

DO: OR. III. 17.10.4.2020



REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W KIELCACH

STAROSTWO POWIATOWE
W OSTROWCU ŚWIĘTOKRZYSKIM
KANCELARIA OGÓLNA

Wpłynęło 12-08-2020 L.d. 14442

Ilość załączników
Podpis *Zawie*

Kielce, dnia 11 sierpnia 2020 r.

WK-60.16.2020

Pani Marzena Dębniak
Starosta Ostrowiecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w okresie od 6 maja do 10 czerwca 2020 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Ostrowieckiego za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli podpisano w dniu 19 czerwca 2020 roku.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Powiatu Ostrowieckiego. Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. W obowiązującej dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady rachunkowości, wprowadzonej zarządzeniem Nr Or.I.120.1.86.2019 Starosty z dnia 16.12.2019 roku, stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - a) zasady funkcjonowania konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” nie zostały dostosowane do rzeczywistych potrzeb jednostki, ponieważ w polityce rachunkowości wskazano, że konto 130 służy do ewidencji stanu środków budżetowych oraz obrotów na rachunku bankowym jednostki budżetowej z tytułu wydatków i dochodów (wpływów) budżetowych objętych planem finansowym w Starostwie jako jednostce występuje jeden rachunek bankowy na który wpływają dochody własne i z którego realizowane są wydatki objęte planem finansowym dochodów i wydatków budżetowych. W rzeczywistości Starostwo jako jednostka posiada wyodrębniony w banku rachunek o nr 66 8507 (...) 0060, przeznaczony do ewidencji zdarzeń gospodarczych związanych z wypłatą wynagrodzeń dla pracowników jednostki, zasilany bezpośrednio z rachunku budżetu Powiatu, oznaczony w ewidencji księgowej jako konto 130-05, natomiast pozostałe wydatki i dochody objęte planem finansowym jednostki, realizowane są bezpośrednio na/z rachunku bankowego budżetu Powiatu, a zapisy na koncie 130 dokonywane są powtórzonym zapisem do konta 133 „Rachunek budżetu” na podstawie dokumentów bankowych do rachunku budżetu. W konsekwencji w opisie zasad funkcjonowania konta 130 dla dochodów i wydatków Starostwa (analitika 130-01 i 130-02) określono powiązania z kontami

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2137, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

KOPIA DOKUMENTU
Z DOKUMENTEM ELEKTRONICZNYM
PODPISANYM BEZPIECZNYM PODPISEM
ELEKTRONICZNYM

W DNIU 12.08.20 PRZEZ *P. Reghas*
PP. 1948.20 *P. 7 SP*

- 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” oraz 223 „Rozliczenie wydatków budżetowych”, takie jak w przypadku funkcjonowania w jednostce odrębnego rachunku bankowego dla dochodów i wydatków,
- b) zasady funkcjonowania konta 960 „Skumulowane wyniki budżetu”, 961 „Wynik wykonania budżetu” oraz 962 „Wynik na pozostałych operacjach” zostały nieprawidłowo określone ponieważ w polityce rachunkowości przy opisie ww. kont wskazano iż salda kont 961 i 962 przenoszone są na konto 960 pod datą ostatniego dnia roku, zamiast pod datą zatwierdzenia sprawozdania z wykonania budżetu,
- c) w opisie zasad funkcjonowania konta 240 „Pozostałe rozrachunki” wskazano, iż jednostce samorządu terytorialnego realizującej projekty finansowane ze środków budżetu UE lub innych środków zagranicznych na koncie 240 ujmuje się należności od instytucji pośredniczącej z tytułu poniesionych wydatków sfinansowanych z własnych środków lub środkami z pożyczek i kredytów podlegające refundacji z korespondencji ze stroną Ma konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe”. W dacie wpływu należnych środków na wydzielony rachunek budżetu dokonuje się księgowania Wn 909 i Ma 240. Należności wynikające z zawartych z instytucją finansującą umów, dotyczących refundacji wydatków inwestycyjnych poniesionych przez jednostkę w danym roku budżetowym, nie stanowią przychodów finansowych będących dochodami przyszłych okresów, w związku z czym nie podlegają one ujęciu w ewidencji księgowej,
- d) nie określono wymogu prowadzenia ewidencji szczegółowej do nw. kont budżetu i Starostwa jako jednostki, tj.:
- do konta 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych” w sposób umożliwiający ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi jednostkami budżetowymi oraz urzędem obsługującym organ podatkowy jednostki samorządu terytorialnego z tytułu zrealizowanych przez nie dochodów budżetowych,
 - do konta 013 „Pozostałe środki trwałe” w sposób umożliwiający ustalenie wartości początkowej środków trwałych oddanych do używania oraz osób, u których znajdują się środki trwałe, lub komórek organizacyjnych, w których znajdują się środki trwałe,
 - do konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” w sposób zapewniający co najmniej wyodrębnienie kosztów środków trwałych w budowie według poszczególnych rodzajów efektów inwestycyjnych oraz skalkulowanie ceny nabycia lub kosztu wytworzenia poszczególnych obiektów środków trwałych,
 - do konta 131 „Rachunek dochodów Skarbu Państwa” według podziałek klasyfikacji budżetowej dochodów,
 - do konta 139 „Inne rachunki bankowe” w sposób zapewniający ustalenie stanu środków pieniężnych dla każdego wydzielonego rachunku bankowego, a także powinna zapewnić sprostanie obowiązkom sprawozdawczym,
 - do konta 750 „Przychody finansowe” w sposób zapewniający wyodrębnienie przychodów finansowych z tytułu udziałów w innych podmiotach gospodarczych, należne jednostce odsetki,
 - do konta 751 „Koszty finansowe” w sposób zapewniający wyodrębnienie w zakresie kosztów operacji finansowych - naliczone odsetki od pożyczek i odsetki za zwłokę od zobowiązań.

