



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.411.002.01.2020

Pan  
Arkadiusz Boruszewski  
Starosta Gostyniński  
Starostwo Powiatowe w Gostyninie  
ul. Dmowskiego 13  
09-500 Gostynin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/20/001 Wybrane aspekty funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w województwie mazowieckim

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Gostyninie <sup>1</sup> , ul. Dmowskiego 13, 09-500 Gostynin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Boruszewski, Starosta Gostyniński, od 22 listopada 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Tomasz Matuszewski, Starosta Gostyniński od 3 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Struktura organizacyjna, nabór i obsada stanowisk w starostwie powiatowym. 2. Prawdliwość zaciągania zobowiązań finansowych oraz finansowania deficytu budżetowego powiatu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (do zakończenia czynności kontrolnych <sup>2</sup> ). Badaniem mogą być objęte również dowody sporządzone przed tym okresem, jeżeli mają one związek z przedmiotem kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jerzy Kęcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/184/2020 z 5 listopada 2020 r.  (akta kontroli str.1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Zmiany organizacyjne w Starostwie, w okresie objętym kontrolą, przeprowadziły uprawnione do tego organy kontrolowanej jednostki. Nabory na stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, odbywały się przy zapewnieniu zasad otwartości i konkurencyjności postępowania, w tym jego jawności i przejrzystości.

Wprowadzenie zmiany organizacyjnej mającej na celu utworzenie nowego stanowiska pracy dla Członka Zarządu Powiatu nie zostało w pełni uzasadnione. Przedłożone Radzie Powiatu przez Starostę uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie nawiązania stosunku pracy z Członkiem Zarządu nie zawierało wszystkich elementów określonych w Statucie Powiatu Gostynińskiego, tj. oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwały i źródeł ich pokrycia, co stanowiło naruszenie § 27 ust. 2 Statutu Powiatu Gostynińskiego.

Rada Powiatu Gostynińskiego 7 listopada 2018 r. podjęła uchwałę w sprawie zaciągnięcia przez Powiat Gostyniński kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego. Przed zaciągnięciem zobowiązania uzyskano wymaganą opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty zobowiązania. Dokonując wyboru banku udzielającego kredytu długoterminowego zachowano zasady konkurencyjności i przejrzystości postępowania. Postanowienia zawartej umowy właściwie zabezpieczyły prawa powiatu.

<sup>1</sup> Dalej: Starostwo.

<sup>2</sup> Tj. do dnia 17 grudnia 2020 r.

<sup>3</sup> Dz. U. z. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Struktura organizacyjna, nabór i obsada stanowisk w starostwie powiatowym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą w Starostwie obowiązywał Statut Powiatu Gostynińskiego przyjęty uchwałą Rady Powiatu Gostynińskiego, określający m.in. organy powiatu, ich kompetencje i zasady funkcjonowania, jednostki organizacyjne powiatu, powiatowe służby, inspekcje i straże, zasady gospodarki finansowej powiatu<sup>6</sup>. Organizację i zasady funkcjonowania Starostwa, w tym podział zadań pomiędzy starostą, skarbnikiem, sekretarzem oraz osobami wchodzącymi w skład Zarządu, zadania kierowników komórek organizacyjnych, zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych, tryb przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków, organizowania działalności kontrolnej oraz zasady podpisywania, aprobaty pism i decyzji określono w Regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Gostyninie<sup>7</sup>.

(akta kontroli str. 11-48, 55-176)

Dokonane w latach 2017-2020<sup>8</sup> zmiany w Statucie Powiatu Gostynińskiego<sup>9</sup> związane były::

- 1) z realizacją zaleceń pokontrolnych regionalnej izby obrachunkowej w zakresie dostosowania wykazu jednostek organizacyjnych powiatu do stanu faktycznego,
- 2) dostosowaniem treści Statutu do zmian wynikających z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie określenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta, zmiany nazwy gminy oraz siedzib władz niektórych gmin<sup>10</sup>,
- 3) dostosowaniem treści Statutu do zmian wynikających z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>11</sup> oraz możliwości ustalenia, że z jednym z członków Zarządu niebędącym Starostą lub Wicestarostą, zostanie nawiązany stosunek pracy,
- 4) dostosowaniem nazw jednostek organizacyjnych powiatu do stanu zgodnego ze stanem faktycznym.

Stosownie do art. 78 ust. 1 usp. podjęte przez Radę Powiatu Gostynińskiego ww. uchwały zostały przedłożone Wojewodzie Mazowieckiemu w ramach sprawowanego przez ten organ nadzoru nad działalnością powiatu, Organ nadzoru nie wydał rozstrzygnięć nadzorczych w odniesieniu do tych aktów..

