



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kielce, dnia      października 2005 r.

DELEGATURA W KIELCACH  
Al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4  
25-520 KIELCE  
tel. 344-55-75, tel./fax 344-66-15  
e-mail: lki@nik.gov.pl

P/05/003

LKI-41013-2-05

**Pan**  
**Jerzy Kolarz**  
**Starosta Buski**

## WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach skontrolowała Starostwo Powiatowe w Busku-Zdroju, zwane dalej „Starostwem”, w zakresie kosztów funkcjonowania administracji samorządowej w okresie od 31 grudnia 2002 r. do 30 czerwca 2005 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 września 2005 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Staroście niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starostwa Powiatowego w Busku-Zdroju w zakresie kosztów funkcjonowania administracji powiatowej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, nie mających jednak zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

1. W okresie objętym kontrolą wydatki poniesione w dziale 750 *Administracja publiczna* wykazywały tendencję wzrostową i wynosiły: 3.449 tys. zł w 2002 r., 3.511 tys. zł w 2003 r., 3.927 tys. zł w 2004 r. oraz 2.160 tys. zł w I półroczu 2005 r. (plan roczny – 4.223 tys. zł). Udział tej grupy wydatków w wydatkach ogółem budżetu powiatu wzrósł z 7,3 % w 2002 r. do 7,9 % w 2004 r. W I półroczu 2005 r. wydatki te stanowiły 9,7 %, a według aktualnego planu rocznego w całym 2005 r. miały stanowić 8,1 %. W przeliczeniu na 1 mieszkańca powiatu wydatki ogółem poniesione w dziale 750 wynosiły 45,30 zł w 2003 r. oraz 50,90 zł w 2004 r.

Największą pozycję w wydatkach ogółem działu 750 stanowiły wydatki poniesione w rozdziale 75020 *Starostwa powiatowe*, tj. 3.001 tys. zł w 2003 r., 3.387 tys. zł w 2004 r. oraz 1.865 tys. zł w I półroczu 2005 r.

W wyniku analizy największych kwotowo wydatków poniesionych w rozdziale 75020 w okresie od 1 stycznia 2003 r. do 30 czerwca 2005 r. i ujętych w §§ 4210 *zakup materiałów i wyposażenia*, 4260 *zakup energii*, 4270 *zakup usług remontowych*, 4300 *zakup usług pozostałych*, 4410 *podróże służbowe krajowe*, 4430 *różne opłaty i składki*, 6060 *wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych* (po 7 wydatków w każdym z ww. paragrafów, łącznie 49 pozycji) ustalono, że w § 4410 w 3 przypadkach należności z tytułu podróży służbowych odbytych przez Pana Starostę (1) i wicestarostę (2) samochodem osobowym nie będącym własnością pracodawcy ustalone i rozliczone zostały w sposób niezgodny z § 5 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.). Dotyczyło to poleceń wyjazdu nr 361/2003, 347/2003 oraz 57/2005, dla których pracodawca (przewodniczący Rady Powiatu w przypadku polecenia wyjazdu dla Pana Starosty oraz Starosta w przypadku polecenia wyjazdu dla wicestarosty) nie ustalił stawki za 1 km przebiegu samochodu osobowego nie będącego własnością pracodawcy w podróży służbowej. W związku z tym brak było podstaw do przyjęcia w rozliczeniach należności wynikających z ww. poleceń wyjazdu maksymalnej stawki, o której mowa w § 5 ust. 3 powołanego wyżej rozporządzenia.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadkach ustalania należności z tytułu podróży służbowych na terenie kraju odbytych przez Pana Starostę i wicestarostę samochodem osobowym nie będącym własnością pracodawcy rozliczonych poleceniami wyjazdu nr 283/2003, 496/2004 oraz 218/2003.

W ocenie NIK powyższe było nieprawidłowością z punktu widzenia kryterium legalności i w związku z tym z naruszeniem prawa wydatkowano kwotę 497,18 zł. Oceny NIK nie zmienia fakt, iż w czasie kontroli Pan Starosta zarządzeniem nr 15/2005 z dnia 5 sierpnia 2005 r. w sprawie zwrotu kosztów przejazdu z tytułu podróży służbowej pracownika samochodem osobowym nie będącym własnością pracodawcy, ustalił wysokość stawki za 1 km przebiegu samochodu, w maksymalnych wysokościach wynikających z § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Zawarte z Panem Starostą i wicestarostą w okresie 2003-2005 r. (I półrocze) umowy cywilnoprawne w sprawie używania przez nich samochodów prywatnych do celów służbowych w jazdach lokalnych były zgodne z regulacjami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie warunków ustalania oraz

sposobu dokonywania zwrotu kosztów używania do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów niebędących własnością pracodawcy (Dz. U. Nr 27, poz. 271 ze zm.).