Nieprawidłowość narusza art. 10 ust. 1 pkt 3 lit a) oraz ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości², w związku z § 20 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku 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.³

W trakcie kontroli, zarządzeniem Nr Or.I.120.1.31.2020 Starosty z dnia 08.06.2020 roku dokonano aktualizacji załącznika Nr 3 do zarządzenia Nr Or.I.120.1.86.2019 Starosty z dnia 16.12.2019 roku.

2. W 2019 roku stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych oraz naruszenia zasad funkcjonowania kont budżetu i Starostwa określonych w dokumentacji opisującej przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości, a także w załącznikach Nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku:

- a) w ewidencji księgowej budżetu, przekazanie z rachunku bankowego budżetu Powiatu na rachunek bankowy Starostwa, środków przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń pracowników jednostki, ujmowano z pominięciem konta 223 "Rozliczenie wydatków budżetowych", tj. zapisem Wn 902 „Wydatki budżetu” w korespondencji ze stroną Ma 133 „Rachunek budżetu”,
- b) w ewidencji księgowej jednostki, wpływ na rachunek bankowy środków pieniężnych przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, ujmowano zapisem: Wn 130-05 „Rachunek bieżący jednostki – płace” w korespondencji ze stroną Ma konta 141 „Środki pieniężne w drodze” oraz jednocześnie dokonywano technicznego zapisu ujemnego po obu stronach konta 130-05,
- c) w księgach rachunkowych jednostki, realizowane bezpośrednio z wyodrębnionego rachunku bankowego Starostwa wydatki na wynagrodzenia pracowników, ujmowano na koncie 130-02 „Rachunek bieżący jednostki – wydatki”, pomimo iż zgodnie z dokumentacją opisującą przyjęte przez jednostkę zasady (politykę) rachunkowości, do ewidencji zdarzeń gospodarczych w zakresie wynagrodzeń służy konto 130-05 „Rachunek bieżący jednostki – płace”. W konsekwencji zapisy ujęte w 2019 roku na koncie 130-05 „Rachunek bieżący jednostki – płace” nie odzwierciedlają operacji gospodarczych wynikających z wyciągów bankowych, a obroty oraz saldo ww. rachunku bankowego Starostwa, nie jest zgodne zarówno z saldem konta 130-02 jak i z saldem konta 130-05.

Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

3. W ewidencji księgowej Starostwa, na podstawie dowodu PK nr 250 z dnia 31.12.2019 roku dokonano ujęcia na stronie Wn konta 225-02 „Rozrachunki z budżetami podatek VAT” kwoty 7.417,59 zł w korespondencji ze stroną Wn konta 220 „Należności z tytułu dochodów budżetowych”- Skarb Państwa oraz konta 221 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” kwota minus (-) 7.417,59 zł, bez wskazania treści ekonomicznej operacji oraz dokumentu źródłowego stanowiącego podstawę zapisu w księgach rachunkowych. W konsekwencji na dzień 31.12.2019 roku konto 225-02 „Rozrachunki z budżetami podatek VAT” wykazywało saldo Ma w kwocie 15.070,69 zł, pomimo iż z deklaracji VAT-7 Starostwa za miesiąc grudzień 2019 roku wynika iż jednostka na koniec 2019 roku posiadała zobowiązanie wobec Urzędu Skarbowego

² Dz. U. z 2019 r. poz. 351 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku

- z tytułu podatku VAT w kwocie 10.313,28 zł. Nieprawidłowość narusza art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
4. Dowody księgowe OT „Przyjęcie środka trwałego” na łączną kwotę 300.000,00 zł dotyczące nabycia przez Powiat Ostrowiecki w drodze darowizny środków trwałych, zostały przekazane przez pracowników Wydziału Rolnictwa, Środowiska i Gospodarki Nieruchomościami do Wydziału Finansowego w dniu 30.01.2020 roku, pomimo iż akt notarialny Rep. A 2179/2019 przenoszący prawo własności na Powiat Ostrowiecki został zawarty w dniu 29.03.2019 roku. W konsekwencji środki trwałe o łącznej wartości 300.000,00 zł ujęto na koncie 011 „Środki trwałe” w miesiącu grudniu 2019 roku, zamiast w okresie sprawozdawczym, którego faktycznie dotyczyły. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z § 49 Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo- księgowych wprowadzonej do stosowania zarządzeniem Nr Or.I.120.1.57.2019 Starosty z dnia 30.09.2019 roku.
5. Na dzień 31.12.2019 roku saldo Wn konta 800 „Fundusz jednostki” w kwocie 34.382.783,49 zł podlegające wykazaniu w sprawozdaniu Zestawienie zmian w funduszu jednostki, zostało ustalone niezgodnie ze stanem rzeczywistym, na skutek nieprawidłowego ewidencjonowania w księgach rachunkowych jednostki, operacji gospodarczych dotyczących wpływu na rachunek bankowy budżetu dotacji, subwencji oraz udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych, tj.:
- w ewidencji księgowej Starostwa pod datą 20.12.2019 roku ujęto na stronie Wn konta 130/758/75801/2920 w korespondencji ze stroną Ma konta 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” kwotę 4.606.464,00 zł, dotyczącą otrzymanej w dniu 20.12.2019 roku na rachunek bankowy budżetu subwencji oświatowej na m-c styczeń 2020 roku, pomimo że środki z powyższego tytułu nie stanowiły dochodu roku 2019, natomiast nie ujęto w 2019 roku operacji przeksięgowania subwencji, która wpłynęła na rachunek budżetu w dniu 20.12.2018 roku w kwocie 3.964.000,00 zł, stanowiącej dochód 2019 roku,
 - w ewidencji księgowej Starostwa pod datą 23.12.2019 roku, ujęto na stronie Wn konta 130/754/75411/2110 w korespondencji ze stroną Ma konta 840 „Rezerwy i rozliczenia międzyokresowe przychodów” kwotę 600.000,00 zł dotyczącą otrzymanej w dniu 23.12.2019 roku na rachunek bankowy budżetu dotacji na m-c styczeń 2020 roku, pomimo że środki z powyższego tytułu nie stanowiły dochodów roku 2019, natomiast nie ujęto w 2019 roku operacji przeksięgowania dotacji w kwocie 470.000,00 zł, która wpłynęła na rachunek budżetu w grudniu 2018 roku i stanowiła dochody 2019 roku.
W konsekwencji na dzień 31.12.2019 roku saldo Ma konta 840 w kwocie 6.911.060,63 zł zostało ustalone niezgodnie ze stanem rzeczywistym a następnie wykazane w bilansie jednostki Starostwo Powiatowe, w Pasywach w poz. IV. Rozliczenia międzyokresowe.
 - w zakresie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) przekazywanych przez Ministerstwo Finansów, w księgach rachunkowych roku 2019 powtórzono na koncie 130/756/75622/0010 operacje dotyczące wpływu w dniu 9.01.2019 roku na rachunek bankowy budżetu udziałów za grudzień 2018 roku w kwocie 533.764,00 zł, pomimo iż środki z ww. tytułu stanowiły dochody 2018 roku, natomiast nie ujęto w księgach 2019 roku należnych udziałów w kwocie 525.164,00 zł, które wpłynęły na rachunek bankowy budżetu w styczniu 2020 roku i stanowiły dochody 2019 roku,
 - w zakresie dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) przekazywanych przez Urzędy Skarbowe, w księgach rachunkowych roku 2019 powtórzono

