



WK.60.13.2020

Kielce, dnia 8 września 2020 r.

Pan Zbigniew Kierkowski
Starosta Powiatu Pińczowskiego

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 Pińczowie, w okresie od 6 maja do 19 czerwca 2020 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Pińczowskiego za 2019 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 10 lipca 2020 r.

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

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. W pkt 22 ppkt 3 Załącznika Nr 1 do zarządzenia Starosty Nr 7.2018 z dnia 12.02.2018 r. w sprawie scentralizowanych rozliczeń podatku od towarów i usług Powiatu Pińczowskiego (stanowiącego element polityki rachunkowości) określono, że rozliczenia z jednostkami podlegającymi centralizacji będą prowadzone w jednostce Starostwo przy zastosowaniu następujących kont:
 - 225-X „Rozliczenie podatku Vat należnego z jednostkami podlegającymi centralizacji VAT”,
 - 225-X „Rozliczenie podatku Vat naliczonego z jednostkami podlegającymi centralizacji VAT”,
 - 255-X „Rozliczenie podatku z Urzędem Skarbowym”,Faktycznie w 2019 roku ewidencja księgowa w zakresie VAT prowadzona była w ramach ewidencji księgowej budżetu w dzienniku częściowym Nr 1 „VAT-7 Powiat”, na kontach ksiąg pomocniczych do konta 224 „Rozrachunki budżetu”, które służy do rozrachunków z tytułu podatku VAT z jednostkami organizacyjnymi Powiatu objętymi centralizacją VAT. Nieprawidłowość narusza art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) w związku z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości².
2. W jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S za 2019 r. w kolumnie 8 „Dochody otrzymane” w podziale budżetowej 756/75621/0010 „Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych” wykazano udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 6.447.442,00 zł pomimo, że w 2019 roku na rachunek bankowy budżetu wpłynęły udziały w podatku w kwocie ogółem 6.600.911,00 zł. Różnica pomiędzy kwotą wykazaną w sprawozdaniu Rb-27S a kwotą faktycznie otrzymaną wynika z faktu, iż do dochodów

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

² Dz. U. z 2019 r. poz. 315 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

otrzymanych w 2019 roku nie zaliczono udziałów, które wpłynęły na rachunek bankowy w styczniu 2019 r. a dotyczyły 2018 r. Powyższe narusza § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 roku w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ oraz § 3 ust. 4 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.

II. W zakresie budżetu jednostki samorządu terytorialnego:

1. W załączniku nr 1 do uchwały Rady Powiatu Nr XIII/78/2019 z dnia 17.12.2019 r. (ze zmianami) w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Powiatu Pińczowskiego na lata 2020-2034 w kol. 5.1.1 *łączna kwota przypadających na dany rok kwot ustawowych wyłączeń z limitu spłaty zobowiązań* oraz w kolumnie 5.1.1.1 *kwota przypadających na dany rok kwot wyłączeń określonych w art. 243 ust. 3 ustawy w latach 2020 - 2032* wykazano wyłączenia w nieprawidłowej kwocie 62.900,00 zł, natomiast w roku 2033 w nieprawidłowej kwocie 63.400,00 zł, w związku z zaniechaniem realizacji dwóch zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Powyższe narusza art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁴ w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego⁵.
2. Zawarte w dniach 27.08.2018 r., 28.06.2019 r. i 26.09.2019 r. umowy, powodujące powstanie zobowiązań pieniężnych nie zostały przedłożone do kontrasygnaty Skarbnikowi Powiatu, co narusza art. 48 ust. 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym⁶.
3. Uchwałą nr III/12/2018 Rady Powiatu z dnia 20.12.2018 r. ustalono diety dla radnych i dla pełniących nieodpłatnie funkcje członków Zarządu w wysokościach niezgodnych z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu⁷, zgodnie z którym w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców maksymalna dieta radnego nie może przekraczać 70% maksymalnej diety określonej w art. 21 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym. W 2019 roku kwota bazowa dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe została określona w art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. a) ustawy budżetowej na rok 2019 w kwocie 1.789,42 zł i związku z tym maksymalna wysokość diety radnego w powiatach poniżej 60 tys. mieszkańców wynosiła 1.878,89 zł ($1.789,42 \text{ zł} \times 1,5 = 2.684,13 \text{ zł} \times 70\% = 1.878,89 \text{ zł}$). Ustalone ww. uchwałą diety w formie ryczałtu miesięcznego, które zostały zróżnicowane w zależności od pełnionych funkcji w Radzie Powiatu wynosiły: dla Przewodniczącego Rady Powiatu - 99% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, dla Wiceprzewodniczących Rady Powiatu - 73% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, dla Radnych oraz członków komisji – 57% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, dla Przewodniczących komisji – 73% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej, dla Członków Zarządu – 77% półtorakrotności kwoty bazowej określonej w ustawie budżetowej.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1393 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 92

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 511, dalej ustawa o samorządzie powiatowym

⁷ Dz.U. Nr 61, poz. 709, dalej rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu

Obliczona na podstawie ww. uchwały dieta wynosi: dla Przewodniczącego Rady Powiatu 2.657,28 zł, Wiceprzewodniczących Rady 1.959,41 zł, Radnych oraz członków komisji 1.529,95 zł, Przewodniczących komisji 1.959,41 zł, Członków Zarządu 2.066,78 zł.