(akta kontroli str. 7-10)

Zarząd Powiatu Gostynińskiego<sup>12</sup> przyjął dziewięć uchwał w sprawie zmiany obowiązującego Regulaminu organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gostyninie<sup>13</sup>. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in. utworzenia dwóch refetatów

<sup>5</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>6</sup> Uchwała nr XXII/106/09 z 29 czerwca 2009 r. zmieniona uchwałą nr XXXVII/192/2013 z 30 sierpnia 2013 r., a następnie uchwałami: nr XXXIII/145/2017 z 31 sierpnia 2017 r.; nr XLVII/211/2018 z 27 września 2018 r.; nr XI/47/2019 z 25 czerwca 2019 r. oraz nr XVII/106/2020 r. z 30 stycznia 2020 r.

<sup>7</sup> Załącznik do uchwały nr 92/2015 Zarządu Powiatu z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Gostyninie, zmieniony późniejszymi uchwałami.

<sup>8</sup> Do 17 grudnia 2020 r.

<sup>9</sup> Dalej: Statut.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1427.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 920. Dalej: usp.

<sup>12</sup> Dalej: Zarząd.

<sup>13</sup> Uchwała nr 413/2017 Zarządu Powiatu Gostynińskiego z dnia 7 sierpnia 2017 r., nr 575/2018 z 24 maja 2018 r., nr 633/2018 z 30 sierpnia 2018 r., nr 668 z 29 października 2018 r., nr 136/2019 z 18 września 2019 r., nr

w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości, dwóch referatów w Wydziale Komunikacji, referatu w Wydziale Organizacyjnym, przeniesienia części zadań z Wydziału Komunikacji do Wydziału Dróg i Transportu oraz z Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu do Wydziału Promocji i Rozwoju, utworzenia stanowiska pracy ds. Zamówień Publicznych, ds. Informatyki, Zastępcy Skarbnika, Członka Zarządu Powiatu.

(akta kontroli str. 49-54)

Zarząd V kadencji obejmującej lata 2014-2018 oraz VI kadencji obejmującej lata 2018-2023, składał się z pięciu osób wchodzących w skład Rady Powiatu Gostynińskiego<sup>14</sup>. Liczba radnych w obu kadencjach była taka sama i wynosiła 17 osób. W okresie od 22 listopada 2018 r. do 4 grudnia 2019 r. dwie osoby wchodzące w skład Zarządu Powiatu Gostynińskiego, tj. Starosta i Wicestarosta były zatrudnione w Starostwie. Ponadto od 5 grudnia 2019 r. dodatkowo zatrudniono osobę pełniącą funkcję Członka Zarządu Powiatu Gostynińskiego<sup>15</sup>.

(akta kontroli str. 3-6)

Nawiązanie stosunku pracy ze Starostą, Wicestarostą oraz Członkiem Zarządu nastąpiło na podstawie wyboru<sup>16</sup>, zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>17</sup>.

Starosta w wyjaśnieniach podał, że w obecnej kadencji (2018-2023) nie nawiązywano z innymi radnymi stosunku pracy w Starostwie, ani nie zlecano im wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej oraz nie powierzano radnym pełnienia funkcji kierownika powiatowej jednostki organizacyjnej lub jego zastępcy.

(akta kontroli str. 6, 382, 405-406, 514)

W 2017 r. w Starostwie dokonano 17 zmian w zatrudnieniu na stanowiskach urzędniczych, polegających m.in. na zatrudnieniu sześciu osób w drodze naboru na nieobsadzone stanowiska urzędnicze<sup>18</sup> oraz dokonaniu sześciu przeniesień na inne stanowiska służbowe<sup>19</sup>. W 2018 r. w wyniku przeprowadzonego naboru na cztery stanowiska urzędnicze (w tym trzy nowoutworzone) zatrudniono cztery osoby<sup>20</sup> oraz w trybie awansu wewnętrznego przeniesiono trzy osoby na inne stanowiska

---

184/2019 z 29 listopada 2019 r., nr 221/2020 z 21 stycznia 2020 r., nr 287/2020 z 20 lipca 2020 r. oraz nr 336/2020 z 21 października 2020 r.

<sup>14</sup> Starosta Gostyniński – dalej: Starosta, Wicestarosta Gostyniński – dalej: Wicestarosta oraz trzech Członków Zarządu Powiatu.

<sup>15</sup> Dalej: Członek Zarządu

<sup>16</sup> Uchwała nr I/3/2018 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Starosty Gostynińskiego oraz uchwała nr I/4/2018 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Wicestarosty Gostynińskiego, uchwała nr I/7/2018 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie wyboru Członka Zarządu Powiatu Gostynińskiego oraz uchwała Nr XIV/87/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie ustalenia nawiązania stosunku pracy z Członkiem Zarządu Powiatu Gostynińskiego.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1282. Dalej: ups.

