



uRegionalna Izba Obrachunkowa
w Szczecinie
71-727 Szczecin, ul. Światowida 77

tel. (91) 423 52 00,

faks (91) 423 63 92,

e-mail: szczecin@rio.gov.pl

Szczecin, dnia 25 sierpnia 2022 r.

WK.6001.14.2022

Pan

Stanisław Cybula

Przewodniczący Zarządu

Powiatu Drawskiego

Wystąpienie pokontrolne

Informuję, że działając na podstawie art. 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych¹, w okresie od 9 maja do 27 czerwca 2022 r., Regionalna Izba Obrachunkowa w Szczecinie przeprowadziła kontrolę kompleksową gospodarki finansowej Powiatu Drawskiego za lata 2018-2021 oraz wybranych zagadnień za okres sprzed 2018 r. i występujących w roku 2022. Kontrolę przeprowadzono metodą reprezentatywną, obejmując nią losowo wybrane operacje finansowo-gospodarcze, dowody źródłowe oraz ewidencję księgową.

Protokół kontroli został podpisany i przekazany Panu w dniu 27 czerwca 2022 r.

Wyniki ostatniej kontroli potwierdzają wyeliminowanie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie poprzedniej kontroli kompleksowej i wymienionych w piśmie Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie².

W oparciu o dokumentację udostępnioną inspektorom kontroli, stwierdzono uchybienia i nieprawidłowości w działalności Powiatu, będące wynikiem nieprzestrzegania obowiązujących przepisów, ich wadliwej interpretacji oraz niewystarczającego działania procedur wewnętrznej kontroli finansowej. W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień koniecznym jest bezwzględne przestrzeganie obowiązujących norm prawnych oraz wykonanie poniższych wniosków.

Wykazane uchybienia i nieprawidłowości wystąpiły w następujących obszarach działalności:

I. W zakresie spraw organizacyjnych

1. W 2021 r. pracownik Starostwa Powiatowego korzystał ze służbowej karty płatniczej przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przy czym wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 247 ust. 3 ustawy o finansach publicznych³ – Zarząd Powiatu nie określił szczegółowych zasad, sposobu i trybu przyznawania i korzystania ze służbowej karty płatniczej przy dokonywaniu wydatków z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a także zasad rozliczania płatności dokonywanych przy jej wykorzystaniu, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia prawidłowości i gospodarności dokonywania wydatków. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 28 i 29 protokołu kontroli.

¹ ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.)

² pismo WK.0913.1392.16.K.2018 z dnia 24 sierpnia 2018 r.

³ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)

W wyniku ustaleń kontroli, uchwałą Nr 511/2022 z dnia 30 maja 2022 r., Zarząd Powiatu Drawskiego przyjął Regulamin określający zasady, sposób i tryb przyznawania oraz korzystania ze służbowych kart płatniczych przy dokonywaniu wydatków z budżetu Starostwa Powiatowego w Drawsku Pomorskim.

II. W zakresie gospodarki finansowej i sprawozdawczości oraz przestrzegania przepisów ustawy o zamówieniach publicznych

1. W 2011 r. w trybie przetargu Powiat wraz ze Szpitalem Powiatowym w Drawsku Pomorskim⁴, na okres 30 lat⁵, podmiotowi zewnętrznemu oddał w dzierżawę zespół składników majątkowych, wchodzących w skład przewidzianego do likwidacji Szpitala (nieruchomości zabudowane wraz ze sprzętem medycznym i wyposażeniem przeznaczonym na kontynuowanie świadczeń zdrowotnych). Zgodnie z warunkami umowy dzierżawca był zobowiązany uiszczać, powiększoną o należny podatek Vat, miesięczną stawkę czynszu dzierżawnego w wysokości 80 000,00 zł (netto) z tytułu dzierżawy nieruchomości oraz 50 000,00 zł (netto) z tytułu dzierżawy sprzętu medycznego i wyposażenia Szpitala⁶. Raz w roku ww. czynsz dzierżawny miał podlegać waloryzacji o wskaźnik wzrostu cen, towarów i usług konsumpcyjnych, ogłaszany w Dzienniku Urzędowym GUS⁷. Z powodu zaniechania w latach 2018 i 2019 waloryzacji należnego czynszu dzierżawnego oraz jego ustalenia w latach 2020-2021 w wysokościach niższych od należnych, na lata 2018-2021 przypadające Powiatowi należności ustalono w wartościach zaniżonych o kwoty od 12 625,67 zł do 44 278,17 zł, czym naruszono art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych⁸ w zw. z § 12 ust. 4 ww. umowy dzierżawy. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 69-73 protokołu kontroli.

