



Kielce, dnia 20 października 2021 r.

WK.60.19.2021

Pan
Artur Berus
Starosta Skarżyski

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 Starostwie Powiatowym w Skarżysku - Kamiennej w okresie od 5 maja do 9 lipca 2021 roku kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Skarżyskiego. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 23 sierpnia 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:

I. W zakresie gospodarki mieniem Skarbu Państwa:

1. Starosta zaniechał sporządzenia i złożenia do właściwych organów podatkowych deklaracji na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2018-2019 od nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, które nie zostały rozdysponowane na rzecz innych podmiotów. Nieprawidłowość narusza art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² oraz art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym³, w związku z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁴.
2. Nie przeprowadzono w latach 2018-2019 czynności weryfikacyjnych w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste (w próbie kontrolnej nieruchomości oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków symbolem Tk – tereny kolejowe o łącznej powierzchni 119,9251 ha w 2018 r. oraz 141,5695 ha w 2019 r.), wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej – działania w tym zakresie podjęto dopiero w latach 2020-2021. Nieprawidłowość narusza art. 8 w związku z art. 3 ust. 2 i ust. 3, art. 5 ust. 2a i ust. 2b ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁵ oraz art. 11 ust. 1 i art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

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

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 ze zm., dalej ustawa o podatkach i opłatach lokalnych

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 888 ze zm., dalej ustawa o podatku leśnym

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1990 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1043 ze zm., dalej ustawa o transporcie kolejowym

3. W zakresie stosowania w latach 2018-2019 klasyfikacji budżetowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- a) dochody ze sprzedaży nieruchomości na rzecz dotychczasowych dzierżawców w 2018 r. w łącznej kwocie 14.634,00 zł zostały wykazane w § 0870 „Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych” zamiast w § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości”,
- b) należności stanowiące odszkodowanie z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości w 2019 r. ujęto w rozdziale 70005 w § 0750 „Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze”, zamiast w § 0970 „Wpływy z różnych dochodów”.

Nieprawidłowości naruszają zasady klasyfikacji paragrafów dochodów określonych w załączniku 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 zagranicznych⁶.

W związku z faktem, iż dochody ze sprzedaży nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa w 2019 r. zostały prawidłowo zaklasyfikowane w § 0770 „Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości” oraz należności z tytułu odszkodowania za bezumowne korzystanie z nieruchomości Skarbu Państwa w 2020 r. zostały prawidłowo zaklasyfikowane w § 0970 „Wpływy z różnych dochodów” nie sformułowano wniosków pokontrolnych.

4. Ewidencję nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa prowadzono na koncie księgi głównej 011-2 „Środki trwałe-Skarb Państwa” w podziale na konta szczegółowe według klasyfikacji środków trwałych (011-2-01 „Środki trwałe-Skarb Państwa-budynki i lokale”, 011-2-02 „Środki trwałe -Skarb Państwa-objekty inż. lądowej i wodnej” oraz 011-2-10 „Środki trwałe-Skarb Państwa-grunty”), co spowodowało, że w Bilansie Starostwa na dzień 31.12.2019 r. (sporządzonym w dniu 25.03.2020 r.) wykazano jako aktywa trwałe wartość nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, tj.:

- w pozycji A.II.1.1 „Grunty” w łącznej kwocie 13.640.588,68 zł wykazano wartość gruntów Skarbu Państwa na kwotę 2.617.935,96 zł (saldo Wn konta 011-2-10 na dzień 31.12.2019 r.),
- w pozycji A.II.1.2 „Budynki, lokale i objekty inżynierii lądowej i wodnej” w łącznej kwocie 7.672.275,30 zł wykazano wartość budynków, lokali stanowiących własność Skarbu Państwa na kwotę 152.129,84 zł (saldo Wn kont szczegółowych 011-2-01, 011-2-02 na dzień 31.12.2019 r.) pomniejszoną o umorzenie środków trwałych na kwotę 99.340,40 zł (saldo Ma kont szczegółowych 071-2-01, 071-2-02 na dzień 31.12.2019 r.).

