



Kielce, dnia 3 lutego 2021 r.

WK.60.33.2020

Pan Grzegorz Piec
Starosta Konecki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych¹, przeprowadziła w Starostwie Powiatowym w Końskich, w okresie od dnia 26 października do dnia 15 grudnia 2020 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Koneckiego za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 15 grudnia 2020 r.

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

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

- 1.** Stwierdzono przypadki niezachowania porządku systematycznego oraz nieprzestrzegania zasad funkcjonowania kont Starostwa przy księgowaniu nw. operacji gospodarczych:
 - a)** przychody z tytułu czynszu najmu/dzierżawy ujmowano na stronie Ma konta 760 „Pozostałe przychody operacyjne”, zamiast konta 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”,
 - b)** na koncie 810 „Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środki z budżetu na inwestycje” ujęto przekazane w 2019 r. środki zaklasyfikowane do § 2300 „Wpłaty jednostek na państwowy fundusz celowy”, które winny być zaliczone do kosztów i ujęte na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”,
 - c)** koszty dotyczące zakupu wartości niematerialnych i prawnych na kwotę ogółem 23.889,06 zł (system do zarządzania i analizy wykorzystania sprzętu komputerowego i oprogramowania) ujęto w ewidencji księgowej Starostwa na stronie Wn konta 080 „Środki trwałe w budowie (inwestycje)” w korespondencji ze stroną Ma konta 201 „Rozrachunki z odbiorcami i dostawcami”, co w konsekwencji spowodowało ujęcie operacji zwiększenia wartości niematerialnych i prawnych zapisem: Wn 020 „Wartości niematerialne i prawne” i Ma 080, pomimo iż te składniki aktywów nie wpisują się w definicję środków trwałych w budowie określonej w art. 3 ust. 1 pkt 16 ustawy o rachunkowości.
Powyższe narusza art. 4 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² oraz zasady funkcjonowania ww. kont określone w załączniku nr 3 do

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 2317, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

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

rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³, jak również w zakresie pkt a) i b) zasady funkcjonowania kont zawarte obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości.

2. Do konta 141 „Środki pieniężne w drodze”, które na dzień 31.12.2019 r. wykazuje saldo w kwocie 5.248,50 zł, nie prowadzono ewidencji szczegółowej w sposób zapewniający możliwość sporządzenia sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki, co narusza § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ w związku § 3 ust. 1 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do ww. rozporządzenia oraz art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości.
3. W zakresie terminowości ujmowania zdarzeń w księgach rachunkowych Starostwa ustalono, iż w 2019 r. część operacji dotyczących zwiększenia wartości środków trwałych w kwocie ogółem 94.062,71 zł z tytułu zakończenia inwestycji i przyjęcia środka trwałego do używania nie została ujęta we właściwych okresach sprawozdawczych, na skutek nieterminowego sporządzenia przez pracowników merytorycznie odpowiedzialnych dowodów OT. Opóźnienia w przekazywaniu dokumentów do Wydziału Budżetu i Finansów wyniosły od 1 do 2 miesięcy. Nieprawidłowość polegająca na niewprowadzeniu do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego, każdego zdarzenia, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym (miesiącu) narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

II. W zakresie wydatków budżetowych:

1. W 2019 r. pięciu pracowników z próby objętej kontrolą otrzymywało dodatki specjalne przyznane przez ówczesnego Starostę bez uzasadnienia wskazującego okresowe zwiększenie obowiązków służbowych lub powierzenie dodatkowych zadań. Ponadto dla objętych kontrolą pracowników również w 2018 roku wypłacano dodatki specjalne. Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵ pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny. Przyznanie dodatków specjalnych ww. pracowników na okres roku i stosowanie tego samego mechanizmu w następnych latach zaprzecza istocie dodatku specjalnego. W analizowanych przypadkach dodatek miał ciągły charakter. Stosowano praktykę polegającą na automatycznym przedłużaniu dodatku specjalnego na kolejne następujące po sobie okresy. Przyznawanie dodatku na czas określony nieprzerwanie w ww. okresie nie miało charakteru tymczasowego i zaprzecza istocie tego dodatku. Dodatek specjalny nie powinien być stałym elementem wynagrodzenia, związanym ze stałym zwiększeniem obowiązków lub zadań pracownika, a powinien pojawiać się wówczas, gdy zwiększenie obowiązków lub powierzenie dodatkowych zadań ma charakter okresowy. Dodatek specjalny to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi, lub z tytułu

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

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 1282, dalej ustawa o pracownikach samorządowych

okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze nieposiadającym cech stałości. Jeżeli pracownik stale wykonuje określone czynności, które równocześnie są czynnościami dodatkowymi i wymagają zwiększonego nakładu pracy, to wynagrodzenie z tego tytułu powinno być uwzględnione w poziomie jego wynagrodzenia zasadniczego (w przypadku osób na stanowiskach kierowniczych – także w formie dodatku funkcyjnego). Dodatek specjalny natomiast powinien mieć charakter fakultatywny, a okoliczności jego przyznania bezwzględnie charakter „okresowości”, co dotyczy zarówno zwiększenia obowiązków służbowych, jak i powierzenia dodatkowych zadań, na co wprost wskazuje ustawodawca.

