



Kielce, dnia 15 lipca 2021 r.

WK.60.10.2021

Pan
Dariusz Czechowski
Starosta Włoszczowski

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 we Włoszczowie, w okresie od 15 marca 2021 roku do 29 kwietnia 2021 roku, kompleksową kontrolę gospodarki finansowej **Powiatu Włoszczowskiego**. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 31 maja 2021 roku.

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:

1. W zakresie ewidencji środków na rachunkach bankowych budżetu ustalono, że w 2020 roku wystąpiły przypadki ujmowania zwrotów niewykorzystanych środków przez jednostki budżetowe na stronie Ma konta 133 *Rachunek budżetu*, w korespondencji ze stroną Wn konta 223 *Rozliczenie wydatków budżetowych* zapisem ujemnym (storno czerwone), pomimo że nie były to zapisy korygujące do błędnych zapisów. Nieprawidłowość narusza art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości² oraz zasady funkcjonowania ww. kont określone w załączniku nr 2 do zarządzenia Starosty nr 137/19 z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości w Starostwie Powiatowym we Włoszczowie oraz w załączniku Nr 2 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 Polskiej³.
2. W zakresie stosowania w 2020 roku klasyfikacji budżetowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - a) wydatki z tytułu diety radnego powiatowego pełniącego nieodpłatnie funkcję Członka Zarządu Powiatu Włoszczowskiego sklasyfikowano do rozdziału 75020 *Starostwa powiatowe*, zamiast do rozdziału 75019 *Rady powiatów*,

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

² Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

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

- b) wydatki w wysokości 64.020,00 zł dotyczące udzielonej dla Fundacji „Młodzi Ludziom” dotacji celowej zaklasyfikowano do paragrafu 2810 *Dotacja celowa z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji fundacjom*, zamiast do paragrafu 2360 *Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego*, udzielone w trybie art. 221 ustawy, na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego.
- Powyższe narusza zasady klasyfikacji rozdziałów i paragrafów wydatków określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁴.
3. W latach 2019-2021 Starosta przyznał Wicestaroscie, etatowemu Członkowi Zarządu oraz Skarbnikowi dodatek specjalny na czas określony z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych w związku z realizacją powtarzających się zadań. Dodatek ten był naliczany i wypłacany co miesiąc, natomiast jest to świadczenie, które może być przewidziane jedynie za wykonanie dodatkowych zadań, poza bieżącymi zadaniami służbowymi, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych. Jest to zatem świadczenie o charakterze jednorazowym lub też krótkookresowym, nieposiadającym cech stałości. Jeżeli pracownik stale wykonuje określone czynności, to wynagrodzenie z tego tytułu powinno być uwzględnione w poziomie jego wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek specjalny 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. Ciągły charakter tego świadczenia przesądza, że ww. dodatek został przyznany z naruszeniem art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵ i w konsekwencji stał się w okresie objętym kontrolą stałym składnikiem wynagrodzenia.
4. Pracownikowi Starostwa, nagrodę jubileuszową z tytułu 25-lecia pracy zawodowej, która przypadała w dniu 10.01.2018 r., wypłacono w dniu 15.05.2020 r. Powodem zaistniałej sytuacji było wprowadzenie do programu kadrowo-płacowego błędnych. Nieprawidłowość narusza § 8 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶.
5. Starostwo Powiatowe przesłało informację miesięczną INF-1 o zatrudnieniu, kształceniu lub o działalności na rzecz osób niepełnosprawnych za miesiąc lipiec 2020 r. do Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych w dniu 26 sierpnia 2020 r., co narusza art. 21 ust. 2f ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych⁷.
6. Stwierdzono przypadki braku daty wpływu do Starostwa Powiatowego na rachunkach od wykonawców z tytułu zrealizowanych zadań wynikających z zawartych z nimi umów zleceń, co narusza § 42 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych aktów rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

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

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 936 ze zm., dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 573, dalej ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych

w sprawie organizacji i zakresu działań archiwów zakładowych⁸, w związku z zapisami rozdziału VII *Tabela obiegu dowodów księgowych i innych dokumentów związanych z działalnością administracyjno – finansową* zarządzenia nr 88/16 Starosty z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym we Włoszczowie.