Również w Bilansie Starostwa sporządzonym na dzień 31.12.2018 r. wykazano jako aktywa trwałe wartość nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa: w pozycji A.II.1.1 „Grunty” w łącznej kwocie 8.598.725,68 zł wykazano wartość gruntów Skarbu Państwa na kwotę 2.703.814,96 zł oraz w pozycji A.II.1.2 „Budynki, lokale i objekty inżynierii lądowej i wodnej” w łącznej kwocie 8.425.248,67 zł wykazano wartość budynków, lokali stanowiących własność Skarbu Państwa na kwotę 162.129,84 zł pomniejszoną o umorzenie środków trwałych na kwotę 99.321,16 zł. Analogiczna sytuacja dotyczy danych wykazanych w części Aktywa trwałe Bilansu Starostwa sporządzonego na dzień 31.12.2020 r.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1053 ze zm.

Nieprawidłowość narusza art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 15 oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 jak również art. 24 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷.

II. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. W księgach rachunkowych w m-cu styczniu 2021 roku – pod datą 18.01.2021 r. ujęto rozliczenia podatku VAT należnego za grudzień 2020 roku z sześcioma jednostkami organizacyjnymi oraz Starostwem na łączną kwotę 5.781,11 zł, zamiast ująć w okresie którego operacje dotyczą tj. w m-cu grudniu 2020 roku, czym naruszono art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
2. Pomimo wystąpienia różnic inwentaryzacyjnych pomiędzy stanem rzeczywistym ustalonym w wyniku przeprowadzonej drogą spisu z natury inwentaryzacji materiałów kwotę 40.161,00 zł, a stanem wykazanim w księgach rachunkowych w wysokości 33.927,15 zł, nie dokonano ujęcia ich w księgach rachunkowych, co narusza art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
3. W kolumnie 9 jednostkowego rocznego sprawozdania Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych za 2020 rok wykazano należności pozostałe do zapłaty ogółem w kwocie o 114,19 zł niższej niż wynikającej z ewidencji księgowej, co stanowi naruszenie § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸.
4. Zdarzenia gospodarcze, jakie wystąpiły w związku z pozyskaniem w 2016 roku materiałów pochodzących prac rozbiórkowych i wykonanym w 2018 roku remontem nawierzchni drogi powiatowej w ramach kompensaty za te materiały na kwotę 31 757,30 zł nie znalazły odzwierciedlenia w księgach rachunkowych Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku - Kamiennej, co narusza art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.
Przedstawiony inspektorom kontroli RIO sposób ujęcia materiałów pochodzących z rozbiórki w ewidencji pozabilansowej narusza również art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości jednostki obowiązane są stosować przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, rzetelnie i jasno przedstawiając sytuację majątkową i finansową oraz wynik finansowy.
Odpowiedzialność ponoszą Dyrektor oraz Główna księgowa Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku – Kamiennej.

III. W zakresie wydatków budżetowych:

1. Wykonanie w 2018 roku przez „Budromost - Starachowice” remontu nawierzchni drogi powiatowej Nr 0443T Bliżyn – Majdów w miejscowości Ubyszów na odcinku długości 200 mb na kwotę 31.795,50 zł brutto, nie zostało zaplanowane w budżecie Powiatu na ten rok, co oznacza, że zaciągnięto zobowiązanie wykraczając poza limit wydatków wynikający z planu wydatków, a tym samym naruszono art. 46 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.
Decyzja o wykonaniu ww. remontu nawierzchni drogi powiatowej została podjęta przez Zarząd Powiatu na posiedzeniu w dniu 08.08.2018 r. Zgodnie ze sporządzonym protokołem, podpisanym przez przedstawicieli ZDP i „Budromost-Starachowice” przekazanie terenu i placu budowy Wykonawcy nastąpiło w dniu 27.09.2018 r. Natomiast odbiór techniczny i przekazanie obiektu do eksploatacji po wykonanym remoncie miało miejsce w dniu 08.10.2018 r.
Ww. zadanie zostało rozliczone w ramach kompensaty za należności z tytułu zbycia odzyskanych w 2016 roku materiałów.

⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 217 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 ze zm. dalej rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej

Odpowiedzialność ponoszą były Zarząd Powiatu oraz Dyrektor Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku – Kamiennej.

2. Obowiązujący w Starostwie Powiatowym system motywacyjny, określający zasady nagradzania i wyróżniania pracowników Starostwa przewiduje wypłacanie pracownikom nagród pieniężnych z naruszeniem regulacji zawartych w art. 36 ust. 6 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁹ oraz art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁰.