<sup>18</sup> Tj. stanowiska: Sekretarza Powiatu, referenta w Wydziale Promocji i Rozwoju, geodety w Referacie Gospodarki Nieruchomościami, naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa, referenta w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości - Referat Gospodarki Nieruchomościami, referenta w Wydziale Organizacyjnym - Referat Administracyjno-Gospodarczy.

<sup>19</sup> Przeniesienie: inspektora z Wydziału Promocji i Rozwoju do Wydziału Organizacyjnego, osoby pełniącej funkcję Sekretarza Powiatu na stanowisko Kierownika Referatu Wydawania Uprawnień w Wydziale Komunikacji, inspektora z Wydziału Organizacyjnego na stanowisko ds. Zamówień Publicznych, podinspektora z Wydziału Promocji i Rozwoju na stanowisko ds. Informatyki, inspektora w Wydziale Organizacyjnym na stanowisko Kierownika Referatu Organizacyjno-Administracyjnego, inspektora w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości na stanowisko Kierownika Referatu Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości, inspektora w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości na stanowisko Zastępcy Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości.

<sup>20</sup> Tj. referenta w Wydziale Dróg i Transportu, referenta w Wydziale Geodezji, Kartografii, Katastru i Nieruchomości - Referat Geodezji i Katastru, podinspektora w Wydziale Architektury i Budownictwa oraz referenta w Wydziale Komunikacji - Referat Wydawania Uprawnień.

służbowe<sup>21</sup>. W 2019 r. rozwiązano jeden stosunek pracy<sup>22</sup>, przeniesiono dwóch pracowników<sup>23</sup> oraz w trybie awansu wewnętrznego Zastępcę Naczelnika Wydziału Komunikacji przeniesiono na stanowisko Naczelnika Wydziału Komunikacji oraz w wyniku połączenia Wydziału Dróg i Transportu z Wydziałem Komunikacji zlikwidowano stanowisko Naczelnika Dróg i Transportu, a pracownika zajmującego to stanowisko przeniesiono na stanowisko Zastępcy Naczelnika Wydziału Komunikacji. W 2020 r. w drodze przeprowadzonego naboru na wolne stanowisko urzędnicze zatrudniono podinspektora w Wydziale Architektury i Budownictwa, przeniesiono inspektora z Wydziału Ochrony Środowiska i Leśnictwa do Wydziału Komunikacji, a Naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego powierzono stanowisko kierownika jednostki organizacyjnej powiatu. W trybie awansu wewnętrznego inspektorowi w Wydziale Organizacyjnym powierzono stanowisko Naczelnika tego Wydziału. Ponadto rozwiązano stosunek pracy z Naczelnikiem Wydziału Promocji oraz wyznaczono inspektora do koordynowania pracy w tym Wydziale.

(akta kontroli str. 218-221)

4 kwietnia 2014 r. Starosta wprowadził do stosowania<sup>24</sup> Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Gostyninie<sup>25</sup>. Regulamin naboru ustalał zasady zatrudniania na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w Starostwie w oparciu o otwarty i konkurencyjny nabór na wolne stanowiska pracy określone w art. 12 ust. 1 ups. Regulamin naboru nie miał zastosowania do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru lub powołania, stanowisk pomocniczych i obsługi, pracowników zatrudnionych na zastępstwo, przeniesionych na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny) lub przesunięć wewnętrznych.

(akta kontroli str. 222-257)

W okresie objętym kontrolą, na podstawie Regulaminu naboru przeprowadzono w Starostwie łącznie 20 naborów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze. Siedem naborów odbyło się w 2017 r., 11 naborów w 2018 r. oraz dwa nabory w 2020 r.<sup>26</sup>

W każdym przypadku ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko, zamieszczone było w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa oraz na tablicy informacyjnej w jednostce prowadzącej nabór. Ogłoszenie zawierało nazwę i adres jednostki, nazwę stanowiska, wymagania związane ze stanowiskiem zgodne z opisem danego stanowiska, wraz ze wskazaniem, które z nich są niezbędne a które dodatkowe, zakres zadań wykonywanych na stanowisku, wymagane dokumenty, termin i miejsce składania dokumentów, informację o warunkach pracy na danym stanowisku oraz wielość wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w Starostwie. Wszystkie ogłoszenia spełniały wymagania określone w art. 13 ust. 1 i 2 ups.

(akta kontroli str. 258-287)

---

<sup>21</sup> Inspektora w Wydziale Komunikacji przeniesiono na stanowisko Zastępcy Naczelnika Wydziału Komunikacji, inspektora ds. Zamówień Publicznych przeniesiono na stanowisko Inspektora Ochrony Danych oraz na Zastępcę Skarbnika Powiatu awansowano podinspektora w Wydziale Finansowym.

<sup>22</sup> Ze specjalistą w Wydziale Organizacyjnym.