Ustalono, że naliczenia i wypłaty diet dokonywano nie w wysokościach wynikających z ww. uchwały nr III/12/2018 z dnia 20.12.2018 r., a w wysokościach zgodnych z § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu w powiatach poniżej 60 tyś. mieszkańców, tj. dla Przewodniczącego Rady Powiatu – 99% (1.860,10 zł), dla Wiceprzewodniczących Rady Powiatu – 73% (1.371,58 zł), dla Radnych oraz członków komisji – 57% (1.070,96), dla Przewodniczących komisji – 73% (1.371,58 zł), dla Członków Zarządu – 77% (1.446,74 zł)

Nieprawidłowość narusza art. 21 ust. 4, ust. 5 i ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu.

4. Stwierdzono przypadki, że w 2019 r. zaangażowanie wydatków budżetowych, czyli wartość umów, ujmowano na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych” pod datami zapłaty, zamiast na bieżąco w okresie sprawozdawczym, w którym umowy zostały zawarte. Nieprawidłowość narusza art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz zasady funkcjonowania ww. konta określone w załączniku nr 3 do 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 Polskiej⁸.
5. W dniu 3.12.2019 r. Powiat reprezentowany przez Starostę i Wicestarostę przy kontrasygnacie Skarbnika zawarł umowę dotyczącą pełnienia obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego za wynagrodzeniem brutto 2.048,00 zł. Na dzień zawarcia umowy w podziale 921/92120/4170 plan finansowy wynosił 0,00 zł oraz zobowiązania z wcześniej zawartych umów wynosiły 0,00 zł, co wskazuje że dokonano zaciągnięcia zobowiązania ponad kwotę określoną w planie finansowym na 2019 r. o kwotę 2.048,00 zł. Nieprawidłowość narusza art. 46 ust. 1 oraz art. 261 ustawy o finansach publicznych.
6. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na zakup usługi pn. „Udzielenie i obsługa długoterminowego kredytu bankowego w wysokości 2.700.000 zł z przeznaczeniem na pokrycie planowanego deficytu oraz spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów” przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego o wartości przekraczającej wyrażoną w złotych równowartość kwoty, o której mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁹ i mniejszej od kwot określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 tej ustawy stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości:
 - a) od wykonawców biorących udział w postępowaniu Zamawiający żądał wniesienia wadium wyłącznie w formie pieniężnej, co narusza art. 45 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych,
 - b) nie zamieszczono na stronie internetowej informacji dotyczących kwoty, jaką zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie, ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach, czym naruszono art. 86 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm., dalej ustawa Prawo zamówień publicznych

7. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. „Wykonanie kompleksowej dostawy gazu ziemnego wysokometanowego typu E na potrzeby Powiatu Pińczowskiego i jego jednostek organizacyjnych” Wykonawcy, którego oferta została wybrana, jako najkorzystniejsza Zamawiający dokonał zwrotu wadium po upływie 49 dni od dnia zawarcia umowy, czym naruszono art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którym wykonawcy, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, zamawiający zwraca wadium niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano.

III. W zakresie gospodarki mieniem:

W zakresie wpływów z opłaty z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności ustalono następujące nieprawidłowości:

- a) użytkownikowi wieczystemu o nr konta 811 ustalono jednorazową opłatę za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w nieprawidłowej wysokości, ponieważ do jej wyliczenia uwzględniono okres 19 lat, zamiast 20 lat obowiązywania opłaty, czym naruszono art. 7 ust. 2, 6 i 7 i art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów¹⁰.
- b) użytkowników wieczystych, którym wydano zaświadczenia w 2019 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności i którzy wnieśli opłaty z tytułu użytkowania wieczystego za 2019 rok przed wydaniem zaświadczenia nie zawiadomiono o zaliczeniu dokonanej opłaty za użytkowanie wieczyste na poczet opłaty jednorazowej za przekształcenie. W wyniku powyższego łączna kwota 1.301,78 zł wpłacona tytułem użytkowania wieczystego nie została zaliczona na poczet opłaty jednorazowej z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Starosta nie dokonał zwrotu nadpłaconych kwot użytkownikom wieczystym. Nieprawidłowość narusza art. 8a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów. Opłaty te zostały zaklasyfikowane do § 0550 „Wpływy z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości”, zamiast do § 0760 „Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności”, co narusza postanowienia Załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹¹.

