



Kielce, dnia 26 lipca 2023 roku

WK.60.12.2023

Pan Marcin Marzec
Burmistrz Miasta Sandomierza

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 Urzędzie Miejskim w Sandomierzu w okresie od dnia 15 marca do dnia 28 kwietnia 2023 r. kompleksową kontrolę gospodarki finansowej **Gminy Sandomierz** za 2022 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 29 maja 2023 r.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia, które powstały na skutek nieprzestrzegania obowiązujących przepisów prawa przez osoby odpowiedzialne za gospodarkę finansową Gminy Sandomierz.

Kontrola wykazała, że wnioski pokontrolne nr 1, 6, 12 lit. c) sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym WK.60.14.2019 z dnia 16.09.2019 r. na podstawie wyników poprzedniej kontroli kompleksowej przeprowadzonej w 2019 r. nie zostały wykonane. W dalszym ciągu występują nieprawidłowości w zakresie dotyczącym: kompletnego opracowania obowiązującej polityki rachunkowości jednostki, niesporządzania zestawień obrotów i sald kont księgi głównej budżetu i jednostki za poszczególne okresy sprawozdawcze, wykazywania danych w sprawozdaniu jednostkowym Urzędu Rb-27ZZ.

Wykazane nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły w szczególności:

I. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. W obowiązujących w 2022 r. zasadach (polityce) rachunkowości, przyjętych zarządzeniem Nr 1/2020/SK Burmistrza Miasta Sandomierza z dnia 2 stycznia 2020 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Burmistrza Nr 262/2022/SK z dnia 6 grudnia 2022 r. nie określono wszystkich prowadzonych w 2022 r. ksiąg rachunkowych, tj. dzienników częściowych oraz w planie kont budżetu nie ujęto i nie określono zasad funkcjonowania konta 139 pomimo dokonywania w 2022 r. zapisów na tym koncie w związku z utworzeniem lokat terminowych. Nieprawidłowość narusza art. 10 ust. 1 pkt 3 lit. a) – b) oraz ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości², w związku z § 20 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 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

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1668, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

- jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³.
2. Nie sporządzano zestawień obrotów i sald kont księgi głównej budżetu i jednostki (Urzędu) za poszczególne okresy sprawozdawcze (miesiące) 2022 r., co narusza art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
 3. Zdarzenia dotyczące zmian w stanie środków trwałych (konto 011) na kwotę ogółem 1.517.492,96 zł nie zostały ujęte we właściwych okresach sprawozdawczych na skutek nieterminowego przekazywania przez pracowników merytorycznie odpowiedzialnych dowodów OT oraz prawomocnych decyzji dotyczących przejścia prawa własności nieruchomości na rzecz Gminy. Opóźnienia w przekazywaniu dokumentów do Wydziału Finansowego Urzędu wyniosły od 1 do 6 miesięcy. Nieprawidłowość narusza art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz § 24 ust. 3 i § 29 załącznika do zarządzenia Nr 21/2020/SK Burmistrza z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie wprowadzenia w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu Instrukcji obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 1/2021/SK z dnia 4 stycznia 2021 r.
 4. W zakresie sprawozdawczości budżetowej stwierdzono następujące nieprawidłowości:
 - a) w sprawozdaniu Urzędu Miejskiego Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych jednostki budżetowej za okres sprawozdawczy od początku roku do dnia 30 września 2022 r. zobowiązania w kwocie 4.730,40 zł wykazano w podziale klasyfikacji budżetowej 900-90004-4300 niezgodnie z ewidencją księgową konta 201 „Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami” według stanu na dzień 30.09.2022 r., z której wynika iż zobowiązania te zostały ujęte w podziale klasyfikacji budżetowej 900-90013-4300;
 - b) w sprawozdaniu Urzędu Miejskiego Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami za okres od początku roku do końca III kwartału 2022 r. w kolumnie 6 „Dochody wykonane ogółem” wykazano kwotę 2.015,00 zł w podziale klasyfikacji budżetowej 750-75011-0690 oraz kwotę 20,00 zł w podziale klasyfikacji budżetowej 855-85503-0690, które nie wynikają z ewidencji analitycznej do konta 130 „Rachunek bieżący jednostki”.Nieprawidłowości naruszają art. 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ w związku z § 8 ust. 4 pkt 4 oraz § 6 ust. 1 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, stanowiącej załącznik nr 37 do tego rozporządzenia.
 5. W jednostkowym sprawozdaniu Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Urzędu za okres od początku roku do dnia 31.12.2022 roku (korekta nr 4 z dnia 27.03.2023 r.) skutki obniżenia górnych stawek podatkowych dla osób prawnych w podatku od nieruchomości zostały zaniżone co najmniej o kwotę 341.243,09 zł, z tytułu złożonych w 2022 roku deklaracji i ich korekt na podatek od nieruchomości za lata ubiegłe. Nieprawidłowość narusza § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w związku z § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia.
 6. W sprawozdaniu Urzędu Miejskiego Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji według stanu na koniec III kwartału 2022 r. nie wykazano zobowiązań

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 17 września 2017 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 144 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej

w kwocie 347.450,40 zł wynikających z umowy nr NK.272.1/6/2022 z dnia 06.06.2022 r. na realizację zadania „Dostawa, montaż oraz serwis urządzeń do poboru opłat parkingowych w formie 24-miesięcznej dzierżawy dla Gminy Sandomierz”.