<sup>23</sup> Przeniesiono pracownika ze stanowiska Kierownika Referatu Wydawania Uprawnień w Wydziale Komunikacji na stanowisko inspektora w Wydziale Promocji i Rozwoju oraz, na podstawie art. 22 ups, przeniesiono specjalistę ds. informatyki do pracy w jednostce organizacyjnej powiatu.

<sup>24</sup> Zarządzenie Nr 10/2014 Starosty Gostynińskiego z dnia 4 kwietnia 2014 r., zmienione zarządzeniem nr 18/2016 z 27 marca 2015 r., zarządzeniem nr 7/2017 z 20 stycznia 2017 r. oraz zarządzeniem nr 14/2019 z 14 czerwca 2019 r.

<sup>25</sup> Dalej: Regulamin naboru.

<sup>26</sup> Do dnia 17 grudnia 2020 r.

Analiza trzech ogłoszonych i przeprowadzonych naborów na wolne stanowisko urzędnicze, w tym kierownicze stanowisko urzędnicze wykazała, że wszystkie przeprowadzone postępowania konkursowe przeprowadzone zostały zgodnie z Regulaminem naboru<sup>27</sup>. Opisane w ogłoszeniu zakresy zadań wykonywanych na stanowisku były zgodne z zadaniami komórek organizacyjnych, a w przypadku stanowiska kierowniczego, z zadaniami kierownika komórki organizacyjnej. Starosta w każdym przypadku powoływał trzyosobową komisję rekrutacyjną do przeprowadzenia naboru na wolne stanowiska urzędnicze. Z przeprowadzonych naborów komisja rekrutacyjna sporządzała protokoły. Każdy protokół zawierał m.in.: nazwę stanowiska, na które był prowadzony nabór; liczbę kandydatów i ich imiona, nazwiska oraz miejsce zamieszkania; liczbę przyznanych punktów; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru; uzasadnienie dokonanego wyboru; skład komisji przeprowadzającej nabór. Po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru była upowszechniana poprzez zamieszczenie na tablicy informacyjnej w Starostwie oraz opublikowanie w BIP. Informacja zawierała nazwę i adres jednostki ogłaszającej nabór, określenie stanowiska, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania, a także uzasadnienie dokonanego wyboru.

(akta kontroli str. 265-266, 272-273, 282-284, 288-373)

Z osobami wybranymi w ramach naboru na wolne stanowisko urzędnicze, w tym kierownicze stanowisko urzędnicze, zawarte zostały umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu, na czas określony (na okres sześciu miesięcy), co było zgodne z art. 16 ust. 2 ups<sup>28</sup>. Ustalone wynagrodzenie miesięczne zatrudnionych pracowników było zgodne z kategorią zaszerogowania określoną w Regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa<sup>29</sup>. Dla każdego nowozatrudnionego pracownika opracowano zakres obowiązków ogólnych i szczegółowych oraz zakres odpowiedzialności. Przypisane im obowiązki ogólne i szczegółowe oraz podległość wynikały z obowiązującego Regulaminu organizacyjnego Starostwa. Zakresy obowiązków zostały przyjęte do stosowania przez pracowników.

(akta kontroli str. 308-310, 338-340, 363-365)

Na podstawie wniosku Starosty z 13 listopada 2019 r. Rada Powiatu Gostynińskiego podjęła uchwałę w sprawie ustalenia nawiązania stosunku pracy z Członkiem Zarządu Powiatu Gostynińskiego<sup>30</sup>. Z dokumentacji pracowniczej wynika, że zatrudniony Członek Zarządu w 2019 r. ukończył studia w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Płocku (specjalność finanse i rachunkowość przedsiębiorstw) oraz uzyskał tytuł magistra. W dokumentacji nie ma informacji o posiadaniu przez Członka Zarządu doświadczenia z zakresu prowadzenia i nadzoru nad sprawami urzędowymi realizowanymi przez Starostwo.

Do zadań Członka Zarządu wynikających z Regulaminu organizacyjnego i zakresu obowiązków należało sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad pracą Wydziału Promocji i Rozwoju, w tym m.in. nadzór nad wykonywaniem uchwał Rady i Zarządu

<sup>27</sup> Nabór na stanowisko naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa - ogłoszenie z 18 września 2017 r.; nabór na stanowisko podinspektora w Wydziale Architektury i Budownictwa – ogłoszenie z 31 października 2018 r.; nabór na stanowisko referenta w Wydziale Komunikacji, Referat Wydawania Uprawnień – ogłoszenie z 26 marca 2018 r.

<sup>28</sup> Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa - umowa o pracę zawarta 29 września 2017 r. na okres od 2 października 2017 r. do 31 marca 2018 r., podinspektor w Wydziale Architektury i Budownictwa - umowa o pracę zawarta 31 października 2018 r. na okres od 1 listopada do 30 kwietnia 2019 r., referent w Wydziale Komunikacji, Referat Wydawania Uprawnień - umowa o pracę zawarta 26 marca 2018 r. na okres od 1 kwietnia do 30 września 2018 r.

