brak upoważnienia w trybie art. 48 ust. 2 ustawy nie uniemożliwia składania przez dyrektora oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności kierowanej przez niego szkoły lub placówki*, motywując swoje stanowisko okolicznością określenia zadań dyrektora szkoły m.in. przepisami art. 39 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.), według których dyrektor m.in. dysponuje środkami określonymi w planie finansowym. Potwierdzeniem zaprezentowanego w wyjaśnieniu stanowiska, traktującego art. 39 ustawy o systemie oświaty jako samoistną podstawę działania dyrektora szkoły w imieniu powiatu, jest wskazanie w wyjaśnieniu, że został przygotowany projekt uchwały Zarządu Powiatu Białostockiego dotyczący jedynie *udzielenia pełnomocnictwa dyrektorowi Powiatowego Ośrodka Sportu i Rekreacji „Bukowisko” w Supraślu*.

Należy zwrócić uwagę, że wszystkie oświadczenia woli składane przez jednostkę nieposiadającą osobowości prawnej muszą wynikać ze stosownego umocowania, jako składane w imieniu powiatu a nie w imieniu własnym jednostki. Posiadanie stosownego (ogólnego) umocowania jest zatem warunkiem możliwości realizacji zadań dyrektora, m.in. wynikających z art. 39 ustawy o systemie oświaty.

Analiza przepisów wewnętrznych obowiązujących w Starostwie wykazała, że w instrukcji w sprawie przyjęcia ogólnych zasad rachunkowości znalazło się sformułowanie przewidujące, że „odsetki od należności i zobowiązań ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty lub w wysokości odsetek należnych na koniec kwartału. Nie wysyła się naliczenia, a spisuje się z ewidencji księgowej, jeżeli wysokość naliczonych odsetek od należności nie przekraczałyby trzykrotności wartości opłaty dodatkowej, tj. pobranej przez Poczta Polska za polecenie przesyłki listowej”. Przepisy wewnętrzne jednostki odnoszą się ogólnie do odsetek od należności, nie precyzując okresu, za jaki odsetki będą „spisywane z ewidencji” (np. miesiąc, kwartał, rok). Może to powodować bezpodstawne zaniechanie naliczania odsetek od należności cywilnoprawnych np. na koniec kwartału, które za cały rok budżetowy od danego dłużnika przekraczałyby kwotę określoną przepisami wewnętrznymi. Należy też wskazać, że od 11 lutego 2012 r. obowiązuje przepis art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), który wymaga

od jednostek sektora finansów publicznych ustalania przypadających im należności pieniężnych oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania. W przepisach powszechnie obowiązujących brak regulacji upoważniającej do usuwania z ewidencji księgowej odsetek od nieterminowo wpłacanych należności cywilnoprawnych i w konsekwencji zaniechania ich dochodzenia. Przepis tej treści obowiązuje tylko w odniesieniu do odsetek od należności podatkowych – art. 54 § 1 pkt 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.) – str. 43 protokołu kontroli.

Analizując dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości stwierdzono ponadto, że z zakładowego planu kont Starostwa nie wynika przyjęty w księgach podział konta 020 „Wartości niematerialne i prawne” na konta 020-1 „Wartości niematerialne i prawne powyżej 3.500 zł” i 020-2 „Wartości niematerialne i prawne równe bądź poniżej 3.500 zł” – str. 99 protokołu kontroli.