na koncie 130/756/75622/0020 operacje dotyczące wpływu w dniach 4.01.2019 r., 7.01.2019 r., 9.01.2019 r., 10.01.2019 r., 11.01.2019 r., 14.01.2019 r. oraz 17.01.2019 roku na rachunek bankowy budżetu udziałów za grudzień 2018 roku w kwocie 2.842,15 zł, pomimo iż środki z ww. tytułu stanowiły dochody 2018 roku, natomiast nie ujęto w księgach 2019 roku należnych udziałów w kwocie 7.303,26 zł, które wpłynęły na rachunek bankowy budżetu w styczniu 2020 roku i stanowiły dochody 2019 roku.

Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 2 oraz art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w związku z § 9 oraz § 23 ust. 3 pkt 1 i ust. 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w dnia 13 września 2017 roku.

6. W sprawozdaniu finansowym Zestawienie zmian w funduszu jednostki Starostwo sporządzonym na dzień 31.12.2019 roku, w kolumnie „Stan na koniec roku” w poz. I.1.2 Zrealizowane wydatki budżetowe, wykazano kwotę 48.783.568,67 zł, pomimo iż z ewidencji księgowej konta 130 „Rachunek bieżący jednostki” wg podziałek klasyfikacji budżetowej wydatków oraz rocznego sprawozdania Rb-28S z wykonania planu wydatków budżetowych Starostwa za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r., wynika kwota 48.736.107,11 zł. Ustalona różnica w kwocie 47.459,56 zł, dotyczy należnego podatku VAT ujętego na koncie 130-02 „Rachunek bieżący jednostki” bez podziałki klasyfikacji budżetowej, bezpodstawnie przeksięgowanego pod datą 31.12.2019 roku na konto 800 „Fundusz jednostki”. Nieprawidłowość narusza art. 4 ust. 2, art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości, w związku z § 23 ust. 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku.

7. W sporządzonym w dniu 11.03.2020 roku rocznym jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Starostwa za okres od 1.01.2019 roku do 31.12.2019 roku, w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” w podziale klasyfikacji budżetowej 600/60095/2110, 755/75515/2110, 855/85510/2160, 852/85203/2110, 851/85156/2110, 801/80153/2110 wykazano kwoty dotacji, które wpłynęły na rachunek bankowy budżetu w okresie sprawozdawczym, po pomniejszeniu o dokonane w styczniu 2020 zwroty, zamiast wykazać kwoty dotacji, które faktycznie wpłynęły na rachunek budżetu w okresie sprawozdawczym po pomniejszeniu tylko o dokonane w tym okresie sprawozdawczym zwroty. W konsekwencji kwota dochodów otrzymanych wykazana w rocznym sprawozdaniu Rb-27S została zaniżona o kwotę 24.373,52 zł. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴, w związku z § 3 ust. 5 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego stanowiącej załącznik Nr 36 do ww. rozporządzenia.

W dniu 1.06.2020 roku sporządzono korektę rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Starostwa za okres od 1.01.2019 r. do 31.12.2019 roku.

8. W sporządzonym w dniu 19.02.2020 roku kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Starostwa wg stanu na koniec IV kwartału 2019 roku:
- w wierszu N3 „gotówka i depozyty” w poz. N3.2 „depozyty na żądanie” wykazano dane w kwocie 13.083.893,15 zł, zamiast wykazać dane w kwocie 13.543.127,58 zł, ustalone na podstawie ewidencji księgowej budżetu i Starostwa za ten sam okres sprawozdawczy,
 - w wierszu N.4 „Należności wymagalne” oraz wierszu N.5 „Pozostałe należności” wykazano 100 % należności z tytułu realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz.1393 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