2. W ocenie NIK struktura organizacyjna Starostwa w zakresie stanowisk kierowniczych nie była nadmiernie rozbudowana. Pracą poszczególnych wydziałów kierowali naczelnicy bez powołanych zastępców, pomimo że stanowiska takie (łącznie 7 stanowisk) przewidziane były do utworzenia w obowiązującym regulaminie organizacyjnym. W świetle wyjaśnień Pana Starosty uznającego zbędność zatrudniania pracowników na stanowiskach zastępców naczelników wydziałów ze względów oszczędnościowych, wątpliwości budzi zasadność stanowienia w regulaminie organizacyjnym Starostwa o utworzeniu tych stanowisk.

Na zbadanych 12 akt osobowych osób zajmujących kierownicze i samodzielne stanowiska pracy (wg stanu na 30 czerwca 2005 r.), skarbnik powiatu oraz główny księgowy Starostwa nie posiadali przydzielonego pisemnego zakresu czynności i odpowiedzialności służbowej dla zajmowanego stanowiska. Pisemne zakresy czynności zostały przydzielone ww. pracownikom dopiero w trakcie kontroli NIK.

3. Składniki wynagrodzenia Pana Starosty, tj. wynagrodzenie zasadnicze, dodatek funkcyjny, dodatek za wieloletnią pracę oraz dodatek specjalny zgodne były z obowiązującymi przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.).

Nie przestrzegano natomiast w pełni postanowień ww. rozporządzenia w przypadku wynagrodzenia wicestarosty. Ustalona przez Pana Starostę kwota wynagrodzenia zasadniczego dla wicestarosty była wyższa od dopuszczalnej maksymalnej stawki miesięcznej obowiązującej w 2004 r. o 73 zł. W skali rocznej zawyżenie wynagrodzenia zasadniczego wynosiło 876 zł, a dodatku stażowego (20 %) – 175,20 zł. Ustalona w 2005 r. kwota wynagrodzenia zasadniczego dla wicestarosty była wyższa od maksymalnej miesięcznej stawki o 860 zł, przez co w skali I półrocza wynagrodzenie zasadnicze było zawyżone o 5.160 zł, a dodatek stażowy – o 1.032 zł. W toku kontroli ustalono dla wicestarosty stawki wynagrodzenia zgodne z cytowanym rozporządzeniem. Z wyjaśnień Pana Starosty wynikało, że wicestarosta zobowiązał się do zwrotu kwoty nienależnie pobranego wynagrodzenia w 4 ratach, w okresie lipiec – sierpień 2005 r.

Kategorie zaszeregowania, stawki dodatku funkcyjnego dla sekretarza i skarbnika powiatu w badanym okresie były zgodne z obowiązującymi przepisami, a dodatek stażowy odpowiadał udokumentowanym okresom zatrudnienia.

Ustalono natomiast, że w 2003 r. z uwagi na zawieszenie w czynnościach skarbnika powiatu, Starosta powierzył (na czas określony) pełnienie jego obowiązków ówczesnej głównej księgowej Starostwa, co w ocenie NIK stanowiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (jt. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.), które bezpośrednio regulowały tryb powołania skarbnika powiatu i nie przewidywały instytucji *powierzenia obowiązków* na tym stanowisku.

4. W wyniku analizy 82 akt osobowych pracowników Starostwa w zakresie przestrzegania przepisów rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych stwierdzono 2 przypadki przyznania pracownikom kategorii zaszeregowania dla zajmowanych stanowisk niezgodnych z ww. rozporządzeniem oraz 1 przypadek niespełniania przez pracownika wymogu kwalifikacji (staż pracy) wynikającego z tego rozporządzenia.

Ponadto Pan Starosta w 2002 r. złożył do Rady Powiatu wniosek o powołanie na stanowisko powiatowego rzecznika konsumentów osoby, która nie spełniała ww. wymogu kwalifikacji określonego w cytowanym wyżej rozporządzeniu w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych oraz w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jt. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.). Oba powyższe akty prawne stanowiły, że osoba zatrudniona na stanowisku powiatowego rzecznika konsumentów winna posiadać co najmniej 5 lat stażu pracy, tymczasem osoba powołana na to stanowisko (uchwała Rady Powiatu nr III/24/2002 z dnia 31 grudnia 2002 r.) posiadał staż pracy wynoszący 3 lata i 10 miesięcy.