W zakresie sprawozdawczości stwierdzono, że w 2010 r. w sprawozdaniach Rb-28S prezentowano dane dotyczące zaangażowania wydatków budżetowych w sposób wynikający z przepisów prawa przed wejściem w życie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. Nr 20, poz. 103). Według przepisów sprawozdawczych obowiązujących w 2009 r. i latach wcześniejszych w kolumnie „Zaangażowanie” omawianego sprawozdania należało wykazywać dane na podstawie obrotów wynikających ze strony Ma konta 998 (§ 8 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 34 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej z 27 czerwca 2006 r.), co w praktyce oznaczało wykazywanie wydatków zarówno już poniesionych, jak i tych, które jednostka będzie obowiązana ponieść w roku sprawozdawczym. Stosownie natomiast do zasad sporządzania sprawozdania Rb-28S obowiązujących w 2010 r. i obecnie, w kolumnie „Zaangażowanie” wykazuje się dane dotyczące zaangażowania planu wydatków, czyli wartość umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych w roku bieżącym – § 8 ust. 2 pkt 2 załącznika nr 39 do rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 r. Oznacza to, że na koniec marca, czerwca i września w kolumnie „Zaangażowanie” należy wykazywać nie obroty, a saldo strony Ma konta 998, które winno wynikać z okresowych przeksięgowania na stronę Wn tego konta równowartości sfinansowanych wydatków budżetowych danego roku, a także równowartości zaangażowanych wydatków, które będą obciążały wydatki roku następnego. Z uwagi, iż na

koniec roku konto 998 nie wykazuje salda oznacza to także, że w sprawozdaniu rocznym Rb-28S nie wypełnia się kolumny „Zaangażowanie” – str. 18-19 protokołu kontroli.

Analiza sprawozdania zbiorczego Rb-28S i jednostkowego sprawozdania Rb-28S Starostwa Powiatowego za 2011 r. wykazała, że w sprawozdaniu jednostkowym w rozdz. 71013 „Prace geodezyjne i kartograficzne (nieinwestycyjne)”, par. 4300 „Zakup usług pozostałych” w kolumnie „Wydatki wykonane” wykazano wydatki w wysokości 524.463,63 zł, a w kolumnie „Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (art. 263 ust. 1 uofp)” w kwocie 122.130 zł. W sprawozdaniu zbiorczym Rb-28S za 2011 r. w kolumnie „Wydatki wykonane” w wymienionej podziałce klasyfikacji budżetowej wykazano natomiast wydatki w kwocie 646.593,63 zł, a w kolumnie „Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (art. 263 ust. 1 uofp)” w kwocie 122.130 zł. Omawiane dane w sprawozdaniu jednostkowym wykazano zgodnie z instrukcją sporządzania sprawozdania Rb-28S zawartą w załączniku nr 39 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, zgodnie z którą w kolumnie „Wydatki wykonane” wykazuje się zrealizowane wydatki na podstawie danych księgowości analitycznej do rachunku bieżącego. Należy wskazać, że zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia sprawozdania zbiorcze są sporządzane przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego na podstawie sprawozdań jednostkowych, w związku z czym dane wykazane w tym sprawozdaniu powinny w poszczególnych pozycjach stanowić sumę danych ze sprawozdań jednostkowych – str. 19-20 protokołu kontroli.

W ramach czynności kontrolnych poddano ocenie wersje robocze jednostkowych sprawozdań finansowych tych jednostek organizacyjnych powiatu za 2011 r., które przejęły zadania wykonywane przez zlikwidowane z dniem 31 grudnia 2010 r. gospodarstwa pomocnicze. Stwierdzono, że w jednostkowych zestawieniach zmian w funduszu 4 jednostek budżetowych niewłaściwie zostały wykazane dane związane z przejściem od zlikwidowanych gospodarstw pomocniczych rzeczowych składników majątkowych, należności i zobowiązań. W wyniku udzielonego instruktażu nieprawidłowości w zbadanych sprawozdaniach finansowych zostały wyeliminowane. Szczegółowe ustalenia kontroli w tym zakresie zostały przedstawione na str. 24-32 protokołu kontroli.