zleconych ustawami w łącznej kwocie 5.200.381,66 zł ujętych w ewidencji księgowej Starostwa na koncie 220 „Należności z tytułu dochodów budżetowych” oraz 226 „Długoterminowe należności budżetowe”, zamiast wykazać tylko należności w części przypisanej budżetowi jednostki samorządu terytorialnego w kwocie 1.299.861,70 zł. W konsekwencji należności w części przypisanej budżetowi państwa w kwocie 3.900.519,96 zł wykazano podwójnie, tj. prawidłowo w kwartalnym sprawozdaniu Rb-ZN o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych jednostki bezpośrednio realizującej zadania, sporządzonym wg stanu na koniec IV kwartału 2019 roku oraz bezpodstawnie w sprawozdaniu Rb-N Starostwa za ten sam okres sprawozdawczy. Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1, § 6 ust. 2, § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 roku w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, w związku z § 13 ust. 1 pkt 4 oraz § 14 pkt 9 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik Nr 9 do ww. rozporządzenia Ministra Finansów. W dniu 09.06.2020 roku sporządzono korektę sprawozdania Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych Starostwa wg stanu na koniec IV kwartału 2019 roku.

II. W zakresie wydatków budżetowych:

1. Pracownikowi zatrudnionemu w Starostwie Powiatowym od dnia 8.05.2019 r. (umowa o pracę z dnia 8.05.2019 r.) na stanowisku Audytor wewnętrzny w wymiarze 1/8 etatu Starosta ustalił następujące wynagrodzenie:

- a) w okresie od 8.05.2019 r. do 31.12.2019 r:
 - płaca zasadnicza wg kat. XV w kwocie 1.000,00 zł,
 - dodatek funkcyjny wg kat. 7 w kwocie 200,00 zł.
- b) w okresie od 1.01.2020 r. do nadal (angaż z dnia 21.01.2020 r.):
 - płaca zasadnicza wg kat. XV w kwocie 1.300,00 zł,
 - dodatek funkcyjny wg kat. 7 w kwocie 200,00 zł.

Z obowiązującego Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa wprowadzonego zarządzeniem Nr 33/2009 Starosty z dnia 26.05.2009 r. ze zmianami, wynika że maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na stanowisku audytor wewnętrzny na pełny etat, zgodnie z kategorią zaszerzegowania XV, wynosi 6.500,00 zł. Zatem maksymalna wysokość miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego dla ww. pracownika zatrudnionego na 1/8 etatu, w okresie od dnia 8.05.2019 r. do 30.04.2020 r. nie mogła przekroczyć kwoty 812,50 zł.

Ustalenie wynagrodzenia w wysokości nieproporcjonalnej do wykonywanego czasu pracy określonego w zawartej umowie spowodowało, iż wypłacone ww. pracownikowi wynagrodzenie zasadnicze za okres od 8.05.2019 r. do 30.04.2020 r. zostało zawyżone łącznie o kwotę 4.474,72 zł, w tym: za 2019 rok o kwotę 2.827,87 zł i za okres od 1.01.2020 r. do 30.04.2020 r. o kwotę 1.646,85 zł. W konsekwencji została zawyżona również kwota wynagrodzenia zasadniczego, którą przyjęto do podstawy ustalenia wysokości dodatkowego wynagrodzenia rocznego dla tego pracownika za 2019 rok, co skutkowało zawyżeniem wypłaconego dodatkowego wynagrodzenia rocznego za ww. okres o kwotę 80,34 zł.

łącznie za okres od dnia 8.05.2019 r. do dnia 30.04.2020 r. zawyżono audytorowi wypłatę wynagrodzenia ze stosunku pracy w wysokości ogółem o kwotę 4.555,06 zł brutto.

⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773, dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

Nieprawidłowość narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 29² ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku Kodeks Pracy⁶, a także postanowienia obowiązującego w jednostce regulaminu wynagradzania pracowników wprowadzonego zarządzeniem Nr 33/2009 Starosty z dnia 26.05.2009 r. ze zm.

W trakcie trwania kontroli angażem z dnia 11.05.2020 r. Starosta ustalił od dnia 1.06.2020 r. wysokość wynagrodzenia audytorowi zgodnie z Regulaminem wynagradzania. Audytor w dniu 11.05.2020 r. pisemnie wyraził zgodę na potrącenie różnicy między wypłaconym wynagrodzeniem za pracę i jego pochodnymi a prawidłowo ustalonym wynagrodzeniem za okres od dnia 08.05.2019 r. do dnia 30.04.2020 r. w 7 ratach począwszy od czerwca 2020 roku.

