



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W GDAŃSKU

WK/0804/57/23/K/1/2017

Gdańsk, dnia 26 lutego 2018 r.

Pani
Teresa Ossowska-Szara
Starosta Lęborski

sprawa: Wystąpienie pokontrolne.

Wydział Kontroli Gospodarki Finansowej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku przeprowadził na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. *o regionalnych izbach obrachunkowych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz § 4 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 r. *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 21 sierpnia 2017 r. do dnia 29 grudnia 2017 r. kontrolę kompleksową Powiatu Lęborskiego.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 29 grudnia 2017 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Pani Staroście.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2013 - 2016 – 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 ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Panią 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. ewidencjonowanie w 2016 r. niektórych zdarzeń gospodarczych niezgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 395) oraz postanowieniami obowiązującej w jednostce polityki rachunkowości wprowadzonej Zarządzeniem Nr 20/2014 Starosty Lęborskiego z dnia 27 listopada 2014 r. *w sprawie procedur kontroli wewnętrznej w Starostwie Powiatowym w Lęborku*, a mianowicie:

- a) ujęcie na koncie 011 – *Środki trwałe* 9 sztuk mebli o wartości ogółem 40.556,79 zł, czym naruszono postanowienia § 3 ust. 13 załącznika Nr 6 „*Zasady (polityka) rachunkowości*” do w/w Zarządzenia nr 20/2014 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości – str. 75 - 76 protokołu kontroli.

Zgodnie z § 3 ust. 13 załącznika Nr 6 pozostałe środki trwałe finansuje się ze środków na bieżące wydatki (z wyjątkiem pierwszego wyposażenia, które finansowane jest ze środków na inwestycje), umarza jednorazowo przez spisanie w koszty w miesiącu przyjęcia do używania, a obejmują:

- 1) książki i inne zbiory biblioteczne,
 - 2) meble i dywany,
 - 3) odzież i umundurowanie,
 - 4) pozostałe środki trwałe (wyposażenie) oraz wartości niematerialne i prawne o wartości nie przekraczającej wielkości ustalonej w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych, dla których odpisy amortyzacyjne są uznawane za koszt uzyskania przychodu – w 100% ich wartości w momencie oddania do używania.
- b) Dokonanie stopniowych odpisów umorzeniowych na kwotę 7.985,39 zł od mebli ujętych na koncie 011 – *Środki trwałe* (zamiast na koncie 013 – *Pozostałe środki trwałe*) i ujęcie tych odpisów na koncie 071 – *Umorzenie środków trwałych i wartości niematerialnych i prawnych*, czym naruszono postanowienia załącznika nr 8 do ww. Zarządzenia Nr 20/2014 w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości – str. 77 protokołu.

W załączniku Nr 8 – „*Plan kont dla Starostwa Powiatowego jako jednostki budżetowej*” do ww. Zarządzenia nr 20/2014, w opisie konta 071 – *Umorzenie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych* podano, że „Ewidencję szczegółową do konta 071 prowadzi się według zasad podanych w wyjaśnieniach do kont 011 i 020. Do kont 011, 020, i 071 można prowadzić wspólną ewidencję szczegółową. Konto 071 może wykazywać saldo Ma, które wyraża stan umorzenia wartości środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne umarza się i amortyzuje metodą liniową, jednorazowo za okres całego roku, przy zastosowaniu stawek określonych w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych. Odpisów amortyzacyjnych dokonuje się od wartości początkowej środków trwałych lub wartości niematerialnych i prawnych począwszy od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym przyjęto składnik majątku trwałego do używania, natomiast kończy w miesiącu, w którym następuje zrównanie wartości odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych z wartością początkową środka trwałego lub przeznaczenia go do likwidacji, sprzedaży lub gdy stwierdzono jego niedobór.

Stosownie natomiast do art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy. Zgodnie natomiast z treścią ust. 2 tego artykułu, zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, ujmuje się w księgach rachunkowych i wykazuje w sprawozdaniu finansowym zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

2. Wykazanie w *Informacjach uzupełniających do bilansu z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego* za rok 2016 (na podstawie stanu konta 291 – *Należności warunkowe*) kwoty należności warunkowych wynikających z wydanych zezwoleń na wycinkę drzew i krzewów z odroczonym terminem płatności do czasu spełnienia warunku określonego w danej decyzji, w wysokości niższej o 93.830,01 zł niż wynikała ona z zapisów w rejestrze wydanych decyzji prowadzonym przez Wydział Ochrony Środowiska, czym naruszono art. 20 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1, ust. 2, ust. 3, ust. 4 pkt 1 i 2 oraz ust. 5 pkt 2 ustawy o rachunkowości – str. 41 protokołu.

Stosownie do treści art. 20 ust. 1 *ustawy o rachunkowości* do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy księgi rachunkowe powinny być prowadzone rzetelnie, bezbłędnie, sprawdzalnie i bieżąco, a księgi rachunkowe uznaje się za rzetelne, jeżeli dokonane w nich zapisy odzwierciedlają stan rzeczywisty.

W myśl art. 24 ust. 3 ww. ustawy księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych.