W pasywach bilansu z wykonania budżetu powiatu za 2010 r. całość zobowiązań finansowych (kredyty bankowe) w łącznej kwocie 4.765.688,32 zł wykazano jako zobowiązania długoterminowe (powyżej 12 miesięcy). Z ustaleń kontroli wynika, że kredyty bankowe podlegające spłacie w 2011 r. wynosiły 1.874.390,68 zł. Kwotę tych kredytów należało wykazać w pozycji I.1.1. „Zobowiązania finansowe krótkoterminowe (do 12

miesiący)”, a pozostałą kwotę zobowiązań wynoszącą 2.891.297,64 zł w poz. I.1.2. „Zobowiązania finansowe długoterminowe (powyżej 12 miesięcy)”. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 pkt 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.), przez zobowiązania krótkoterminowe rozumie się ogół zobowiązań z tytułu dostaw i usług a także całość lub tę część pozostałych zobowiązań, które stają się wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego. Przed zakończeniem czynności kontrolnych przedłożono kontrolującym wersję roboczą bilansu z wykonania budżetu powiatu za 2011 r. uwzględniającą podział zobowiązań finansowych na długo- i krótkoterminowe – str. 23-24 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że w skonsolidowanym bilansie powiatu za 2010 r. nie uwzględniono danych ze sprawozdania finansowego Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Łapach – str. 32 protokołu kontroli. Zgodnie z art. 46 ustawy o samorządzie powiatowym, mieniem powiatu jest własność i inne prawa majątkowe nabyte przez powiat i inne samorządowe osoby prawne. Jak wskazało Ministerstwo Finansów w piśmie z dnia 28 sierpnia 2008 r. (BP10/4834/13/BkB/08/1267) „Definicja sprawozdania skonsolidowanego została określona w art. 55 rozdziału 6 „Sprawozdanie finansowe jednostek powiązanych” ustawy o rachunkowości. Zgodnie z tym przepisem roczne skonsolidowane sprawozdanie grupy kapitałowej (czyli (...) – jednostki samorządu terytorialnego) obejmuje dane jednostki dominującej i jednostek od niej zależnych wszystkich szczebli, zestawionych w taki sposób, jakby grupa kapitałowa stanowiła jedną jednostkę, a więc jednostkę samorządu terytorialnego (...). Oznacza to, że sprawozdanie skonsolidowane prezentuje sytuację majątkową, finansową i wynikową jednostki samorządu terytorialnego zgodnie z celem rachunkowości opisanym w art. 4 ust.1 ustawy o rachunkowości.

Badając należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa stwierdzono, że należności z tytułu opłat za wieczyste użytkowanie nieruchomości w 2011 r. były ewidencjonowane według zasad przewidzianych przepisami prawa mającymi zastosowanie do końca 2010 r. Należności z tego tytułu były ujmowane na stronie Wn konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” (analityka 221-04), w dalszym ciągu w korespondencji z kontem 225 „Rozrachunki z budżetami”, jako zobowiązania wobec Skarbu Państwa. Odsetki za nieterminowe regulowanie tych należności były przypisywane również w korespondencji kont Wn 221 – Ma 225, a odsetki niewpłacone na koniec kwartału księgowane Wn 225 – Ma 290 „Odpisy aktualizujące należności”. W grudniu 2011 r. obroty Ma konta 290 dotyczące niewpłaconych odsetek od omawianych należności w kwocie

275.290,60 zł zostały przeniesione na konto 225. W związku z tym należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa wynikające z ewidencji na koncie 221 i „zobowiązania” ujęte na koncie 225 są równe i wynoszą 1.235.374,43 zł. Należy wskazać, że do końca 2010 r. przy ewidencji należności związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami obowiązywały regulacje zawarte w § 7 ust. 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) stanowiące, że należności realizowane na rzecz innych jednostek ujmuje się jako zobowiązania na rzecz tych jednostek, a odpisy aktualizujące wartość tych należności obciążają zobowiązania wobec tych jednostek. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... (Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.), którego przepisy stosuje się do ewidencji zdarzeń gospodarczych od początku 2011 r., wymienione regulacje nie występują. Tym samym właściwe jest, aby od 1 stycznia 2011 r. przypisu tych należności nie ujmować jako zobowiązań wobec budżetu państwa. Zobowiązanie wobec budżetu państwa powstaje bowiem dopiero w momencie otrzymania (wpływu) należnej kwoty. Mimo, że przypisywane kwoty należności tylko w 25% stanowią należności związane z dochodami powiatu, właściwsze – na tle obowiązujących przepisów – jest przypisywanie ich w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”. Należy też wskazać na potrzebę stosowania odpisu aktualizującego należności o małym prawdopodobieństwie ściągnięcia, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnego wpływu na dane sprawozdawczości finansowej kwot należności dotyczących dochodów Skarbu Państwa, a zaliczonych do przychodów Starostwa.