5. W zakresie wywiązywania się przez pracowników Starostwa z obowiązku składania oświadczeń majątkowych (do złożenia takich oświadczeń za 2002 r. zobowiązanych było 13 pracowników, a za 2003 r. i 2004 r. – 14 pracowników) stwierdzono 1 przypadek niezłożenia w wymaganym terminie oświadczenia majątkowego za 2004 r. (E.K. złożył takie oświadczenie w dniu 2 maja 2005 r., tj. z 2-dniowym opóźnieniem). Zgodnie z art. 25f ust. 1 pkt 2 cytowanej wyżej ustawy o samorządzie powiatowym niezłożenie oświadczenia majątkowego w ustawowym terminie powoduje utratę przez osobę do tego zobowiązaną wynagrodzenia za okres opóźnienia. Pomimo naruszenia tego przepisu zaniechano potrącenia ww. pracownikowi Starostwa części wynagrodzenia w kwocie 250,34 zł. Ponadto należy zaznaczyć, że NIK nie oceniała terminowości składania oświadczeń majątkowych za 2002 r., z uwagi na brak możliwości ustalenia daty ich wpływu do Starostwa. Z wyjaśnień naczelnika Wydziału Organizacyjnego Starostwa wynikało, że podjęte zostały działania w celu potrącenia ww. pracownikowi wynagrodzenia w powyższej kwocie 250,34 zł.

6. NIK negatywnie ocenia przyjęte w Starostwie zasady przyznawania dodatków specjalnych pracownikom Starostwa. Dodatki te przyznawano bowiem bez wyraźnego związku z postanowieniami § 8 ust. 1 cytowanego powyżej rozporządzenia w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych, stanowiącego, iż *z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności lub odpowiedzialności kierownik urzędu lub właściwy organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ..... może przyznać pracownikowi dodatek specjalny na czas określony, nie dłuższy niż rok*. W toku kontroli ustalono bowiem, iż w aktach osobowych pracowników, którym przyznano dodatki specjalne na okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2003 r. oraz od 1 lipca do 30 września 2004 r. brak było dokumentów stwierdzających okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań o wysokim stopniu złożoności i odpowiedzialności.

7. Wysokość pobieranych przez radnych Rady Powiatu miesięcznych diet nie przekraczała kwot diet wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 r. w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu (Dz. U. Nr 61, poz. 709).

Zastrzeżeń nie budzą także stosowane w Starostwie zasady ustalenia należności z tytułu zwrotu kosztów podróży radnych. Należności z tego tytułu ustalano zgodnie z rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2000 r. w sprawie sposobu ustalania należności z tytułu zwrotu kosztów podróży służbowych radnych powiatu (Dz. U. Nr 66, poz. 799 ze zm.). Stosowana w rozliczeniach wysokość stawki za 1 kilometr przebiegu samochodów nie będących własnością powiatu używanych przez radnych do celów służbowych zgodna była z uchwałami Rady Powiatu w tej sprawie.

8. Zdaniem NIK w sposób niezgodny z dyspozycją art. 253 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) ustalone zostały godziny przyjęć w sprawach skarg i wniosków. Z informacji udostępnionej interesantom Starostwa wynika, że starosta i wicestarosta przyjmują w sprawach skarg i wniosków w poniedziałek – w godzinach pracy. Zgodnie z brzmieniem art. 253 § 3 kpa, *dni i godziny przyjęć powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy*.

NIK pozytywnie ocenia fakt wyposażenia budynku Starostwa w podjazd umożliwiający dotarcie do budynku osobom niepełnosprawnym ruchowo. Ponadto na uwzględnienie zasługuje fakt, że w wyniku realizacji przez władze powiatu wniosków i inicjatyw jego mieszkańców m.in. wyremontowano ok. 3,6 km dróg oraz wybudowano ok. 0,7 km chodników.