<sup>29</sup> Zarządzenie nr 77/09 Starosty Gostynińskiego z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Gostyninie, zmienione zarządzeniem nr 29/2015 z dnia 17 lipca 2015 r., zarządzeniem nr 13/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r., zarządzeniem nr 66/2017 z dnia 12 grudnia 2017 r., zarządzeniem nr 31/2018 z dnia 22 czerwca 2018 r., zarządzeniem nr 1/2020 z dnia 8 stycznia 2020 r. oraz zarządzeniem nr 39/2020 z dnia 12 sierpnia 2020 r.

<sup>30</sup> Uchwała nr XIV/87/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 listopada 2019 r.

oraz decyzji Starosty w zakresie zadań realizowanych przez nadzorowaną komórkę oraz nadzór nad wdrażaniem aktów prawnych regulujących zakres działania nadzorowanej komórki.

Starosta w zawartej 2 grudnia 2019 r. umowie o pracę z Członkiem Zarządu określił wynagrodzenie zasadnicze i dodatek funkcyjny zgodnie z załącznikiem nr 1, tabela III, lit. B poz. 5 (do 60 tys. mieszkańców) do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>31</sup> oraz dodatek za wieloletnią pracę w wysokości [...]32%.

Ponadto odrębnymi pismami Starosta powierzył Członkowi Zarządu wykonanie w okresie:

- od 14 stycznia do 30 września 2020 r. (tj. na okres łącznie ponad dziewięciu miesięcy) zadania polegającego na przeprowadzeniu ewaluacji Strategii Powiatu Gostynińskiego, w tym analizy realizacji Strategii z wykorzystaniem zestawu (minimum pięciu) wskaźników i miar syntetycznych stosowanych do monitorowania ogólnego rozwoju powiatu przy ocenie realizacji Strategii w roku 2019 oraz
- od 1 października 2020 r. do 31 marca 2021 r. (tj. na okres sześciu miesięcy), w związku z wyznaczeniem Członka Zarządu przez Zarząd Powiatu na Koordynatora ds. dostępności<sup>33</sup>, wykonanie dodatkowych zadań wynikających z ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami<sup>34</sup> oraz ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych<sup>35</sup>.

Z tytułu powierzenia ww. dodatkowych zadań, Starosta przyznał Członkowi Zarządu miesięczny dodatek specjalny w wysokości wynoszącej [...]36% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego.

(akta kontroli str. 136, 381-397)

W wyjaśnieniach Starosta podał, że podstawą ustalenia wynagrodzenia za zlecenie wykonania ewaluacji Strategii Powiatu Gostynińskiego za 2019 r. było odniesienie się do informacji kosztowych związanych z powierzeniem tego rodzaju zadań podmiotom zewnętrznym, a w przypadku pozostałych zadań, wyceny dokonano poprzez wyliczenie miesięcznego kosztu nowozatrudnionego pracownika przy minimalnym wynagrodzeniu obowiązującym w 2020 r.

(akta kontroli str. 511-512)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące organizacji Starostwa oraz prowadzonej przez Starostę polityki kadrowej. Starosta wyjaśnił, że polityka kadrowa lub zmiany organizacyjne nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej, kontroli zewnętrznej lub postępowań sądowych. Książka kontroli zewnętrznych Starostwa nie zawierała wpisów dotyczących kontroli zewnętrznych w tych obszarach. W 2019 r. przeprowadzony został audyt wewnętrzny w zakresie zgodności Regulaminu organizacyjnego z zakresami czynności. Ocena końcowa z audytu była pozytywna, zaleceń nie wydano.

(akta kontroli str. 410, 515-535)

<sup>31</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.

<sup>32</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej ( Dz. U. 2020, poz. 2176 ze zm.); dalej ustawa o dostępie do informacji publicznej; NIK wyłączyła jawność informacji ze względu na ograniczenie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

<sup>33</sup> Uchwała nr 331/2020 Zarządu Powiatu Gostynińskiego z dnia 24 września 2020 r.

<sup>34</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1062 ze zm.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 848 ze zm.

<sup>36</sup> Na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej NIK wyłączyła jawność informacji ze względu na ograniczenie w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieprzedstawieniu przez Starostę Gostynińskiego pełnego uzasadnienia projektu uchwały Nr XIV/87/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie nawiązania stosunku pracy z Członkiem Zarządu Powiatu Gostynińskiego, tj. niewskazano oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwały i źródeł ich pokrycia.