W odniesieniu do zasad ewidencji odsetek od tych należności należy zaś wskazać, poza uwagami poczynionymi wyżej, że począwszy od 2011 r. odsetki nie mogą być ewidencjonowane „automatycznie” na koncie 290. Odpisy aktualizujące należności z tytułu odsetek powinny być dokonywane na takich samych zasadach, jak odpisy aktualizujące należność główną, tj. w przypadku wystąpienia przesłanek określonych przepisami art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości i ujmowane na stronie Wn konta 751 „Koszty finansowe” – str. 34-36 i 54-55 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli wynika, że na koncie 290, poza przypisem niewpłaconych odsetek za zwłokę, nie były dokonywane zapisy związane z odpisami aktualizującymi należności. Z analizy sald konta 221 na początek i koniec 2011 r. wynika, że występowały należności spełniające kryteria określone w art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, pozwalające na dokonanie odpisów aktualizujących. Dotyczy to w szczególności należności od takich

dłużników, jak BZPB „Fasty” w Białymstoku (145.244,66 zł na początek 2011 r. i 169.039,69 zł na koniec 2011 r.) czy FMR „Biafamar” (74.924,10 zł na początek 2011 r. i 74.924,10 zł na koniec 2011 r.) – str. 36 i 53-54 protokołu kontroli.

W zakresie prawidłowości ewidencji operacji w księgach stwierdzono też, że przypis należności z tytułu najmu lokali użytkowych ujmowano w ewidencji księgowej na koncie 760 „Pozostałe przychody operacyjne”, zamiast na koncie 720, jak to wynika z załącznika nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont... – str. 43 protokołu kontroli.

Kontrola realizacji dochodów z najmu lokali użytkowych wykazała w dwóch przypadkach nienaliczenie odsetek od nieterminowych płatności. W następstwie ustaleń kontroli, w dniu 20 marca 2012 r. wysłane zostały najemcom wezwania do zapłaty odsetek w kwotach odpowiednio 64,74 zł (za okres sierpień – grudzień 2011 r.) i 198,88 zł (za 2011 r.). – str. 44-45 i 47 protokołu kontroli.

Kontrola wydatków na wynagrodzenia wykazała, że przyznał Pan dodatki specjalne Wicestarście, Skarbnikowi Powiatu oraz audytorowi wewnętrznemu. Analiza uzasadnienia podstaw ich przyznania wykazuje sprzeczność z przepisem art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) – str. 58-62 protokołu kontroli. W odniesieniu do poszczególnych pracowników stwierdzono, że:

a) Skarbnikowi dodatek był przyznany w okresie od 1 lipca 2008 r. do 30 czerwca 2009 r. *z uwagi na charakter pracy*, a od 1 lipca 2009 r. do chwili obecnej *z tytułu wykonywania dodatkowych zadań związanych z pełnieniem funkcji Dyrektora Wydziału Budżetu i Finansów obok funkcji Skarbnika Powiatu Białostockiego*. Zarządzenie Pana Starosty z 20 maja 2009 r., stanowi, że „Skarbnikowi Powiatu Białostockiego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może być przyznany dodatek specjalny w kwocie nie przekraczającej 2.000 zł.” W Regulaminie Organizacyjnym Starostwa określono, że dyrektorem w Wydziale Budżetu i Finansów jest Skarbnik (§ 11 ust. 2 pkt 2 Regulaminu), który kieruje wydziałem przy pomocy Kierowników Referatów. Wynika stąd, że dodatek specjalny został przyznany Skarbnikowi za wykonywanie zadań mieszczących się w jego zakresie obowiązków, określonym w Regulaminie Organizacyjnym. Ponadto nie wskazano, jakich konkretnie dodatkowych zadań dotyczy przyznanie dodatku. W złożonym wyjaśnieniu główny specjalista ds. pracowniczych Starostwa Powiatowego przedstawił m.in., że *Ponieważ wynagrodzenie skarbnika (zasadnicze i dodatek funkcyjny) określa w/w*

rozporządzenie, a wysokość jego nie zmienia się od czasu wejścia tego przepisu w życie (2009 r.) i odnosi się do czynności związanych wyłącznie z pełnieniem funkcji skarbnika, to powierzenie skarbnikowi czynności dodatkowych, jak kierowanie wydziałem, musiało skutkować przyznaniem przez Starostę dodatku specjalnego;

b) Wicestarosćcie (sprawującemu funkcję od 1 stycznia 2011 r.) dodatek został przyznany od 1 stycznia 2011 r. z tytułu zwiększenia obowiązków dotyczących nadzoru Wydziałów w Starostwie Powiatowym i jednostek organizacyjnych Powiatu, wyznaczonych przez Starostę Powiatu Białostockiego. W pismach o nr: KS.I.1020-D/2010 z grudnia 2010 r. i Ks.I.1020-D/2012 z 18 stycznia 2012 r. przyznających Wicestarosćcie dodatek specjalny na lata 2011 i 2012 nie wskazano, jakich konkretnie zwiększonych obowiązków nadzoru dotyczy przyznanie dodatku. W wyjaśnieniu w sprawie przyznania dodatku specjalnego Wicestarosćcie główny specjalista ds. pracowniczych przedstawił m.in., że *Sprawowanie nadzoru przez Wicestarostę – członka Zarządu jest niewątpliwie zadaniem obszernym i dodatkowym obok pełnienia funkcji na podstawie wyboru. W zakresie czynności ogólnikowo określono dziedziny tego nadzoru. Natomiast zadanie to wymaga bardzo dużego nakładu pracy. Przykładem mogą być między innymi ciągle zmiany przepisów np. w sektorze pomocy społecznej – ustawa o pieczy zastępczej, która wprowadza radykalne zmiany w stosunku do przepisów poprzednich, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – dotycząca Powiatowego Urzędu Pracy i wiele innych. Zgodnie z brzmieniem art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych każdemu pracownikowi samorządowemu może zostać przyznany dodatek specjalny;*

c) audytorowi wewnętrznemu dodatek na okres od 1 lipca 2011 r. do 30 czerwca 2012 r. został przyznany z tytułu zwiększonych obowiązków i dodatkowych zadań związanych z *jednoczesnym pełnieniem funkcji audytora wewnętrznego i z przeprowadzaniem kontroli finansowej w jednostkach organizacyjnych powiatu Białostockiego.* W piśmie przyznającym audytorowi wewnętrznemu dodatek specjalny nie wskazano, jakich konkretnie dodatkowych zadań dotyczy przyznanie dodatku. Należy wskazać, że zakres czynności nadany audytorowi 26 kwietnia 2006 r. przewiduje, że do jego obowiązków należy przeprowadzenie audytu wewnętrznego w Starostwie Powiatowym i jednostkach organizacyjnych powiatu oraz prowadzenie kontroli finansowych w Starostwie Powiatowym i jednostkach organizacyjnych powiatu. W wyjaśnieniu główny specjalista ds. pracowniczych wskazał m.in.: *(...) Pełnienie funkcji Audytora zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych to nie to samo co wykonywanie kontroli finansowej w jednostkach organizacyjnych powiatu. W związku z tym za pełnienie tych dodatkowych zadań Panu Dąbrowskiemu został przyznany ten dodatek.*