Nieprawidłowość narusza § 4 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵ w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 „Instrukcji sporządzania sprawozdań”, stanowiącej załącznik nr 8 do tego rozporządzenia.

7. Zaniechano powiadomienia o wynikach przeprowadzonego według stanu na dzień 31.12.2021 r. spisu z natury właściciela powierzonych Urzędowi przez Województwo Świętokrzyskie – Świętokrzyski Zarząd Dróg Wojewódzkich, GRUPĘ LEW oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji do używania środków trwałych o łącznej wartości 25.977,60 zł. Nieprawidłowość narusza art. 26 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

II. W zakresie wydatków budżetowych:

1. Kontrola wynagrodzeń osobowych wykazała następujące nieprawidłowości:

- a) Sekretarzowi zatrudnionemu na 7/8 etatu ustalono w okresie styczeń – luty 2023 roku wynagrodzenie zasadnicze wg XX kategorii zaszeregowania w kwocie 7.600,00 zł pomimo, że maksymalne wynagrodzenie zasadnicze wg XX kategorii zaszeregowania wynikające z obowiązującego w tym czasie Regulaminu wynagradzania pracowników, proporcjonalnie do 7/8 etatu, stanowiło kwotę 6.650,00 zł. W konsekwencji powyższego nastąpiło również zawyżenie dodatku funkcyjnego oraz dodatku stażowego. Łączne zawyżenie wypłaconego wynagrodzenia za styczeń – luty 2023 roku wynosi kwotę 2.855,00 zł.
Nieprawidłowość narusza postanowienia Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu, wprowadzonego w życie zarządzeniem Nr 147/2021/OR Burmistrza z dnia 17.06.2021 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Burmistrza Nr 270/2022/OR z dnia 9.12.2022 r., w związku z art. 29² § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶ oraz art. 44 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷.
- b) Audytorowi zatrudnionemu na 1/4 etatu ustalono w okresie lipiec 2019 roku – luty 2023 roku dodatek funkcyjny w kwocie 1.265,00 zł pomimo, że maksymalna kwota dodatku funkcyjnego wynikająca z obowiązującego Regulaminu wynagradzania pracowników, proporcjonalnie do 1/4 etatu, stanowiła kwotę 440,00 zł w okresie lipiec 2019 roku – grudzień 2022 roku oraz 465,00 zł w okresie styczeń - luty 2023 roku. Nadto ustalono wynagrodzenie zasadnicze wg XVII kategorii zaszeregowania w kwocie 1450,00 zł za okres grudzień 2019 roku – czerwiec 2021 roku, w kwocie 1650,00 zł za okres lipiec 2021 roku – grudzień 2022, w kwocie 1900,00 zł za okres styczeń – luty 2023 roku, pomimo że maksymalne wynagrodzenie zasadnicze wg XVII kategorii zaszeregowania wynikające z obowiązującego w tym czasie Regulaminu wynagradzania pracowników, proporcjonalnie do 1/4 etatu, stanowiło odpowiednio kwotę 1350,00 zł, 1.525,00 zł, 1.775,00 zł. W konsekwencji powyższego nastąpiło również zawyżenie dodatku stażowego. Łączne zawyżenie wypłaconego wynagrodzenia za lipiec 2019 roku – luty 2023 roku wynosi kwotę 40.609,00 zł.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 652, dalej rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1510 ze zm., dalej ustawa Kodeks pracy

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, dalej ustawa o finansach publicznych

Nieprawidłowość narusza postanowienia Regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Sandomierzu, wprowadzonego w życie zarządzeniami: Nr 49/2018/OR Burmistrza z dnia 15.03.2018 r., Nr 147/2021/OR Burmistrza z dnia 17.06.2021 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Burmistrza Nr 270/2022/OR z dnia 9.12.2022 r., w związku z art. 29² § 1 ustawy Kodeks pracy oraz art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

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

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Gminy poprzez wskazanie merytorycznych pracowników w protokole z kontroli, Burmistrz 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/Głównym księgowym. Prawa i obowiązki Skarbnika/Głównego księgowego określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Gminy jest Burmistrz, na którym spoczywają obowiązki dotyczące m.in. przygotowania projektów uchwał Rady Miejskiej, wykonywania budżetu gospodarowania mieniem gminy, a także ogólna odpowiedzialność za prawidłową gospodarkę finansową gminy (art. 30 ust. 1 i 2, art. 60 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Burmistrz jako organ wykonawczy gminy, wykonuje zadania przy pomocy Urzędu, którego jest kierownikiem (art. 33 ust. 1 i 3 ustawy).