Nieprzedstawienie przez Starostę Gostynińskiego pełnego uzasadnienia projektu uchwały Nr XIV/87/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie nawiązania stosunku pracy z Członkiem Zarządu Powiatu Gostynińskiego, tj. niewskazanie oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwały i źródeł ich pokrycia, stanowiło naruszenie § 27 ust. 2 Statutu Powiatu Gostynińskiego.

W uzasadnieniu wniosku o wydanie ww. uchwały Starosta stwierdził, że ze względu na nasilone obowiązki związane z zarządzaniem Powiatem Gostynińskim zachodzi konieczność, aby wybrany członek Zarządu – działając wspólnie ze Starostą i Wicestarostą – wykonywał funkcje kierownicze w Starostwie w ramach stosunku pracy, realizując powierzone przez Starostę określone grupy zadań, co pozwoli na odciążenie Starosty i Wicestarosty od wykonywania obowiązków związanych z szeroko rozumianym prowadzeniem spraw Starostwa Powiatowego oraz Powiatu. Starosta nie przedstawił zatem uzasadnienia spełniającego wszystkie wymagania określone w § 27 ust. 2 Statutu Powiatu Gostynińskiego, zgodnie z którym do projektu uchwały dołącza się uzasadnienie zawierające w szczególności: wskazanie potrzeby podjęcia uchwały, oczekiwane skutki społeczne oraz skutki finansowe uchwały i źródła ich pokrycia.

(akta kontroli str. 382-383)

Starosta wyjaśnił, że potrzeba podjęcia uchwały została omówiona z radnymi, nie przyjęto formy pisemnej jej pełnego uzasadnienia, aby nie naruszać danych osobowych i dóbr osobistych osób, których informacje te miały dotyczyć. Uzasadnienie dodatkowego zatrudnienia dotyczyło powstałych w Wydziale Promocji i Rozwoju trudności związanych z dużą rotacją pracowników. Naczelnik kierujący dotychczas pracą Wydziału nie potrafił stworzyć zespołu, planować, organizować i sprawnie wykonywać zadań. Przy udziale Skarbnika Powiatu dokonano analizy ekonomicznej skutków zatrudnienia etatowego członka zarządu w celu wprowadzenia nadzoru nad tym Wydziałem.

(akta kontroli str. 503-506)

Zdaniem NIK obowiązek dołączenia do projektu uchwały uzasadnienia zawierającego w szczególności wskazanie oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwały i źródeł ich pokrycia, ma na celu wykluczenie wątpliwości dotyczących motywów podjęcia uchwały. Wyczerpujące uzasadnienie wniosku daje radnym możliwość zapoznania się z motywami wnoszącego uchwałę, konsekwencjami uchwalenia tego aktu oraz umożliwia przygotowanie się do dyskusji na temat wnoszonego projektu.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Przy dokonywaniu naborów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, w Starostwie zapewniono otwartość i konkurencyjność postępowań, w tym ich jawność i przejrzystość. Przedłożone Radzie Powiatu przez Starostę uzasadnienie do projektu uchwały w sprawie nawiązania stosunku pracy z Członkiem Zarządu nie zawierało wszystkich elementów określonych w Statucie Powiatu Gostynińskiego, tj. nie wskazano w nim oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwały i źródeł ich pokrycia.

**OBSZAR**



## 2. Prawidłowość zaciągania zobowiązań finansowych oraz finansowania deficytu budżetowego powiatu

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z przyjętymi na dany rok uchwałami budżetowymi zaplanowano:

- 1) na rok 2017 dochody budżetu powiatu w kwocie 51 392,6 tys. zł oraz wydatki w łącznej kwocie 52 499,0 tys. zł; różnica między dochodami a wydatkami stanowiąca deficyt budżetowy w kwocie 1 106,4 tys. zł winna być pokryta z nadwyżki budżetu powiatu z lat ubiegłych<sup>37</sup>;
- 2) na rok 2018 dochody 54 201,5 tys. zł i wydatki w kwocie 57 927,0 tys. zł; różnica między dochodami a wydatkami stanowiąca deficyt budżetowy w kwocie 3 725,5 tys. zł winna być pokryta z nadwyżki budżetu powiatu z lat ubiegłych w kwocie 2 005,9 tys. zł oraz kredytu w kwocie 1 720,0 tys. zł<sup>38</sup>,
- 3) na rok 2019 dochody w kwocie 57 729,0 tys. zł a wydatki w kwocie 57 155,6 tys. zł; różnica między dochodami a wydatkami stanowi nadwyżkę budżetową w kwocie 573,4 tys. zł, którą przeznacza się na rozchody (spłata wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu)<sup>39</sup>,
- 4) na rok 2020 dochody w wysokości 63 997,5 tys. zł oraz wydatki w łącznej kwocie 63 424,1 tys. zł; różnicę między dochodami a wydatkami stanowiącą nadwyżkę budżetową w kwocie 573,4 tys. zł przeznaczono się na rozchody (spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętego kredytu)<sup>40</sup>.

