

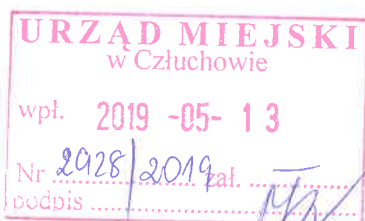
RF + Sekretarz
(org)



**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W GDAŃSKU**

WK/0804/18/32/K/1/2018

Gdańsk, dnia 9 maja 2019 r.



**Pan
Ryszard Szybajło
Burmistrz Człuchowa**

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 z późn. zm.) 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) od dnia 24 października 2018 r. do dnia 15 marca 2019 r. kontrolę kompleksową miasta Człuchów.

Wyniki kontroli zostały ujęte w protokole podpisanym przez obie strony w dniu 15 marca 2019 r., którego jeden egzemplarz pozostawiono Panu Burmistrzowi.

Celem kontroli – obejmującej lata: 2014 - 2017 oraz inne okresy w razie potrzeby – zgodnie z postanowieniami art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, było sprawdzenie prawidłowości realizacji przez organ wykonawczy uchwał Rady Miejskiej w Człuchowie i innych zadań w zakresie gospodarki finansowej oraz zamówień publicznych.

Z ustaleń kontroli wynika, że w kierowanej przez Pana 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. przyznanie i wypłacenie Burmistrzowi Człuchowa w lipcu i sierpniu 2018 r. drugiego dodatku specjalnego w kwocie 1.800 zł miesięcznie (dodatek przyznano na okres od dnia 1 lipca 2018 r. do dnia 31 listopada 2018 r.) w związku z wakatem na stanowisku zastępcy burmistrza, czym naruszono art. 36 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.) w zw. z § 6 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 936 z późn. zm.) oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach

publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.) – str. 75 protokołu kontroli.

Wynagrodzenie Burmistrza ustalone zostało uchwałą Rady Miejskiej w Człuchowie Nr XLI.292.2018 z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie wynagrodzenia Burmistrza Miasta, gdzie określono, że: wynagrodzenie zasadnicze wynosi 4.700 zł, dodatek funkcyjny - 1.900 zł, dodatek stażowy w wysokości 20% - 940 zł, dodatek specjalny w wysokości 40% - 2.640 zł oraz drugi dodatek specjalny - 1.800 zł, który przyznano w związku z wakatem na stanowisku zastępcy burmistrza (w okresie do dnia 30 listopada 2018 r.).

Z treści art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych wynika, że pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych, w tym: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek za wieloletnią pracę, nagroda jubileuszowa, jednorazowa odprawa w związku z przejściem na emeryturę lub rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz dodatkowe wynagrodzenie roczne na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Ponadto, zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa przysługuje dodatek specjalny.

Zgodnie natomiast z art. 36 ust. 5 tej ustawy pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny.

Z kolei z § 6 w/w rozporządzenia wynika, że dodatek specjalny dla osób, o których mowa w art. 36 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, przysługuje w kwocie wynoszącej co najmniej 20% i nieprzekraczającej 40% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego, a w urzędach miasta stołecznego Warszawy, miast (miast na prawach powiatu) powyżej 300 tys. mieszkańców - w kwocie nieprzekraczającej 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

Ponadto w Tabeli I.B.: Stanowiska wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), starostów i marszałków województw (obowiązującej od dnia 1 lipca 2018 r.) ujętej w Załączniku nr 1 do w/w rozporządzenia: Wykaz stanowisk, kwoty wynagrodzenia zasadniczego oraz kwoty maksymalnego poziomu dodatku funkcyjnego na poszczególnych stanowiskach dla pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru ustalono, że wójtowi (burmistrzowi) w gminie do 15 tys. mieszkańców przysługuje wynagrodzenie zasadnicze w kwocie 3.400 zł – 4.700 zł oraz dodatek funkcyjny w maksymalnej kwocie 1.900 zł.