Według art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, dodatek specjalny może być przyznany pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Z brzmienia tego przepisu wynika więc, że przyznanie dodatku może nastąpić przy zaistnieniu jednej z dwóch wymienionych w nim przesłanek. Jednakże okolicznością uzasadniającą przyznanie tego składnika wynagrodzenia jest zawsze cecha „okresowości” zwiększenia obowiązków lub powierzenia zadań, co powoduje, że ma on charakter świadczenia tymczasowego. Ani z zakresów obowiązków pracowników, ani z Regulaminu Organizacyjnego Starostwa nie wynika, aby zadania przypisane wymienionym stanowiskom pracy w tych aktach (przyjęte przez Pana jako podstawa przyznania dodatku) mieli wykonywać oni okresowo, co pozwalałoby przypisać im „dodatkowy” charakter. Okresowe zwiększenie obowiązków służbowych w ramach realizowanych zadań należy zaś uznać za okoliczność nieudokumentowaną w pismach przyznających dodatki, ponieważ brak w ich treści dostatecznie precyzyjnych sformułowań.

W wyniku kontroli wydatków z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych stwierdzono, że podróże odbywano przede wszystkim samochodami niebędącymi własnością pracodawcy, zaś sporadycznie w poleceniu wyjazdu wskazywano PKP (4 przypadki). W 3 przypadkach, w których jako środek lokomocji wskazano PKP, pracownicy składali pisemne oświadczenia o dokonanym wydatku i przyczynach braku jego udokumentowania, wskazując na zaginięcie biletów. Złożenie oświadczeń o zaginięciu biletów – jako podstawy rozliczenia kosztów – pozostaje w sprzeczności z § 8a ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wysokości oraz warunków ustalania należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju (Dz. U. Nr 236, poz. 1990 ze zm.). Z przywołanego przepisu wynika, że złożenie przez pracownika pisemnego oświadczenia o dokonanym wydatku jest podstawą rozliczenia kosztów jedynie w przypadku, gdy uzyskanie dokumentu (rachunku) nie było możliwe. Dodatkowo należy wskazać, że w zbadanej próbie koszty 12 wyjazdów Pana Starosty zostały przedłożone do rozliczenia po upływie 14 dni od dnia zakończenia podróży służbowej, czym naruszono § 8a ust. 2 rozporządzenia – str. 66-67 protokołu kontroli.

W odniesieniu do planowania i realizacji wydatków majątkowych budżetu powiatu zwrócenie uwagi wymaga kwestia traktowania wydatków o cechach remontów jako wydatków inwestycyjnych (majątkowych). Jak wynika z ustaleń zawartych w protokole

kontroli Zespołu Szkół Mechanicznych w Łapach (podpisany 20 kwietnia 2012 r.), jednostka ta poniosła – jako wydatki inwestycyjne – wydatki na remont holu i sali w wysokości odpowiednio: 23.233 zł i 2.930 zł, co było pochodną postanowień uchwały budżetowej na 2011 rok przewidującej zadanie „Modernizacja sal lekcyjnych”. Realizowane roboty polegały na przywróceniu pierwotnego stanu technicznego i użytkowego środka trwałego, bez zmiany funkcji środka trwałego, zatem brak podstaw do traktowania kosztów ich finansowania jako inwestycji zarówno w świetle art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), zawierającego definicję remontu, jak i przepisów art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości wskazujących, jako podstawę zwiększenia wartości początkowej środka trwałego, poniesienie nakładów na jego ulepszenie (do nakładów tych nie zalicza się kosztów remontów, jako wydatków bieżących poniesionych na odtworzeniu stanu pierwotnego, w tym przy zastosowaniu wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym).