2. Pracownikom Starostwa, którzy w 2018 i 2019 roku nabyli prawo do nagrody jubileuszowej za 20 lat pracy, do podstawy naliczenia tej nagrody przyjęto dodatek stażowy w wysokości 20 % wynagrodzenia zasadniczego, pomimo iż zarówno na dzień nabycia prawa do nagrody jak i na dzień jej wypłaty, pracownikom przysługiwał dodatek stażowy w wysokości 19 % wynagrodzenia zasadniczego. Nieprawidłowe ustalenie podstawy naliczenia nagrody jubileuszowej dotyczyło siedmiu pracowników Starostwa i spowodowało, iż wypłacone w 2018 i 2019 nagrody zostały zawyżone łącznie o kwotę 236,12 zł, w tym w 2018 r. o kwotę 88,87 zł. Nieprawidłowość narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w związku z § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 roku w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷.
3. Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Inspektor, do podstawy naliczenia nagrody jubileuszowej za 20 lat pracy, nie wliczono dodatku funkcyjnego wypłaconego w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających miesiąc nabycia prawa do tej nagrody, uwzględniając go w średniej wysokości z tego okresu. W konsekwencji ustalona pracownikowi podstawa nagrody jubileuszowej została zaniżona o kwotę 500,00 zł. Nieprawidłowość narusza art. 38 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 roku o pracownikach samorządowych⁸, w związku z § 15 oraz § 17 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 roku w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop⁹.
4. Pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku dozorca, który z dniem 30.01.2019 roku rozwiązał umowę o pracę w związku z przejściem na emeryturę, do podstawy naliczenia odprawy emerytalnej nie wliczono wynagrodzenia za pracę w godzinach nocnych, wypłaconego pracownikowi w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających miesiąc nabycia prawa do odprawy, uwzględniając go w średniej wysokości z tego okresu. W konsekwencji wypłacona pracownikowi odprawa emerytalna została zaniżona o kwotę 834,68 zł. Nieprawidłowość narusza art. 38 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, w związku z § 17 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1040 ze zm., dalej ustawa Kodeks Pracy

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm., dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

⁹ Dz. U. Nr 2 poz. 14 ze zm., dalej rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop

5. W podstawie naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2018 i 2019 rok, bezpodstawnie uwzględniono wynagrodzenie chorobowe pracownika za czas niezdolności do pracy wskutek pobytu w szpitalu a także wypłacony ekwiwalent za pranie odzieży. Nieprawidłowe ustalenie podstawy naliczenia wynagrodzenia rocznego za ww. okres, spowodowało wypłatę tegoż wynagrodzenia w zawyżonej wysokości łącznie o kwotę 1.329,12 zł, w tym:

- za 2018 rok dla 25 pracowników Starostwa o kwotę 466,99 zł,
- za 2019 rok dla 28 pracowników Starostwa o kwotę 862,13 zł.

Nieprawidłowość narusza art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 12 grudnia 1997 roku o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej¹⁰, w związku z art. 237⁹ § 3 ustawy Kodeks pracy i § 6 pkt 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop.

6. Zamawiający w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na „Wykonanie właściwych robót w ramach zadania pn. „Stabilizacja skarpy wzdłuż drogi powiatowej nr 0689T Ćmielów – Krzczonowice – Przeuszyn w msc. Ćmielów od km 0+000 do km 0+800 wraz z budową kanalizacji deszczowej i odtworzeniem ulicy Opatowskiej – etap II od km 0+322 do km 0+800” wezwał wykonawcę do złożenia najpóźniej do dnia 19.08.2019 r. parafowanego wzoru umowy, pomimo iż parafowany wzór umowy nie mieści się w kategorii oświadczeń i dokumentów o których mowa w art. 25 ust. 1 ww. ustawy, w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 roku w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia¹¹. Nieprawidłowość narusza art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych¹², w związku z art. 26 ust. 2 tej ustawy.