Planowany deficyt budżetowy na rok 2017 z powodu zwiększenia wydatków na oświatę nie wystąpił, osiągnięto nadwyżkę budżetową w wysokości 1 927,2 tys. zł. Faktyczny deficyt budżetowy za rok 2018 wyniósł 3 441,0 tys. zł i był spowodowany zwiększonymi wydatkami na inwestycje drogowe – 1 720,0 tys. zł<sup>41</sup>, zwiększonymi wydatkami na oświatę – 489,5 tys. zł<sup>42</sup> oraz wydatkami związanymi z koniecznością usunięcia odpadów niebezpiecznych – 1 232,0 tys. zł<sup>43</sup>.

(akta kontroli str. 413, 415-429, 459-460, 472, 475-481)

Rada Powiatu Gostynińskiego podjęła Uchwałę XLVII/216/2018 z dnia 7 listopada 2018 r. w sprawie zaciągnięcia przez Powiat Gostyniński kredytu długoterminowego na sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego w wysokości 1 719 971 zł. W uchwale wskazano, że wyboru banku należy dokonać zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>44</sup>. Przed zaciągnięciem zobowiązania uzyskano pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie o możliwości spłaty kredytu długoterminowego zaciągniętego przez

<sup>37</sup> Uchwała Budżetowa Powiatu Gostynińskiego na rok 2017 Nr XXVI/115/2016 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 28 grudnia 2016 r.

<sup>38</sup> Uchwała Budżetowa Powiatu Gostynińskiego na rok 2018 Nr XXXVIII/177/2017 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 20 grudnia 2017 r.

<sup>39</sup> Uchwała Budżetowa Powiatu Gostynińskiego na rok 2019 Nr IV/19/2018 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 21 grudnia 2018 r.

<sup>40</sup> Uchwała Budżetowa Powiatu Gostynińskiego na rok 2020 Nr XV/94/2019 Rady Powiatu Gostynińskiego z dnia 17 grudnia 2019 r.

<sup>41</sup> M.in.: przebudowa drogi powiatowej nr 1450W Gostynin-Lipianki, koszt wykonania 2 280,8 tys. zł (kwota wydatkowana z kredytu 750,1 tys. zł); przebudowa drogi powiatowej nr 1421W Reszki-Guzew, koszt wykonania 475,3 tys. zł (kwota wydatkowana z kredytu 240,3 tys. zł); przebudowa drogi powiatowej nr 1433W Szczawin-Borowy Kolonia-Pacyna, koszt wykonania 1 825,1 tys. zł (kwota wydatkowana z kredytu 130,6 tys. zł); przebudowa drogi powiatowej nr 1412W Sokołów - granica województwa w m. Niecki, koszt wykonania 249,3 tys. zł (kwota wydatkowana z kredytu 149,3 tys. zł); przebudowa drogi powiatowej nr 1422W Gostynin-Skarzyni-Nowa, koszt wykonania 199,9 tys. zł (kwota wydatkowana z kredytu - 199,9 tys. zł).

<sup>42</sup> Przeznaczonymi dla: Szkoły Podstawowej w Mocarzewie (86,4 tys. zł), Specjalnego Ośrodka Wychowawczego w Mocarzewie (160,5 tys. zł), Ośrodka Rewalidacyjno-Wychowawczego w Mocarzewie (58,0 tys. zł) oraz Zespołu Szkół im. Marii Skłodowskiej-Curie w Gostyninie (184,6 tys. zł).

<sup>43</sup> Wydatek poniesiony z tytułu realizacji postanowienia Starosty Gostynińskiego nr RL.6233.14.2014.pb z 10 lipca 2018 r. o wykonaniu zastępczym zadania polegającego na usunięciu odpadów zgromadzonych przy ul. Ziejkowej 5 w Gostyninie (działka nr 279/15).

<sup>44</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Dalej: Pzp.

Powiat Gostyniński<sup>45</sup>, co było zgodne z art. 91 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 433-437)

Starostwo nie posiadało opracowanego regulaminu lub innego dokumentu określającego zasady udzielenia zamówień publicznych o szacowanej wartości poniżej 30 tys. euro oraz o szacowanej wartości przekraczającej 30 tys. euro. Na podstawie art. 4 pkt 8 ustawy Pzp wyłączającego stosowanie tej ustawy do zamówień, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro, wyboru najkorzystniejszej oferty udzielenia kredytu długoterminowego w wysokości 1 719 971 zł na sfinansowanie deficytu budżetowego w 2018 r. dokonano na podstawie zapytania ofertowego zamieszczonego na stronie BIP Powiatu Gostynińskiego<sup>47</sup>. Kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty była cena udzielenia kredytu określona jako suma oprocentowania kredytu wg stawki WIBOR 1M (%) i wynikająca z niego kwota odsetek oraz kwota marży. W postępowaniu wpłynęły dwie oferty, z których najkorzystniejszą złożył Bank Spółdzielczy w Halinowie<sup>48</sup>. W toku postępowania wszystkim oferentom zapewniono możliwość złożenia oferty na takich samych warunkach. Z dokonanych w trakcie postępowania czynności sporządzono protokół.