Zdaniem NIK, na pozytywną ocenę, z punktu widzenia poprawy jakości obsługi mieszkańców, zasługuje także przeprowadzona informatyzacja Starostwa. W okresie objętym kontrolą zakupiono sprzęt komputerowy na ogólną kwotę 167.919 zł. Jednak, pomimo wywiązania się przez Starostwo z obowiązku udostępniania informacji publicznej za pośrednictwem witryny Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), NIK zwraca uwagę na brak możliwości świadczenia usług drogą elektroniczną, czego dowodzi brak możliwości pobrania i wysłania tą drogą druków formularzy.

Podobnie, w kontekście jakości obsługi interesantów ocenić należy brak funkcjonowania w budynku Starostwa biura obsługi mieszkańców, co według wyjaśnień Pana Starosty wynikało z uwarunkowań architektonicznych budynku Starostwa. NIK przyjęła do wiadomości deklarację Pana Starosty, że takie biuro zostanie utworzone do września 2006 r.

9. Zastrzeżenia NIK budzą terminy rozpoznawania wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Na zbadanych po 50 decyzji z lat 2003-2004 (łącznie 100 decyzji), 30 decyzji z 2003 r. oraz 26 decyzji z 2004 r. wydanych zostało z przekroczeniem określonego w art. 35 § 3 kpa podstawowego, jednomiesięcznego terminu na załatwienie sprawy. Nie stwierdzono natomiast przypadków przekroczenia 2-miesięcznego maksymalnego terminu wydania decyzji, licząc od dnia wszczęcia postępowania.

10. NIK pozytywnie ocenia fakt pozyskiwania bezzwrotnych środków finansowych z zagranicy. W latach 2003-2005 (I półrocze) władze powiatu pozyskały z funduszy przed- i poakcesyjnych Unii Europejskiej bezzwrotne środki finansowe na łączną kwotę 7.079.911 zł, co stanowiło 62,1 % współfinansowania 12 projektów, o łącznym koszcie 11.393.739 zł.

Wnioski o dofinansowanie projektów przygotowywane były przez naczelników komórek organizacyjnych Starostwa lub kierowników jednostek organizacyjnych powiatu w ramach ich obowiązków służbowych, co nie skutkowało dodatkowymi kosztami związanymi z przygotowaniem wniosków.

11. NIK negatywnie ocenia sposób funkcjonowania w Starostwie audytu wewnętrznego. Wprawdzie w okresie od 1 września 2003 r. do 31 marca 2005 r. na stanowisku audytora wewnętrznego zatrudniony został dotychczasowy podinspektor w Wydziale Finansowym Starostwa, ale w okresie zatrudnienia przeprowadzał on głównie kontrole w zakresie wynikającym z art. 127 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (jt. Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 ze zm.) i nie sporządzał sprawozdań z przeprowadzonych zadań audytowych, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu przeprowadzania audytu wewnętrznego (Dz. U. Nr 111, poz. 973).

W związku z powyższym, w ocenie NIK, w Starostwie nie funkcjonował audyt wewnętrzny, w rozumieniu ww. przepisów.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Przestrzeganie przepisów dotyczących ustalania i rozliczania należności z tytułu podróży służbowych na terenie kraju odbywanych samochodem osobowym nie będącym własnością pracodawcy.
2. Rozważenie możliwości nowelizacji regulaminu organizacyjnego Starostwa w celu wyeliminowania zapisów dotyczących nieobsadzonych stanowisk zastępców naczelników wydziałów.
3. Przestrzeganie zasad wynagradzania oraz wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w Starostwie, zwłaszcza w zakresie składników wynagrodzenia oraz przyznawania dodatków specjalnych.
4. Potrącanie wynagrodzenia pracownikom zobowiązanym do złożenia oświadczeń majątkowych w przypadkach uchybienia terminom do ich złożenia.
5. Wyegekwowanie od wicestarosty powiatu buskiego kwoty 7.243,20 zł, z tytułu nienależnie wypłaconego wynagrodzenia w 2004 r. i I półroczu 2005 r.
6. Ustalenie godzin przyjęć w sprawach skarg i wniosków w sposób zgodny z przepisem art. 253 § 3 kpa.
7. Przestrzeganie zawartych w art. 35 § 3 kpa terminów załatwiania spraw w postępowaniu administracyjnym.
8. Rozważenie możliwości udostępniania na stronie BIP Starostwa druków formularzy niezbędnych do załatwiania spraw w Starostwie, a także wysłania formularzy drogą elektroniczną.
9. Zatrudnienie w Starostwie audytora wewnętrznego oraz zapewnienie jego funkcjonowania w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Starostę w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Kielcach umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.