Niewłaściwe stosowanie klasyfikacji budżetowej, wpływające na wysokość wydatków bieżących budżetu, powoduje nieprawidłowości w obliczeniu indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia powiatu oraz relacji dochodów bieżących do wydatków bieżących budżetu (art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych), a także w ustaleniu wartości początkowej środków trwałych.

Badając prawidłowość udzielania zamówień publicznych kontroli poddano przetarg nieograniczony na sukcesywne wykonanie i dostawę tablic rejestracyjnych w latach 2011-2014 – str. 83-88 protokołu kontroli. W informacji o wyborze oferty nie zawarto punktacji przyznanej ofertom w każdym spośród 3 kryteriów oceny ofert stosowanych w postępowaniu, naruszając tym samym art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.). Podano jedynie łączną punktację przyznaną ofertom.

Analiza uregulowań dotyczących spraw z zakresu gospodarowania mieniem powiatu wykazała, że obowiązująca uchwała określająca zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata, podjęta przez Radę Powiatu Białostockiego w dniu 30 czerwca 2005 r., nie została dostosowana do aktualnego brzmienia art. 12 pkt 8 lit. a) ustawy o samorządzie powiatowym. Od 22 października 2007 r. uchwała powinna bowiem regulować kwestie dzierżawy/najmu nieruchomości także na czas nieoznaczony (z treści uchwały wynika zaś, że odnosi się ona

jedynie do zasad wdzierzawiania/najmu nieruchomoŝci na okres dłuŝszy niŝ 3 lata). W związku z powyŝszym, do czasu okreŝlenia w uchwale zasad zawierania umów dzierzawy/najmu na czas nieoznaczony Zarząd Powiatu moŝe zawierać tego typu umowy wyłączenie za zgodą Rady Powiatu. Jednocześnie przywołany przepis wskazuje, ŝe zasady zawierania umów na czas nieoznaczony powinny być okreŝlone uchwałą, poniewaŝ forma kaŝdorazowego ubiegania się o zgodę Rady moŝe być stosowana jedynie do czasu ich okreŝlenia – str. 41-42 protokołu kontroli.

Z ustaleń zawartych w protokole kontroli przeprowadzonej przez RIO w Białymstoku w Powiatowym Zarządzie Dróg z siedzibą w Zaściankach wynika, ŝe w 2011 r. Pan Starosta udzielił ulgi w postaci rozłoŝenia na raty opłaty za zajęcie pasa drogowego w wysokoŝci 7.423,63 zł. Jako podstawę zastosowania ulgi przywołano postanowienia uchwały Rady Powiatu Białoŝtockiego Nr XLVII/431/10 z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie okreŝlenia zasad, sposobu i trybu umarzania, odraczania spłaty lub rozkładania na raty naleŝności pienięŝnych mających charakter cywilnoprawny przypadających powiatowi lub jego jednostkom podległym oraz wskazania organów lub osób do tego uprawnionych. Przywołana uchwała nie mogła stanowić podstawy rozłoŝenia na raty opłat za zajęcie pasa drogowego, gdyŝ stosuje się ją jedynie do naleŝności o charakterze cywilnoprawnym – co wynika z treści uchwały, a takŝe z podstawy do jej wydania przez Radę, zawartej w art. 59 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych. Opłaty za zajęcie pasa drogowego, na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), ustanawiane są w drodze decyzji administracyjnej.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłoŝoci i uchybienia były wynikiem nieprzeŝtrzegania lub błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowoŝci jednostek sektora finansów publicznych.

Odpowiedzialnoŝć za gospodarkę finansową Starostwa Powiatowego jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązkw w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Staroŝcie jako kierowniku jednostki, stosownie do art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym. Przygotowywanie projektów uchwał Rady Powiatu naleŝy do zadań Zarządu Powiatu, stosownie do art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości należy do Skarbnika Powiatu i Głównego Księgowego Starostwa, zgodnie z art. 54 ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami zakresów czynności.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam:**

1. Umocowanie przez Zarząd Powiatu kierowników wszystkich powiatowych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej do składania oświadczeń woli związanych z prowadzeniem bieżącej działalności powiatu.