Stosownie do brzmienia art. 24 ust. 4 pkt 1 i 2 w/w ustawy księgi rachunkowe uznaje się za sprawdzalne, jeżeli umożliwiają stwierdzenie poprawności dokonanych w nich zapisów, stanów (sald) oraz działania stosowanych procedur obliczeniowych, a w szczególności:

- a) udokumentowanie zapisów pozwala na identyfikację dowodów i sposobu ich zapisania w księgach rachunkowych na wszystkich etapach przetwarzania danych,
- b) zapisy uporządkowane są chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiających sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych, sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

Natomiast w myśl art. 24 ust. 5 pkt 2 w/w ustawy księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bieżąco, jeżeli zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej są sporządzane przynajmniej za poszczególne okresy sprawozdawcze, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, w terminie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań, a za rok obrotowy - nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym.

Księgi rachunkowe uznaje się za prowadzone bezbłędnie, jeżeli wprowadzono do nich kompletnie i poprawnie wszystkie zakwalifikowane do zaksięgowania w danym miesiącu dowody księgowe, zapewniono ciągłość zapisów oraz bezbłędność działania stosowanych procedur obliczeniowych.

Zgodnie natomiast z treścią obowiązującego do 31 grudnia 2017 r. § 17 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. 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 z 2017 r. poz. 760) w zw. z treścią załącznika nr 9 do ww. rozporządzenia – *Bilans z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego* (wzór) – należności warunkowe wynikające z decyzji administracyjnych zezwalających na usunięcie drzew i krzewów (ujmowane na kontach pozabilansowych do czasu wypełnienia warunku, o którym mowa w danej decyzji), winny być wykazywane w sprawozdaniu finansowym: bilans w części: „Informacje uzupełniające – inne informacje istotne dla rzetelności i przejrzystości budżetu”, w wysokości rzeczywistej wynikającej z prowadzonego rejestru uzgodnionego z kontem 291 – Decyzje warunkowe.

W aktualnym stanie prawnym powyższe kwestie reguluje rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w *sprawie 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. z 2017 r. poz. 1911).

3. Składanie w 2016 r. w imieniu powiatu oświadczeń woli w zakresie zarządu mieniem jednoosobowo przez upoważnionego pracownika jednostki (w przypadku sprzedaży 7

nieruchomości oraz zawarcia 3 umów ustanowienia służebności), czym naruszono art. 48 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o *samorządzie powiatowym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1868 z późn. zm.) – str. 31 - 35, 38 - 39. Protokołu.

Zgodnie z przywołanym przepisem oświadczenie woli w sprawach majątkowych w imieniu powiatu składają dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd.

4. Nieprowadzenie ewidencji ilościowo-wartościowej powiatowego zasobu nieruchomości, czym naruszono postanowienia § 3 ust. 11 Załącznika Nr 6 do Zarządzenia Nr 20/2014 Starosty Lęborskiego z dnia 27 listopada 2014 r. w *sprawie procedur kontroli wewnętrznej w Starostwie Powiatowym w Lęborku* oraz art. 23, art. 25a i art. 25b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.) – str. 72 - 73 protokołu.

W przywołanych wyżej przepisach wewnętrznych określono, że ewidencję gruntów wartościowo prowadzi się w Wydziale Finansowo-Budżetowym, natomiast ilościowo-wartościowo prowadzi Wydział Geodezji, który zobowiązany jest raz w roku na dzień 31 grudnia sporządzić aktualny wykaz gruntów.

Natomiast wskazane przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami* nakładają na starostów obowiązek gospodarowania zasobem nieruchomości, a w szczególności ewidencjonowania nieruchomości zgodnie z katastrzem nieruchomości i zapewnienia ich wyceny.

5. Zamieszczanie w ogłoszeniach o przetargach ustnych nieograniczonych na dzierżawę gruntów ogłaszanych w latach: 2012 – 2016 (kontroli poddano 10 umów) zapisów ograniczających krąg osób, które mogły brać udział w tych przetargach, a mianowicie: „do przetargu nie zostaną dopuszczone osoby posiadające jakiegokolwiek zaległości finansowe wobec powiatu lęborskiego”, co stanowi naruszenie § 13 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w *sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 1490) w zw. z art. 7 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) – str. 38 protokołu.

Zgodnie z § 13 ww. rozporządzenia, w ogłoszeniu o przetargu ustnym nieograniczonym zamieszcza się w szczególności informacje o:

- 1) danych wymienionych w art. 35 ust. 2 pkt 1-5 i 7-11 w/w ustawy;
- 2) cenie wywoławczej;
- 3) obciążeniach nieruchomości;
- 4) zobowiązaniach, których przedmiotem jest nieruchomość;
- 5) terminie i miejscu przetargu;
- 6) wysokości wadium, formach, terminie i miejscu jego wniesienia;
- 7) sposobie ustalenia opłat z tytułu użytkowania wieczystego;
- 8) skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej.