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Urzędu jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli wewnętrznej, spoczywa na Burmistrzu (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.** Dokonać aktualizacji polityki rachunkowości w zakresie wykazu stosowanych ksiąg rachunkowych (dzienników częściowych) oraz zakładowego planu kont budżetu, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości oraz § 20 ust. 1 pkt 1-2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
- 2.** Na podstawie zapisów na kontach księgi głównej sporządzać na koniec każdego okresu sprawozdawczego, nie rzadziej niż na koniec miesiąca, zestawienie obrotów i sald, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
- 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. Zapewnić bieżące przekazywanie do Wydziału Finansowego dowodów OT dotyczących przyjęcia środków trwałych z inwestycji oraz decyzji administracyjnych dotyczących nabycia działek, celem umożliwienia ujmowania zdarzeń w miesiącu, w którym wystąpiły.
- 4.** Przyjąć i stosować rozwiązania zapewniające prawidłowe i rzetelne sporządzanie sprawozdań budżetowych poprzez wykazywanie w nich danych zgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, stosownie do § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, z uwzględnieniem zasad sporządzania sprawozdań w sposób określony w „Instrukcji sporządzania sprawozdań w zakresie budżetów jednostek samorządu terytorialnego”, stanowiącej załącznik nr 37 do tego rozporządzenia, a w szczególności:
 - a)** w sprawozdaniu Rb-28S z wykonania wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego w kolumnie „Zobowiązania ogółem” wykazywać wszystkie bezsporne zobowiązania niespłacone według stanu na koniec okresu sprawozdawczego, zgodnie z § 8 ust. 4 pkt 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia;
 - b)** w sprawozdaniu Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami w kolumnie 6 „Dochody wykonane ogółem” wykazywać dochody wykonane na podstawie ewidencji analitycznej do konta rachunek bieżący jednostki budżetowej stanowiące wpłaty z tytułu dochodów dokonanych w kasie jednostki, w placówce pocztowej w rozumieniu ustawy - Prawo pocztowe, w biurze usług płatniczych, w instytucji płatniczej lub w instytucji pieniądza elektronicznego i zapłaconych kartą płatniczą oraz wpłaty przekazane do banków w ramach zastępczej obsługi kasowej, zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do ww. rozporządzenia.
 - 5.** W sprawozdaniu Rb-27S skutki finansowe obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy - Ordynacja podatkowa obliczonych za okres sprawozdawczy, dotyczące deklaracji na podatek za lata ubiegłe oraz korekt deklaracji na podatek za lata ubiegłe wykazywać za okresy sprawozdawcze w roku, w którym otrzymano od podatników deklaracje za lata ubiegłe, stosownie do § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w związku z § 3 ust. 1 pkt 11 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do tego rozporządzenia.
 - 6.** Sporządzić skorygowane sprawozdanie Rb-27S i sprawozdanie Rb-PDP wraz z uzasadnieniem za 2022 r. i przekazać je do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, w terminie 5 dni od otrzymania niniejszego wystąpienia, stosownie do § 22 ust. 6 i ust. 9 i § 7 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
 - 7.** Sprawozdanie kwartalne Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji sporządzać na podstawie ksiąg rachunkowych oraz innych dokumentów dotyczących jednostki, rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, stosownie do § 4 ust. 1 pkt 1 i § 10 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do tego rozporządzenia.

8. Przestrzegać obowiązku powiadamiania właściciela powierzonych jednostce w użyczenie składników aktywów o wynikach przeprowadzonego spisu z natury, stosownie do art. 26 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
9. Wynagrodzenie pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę ustalać w wysokości nie wyższej niż określone postanowieniami obowiązującego regulaminu wynagradzania, proporcjonalnie do wymiaru czasu pracy, stosownie do art. 29² § 1 ustawy Kodeks pracy.
10. Rozważyć wystąpienie do pracowników Urzędu o dobrowolny zwrot nienależnie pobranej części wynagrodzenia. W przypadku odmowy zwrotu, bezpodstawnie wydatkowaną kwotę wyegzekwować od osób odpowiedzialnych za naliczenie i wypłatę na zasadach określonych w obowiązujących przepisach.
11. Konsekwentnie realizować wnioski pokontrolne wydane przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Kielcach, mając na celu usunięcie w sposób trwały nieprawidłowości stwierdzonych w wyniku czynności kontrolnych przeprowadzonych w jednostce.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach, na podstawie art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, oczekuje od Pana Burmistrza zawiadomienia o wykonaniu wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

W zawiadomieniu o wykonaniu wniosków pokontrolnych proszę poinformować o rezultatach finansowych podjętych działań (np. kwotach odpisów, przypisów, skutków dokonanych korekt).

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

Damian Grzelka⁸
Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Do wiadomości:
Rada Miasta Sandomierza

⁸ podpisano elektronicznym podpisem kwalifikowanym