Wniosek: Przestrzeganie umownych warunków ustalania należności przypadających Powiatowi z tytułu dzierżawy nieruchomości Szpitala wraz ze sprzętem medycznym i wyposażeniem przeznaczonym na kontynuowanie świadczeń zdrowotnych.

2. Za zadania o charakterze ciągłym realizowane w czasie pełnienia funkcji przyznano dodatek specjalny:
 - a) Wicestarosćie od dnia 23 listopada 2018 r. miesięcznie w wysokości 3 700,00 zł, a od dnia 1 kwietnia 2020 r. w kwocie 4 300,00 zł, za wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w podległych ww. wydziałach,
 - b) etatowemu członkowi Zarządu Powiatu od dnia 23 listopada 2018 r. miesięcznie w wysokości 4 020,00 zł, a od dnia 1 kwietnia 2020 r. w kwocie 4 620,00 zł, za wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników zatrudnionych w podległych ww. wydziałach oraz za bezpośredni nadzór nad realizacją Kontraktu Samorządowego,
 co było niezgodne z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych⁹, który przewiduje możliwość przyznania pracownikowi samorządowemu dodatku specjalnego z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

⁴ dalej: Szpital

⁵ od 1 kwietnia 2012 r. do 31 marca 2042 r.

⁶ § 12 ust. 1 i ust. 2 umowy

⁷ § 12 ust. 4 umowy

⁸ ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077 z późn. zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 869 z późn. zm.; Dz. U. z 2021 r. poz. 305 z późn. zm.)

⁹ ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1260 z późn. zm.; Dz. U. z 2019 r. poz. 1282 z późn. zm.; Dz. U. z 2022 r. poz. 530)

Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Starosta – str. 76 i 77 protokołu kontroli.

Wniosek: Przyznawanie dodatku specjalnego wyłącznie z tytułu wykonywania czynności wynikających z okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań.

3. Do końca września 2018 r. Staroście oraz Wicestaroście nie udzielono urlopu wypoczynkowego należnego do wykorzystania za rok 2017 w ilości odpowiednio 25 i 3 dni, co było niezgodne z art. 168 ustawy Kodeks pracy¹⁰. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą odpowiednio Wicestarosta, który wobec Starosty wykonywał czynności z zakresu prawa pracy oraz Starosta – str. 77-79 protokołu.

W związku z obligatoryjnym obowiązkiem rozwiązania z wygaśnięciem mandatu stosunku pracy z wyboru, Staroście i Wicestaroście wypłacono ekwiwalent z tytułu niewykorzystanego urlopu wypoczynkowego za rok 2017 w kwocie (brutto) odpowiednio 12 165,00 zł oraz 1 431,15 zł.

Wniosek: Udzielanie pracownikom urlopu wypoczynkowego w pełnym przysługującym im wymiarze z zachowaniem obowiązujących przepisów.

4. Do podstawy wyliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za rok 2021 pracownikom Starostwa Powiatowego (2) wliczono przyznany i wypłacony jednorazowo dodatek specjalny, czym naruszono art. 4 ust. 1 ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej¹¹ w zw. z § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop¹². Wskutek powyższego dodatkowe wynagrodzenie roczne wypłacono ww. pracownikom w zawyżonej kwocie o ogółem 901,00 zł, co było niezgodne z art. 44 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Inspektor ds. płac i księgowości, z nadzoru Skarbnik – str. 80-81 protokołu kontroli.

Wniosek: Ustalanie podstawy wyliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego z wyłączeniem jednorazowych lub nieperiodycznych wypłat za spełnienie określonego zadania bądź za określone osiągnięcia.

5. Z powodu zastosowania nieprawidłowej wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego¹³ odpis na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych¹⁴, należny do odprowadzenia w terminie do 30 września 2020 r., ustalono i przekazano na rachunek bankowy ZFŚS w kwocie zaniżonej o 29 724,71 zł, co było niezgodne z art. 6 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 7 ustawy o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych¹⁵. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Skarbnik, a z nadzoru Starosta – str. 81 i 82 protokołu.

¹⁰ ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r. poz. 917 z późn. zm.)

¹¹ ustawa z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1872)

¹² rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 8 stycznia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad udzielania urlopu wypoczynkowego, ustalania i wypłacania wynagrodzenia za czas urlopu oraz ekwiwalentu pieniężnego za urlop (Dz. U. Nr 2, poz. 14 z późn. zm.)

¹³ ustalonego obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 lutego 2019 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w 2018 r. i w drugim półroczu 2018 r. (M. P. z 2019 r. poz. 201)

¹⁴ dalej: ZFŚS

¹⁵ ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1070 z późn. zm.)

W październiku 2020 r. dokonano korekty odpisu na ZFŚS należnego na rok 2020 i jego odprowadzenia na rachunek bankowy tego Funduszu w prawidłowo ustalonej wysokości.

Wniosek: Ustalanie należnego odpisu na ZFŚS z zastosowaniem wysokości właściwego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego oraz przekazywanie tego odpisu w prawidłowej wysokości z zachowaniem ustawowego terminu.

6. Jednostkowe sprawozdanie Rb-27S z wykonania planu dochodów budżetowych Powiatu za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. sporządzono odrębnie dla Starostwa Powiatowego i dla organu, zamiast sporządzić jedno sprawozdanie obejmujące swym zakresem jednostkę budżetową oraz organ, co było sprzeczne z § 4 pkt 3b w zw. z § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶. Odpowiedzialność za wskazaną nieprawidłowość ponosi Naczelnik Wydziału Finansowego, a z nadzoru Skarbnik – str. 138 i 139 protokołu kontroli.

Wniosek: Sporządzanie jednostkowego Rb-27S sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych Powiatu jako jednostki budżetowej i jako organu.

7. Wartość szacunkową zamówienia na realizację zadania pn. „Modernizacja części pomieszczeń budynków Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Czaplinku przy ul. Grunwaldzkiej i ul. Parkowej” ustalono na kwotę (netto) 262 970,49 zł, zamiast w wynikającej z kosztorysów inwestorskich wartości 247 489,06 zł, co było niezgodne z art. 33 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych¹⁷. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału Inwestycji, a z nadzoru Starosta – str. 89 i 90 protokołu kontroli.

Wniosek: Szacowanie wartości zamówienia zgodnie z obowiązującymi przepisami.

III. W zakresie rachunkowości

1. W latach 2020-2021 w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego na koncie 201-Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami ewidencjonowano rozrachunki z tytułu:
- składek członkowskich Powiatu w związkach (3) i stowarzyszeniach (3), zamiast na koncie 240-Pozostałe rozrachunki,
 - rozliczenia transakcji dokonywanych przez pracownika Starostwa Powiatowego za pomocą karty płatniczej, zamiast na koncie 234-Pozostałe rozrachunki z pracownikami, co było sprzeczne z zasadami, określonymi obowiązującym Zakładowym planem kont¹⁸. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Inspektor ds. gospodarki budżetowej, a z nadzoru Naczelnik Wydziału Finansowego – str. 29-31 protokołu kontroli.

Wniosek: Ewidencjonowanie rozrachunków z tytułu składek członkowskich Powiatu w związkach i stowarzyszeniach oraz rozliczeń transakcji dokonywanych kartą płatniczą zgodnie z zasadami obowiązującymi w Starostwie Powiatowym.

2. Do maja 2022 r. w księgach rachunkowych Starostwa Powiatowego ewidencją na koncie bilansowym 011-Środki trwałe, zamiast na pozabilansowym koncie 094-Środki trwałe oddane w trwałe zarząd, figurowała położona w Starym Drawsku nieruchomość zabudowana oznaczona nr działki 88/1 oraz nr działki 149 o wartościach odpowiednio 10 800,00 zł i 10 500,00 zł, która w grudniu 2021 r. przekazana została w trwałe zarząd samorządowej jednostce budżetowej. Wskutek powyższego zapisy prowadzone we wskazanym okresie

¹⁶ rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1564 z późn. zm.)

¹⁷ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.)

¹⁸ wprowadzonym zarządzeniem Nr 19/2018 Starosty Drawskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie wprowadzenia Zasad (polityki) rachunkowości w Starostwie Powiatowym w Drawsku Pomorskim po zm.

na koncie 011-Środki trwale nie odzwierciedlały stanu rzeczywistego tych aktywów, co było niezgodne z art. 24 ust. 2 ustawy o rachunkowości¹⁹ w zw. z zasadami ewidencjonowania tego rodzaju operacji, określonymi obowiązującym w Starostwie Powiatowym Zakładowym planem kont. Za wskazaną nieprawidłowość odpowiedzialność ponosi Naczelnik Wydziału Finansowego – str. 113-118 protokołu.

W trakcie trwania czynności kontrolnych z konta 011-Środki trwale wyksięgowano działki nr 88/1 i nr 149 i objęto je ewidencją na koncie 094-Środki trwale oddane w trwałe zarząd (pozabilansowo).