Zarządzeniem nr 43/2019 z dnia 24.05.2019 r. Starosta wprowadził system motywacyjny, określający zasady nagradzania i wyróżniania pracowników Starostwa. Z ww. zarządzenia wynika, że nagroda może być przyznana pracownikowi za szczególne osiągnięcia w pracy, przejawianie inicjatywy w pracy, wykonywanie dodatkowych zadań, jak również z okazji Dnia Samorządu Terytorialnego oraz na koniec roku kalendarzowego – jako nagroda roczna.

Zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych pracownikowi, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Podobnie przepis art. 105 Kodeksu pracy stanowi, iż pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu, mogą być przyznawane nagrody i wyróżnienia.

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 oraz Głównym księgowym. Prawa i obowiązki Skarbnika/Głównego księgowego określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Powiatu Staszowskiego 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 i art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Starosta jako przewodniczący organu wykonawczego, organizuje 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.

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1282

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 ze zm.

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 przedstawionego wniosku pokontrolnego oraz podjęcie innych niezbędnych działań w celu niedopuszczenia do powstania podobnych nieprawidłowości w dalszej działalności.

1. Sporządzać deklaracje na podatek od nieruchomości oraz podatek leśny od nieruchomości Skarbu Państwa nie oddanych na rzecz innych podmiotów na podstawie art. 3 ust. 1 i art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz na podstawie art. 2 ust. 1 i art. 6 ust. 5 ustawy o podatku rolnym. Deklaracje na podatek od nieruchomości oraz podatek leśny sporządzać na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne¹¹.
2. Sporządzić i przesłać do właściwych organów podatkowych według miejsca położenia nieruchomości deklaracje Skarbu Państwa na podatek od nieruchomości oraz na podatek leśny za lata 2018-2019 oraz dokonać weryfikacji zasadności sporządzenia deklaracji na podatek od nieruchomości oraz podatek leśny za lata nie objęte kontrolą z uwzględnieniem okresu przedawnienia.
3. Podejmować dalsze skuteczne działania w celu weryfikacji gruntów Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, pod kątem ewentualnego zaliczenia tych gruntów do infrastruktury nieczynnej lub prywatnej, mając na uwadze art. 8 w związku z art. 3 ust. 2 i ust. 3, art. 5 ust. 2a i ust. 2b ustawy o transporcie kolejowym oraz art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Poinformować Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach o wynikach, w tym finansowych, podjętych działań.
4. W księgach rachunkowych Starostwa na koncie 011 „Środki trwałe”, w ewidencji środków trwałych nie ujmować nieruchomości Skarbu Państwa, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 12 i pkt 15 i art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz zasadami funkcjonowania konta 011 określonymi w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. Dokonać wyksięgowania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa i nie ujmować ich w aktywach trwałych bilansu Starostwa Powiatowego.
5. Do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca) wprowadzać, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym, zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Rozliczenia dotyczące podatku od towarów i usług (VAT) ujmować w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego, którego dotyczą.
6. Dokonywać powiązania wyników inwentaryzacji poszczególnych składników aktywów i pasywów, w tym materiałów z zapisami ksiąg rachunkowych oraz wyjaśniać i rozliczać ewentualne różnice między stanem rzeczywistym a stanem wykazany w księgach rachunkowych tego roku obrotowego, na który przypadał termin inwentaryzacji, stosownie do art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 2052 ze zm.

7. Jednostkowe sprawozdania budżetowe sporządzać rzetelnie, na podstawie ksiąg rachunkowych, zawierając w nich wszystkie wymagane informacje za dany okres sprawozdawczy, zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
8. Zobowiązać Dyrektora oraz Główną księgową Zarządu Dróg Powiatowych w Skarżysku – Kamiennej do prowadzenia ksiąg rachunkowych rzetelnie, aby dokonane w nich zapisy odzwierciedlały stan rzeczywisty, stosownie do art. 24 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz zaciągania zobowiązań do wysokości wynikających z planu wydatków, zgodnie z art. 46 ust. 1 i art. 261 ustawy o finansach publicznych.
9. Pracownikom Starostwa wypłacać nagrody pieniężne, inne niż nagroda jubileuszowa na zasadach określonych w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz w art. 105 Kodeksu pracy oraz dokonać stosownych zmian w tym zakresie w procedurach dotyczących zasad nagradzania i wyróżniania pracowników.

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 Skarżyskiego