Z regulacji zawartych w art. 36 ust. 3 i 5 w/w ustawy wynika, że ustawodawca rozróżnił dwa rodzaje dodatków specjalnych, a mianowicie: dodatek o charakterze obligatoryjnym - przysługujący wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), staroście oraz marszałkowi województwa z tytułu pełnionej funkcji (art. 36 ust. 3 tej ustawy) oraz dodatek o charakterze fakultatywnym (art. 36 ust. 5 tej ustawy), który może być przyznany pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 6 grudnia 2018 r. o sygn. III SA/Gd 722/18 stwierdził, że: Regulacje zawarte w art. 36 ust. 3 i ust. 5 u.p.s. nie odnoszą się do dwóch zupełnie odrębnych składników wynagrodzenia, lecz do identycznego składnika wynagrodzenia, który ustawodawca dywersyfikuje w taki sposób, że wyróżnia kategorie podmiotów, którym ten składnik przysługuje (art. 36 ust. 3 u.p.s.) bądź może być przyznany (art. 36 ust. 5 u.p.s.). W odniesieniu do podmiotów wskazanych w art. 36 ust. 3 u.p.s. ustawodawca uznaje przedmiotowy dodatek za element obligatoryjny wynagrodzenia. Regulacja ta stanowi zatem wyraz w pełni uzasadnionego uznania, że pełnienie funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starosty oraz marszałka województwa z założenia wiąże się z permanentnym wykonywaniem zwiększonego zakresu zadań i obowiązków służbowych. Z kolei

świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s. mające charakter fakultatywny, a więc może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza stricte bieżącymi zadaniami służbowymi lub z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to świadczenie o charakterze jednorazowym lub krótkookresowym, które może być ustalone dla wszystkich pracowników umownych, w tym zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, kierowniczych stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi, a także doradców i asystentów.

Z faktu użycia w przepisie art. 36 ust. 5 u.p.s. zwrotu "pracownikowi samorządowemu (...)" nie wynika w żaden sposób, że regulacja ta jest adresowana także do podmiotów wskazanych w art. 36 ust. 3 u.p.s. W ocenie Sądu, właśnie z uwagi na regulację zawartą w art. 36 ust. 3 PomSpołU, świadczenie, o którym mowa w art. 36 ust. 5 u.p.s. nie może być przyznane podmiotom wskazanym w art. 36 ust. 3 u.p.s. Dodatek specjalny dla tych podmiotów, jako świadczenie obligatoryjne, ma bowiem swe źródło w art. 36 ust. 3 tej ustawy. (vide: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2018 r. sygn. III SA/Gd 722/18, www.legalis.pl; por.: wyroki WSA w Gdańsku: z dnia 30 października 2018 r. sygn. akt III SA/Gd 712/18 i sygn. III SA/Gd 725/18, z dnia 22 listopada 2018 r. sygn. akt III SA/Gd 741/18, z dnia 29 listopada 2018 r. sygn. akt III SA/Gd 762/18, a także z dnia 6 grudnia 2018 r. sygn. akt III SA/Gd 735/18 – publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Natomiast z brzmienia art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wynika, że jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków.

W wyniku przeprowadzenia badania legalności uchwały Rady Miejskiej w Człuchowie Nr XLI.292.2018 z dnia 5 lipca 2018 r. Wojewoda Pomorski w dniu 13 sierpnia 2018 r. wydał rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność § 1 ust. 1 pkt 5 w/w uchwały, które dotyczyło przyznania dodatku specjalnego „w związku z wacatem na stanowisku zastępcy burmistrza”.

Na powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze wniesiono skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku.

2. Nieprawidłowe naliczenie w 2017 r. w 3 przypadkach (czynnościami sprawdzającymi objęto 9 decyzji) opłaty za zajęcie pasa drogowego, poprzez przyjęcie błędnej stawki lub powierzchni pasa drogowego, w wyniku czego w 2 przypadkach zaniżono tą opłatę o kwotę ogółem 320 zł, a w 1 przypadku zawyżono opłatę o kwotę 60 zł, czym naruszono art. 40 ust. 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 z późn. zm.) oraz postanowienia uchwały Nr XXI/103/2007 Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 28 listopada 2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty za zajęcie 1m² pasa drogowego – str. 56 - 57 protokołu.