2. W zakresie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości:

a) usunięcie z przepisów wewnętrznych jednostki postanowień określających warunki umożliwiające wysięgowywanie z ewidencji odsetek od nieterminowego opłacania należności, mając na uwadze przepis art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych,

b) uregulowanie stosowanych zasad ewidencji wartości niematerialnych i prawnych.

3. W zakresie sprawozdawczości budżetowej i finansowej

a) wypełnianie kolumny „Zaangażowanie” w jednostkowym sprawozdaniu Rb-28S w sposób wskazany w protokole kontroli i części opisowej wystąpienia,

b) wykazywanie w zbiorczym sprawozdaniu Rb-28S danych zgodnych z danymi wykazanymi w sprawozdaniach jednostkowych,

c) dokonywanie w bilansie z wykonania budżetu podziału zobowiązań finansowych na długoterminowe i krótkoterminowe,

d) obejmowanie skonsolidowanym sprawozdaniem finansowym jednostki samorządu terytorialnego danych wynikających ze sprawozdania finansowego SP ZOZ w Łapach.

4. Wskazanie Głównemu Księgowemu Starostwa na:

a) rozważenie zaniechania ewidencji przypisu należności z tytułu dochodów dotyczących zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami z kontem zobowiązań, mając na uwadze obowiązującą od 2011 r. zmianę przepisów w tym zakresie, przedstawioną w części opisowej wystąpienia,

b) księgowanie odsetek od nieopłaconych należności na koncie 290 wyłącznie w przypadku stwierdzenia podstaw do dokonania odpisu aktualizującego całości należności od dłużnika na podstawie art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości,

c) konieczność przeanalizowania wymagalnych należności z tytułu dochodów budżetowych związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami pod kątem dokonania odpisów aktualizujących te należności,

d) zaniechanie ewidencjonowania przychodów dotyczących dochodów z najmu na koncie 760, mając na uwadze, że właściwym kontem dla tych operacji jest konto 720.

5. Precyzyjne uzasadnianie merytorycznych podstaw przyznania dodatku specjalnego, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań lub zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązującego zakresu czynności pracownika), a także wykazania okresowego charakteru przyczyny przyznania dodatku.

6. W zakresie rozliczania kosztów podróży służbowych:

a) terminowe rozliczanie kosztów podróży, tj. w ciągu 14 dni od dnia zakończenia podróży,

b) zobowiązanie pracowników odbywających podróże służbowe do dokumentowania poniesionych kosztów zgodnie z wymogami § 8a ust. 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 19 grudnia 2002 r.

7. Zapewnienie prawidłowego klasyfikowania wydatków, mając na uwadze aby zadania stanowiące remont w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego i nie zwiększające wartości środka trwałego w rozumieniu ustawy o rachunkowości nie były planowane i finansowane jako wydatki inwestycyjne.

8. Sporządzanie informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty zawierającej wszystkie elementy wymagane przez art. 92 ust. 1 pkt 1 Prawa zamówień publicznych.

9. Przedłożenie Radzie Powiatu projektu zmiany uchwały określającej zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas dłuższy niż 3 lata, polegającej na objęciu jej regulacją także zasad zawierania umów najmu i dzierżawy na czas nieoznaczony.

10. Zaniechanie stosowania ulg w spłacie należności z opłat za zajęcie pasa drogowego w oparciu o postanowienia uchwały Rady Powiatu Białostockiego Nr XLVII/431/10 z dnia 30 czerwca 2010 r. określające zasady, sposób i tryb umarzania, odraczania spłaty i rozkładania na raty należności cywilnoprawnych.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za

pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.


PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki