



Regionalna Izba Obrachunkowa w Kielcach

Kielce, dnia 13 czerwca 2024 r.

WK.60.6.2024

Pan Piotr Babicki

Starosta Starachowicki

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 okresie od dnia 15 lutego do dnia 4 kwietnia 2024 r. w Starostwie Powiatowym w Starachowicach kompleksową kontrolę gospodarki finansowej Powiatu Starachowickiego za 2023 rok i inne wybrane okresy. Protokół kontroli omówiono i podpisano w dniu 19 kwietnia 2024 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 ustaleń ogólnooraznizacyjnych:

Starosta nie dopełnił obowiązku przeprowadzenia oceny zewnętrznej audytu, co narusza Międzynarodowe standardy praktyki zawodowej audytu wewnętrznego – standard 1312 – Oceny zewnętrzne, stanowiące załącznik do obowiązującego od dnia 01.01.2017 r. Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 roku w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych². Zgodnie z Międzynarodowym standardem praktyki zawodowej audytu wewnętrznego 1312 „Oceny zewnętrzne” oceny zewnętrzne muszą być przeprowadzane co najmniej raz na pięć lat przez wykwalifikowaną, niezależną osobę lub zespół spoza organizacji, w związku z art. 276 i art. 273 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³.

II. W zakresie księgowości i sprawozdawczości:

1. Zmniejszenia wartości środków trwałych na kwotę 9.555,20 zł z tytułu nieodpłatnego przekazania gruntów w trwałą zarząd do Zarządu Dróg Powiatowych ujęto z opóźnieniem

¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, dalej ustawa o regionalnych izbach obrachunkowych

² Dz. Urz. MRiF z 2016 r. poz. 28, dalej Komunikat Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

- na koncie 011 „Środki trwałe”, co narusza art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴.
2. Koszty dotyczące zakupu wartości niematerialnych i prawnych na kwotę ogółem 2.219.214,04 zł 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 zwiększenia wartości niematerialnych i prawnych zapisem: Wn 020 „Wartości niematerialne i prawne” i Ma 080, pomimo że te składniki aktywów nie stanowią środków trwałych w budowie. Powyższe narusza zasady funkcjonowania konta 020 i 080 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 Polskiej⁵, w związku z art. 3 ust. 1 pkt 14 i 16 ustawy o rachunkowości.
 3. W 2023 roku wystąpiły przypadki sfinansowania zakupu środków trwałych z wydatków bieżących zamiast z wydatków majątkowych, tj.:
 - a) zakup środków trwałych (klimatyzatorów) o wartości powyżej kwoty 10.000,00 zł zaklasyfikowano do §4210 „Zakup materiałów i wyposażenia” zamiast do § 6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”,
 - b) koszty sporządzenia aktów notarialnych za zakup gruntów pod drogi w łącznej kwocie 1.950,33 zł zostały zaklasyfikowane do §4430 oraz § 4610 zamiast do §6060 „Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych”.
Powyższe narusza zasady klasyfikacji wydatków określone w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych⁶.
 4. Do kosztów zakupu środków trwałych (gruntów) wynikających z 3 aktów notarialnych z dnia 30.11.2023 r. zaliczono proporcjonalnie kwotę 342,91 zł za sporządzenie każdego aktu notarialnego, zamiast kwoty 1.028,73 zł, wynikającej z faktury nr 164/2023 z dnia 30.11.2023 r. W konsekwencji zaniżono wartość każdego zakupionego środka trwałego o kwotę 685,82 zł, tj. łącznie o kwotę 2.057,46 zł. Powyższe narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 2 i 8 ustawy o rachunkowości.
 5. W dniu 31.05.2023 r. w księgach rachunkowych budżetu na stronie Wn konta 909 „Rozliczenia międzyokresowe” w korespondencji ze stroną Ma konta 260 „Zobowiązania finansowe” oraz w konsekwencji w księgach rachunkowych Starostwa na stronie Wn konta 751 „Koszty finansowe” w korespondencji ze stroną Ma konta 240 „Pozostałe rozrachunki” wg podziałki 757/75702/§8110 dokonano naliczenia (przypisu) odsetek od wyemitowanych obligacji serii B22-E22 na łączną kwotę 329.573,90 zł, które w części dotyczyły 2022 roku. Powyższe wskazuje, iż w 2023 r. w ewidencji księgowej budżetu oraz Starostwa należało przypisać wysokość odsetek w części dotyczącej 2023 roku, tj. za okres od 01.01.2023 do 24.05.2023 r. Pozostała część odsetek w kwocie

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm., dalej ustawa o rachunkowości

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 342, dalej rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 513 ze zm., dalej rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych

81.108,10 zł za okres od dnia 24.11.2022 r. do dnia 31.12.2022 r. winna być ujęta jako zobowiązanie 2022 r. Powyższe narusza art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości oraz § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. zgodnie z którym odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

III. W zakresie gospodarki mieniem:

1. Nie prowadzono ewidencji zasobu nieruchomości Powiatu przedstawiającej bieżący stan nieruchomości należących do powiatowego zasobu nieruchomości oraz zachodzących w nim zmian. Powyższe narusza art. 23 ust. 1c i art. 25b w związku z art. 25a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷.
2. Kontrola procedury sprzedaży nieruchomości gruntowych niezabudowanych, położonych w Starachowicach, oznaczonych w ewidencji gruntów i budynków jako działki nr 9/54 i nr 150/1203, wykazała następujące nieprawidłowości:
 - ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym nie zostało opublikowane na stronie internetowej Starostwa, co narusza art. 6 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości⁸,
 - ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym nie zawierało informacji o obciążeniach nieruchomości, zobowiązaniach których przedmiotem jest nieruchomość oraz skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, co narusza § 13 pkt 8 ww. rozporządzenia,
 - protokół z przeprowadzonego przetargu nie zawierał informacji o osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, wraz z uzasadnieniem, co stanowi naruszenie § 10 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia,
 - informacja o wyniku przetargu opublikowana w BIP Starostwa nie zawierała informacji o liczbie osób dopuszczonych oraz osób niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, co narusza § 12 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia.
3. Nie dokonano waloryzacji czynszu za miesiąc luty 2023 r. dla 3 dzierżawców, pomimo umownego zobowiązania o corocznej waloryzacji w oparciu o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2022 r. w stosunku do 2021 r. wyniósł 114,4 (wzrost cen o 14,4 %) i został podany do publicznej wiadomości w Komunikacie Prezesa GUS w dniu 13 stycznia 2023 r.⁹ W konsekwencji powyższego zaniechano ustalenia dochodów Powiatu za miesiąc luty 2023 r. w wysokości 471,53 zł. Nieprawidłowość narusza art. 42 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰.

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 344 ze zm., dalej ustawa o gospodarce nieruchomościami

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2213, dalej rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości.

⁹ MP. 2023 r. poz. 68

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm., dalej ustawa o finansach publicznych

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

Niezależnie od wyszczególnienia indywidualnej odpowiedzialności za powstanie nieprawidłowości w poszczególnych dziedzinach funkcjonowania Powiatu Starachowickiego 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/Głównym księgowym. Prawa i obowiązki Skarbnika/Głównego księgowego określają przepisy art. 54 ustawy o finansach publicznych.

Organem wykonawczym Powiatu Starachowickiego 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, 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 ust. 2 ustawy). 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.

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. Dokonywać oceny zewnętrznej funkcjonowania audytu wewnętrznego stosownie do treści standardu 1312 - Oceny zewnętrzne Komunikatu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 grudnia 2016 r.
2. 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.
3. Zapewnić bieżące sporządzanie i przekazywanie do Wydziału Finansowego dowodów PT i innych dokumentów o zmianie stanu składników majątkowych, celem umożliwienia ujmowania zdarzeń w księgach rachunkowych okresu sprawozdawczego (miesiąca), w którym zdarzenia wystąpiły.
4. W księgach rachunkowych budżetu i starostwa ujmować rzetelnie operacje gospodarcze zgodnie z ich treścią ekonomiczną, stosownie do art. 4 ust. 2, art. 15 ust. 1 ustawy o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad funkcjonowania kont określonych w załączniku nr 2 i nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia

13 września 2017 r. i w obowiązującej w jednostce polityce rachunkowości, a w szczególności zakup wartości niematerialnych i prawnych ujmować na koncie 020 „Wartości niematerialne i prawne” w korespondencji z kontem 240 „Pozostałe rozrachunki”, natomiast zakupu wartości niematerialnych i prawnych nie zaliczać do środków trwałych w budowie (konto 080).

5. Prawidłowo stosować w planowaniu, ewidencji i sprawozdawczości klasyfikację wydatków określoną w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,
6. Środki trwałe (grunty) wprowadzać do ksiąg rachunkowych w wartości początkowej ustalonej na poziomie ceny nabycia, która obejmuje kwotę należną sprzedającemu powiększoną m.in. o koszty bezpośrednio związane z zakupem i przystosowaniem składnika aktywów do stanu zdatnego do używania lub wprowadzenia do obrotu, np. opłaty notarialne, stosownie do art. 28 ust. 2 ustawy o rachunkowości.
7. Odsetki od obligacji naliczone za dany okres sprawozdawczy z terminem płatności w następnym okresie sprawozdawczym przypisywać w ewidencji budżetu na koncie 909 „Rozliczenia międzyokresowe” oraz w księgach rachunkowych jednostki na koncie 751 „Koszty finansowe” w wysokości należnej za okres, za który zostały naliczone, stosownie do przepisów art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o rachunkowości i § 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r.
8. Zaprowadzić ewidencję mienia Powiatu oraz prowadzić ją na bieżąco w sposób umożliwiający ustalenie faktycznego stanu tego mienia, jego kontrolę oraz pełną identyfikację nieruchomości, z uwzględnieniem wszystkich danych, stosownie do art. 23 ust. 1c i art. 25b w związku z art. 25a ustawy o gospodarce nieruchomościami.
9. Dokonując sprzedaży nieruchomości w trybie ustnego przetargu nieograniczonego przestrzegać przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości, w tym:
 - ogłoszenie o przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości podawać do publicznej wiadomości stosownie do art. 6 ust. 7 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości,
 - w ogłoszeniu o przetargu ustnym nieograniczonym na sprzedaż nieruchomości zamieszczać informację o skutkach uchylenia się od zawarcia umowy sprzedaży nieruchomości, stosownie do § 13 pkt 8 ww. rozporządzenia,
 - w protokole z przeprowadzonego przetargu zawierać informacje o osobach dopuszczonych i niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu, wraz z uzasadnieniem, stosownie do § 10 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia,
 - w informacji o wynikach przetargu podawać informację o liczbie osób dopuszczonych oraz osób niedopuszczonych do uczestniczenia w przetargu stosownie do § 12 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia.

10. Dokonywać waloryzacji stawek czynszu zgodnie z postanowieniami zawartych umów, stosownie do art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

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.

Damian Grzelka

Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
(dokument podpisany elektronicznie)

Do wiadomości:

Rada Powiatu w Starachowicach