III. W zakresie gospodarki mieniem:

Starosta w dniu 2.12.2019 r. zawarł umowę dzierżawy nieruchomości gruntowej bez sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w dzierżawę, co narusza art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami¹³.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości i uchybienia były w głównej mierze wynikiem nieprzestrzegania przepisów prawnych dotyczących gospodarki finansowej i rachunkowości powiatu, a także niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Powiatu Ostrowieckiego poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Starosta oraz Skarbnik ponoszą w odpowiednim zakresie, odpowiedzialność z tytułu nadzoru, za opisane w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowości.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1872, dalej o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników sfery budżetowej

¹¹ Dz. U. poz. 1126 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia

¹² Dz. U. z 2019 poz. 1843, dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 65 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku/Głównym Księgowym. Prawa i obowiązki głównego księgowego oraz Skarbnika określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Powiatu Ostrowieckiego jest Zarząd Powiatu, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Powiatu, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem powiatu, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową Powiatu (art. 32 ust. 2, art. 60 ust. 1 ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym¹⁴). Starosta jako przewodniczący organu wykonawczego, organizację pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat za zewnątrz (art. 34 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Starostwa Powiatowego, jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Staroście (kierowniku jednostki) zgodnie z art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WNIOSKI POKONTROLNE

Przedstawiając powyższe ustalenia kontroli, Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, wnosi o ich wykorzystanie celem usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości poprzez realizację niżej przedstawionych wniosków pokontrolnych oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. W księgach rachunkowych budżetu oraz Starostwa operacje gospodarcze ujmować rzetelnie i zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w obowiązującej w jednostce dokumentacji przyjętych zasad (polityki) rachunkowości oraz w załącznikach Nr 2 i 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku, a w szczególności:
 - a) w ewidencji księgowej budżetu, przekazanie z rachunku bankowego budżetu Powiatu na rachunek bankowy Starostwa, środków przeznaczonych na wydatki objęte planem finansowym Starostwa, w tym na wypłatę wynagrodzeń pracowników, ujmować na stronie Wn konta 223 "Rozliczenie wydatków budżetowych",
 - b) w ewidencji księgowej jednostki, wpływ na rachunek bankowy Starostwa środków pieniężnych przeznaczonych na wydatki z tytułu wynagrodzeń, ujmować zgodnie z zakładowym planem kont na stronie Wn konta 130-05 „Rachunek bieżący jednostki – płace” w korespondencji ze stroną Ma konta 223 "Rozliczenie wydatków budżetowych", z zachowaniem pełnej zgodności obrotów i sald konta 130-05 z wyciągami bankowymi do tego rachunku,
 - c) w ewidencji księgowej jednostki, dochody związane z bezpośrednią realizacją przez Starostwo zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ujmować tylko na koncie 131 „Rachunek bieżący jednostki dochody Skarbu Państwa”, zgodnie z zakładowym planem kont,

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 920, dalej ustawa o samorządzie powiatowym

- d) wpływ dotacji i subwencji oświatowej, w grudniu na styczeń następnego roku, ujmować wyłącznie w księdze głównej budżetu Powiatu, natomiast w księgach Starostwa ujmować w następnym roku budżetowym na stronie Ma konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”,
 - e) przypis należnych udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych i dochodów realizowanych przez urzędy skarbowe, stanowiących dochód danego roku, a przekazanych w roku kolejnym ewidencjonować w księgach rachunkowych Starostwa: Wn konto ustalone w zakładowym planie kont i Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”, mając na uwadze, by w roku wpływu tych dochodów operacji tej nie ujmować w księgach Starostwa,
 - f) w zakresie rozliczeń z tytułu podatku VAT, przyjąć i stosować rozwiązania zapewniające rzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, tak aby stan rozliczeń z tytułu podatku VAT wynikający z ewidencji księgowej konta 225 „Rozrachunki z budżetami” i 130 „Rachunek bieżący jednostki” odzwierciedlał stan rzeczywisty, stosownie do art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
2. Zapewnić właściwy obieg dowodów księgowych, mając na uwadze, aby dowody zmian w stanie środków trwałych były przekazywane do Wydziału Finansowego w terminie umożliwiającym ujęcie zdarzeń w prawidłowym okresie sprawozdawczym, stosownie do art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w związku z § 49 obowiązującej w jednostce Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, wprowadzonej do stosowania zarządzeniem Nr Or.I.120.1.57.2019 Starosty z dnia 30.09.2019 roku.
 3. W „Zestawieniu zmian w funduszu jednostki” w poz. I.2.2 „Zrealizowane dochody budżetowe” wykazywać prawidłową kwotę dochodów zrealizowanych w danym roku budżetowym, mając na uwadze § 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku zgodnie z którym do przychodów urzędu jednostki samorządu terytorialnego zalicza się dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego nieujęte w planach finansowych innych samorządowych jednostek budżetowych, stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości i § 23 ust. 8 ww. rozporządzenia.
 4. Przyjąć i stosować rozwiązania zapewniające prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych, poprzez wykazywanie w nich danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, w sposób określony w Instrukcji sporządzania sprawozdań, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, a w szczególności w sprawozdaniu jednostkowym Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych, w kolumnie „Dochody otrzymane” dane dotyczące dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa, wykazywać w faktycznej kwocie dochodów otrzymanych na rachunki bankowe jednostek samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym, pomniejszone o dokonane w tym okresie sprawozdawczym zwroty, stosownie do § 3 ust. 5 pkt 3 ww. Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych.
 5. W sprawozdaniach z operacji finansowych dane wykazywać rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 10 ust. 4, w związku z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a w szczególności, w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych:
 - a) w wierszu N3.2 „depozyty na żądanie” wykazywać dane ustalone zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik Nr 9 do rozporządzenia Ministra

- Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w związku z § 14 pkt 9 ww. Instrukcji,
- b) w wierszu N.4 „Należności wymagalne” oraz w wierszu N.5 „Pozostałe należności”, dane wykazywać w takim zakresie, w jakim zgodnie z obowiązującymi przepisami jednostka posiada należności, mając na uwadze iż należności z tytułu sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania wieczystego, czynszu dzierżawnego i najmu nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, stanowią dochód budżetu Powiatu w wysokości określonej w art. 23 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, z uwzględnieniem w 2020 roku art. 15zzzga ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.
6. Wynagrodzenie zasadnicze pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, ustalać proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, stosownie do art. 29² ust. 1 ustawy Kodeks Pracy, w wysokości nie większej niż maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego określony postanowieniami obowiązującego Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego.
7. Do podstawy naliczenia nagrody jubileuszowej przyjmować wynagrodzenie przysługujące pracownikowi w dniu nabycia prawa do tej nagrody, a jeżeli dla pracownika jest to korzystniejsze wynagrodzenie przysługujące mu w dniu jej wypłaty, stosownie do § 8 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.
8. Podstawę odprawy emerytalnej oraz nagrody jubileuszowej, wyliczać zgodnie z zasadami obowiązującymi przy ustalaniu ekwiwalentu za niewykorzystany urlop wypoczynkowy określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, stosownie do art. 38 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych, a w szczególności składniki wynagrodzenia należne za okresy dłuższe niż jeden miesiąc wypłacone pracownikowi w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających miesiąc nabycia prawa do odprawy lub nagrody jubileuszowej włączać do podstawy ich naliczenia w średniej wysokości z tego okresu, stosownie do § 17 ww. rozporządzenia.
9. Pracownikom wskazanym w protokole kontroli, dokonać wypłaty zaniżonej kwoty nagrody jubileuszowej oraz odprawy emerytalnej. W odpowiedzi poinformować o skutkach finansowych tych działań.
10. Podstawę naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego, ustalać w wysokości 8,5% sumy wynagrodzenia za pracę otrzymanego przez pracownika w ciągu roku kalendarzowego, za który przysługuje to wynagrodzenie, uwzględniając wynagrodzenie i inne świadczenia ze stosunku pracy przyjmowane do obliczenia ekwiwalentu pieniężnego za urlop wypoczynkowy, a także wynagrodzenie za urlop wypoczynkowy oraz wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy przysługujące pracownikowi, który podjął pracę w wyniku przywrócenia do pracy, stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej, z uwzględnieniem wyłączeń określonych w § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop, wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego.

11. Od Wykonawców żądać wyłącznie oświadczeń i dokumentów o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, w związku z przepisami rozporządzenia Ministra Rozwoju w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia.
12. Przestrzegać obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości przeznaczonych do oddania w najem lub dzierżawę, stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pani Starosty zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Do wniosków zawartych w wystąpieniu służy prawo złożenia zastrzeżeń na podstawie art. 9 ust. 3 i ust. 4 przedmiotowej ustawy do tutejszego Kolegium, za pośrednictwem Prezesa Izby, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego.

Do wiadomości:

Rada Powiatu w Ostrowcu Świętokrzyskim

**Zbigniew
Rękas**

Elektronicznie podpisany
przez Zbigniew Rękas
Data: 2020.08.11 14:35:37
+02'00'

Z poważaniem
Zbigniew Rękas
Zastępca Prezesa