2. W zakresie udzielania w 2019 r. dotacji podmiotowej dla placówki niepublicznej Liceum Ogólnokształcącego dla Dorosłych PERFECT działającego w trybie zaocznym ustalono iż:
 - a) do wyliczenia kwoty dotacji na dany miesiąc 2019 r. przyjmowano inną liczbę uczniów, niż wskazana przez podmiot dotowany w składanych do 10 danego miesiąca informacjach o planowanej liczbie uczniów, co narusza § 2 uchwały Nr XLI/7/2018 Rady Powiatu z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystania dotacji udzielanych szkołom i placówkom oświatowym prowadzonym przez podmioty niepubliczne na terenie Powiatu Koneckiego,
 - b) transzę dotacji za sierpień 2019 r. przekazano na 91 uczniów, pomimo iż liczba uczniów spełniająca warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych w czerwcu, stanowiąca podstawę ustalenia wysokości dotacji na lipiec i sierpień wynosiła 92. Zaniżono kwotę dotacji (korekty zmniejszającej kwotę dotacji za sierpień dokonano we wrześniu), co narusza art. 26 ust. 4, w związku z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych⁶.

III. W zakresie rozliczeń Powiatu z jego jednostkami organizacyjnymi

Sprawozdanie finansowe instytucji kultury – Zabytkowego Zakładu Hutniczego w Maleńcu za 2019 rok zostało zatwierdzone uchwałą Nr XV/24/2020 z dnia 30 czerwca 2020 r. przez Radę Powiatu, zamiast Zarząd Powiatu, stosownie do art. 29 ust. 5 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁷.

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 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.

Obowiązki w zakresie prowadzenia rachunkowości oraz nadzorowania prac z tego zakresu spoczywały na Skarbniku Powiatu. Prawa i obowiązki głównego księgowego (skarbnika) określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 2029, dalej ustawa o finansowaniu zadań oświatowych

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 194 ze zm., dalej ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej

Organem wykonawczym Powiatu jest Zarząd Powiatu, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Powiatu, wykonywania budżetu i gospodarowania mieniem, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową powiatu (art. 32 ust. 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Starosta, jako przewodniczący Zarządu, wykonuje zadania przy pomocy Starostwa Powiatowego, którego jest kierownikiem (art. 33, art. 34 ust. 1 i art. 35 ustawy). Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Starostwa, 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 Starostwa ujmować rzetelnie operacje gospodarcze zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2 i art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. oraz w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, a w szczególności:
 - a) operacje przekazania środków finansowych na fundusze celowe zaliczać do pozostałych kosztów operacyjnych i ujmować na koncie 761 „Pozostałe koszty operacyjne”,
 - b) należności z tytułu czynszu najmu/dzierżawy ujmować na koncie 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych”,
 - c) zakup wartości niematerialnych i prawnych ujmować bezpośrednio na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne”.
2. Do konta 141 „Środki pieniężne w drodze” prowadzić ewidencję szczegółową w sposób zapewniający prawidłowe sporządzenie sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych – w zakresie dochodów wykonanych, stosownie do art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o rachunkowości, w związku z § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
3. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego wprowadzać w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
4. Zapewnić bieżące przekazywanie do Wydziału Budżetu i Finansów dowodów OT dotyczących przyjęcia środków trwałych celem umożliwienia ujmowania zdarzeń w miesiącu, w którym wystąpiły.

5. Dodatki specjalne dla pracowników samorządowych przyznawać z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, mając na uwadze konieczność wskazania dodatkowych zadań i zwiększonych obowiązków (w stosunku do obowiązujących zakresów czynności), a także wykazanie okresowego charakteru przyznania dodatku.
6. Do ustalenia kwoty dotacji podmiotowej dla niepublicznych placówek oświatowych na dany miesiąc przyjmować liczbę uczniów wskazaną przez podmiot dotowany w składanych do 10 danego miesiąca informacjach o planowanej liczbie uczniów, stosownie do § 2 uchwały Nr XLI/7/2018 Rady Powiatu z dnia 28 lutego 2018 r.
7. Dotacji podmiotowych za lipiec i sierpień dla niepublicznych placówek oświatowych działających w trybie zaocznym, w których nie jest realizowany obowiązek szkolny lub obowiązek nauki, udzielać na każdego ucznia, który w czerwcu spełniał warunek uczestniczenia w co najmniej 50% obowiązkowych zajęć edukacyjnych, stosownie do art. 26 ust. 4, w związku z art. 26 ust. 2 ustawy o finansowaniu zadań oświatowych.
8. Zapewnić zatwierdzanie sprawozdania finansowego samorządowej instytucji kultury – Zabytkowego Zakładu Hutniczego w Maleńcu za każdy rok obrotowy przez Zarząd Powiatu, stosownie do art. 29 ust. 5 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, w związku z art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych oczekuje od Pana 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.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Zbigniew Rękas

Do wiadomości:

Rada Powiatu w Końskich

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 920 ze zm.