3. Obowiązującymi w badanym okresie zasadami funkcjonowania kont w Starostwie Powiatowym ustalono, że wpływy środków na rachunek bankowy Skarbu Państwa, tj. inny niż rachunek bieżący jednostki i rachunki specjalnego przeznaczenia, prowadzi się na koncie 139-Inne rachunki bankowe, zamiast na koncie 130-Rachunek bieżący jednostki, które służy do ewidencji stanu środków pieniężnych oraz obrotów na rachunku, w tym po stronie Wn realizowanych przez jednostkę dochodów budżetowych. W 2021 r. dochody z tytułu gospodarowania mieniem Skarbu Państwa w łącznej kwocie 165 198,47 zł zaewidencjonowano w wyodrębnionej jednostce pod symbolem SP za pośrednictwem konta 130 w korespondencji z kontem 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych, a następnie w końcu tego roku objęto ewidencją (PK) na koncie 139 (po stronach Wn i Ma) w księgach Starostwa Powiatowego. Przyjęty sposób księgowania ww. operacji spowodował zdublowanie obrotów w obu ewidencjach oraz błędne powiązania zapisów dokonywanych w rejestrze jednocześnie z ewidencją starostwa, co było sprzeczne z zasadami dokonywania zapisów na koncie 139 wyłącznie na podstawie dokumentów bankowych z zachowaniem pełnej zgodności zapisów księgowych z zapisami bankowymi. Odpowiedzialność za wskazaną nieprawidłowość ponosi Skarbnik, która przygotowała projekt ww. procedur wewnętrznych zawierających wskazane treści – str. 132, 135 i 136 protokołu kontroli.

Wniosek: Wprowadzenie stosownych zmian do obowiązujących w Starostwie Powiatowym zasad funkcjonowania konta 139 w celu prawidłowego ewidencjonowania operacji związanych z gospodarowaniem mieniem Skarbu Państwa.

4. W bilansie z wykonania budżetu Powiatu sporządzonym na dzień 31 grudnia 2021 r. wykazano pozostałe środki pieniężne (I.1.2) oraz środki pieniężne (I.1, I) w wysokości zaniżonej o kwotę 5 843,98 zł, zaś pozostałe należności i rozliczenia (II.3) – w kwocie zawyżonej o 5 843,98 zł od wartości tych aktywów wynikających z ksiąg rachunkowych na dzień ich zamknięcia, co było niezgodne z art. 4 ust. 2 ustawy o rachunkowości w zw. z § 23 rozporządzenia w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego (...) ²⁰. Za wskazane nieprawidłowości odpowiedzialność ponoszą Skarbnik oraz członkowie Zarządu Powiatu – str. 150-152 protokołu.

W dniu 21 czerwca 2022 r za pomocą aplikacji Besti@ do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie przekazano bilans Powiatu sporządzony na dzień 31 grudnia 2021 r. skorygowany o wartości ustalone w wyniku czynności kontrolnych.

¹⁹ ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217 z późn. zm.)

²⁰ rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342)

W trakcie kontroli analizie poddano przestrzeganie przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych²¹ przy udzieleniu zamówień publicznych na zadania:

- wykonanie modernizacji części pomieszczeń budynków Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Czaplunku przy ulicy Grunwaldzkiej 1 i Parkowej 2, na podstawie umowy zawartej w dniu 8 czerwca 2018 r.,
- usługa udzielenia długoterminowego kredytu na pokrycie deficytu roku budżetowego 2018, na podstawie umowy zawartej w dniu 30 lipca 2018 r.,
- dostawę energii elektrycznej dla Starostwa Powiatowego w Drawsku Pomorskim oraz jednostek organizacyjnych Powiatu Drawskiego, na podstawie umowy zawartej w dniu 7 grudnia 2018 r.

W zakresie zgodności z przepisami ustawy nie stwierdzono nieprawidłowości przy udzielaniu ww. zamówień.

Wymienione wyżej nieprawidłowości nie wyczerpują wszystkich negatywnych ustaleń zawartych w protokole kontroli. Część z nich nie została ujęta w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym z uwagi na ich mniejszy ciężar gatunkowy.

Wyrażam przekonanie, że przeprowadzone czynności kontrolne oraz powyższe wnioski przyczynią się do poprawy gospodarowania środkami publicznymi.

Zgodnie z treścią art. 9 ust. 3 i ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Izby, za moim pośrednictwem, zastrzeżeń do wniosków pokontrolnych, dotyczących zarzutów naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie w niniejszym wystąpieniu w terminie 14 dni od daty otrzymania tego wystąpienia.

Stosownie do przepisów art. 9 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych proszę o powiadomienie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego pisma, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Szczecinie
(-) *Bogusław Staszewski*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Do wiadomości:

Przewodnicząca Rady Powiatu Drawskiego

²¹ ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579 z późn. zm.; z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.)