W § 2 w/w uchwały zostały ustalone stawki opłaty za każdy dzień zajęcia 1m² pasa drogowego w zakresie dotyczącym: dróg o nawierzchni twardej do 50% szerokości drogi; dróg o nawierzchni twardej powyżej 50% szerokości drogi; drogi gruntowej/żuźlowej do 50% szerokości drogi; drogi gruntowej/żuźlowej powyżej 50% szerokości drogi; chodnika utwardzonego albo terenu zielonego lub pobocza.

Zgodnie z art. 40 ust. 4 w/w ustawy opłatę za zajęcie pasa drogowego w celu, o którym mowa w art. 40 ust. 2 pkt 1 i 4 tej ustawy (tj. m. in. w celu prowadzenia robót), ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, przy czym zajęcie pasa drogowego przez okres krótszy niż 24 godziny jest traktowane jak zajęcie pasa drogowego przez 1 dzień.

3. Niewskazanie w Gminnym Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Uzależnień dla Gminy Miejskiej Człuchów na rok 2017 - stanowiącym załącznik do

uchwały Nr XXV.174.2016 Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 14 grudnia 2016 r. - Urzędu Miejskiego w Człuchowie jako jednostki realizującej program profilaktyki, czym naruszono art. 4¹ ust. 2 ustawy z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (tekst jednolity: Dz. U z 2018 r. poz. 2137 z późn. zm.) – str. 90 protokołu.

Zgodnie z w/w przepisem gminny program profilaktyki alkoholowej jest realizowany przez ośrodek pomocy społecznej, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub inną jednostkę wskazaną w tym programie.

Przeprowadzona kontrola stwierdziła również, że w 2017 r. wydano 6 zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych przed wniesieniem przez przedsiębiorców opłat za korzystanie z tych zezwoleń, czym naruszono art. 11¹ ust. 2 *ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* – str. 59 - 60 protokołu.

Zgodnie ze wskazanym przepisem opłatę za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych wnosi się na rachunek gminy przed jego wydaniem.

Ponadto, w myśl art. 261 § 1 i 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (tekst jednolity: Dz. U z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.), jeżeli strona nie wpłaciła należności tytułem opłat i kosztów postępowania, które zgodnie z przepisami powinny być uiszczone z góry, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie powinien wyznaczyć jej termin do wniesienia tych należności. Termin ten nie może być krótszy niż 7 dni, a dłuższy niż 14 dni. Jeżeli w wyznaczonym terminie należności nie zostaną uiszczone, podanie podlega zwrotowi lub czynność uzależniona od opłaty winna być zaniechana.

4. Niezamieszczenie w wymaganym terminie ogłoszenia o udzieleniu w dniu 30 grudnia 2016 r. zamówienia publicznego na *Prowadzenie komunikacji miejskiej w m. Człuchów* w Biuletynie Zamówień Publicznych, czym naruszono art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.) – str. 87 protokołu.

W myśl przywołanego przepisu jeżeli wartość zamówienia lub umowy ramowej jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 w/w ustawy (tak było w niniejszej sprawie), zamawiający nie później niż w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego albo umowy ramowej zamieszcza ogłoszenie o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych.

Ponadto w trakcie kontroli stwierdzono, że od dnia 16 lutego 2017 r. nie powołano zastępcy burmistrza, co narusza art. 26 a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506) – str. 6 protokołu.

Zgodnie z ww. przepisami wójt (burmistrz, prezydent miasta), w drodze zarządzenia powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę.

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

1. wypłacanie wynagrodzenia Burmistrzowi Człuchowa zgodnie z postanowieniami *ustawy o pracownikach samorządowych*,
2. naliczanie opłat za zajęcie pasa drogowego w prawidłowej wysokości,
3. przedkładanie Radzie Miejskiej w Człuchowie projektów uchwał w sprawie przyjęcia gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych zawierających wskazanie jednostki realizującej program profilaktyki, a także wydawanie zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych po dokonaniu stosownych opłat,

4. zamieszczanie ogłoszeń o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych w terminie przewidzianym *ustawą Prawo zamówień publicznych*.

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
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w GDAŃSKU
Laura Budner-Iwanicka

Do wiadomości:

Pan Jerzy Górny - Przewodniczący Rady Miejskiej w Człuchowie.