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

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 695 ze zm., dalej ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów

¹¹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

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.

Organem wykonawczym Powiatu Pińczowskiego 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 gminy (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. Dostosować dokumentację przyjętych zasad rachunkowości w zakresie rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług w ramach centralizacji do obowiązujących przepisów prawa, jak również potrzeb jednostki, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
2. W sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych w kolumnie „Dochody otrzymane” w zakresie dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wykazywać kwoty udziałów, które wpłynęły na rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego w okresie sprawozdawczym; stosownie do § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz stosownie do § 3 ust. 4 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 36 do tego rozporządzenia.
3. Kwoty przypadających na dany rok kwot wyłączeń określonych w art. 243 ust. 3 ustawy wykazywać za poszczególne lata w kolumnach 5.1.1 oraz 5.1.1.1 załącznika nr 1 do WPF w kwotach wynikających z zaciągniętych umów do realizowanych przedsięwzięć celem zachowania realistyczności WPF, stosownie do art. 226 ust. 1 pkt 5 ustawy o finansach publicznych w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 10 stycznia 2013 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego.
4. Umowy skutkujące powstaniem zobowiązań finansowych przedkładać do kontrasygnaty Skarbnikowi lub osobie przez niego upoważnionej, stosownie do art. 48 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym.

5. Podjąć działania mające na celu wyeliminowanie z obrotu prawnego postanowień określających wyższe niż maksymalne wysokości diet przysługujących radnym w treści uchwały w sprawie ustalenia wysokości i zasad wypłacania zryczałtowanej miesięcznej diety dla radnych oraz dla pełniących nieodpłatnie funkcje członków Zarządu, stosownie do art. 21 ust. 5a ustawy o samorządzie powiatowym i § 3 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lipca 2000 roku w sprawie maksymalnej wysokości diet przysługujących radnemu powiatu.
6. W księgach rachunkowych na bieżąco ujmować zaangażowanie wydatków na koncie 998 „Zaangażowanie wydatków budżetowych roku bieżącego”, tj. przed dokonaniem wydatku pod faktyczną datą powstania zaangażowania, stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy o finansach publicznych i zasad funkcjonowania tego konta określonych w załączniku Nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 roku.
7. Zobowiązania pieniężne zaciągać do wysokości kwot wydatków określonych uchwałą budżetową oraz w zatwierdzonym planie finansowym, stosownie do art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.
8. Nie ograniczać wykonawcom biorącym udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego możliwości wniesienia wadium w innej formie niż pieniężna, stosownie do art. 45 ust. 6 ustawy Prawo zamówień publicznych.
9. Niezwłocznie po otwarciu ofert zamieszczać na stronie internetowej informacje dotycząc kwoty, jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, firm oraz adresów wykonawców, którzy złożyli oferty w terminie, ceny, terminu wykonania zamówienia, okresu gwarancji i warunków płatności zawartych w ofertach stosownie do art. 86 ust. 5 ustawy Prawo zamówień publicznych.
10. Wykonawcy, którego oferta została wybrana, jako najkorzystniejsza zwrotu wadium dokonywać niezwłocznie po zawarciu umowy w sprawie zamówienia publicznego oraz wniesieniu zabezpieczenia należytego wykonania umowy, jeżeli jego wniesienia żądano, stosownie do art. 46 ust. 1a ustawy Prawo zamówień publicznych.
11. Opłaty jednorazowe ustalać zgodnie z art. 7 i art. 9 ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
12. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wniesione przed wydaniem zaświadczenia o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności zaliczać na poczet opłaty lub opłaty jednorazowej za przekształcenie, stosownie do art. 8a ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności tych gruntów.
13. Wystąpić do Wojewody o zwrot nadpłaconych kwot za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności oraz dokonać zwrotu nadpłaconych kwot użytkownikom wieczystym.
14. Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, które należy zaliczyć na poczet opłaty z tytułu przekształcenia klasyfikować do § 0760 „Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności”, stosownie do postanowienia Załącznika Nr 3 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy 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.

Zbigniew Rękas

Elektronicznie podpisany przez
Zbigniew Rękas
Data: 2020.09.08 14:52:44 +02'00'

Zastępca Prezesa

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Zbigniew Rękas

Do wiadomości:

Rada Powiatu Pińczowskiego