7. Plany audytu wewnętrznego nie zawierały informacji na temat budżetu czasu komórki audytu wewnętrznego w 2019 roku i w 2020 roku wyrażonego w osobodniach, w szczególności na temat czasu planowanego na realizację poszczególnych zadań zapewniających i czynności doradczych. Ponadto Plan audytu na 2019 rok został podpisany tylko przez Audytora wewnętrznego, natomiast nie został zatwierdzony przez Starostę. Powyższe narusza § 9 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu⁹.
8. W okresie 2019 i 2020 roku Starosta, na podstawie art. 274 ust. 3, art. 275, art. 283 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i § 4 rozporządzenia w sprawie audytu oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu upoważnił Audytorów wewnętrznych – usługodawców (zatrudnionych na podstawie umów zlecenia) oraz Audytora wewnętrznego zatrudnionego w Starostwie (na podstawie umów o pracę) do przeprowadzenia audytu wewnętrznego – na podstawie rocznych planów audytu wewnętrznego – w następujących jednostkach organizacyjnych Powiatu Włoszczowskiego:
 - a) w Zespole Opieki Zdrowotnej we Włoszczowie w zakresie realizacji zadania audytowego „Analiza zatrudnienia, wynagradzania i premiowania (nagradzania)” w okresie od 01.01.2018 r. do 31.01.2019 r. na podstawie upoważnienia Nr Or.1720.1.2019.I z dnia 15.02.2019 r. dla Audytora wewnętrznego zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia z dnia 03.01.2019 r.
Audytor wewnętrzny z przeprowadzonego audytu w ZOZ nie sporządził sprawozdania z zadania zapewniającego, które winno być przekazane audytowanemu i kierownikowi jednostki, co narusza § 18 ust. 1 i § 19 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.
 - b) w Domu Pomocy Społecznej we Włoszczowie w zakresie realizacji zadania audytowego „Ocena realizacji zadań wykonywanych przez DPS we Włoszczowie” na podstawie upoważnienia Nr Or.1720.4.2019.I z dnia 09.07.2019 r. dla Audytora wewnętrznego (zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia Nr 6/Or/19 z dnia 01.07.2019 r.).
Audytor wewnętrzny z przeprowadzonego audytu w DPS sporządził w październiku 2019 r. sprawozdanie z audytu wewnętrznego Nr 1/2019, w którym zawarł 14 zaleceń (rekomendacji) dla jednostki. W przedmiotowym sprawozdaniu z zadania zapewniającego Audytor nie zawarł daty rozpoczęcia zadania oraz daty sporządzenia sprawozdania, co narusza § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie audytu oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.
Pismem z dnia 07.11.2019 r. Dyrektor DPS we Włoszczowie poinformował Audytora i Starostę o sposobie i terminie realizacji zaleceń. W powyższym przypadku Audytor wewnętrzny – usługodawca nie monitorował realizacji zaleceń skierowanych do DPS oraz nie przeprowadził czynności sprawdzających po upływie terminów realizacji zaleceń, co narusza § 20 i § 21 powyższego rozporządzenia.

⁸ Dz. U. nr 14, poz. 67 ze zm., dalej rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 506, dalej rozporządzenie w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu

9. Audytor wewnętrzny sprawozdanie z wykonania planu audytu za 2019 rok w Starostwie Powiatowym we Włoszczowie złożył w dniu 7.08.2020 r., co narusza art. 283 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. W sprawozdaniach z wykonania planu audytu na 2019 rok i na 2020 rok nie zawarto informacji związanych z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w jednostce w roku poprzednim, w tym dotyczących przeprowadzenia oceny wewnętrznej i zewnętrznej audytu wewnętrznego, co narusza § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie audytu oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu.

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.

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 zapisów ujemnych dokonywać tylko w przypadku korekty błędnych zapisów, stosownie do art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy o rachunkowości, natomiast obroty na rachunku bankowym ujmować na koncie 133 *Rachunek budżetu*, zgodnie z ewidencją banku ujmując na stronie Wn tego konta wpływy środków pieniężnych. Dokonane przez jednostki budżetowe zwroty niewykorzystanych środków na realizację planu finansowego w ewidencji budżetu ujmować na stronie Wn konta 133, w korespondencji ze stroną Ma konta 223.
2. Prawidłowo stosować w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikację rozdziałów i paragrafów wydatków określoną w załącznikach nr 2 i 4 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych.
3. Dodatki specjalne przyznawać pracownikom z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych, stosownie do art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych.
4. Nagrody jubileuszowe dla pracowników samorządowych przyznawać w dniu upływu okresu uprawniającego do tej nagrody oraz wypłacać niezwłocznie po nabyciu przez pracownika prawa do tej nagrody, stosownie do § 8 ust. 1 i ust. 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

5. Terminowo przekazywać Zarządowi PFRON informacje miesięczne o zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, stosownie do art. 21 ust. 2f ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.
6. Zapewnić aby na wpływającej na nośniku papierowym dokumentacji umieszczać pieczęć, zawierającą między innymi datę wpływu, stosownie do przepisów § 42 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych, w związku postanowieniami rozdziału VII Tabela obiegu dowodów księgowych i innych dokumentów związanych z działalnością administracyjno – finansową do zarządzenia nr 88/16 Starosty z dnia 6 grudnia 2016 r. w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów księgowych w Starostwie Powiatowym we Włoszczowie.
7. Zapewnić w zakresie audytu wewnętrznego przestrzeganie przepisów rozporządzenia w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu, a w szczególności:
 - w planie audytu sporządzonym przez audytora wewnętrznego zawierać informacje określone w § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia,
 - plan audytu sporządzony przez audytora wewnętrznego przedkładać do podpisu kierownikowi jednostki, stosownie do § 9 ust. 2 ww. rozporządzenia,
 - w sprawozdaniu z wykonania planu audytu zawierać informacje określone w § 12 ust. 1 ww. rozporządzenia,
 - zobowiązać aby, audytor wewnętrzny sporządzał sprawozdanie z zadania zapewniającego, stosownie do § 18 ust. 1 ww. rozporządzenia, a ponadto żeby sprawozdanie to było przekazywane audytowanemu i Staroście zgodnie z § 19 ust. 1 ww. rozporządzenia,
 - przestrzegać, aby audytor wewnętrzny monitorował realizację zaleceń, zaś po upływie terminów realizacji zaleceń przeprowadzał czynności sprawdzające, stosownie do § 20 i § 21 ust. 1 rozporządzenia, natomiast wynik czynności sprawdzających audytor wewnętrzny winien przedstawić w notatce informacyjnej kierownikowi jednostki i audytowanemu, zgodnie z § 21 ust. 2 ww. rozporządzenia.

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.

Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Zbigniew Rękas

Do wiadomości:

Rada Powiatu Włoszczowskiego