Jakkolwiek powyższy katalog nie ma charakteru zamkniętego, na co ustawodawca wskazał poprzez użycie wyrażenia „w szczególności”, to mając na uwadze przepisy *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, jak również zawartą w art. 7 *Konstytucji RP* zasadę praworządności, która stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (co oznacza, że organy te mogą czynić tylko i wyłącznie to, na co zezwalają im przepisy obowiązującego prawa), należy stwierdzić, że brak jest podstaw prawnych, w oparciu o które zarząd powiatu mógłby dokonać zawężenia kręgu osób uprawnionych do wzięcia udziału w przetargu ustnym nieograniczonym na dzierżawę nieruchomości.

W związku z powyższym Zarząd Powiatu Lęborskiego nie posiadał delegacji do wprowadzenia ograniczeń kręgu zainteresowanych do tych, którzy nie posiadają

zaległości wobec Powiatu Lęborskiego. Ideą przetargu nieograniczonego jest bowiem dopuszczenie do niego wszystkich zainteresowanych w celu uzyskania najwyższej ceny za dzierżawę.

6. Niepodejmowanie w 2016 r. działań egzekucyjnych w stosunku do 4 dłużników posiadających zaległości z tytułu dzierżawy gruntów rolnych oraz nieruchomości na łączną kwotę 57.013,32 zł, czym naruszono postanowienia § 6 ust. 1, § 7 ust. 2 i 3, § 9 ust. 1-3 Rozdziału II *Procedura windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Lęborskiego w Starostwie Powiatowym w Lęborku* Załącznika Nr 1 do Zarządzenia Nr 16/2012 Starosty Powiatu Lęborskiego z dnia 29 czerwca 2012 r. w sprawie *ustalenia procedury windykacji należności Skarbu Państwa i Powiatu Lęborskiego w Starostwie Powiatowym w Lęborku* w zw. z art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U z 2017 r. poz. 2077) – str. 39 - 40 protokołu.

Z art. 23 ust. 1 pkt 8 *ustawy o gospodarce nieruchomościami* wynika, że zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują, z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60 oraz art. 60a (a w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r.: „z zastrzeżeniem *ust. 1e, art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58-60*”), starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności: podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczący własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie.

Stosownie natomiast do przywołanych przepisów wewnętrznych w razie nieuwiszczenia należności przez dłużnika w terminie wskazanym do zapłaty Wydział Finansowo- Budżetowy niezwłocznie przekazuje do Zespołu Radców Prawnych celem skierowania do sądu pozwu o zapłatę następujące dokumenty:

- 1) kserokopię wezwania do zapłaty ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru,
- 2) dokument (jeżeli takim dysponuje) z którego wynika obowiązek zapłaty należności.

Zespół Radców Prawnych kieruje do sądu pozew o zapłatę niezwłocznie po otrzymaniu kompletnej dokumentacji. Po otrzymaniu z sądu nakazu zapłaty lub wyroku wraz z klauzulą wykonalności Zespół Radców Prawnych przekazuje odpowiednie dokumenty do Wydziału Finansowo- Budżetowego.

W terminie 14 dni od daty otrzymania tytułu wykonawczego Zespół Radców Prawnych we współpracy z komórką merytoryczną występuje do komornika sądowego z wnioskiem o wszczęcie egzekucji.

W przypadku bezskuteczności postępowania egzekucyjnego rozpatrywane są przesłanki do umorzenia wierzytelności. W przypadku zaistnienia tych przesłanek komórka merytoryczna uruchamia procedurę umorzenia wierzytelności na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

Bezskuteczna egzekucja komornicza może być ponawiana, jeżeli w myśl przepisów kodeksu cywilnego tytuł wykonawczy nie uległ przedawnieniu, a Starostwo Powiatowe powzięło wiadomość o zmianie sytuacji majątkowej dłużnika rokującej odzyskanie wierzytelności.

Natomiast stosownie do brzmienia art. 42 ust. 5 *ustawy o finansach publicznych* jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny, oraz terminowego podejmowania w stosunku do zobowiązanych czynności zmierzających do wykonania zobowiązania.

W trakcie trwania kontroli w odniesieniu do 1 dłużnika złożono wniosek o wydanie sądowego nakazu zapłaty wraz z klauzulą wykonalności.

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

1. ewidencjonowanie zdarzeń gospodarczych zgodnie z przepisami *ustawy o rachunkowości* oraz obowiązującymi w jednostce zasadami (polityką) rachunkowości,
2. wykazywanie w „Informacjach uzupełniających do bilansu z wykonania budżetu jednostki” rzeczywistych danych w zakresie należności warunkowych,
3. składanie oświadczeń woli w sprawach majątkowych powiatu przez dwóch członków zarządu lub jednego członka zarządu i osobę upoważnioną przez zarząd,
4. prowadzenie ewidencji ilościowo-wartościowej gruntów, zgodnie z obowiązującymi w jednostce w tym zakresie przepisami wewnętrznymi,
5. przestrzeganie przepisów rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, oraz *ustawy o gospodarce nieruchomościami* przy ogłaszaniu przetargów nieograniczonych na dzierżawę nieruchomości,
6. terminowe podejmowanie działań egzekucyjnych w stosunku do dłużników.

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

PREZES
Liliza Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

Pan Waldemar Walkusz – Przewodniczący Rady Powiatu Lęborskiego.