(akta kontroli str. 431-432, 438-451)

20 grudnia 2018 r. zawarto umowę nr 10/18/H/JST o kredyt długoterminowy z Bankiem Spółdzielczym w Halinowie. Bank udzielił Powiatowi Gostynińskiemu kredytu długoterminowego w kwocie 1 719 971 zł na okres od 20 grudnia 2018 r. do 31 grudnia 2021 r., na warunkach określonych w umowie oraz Regulaminie udzielania kredytów dla klientów instytucjonalnych.

(akta kontroli str. 452-458)

Zgodnie z zawartą umową Bank postawił kredyt do dyspozycji kredytobiorcy w terminie wynikającym z dyspozycji kredytobiorcy oraz udzielił karencji w spłacie kredytu do 30 marca 2019 r. Bank nie naliczał prowizji od udzielonego kredytu. Zgodnie z umową kredytobiorca ma możliwość spłaty kapitału przed upływem okresu kredytowania, jak również możliwość spłaty kapitału w ratach i terminach innych niż określone w umowie, z zastrzeżeniem nieprzekraczalności okresu kredytowania, bez dodatkowych opłat i prowizji z tego tytułu. Wcześniejsza spłata kapitału wymaga uprzedniego powiadomienia Banku i spowoduje odpowiednie zmniejszenie liczby i wielkości rat odsetkowych. W takim przypadku odsetki naliczane będą za okres faktycznego wykorzystania kredytu. Odsetki od wykorzystanego kredytu naliczane są w okresach kwartalnych i pobierane w ostatnim dniu roboczym kwartału począwszy od 31 marca 2019 r. Określona w umowie wysokość naliczonych odsetek od udzielonego kredytu wynosiła 64 586 zł.

(akta kontroli str. 452-456, 458)

Zaciągnięty kredyt przeznaczono na spłatę zobowiązań wynikających z realizacji inwestycji drogowych w 2018 r. Zaciągnięte zobowiązanie nie spowodowało przekroczenia limitu zobowiązań ustalonych w uchwale budżetowej na rok 2019 i 2020. Kredytobiorca wywiązywał się z obowiązku spłat kapitału w wysokości 143 331 zł w ratach kwartalnych oraz spłat odsetek określonych w harmonogramie spłat do umowy kredytowej. Według stanu na 28 września 2020 r. suma spłaconego kapitału wynosiła 1 003 317 tys. zł.

<sup>45</sup> Uchwała Nr Pl.366.2018 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 27 listopada 2018 r.

<sup>46</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 869.

<sup>47</sup> Ogłoszenie zapytania ofertowego „Zaciągnięcie przez Powiat Gostyniński kredytu długoterminowego na finansowanie deficytu budżetowego” z 29 listopada 2018 r.

<sup>48</sup> Bank Spółdzielczy w Halinowie – cena oferty 64 586,44 zł; Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski Spółka Akcyjna Regionalne Centrum Korporacyjne w Ciechanowie – cena oferty 88 174,54 zł.

(akta kontroli str. 459-471)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpływały skargi lub wnioski dotyczące polityki finansowej powiatu. Skarbnik Powiatu Gostynińskiego oświadczyła, że polityka finansowa powiatu nie była przedmiotem audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznej, kontroli zewnętrznej lub postępowań sądowych. Książka kontroli zewnętrznych Starostwa nie zawierała wpisów dotyczących kontroli tego obszaru.

(akta kontroli str. 412, 515-535)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Starostwo zadań z zakresu zaciągania zobowiązań finansowych oraz finansowania deficytu budżetowego powiatu.

Wyboru Banku udzielającego kredytu długoterminowego dokonano z zachowaniem konkurencyjności i przejrzystości postępowania. Postanowienia zawartej umowy właściwie zabezpieczały prawa powiatu. Zaciągnięty kredyt zapewnił płynność finansową i umożliwił realizację planowanych zadań w zakresie inwestycji drogowych.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie dołączania do projektu uchwał przedkładanych pod obrady Rady Powiatu pełnych uzasadnień projektów, zawierających w szczególności wskazanie oczekiwanych skutków społecznych oraz skutków finansowych uchwał i źródeł ich pokrycia.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 12 stycznia 2021 r.

Główny specjalista kontroli  
państwowej  
/-/ Kontroler  
Jerzy Kęćik

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
/-/ p.o. Wicedyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Warszawie  
Wojciech Wojciechowski