

P. D. Ogórkis - Stawomir
P. D. Byłowska
24.11.2017r. Judo

OP. 1710. 4. 2017

Białystok, 2017.11.22

RIO.V.6001-5/17

Starostwo Powiatowe w Sejnach
Sekretariat
DATA WPRZYMU
2017 -11- 24
Nr. 2588/12 Liczba zał.
Podpis *[Signature]*

Pan

Piotr Franciszek Alszko

Starosta Sejneński

W wyniku kompleksowej kontroli gospodarki finansowej powiatu sejneńskiego za 2016 rok i inne wybrane okresy, przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Sejnach na podstawie art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) przez inspektora Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku Zespół w Suwałkach, stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia opisane w protokole kontroli, którego egzemplarz pozostawiono w kontrolowanej jednostce.

Zakresem kontroli objęto regulacje wewnętrzne dotyczące ustroju i funkcjonowania powiatu oraz jego jednostek organizacyjnych, funkcjonowanie kontroli zarządczej, prowadzenie rachunkowości, gospodarkę pieniężną i rozrachunki, realizację wybranych rodzajów dochodów i wydatków, w tym osiągnięcie przez jednostki samorządu terytorialnego wysokości średnich wynagrodzeń nauczycieli, o których mowa w ustawie z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2017 r. poz. 1189), udzielanie zamówień publicznych, realizację zadań zleconych i w ramach porozumień, gospodarowanie składnikami majątku, rozliczenia budżetu z jednostkami organizacyjnymi powiatu.

W zakresie dokumentacji opisującej przyjęte zasady rachunkowości stwierdzono, że w wykazie zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na nośnikach informatycznych wymieniono wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz). Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U z 2016 r. poz. 1047, ze zm.), wykaz składników aktywów i pasywów (inwentarz) sporządzają jednostki, które uprzednio nie prowadziły ksiąg rachunkowych w sposób określony ustawą; w pozostałych jednostkach rolę inwentarza spełnia zestawienie obrotów i sald kont księgi głównej oraz zestawienia sald kont ksiąg pomocniczych, sporządzone na dzień zamknięcia ksiąg rachunkowych. W trakcie

kontroli zarządzeniem Nr 15/2017 Pana Starosty z dnia 26 lipca 2017 r. z wykazu ksiąg rachunkowych usunięto postanowienia przewidujące prowadzenie wykazu składników aktywów i pasywów (inwentarza) jako elementu ksiąg rachunkowych – str. 17-18 protokołu kontroli.

W wyniku czynności kontrolnych mających na celu ocenę prawidłowości zapisów księgowych stwierdzono następujące odstępstwa od zasad ewidencji operacji określonych ustawą o rachunkowości oraz rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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 2017 r. poz. 760):

a) ujmowanie na kontach zespołu 7, w księgach Starostwa jako jednostki budżetowej, przychodów odpowiadających dochodom budżetu z dotacji, subwencji i podatków pobieranych przez urzędy skarbowe (w 2016 r. dotyczyło to kwoty 17.892.408,18 zł, którą objęto jednostkowym sprawozdaniem Rb-27S tzw. organu) w korespondencji z kontem 222 „Rozliczenie dochodów budżetowych”; saldo konta 222 było na koniec roku przenoszone na konto 800 „Fundusz jednostki” jako równowartość zrealizowanych dochodów z wymienionych tytułów. Należy wskazać, że według załącznika nr 3 do rozporządzenia konto 222 przeznaczone jest do ewidencji rozliczenia z budżetem zrealizowanych przez jednostkę dochodów budżetowych. Mając na uwadze, że Starostwo dysponuje odrębnym rachunkiem bieżącym dla gromadzenia dochodów (a zatem nie powieliła na koncie 130 żadnych operacji dokonywanych na rachunku budżetu), za właściwe należy uznać ujmowanie przychodów z tych źródeł w ewidencji Starostwa zapisem Wn 800 – Ma 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” – str. 28 protokołu kontroli,

b) niedokonywanie bieżącej analizy rozliczeń ujętych na koncie 240-3 „Pozostałe rozrachunki-depozyty” w odniesieniu do odsetek dopisanych przez bank w latach ubiegłych od rachunku sum depozytowych (ujętych w ewidencji Starostwa w kwocie wynoszącej według stanu na 31 grudnia 2016 r. 500,41 zł). Z ustaleń kontroli nie wynika, jakiego rodzaju depozytów (np. wadiów, zabezpieczeń należytego wykonania umowy) dotyczą odsetki składające się na nierozliczone saldo. Na dzień 31 grudnia 2016 r. na rachunku bankowym (konto 139 „Inne rachunki bankowe”) zdeponowane było jedynie wadium na kwotę 717,43 zł, co wskazuje, że ujęte na koncie 240 odsetki dopisane zostały w większości w latach ubiegłych, zaś z ewidencji nie wynika, od zabezpieczeń jakich podmiotów zostały naliczone.

Uchybiono więc zasadom funkcjonowania kont zespołu 2 zawartym w załączniku nr 3 do rozporządzenia, zgodnie z którymi ewidencja szczegółowa powinna umożliwić *ustalenie przebiegu rozliczeń oraz stanu należności, rozliczeń, roszczeń spornych i zobowiązań z podziałem według kontrahentów*. Szczegółowość ewidencji ma istotne znaczenie w przypadku ujmowania na koncie 240 zobowiązań dotyczących zwrotu wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umów na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1579). Przepisy art. 46 ust. 4 i art. 148 ust. 5 tej ustawy zobowiązują zamawiającego, w przypadku gdy wadium lub zabezpieczenie wniesiono w pieniądzu, do przechowywania wadium i zabezpieczenia na oprocentowanym rachunku bankowym i ich zwrotu z odsetkami wynikającymi z umowy rachunku bankowego, na którym były one przechowywane, pomniejszonymi o koszt prowadzenia tego rachunku oraz prowizji bankowej za przelew pieniędzy na rachunek bankowy wykonawcy – str. 41-42 protokołu kontroli.

Ponadto w zakresie ewidencji księgowej stwierdzono dokonywanie przypisu należności związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami – zarówno w części przypadającej, jak i nieprzypadającej powiatowi – w dalszym ciągu w korespondencji z kontem 225 „Rozrachunki z budżetami” jako rzekome zobowiązania wobec budżetu państwa, tj. według zasad przewidzianych przepisami prawa mającymi zastosowanie do końca 2010 r. Stanowiły one – § 7 ust. 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości... (Dz. U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) – iż należności realizowane na rzecz innych jednostek należało ujmować jako zobowiązania wobec tych jednostek, a odpisy aktualizujące wartość tych należności obciążały zobowiązania wobec tych jednostek. W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości..., mającym zastosowanie od początku 2011 r., wymienione regulacje nie występują. Tym samym właściwe jest, aby przypisu tych należności nie ujmować jako zobowiązań wobec budżetu państwa. Zobowiązanie wobec budżetu państwa powstaje bowiem dopiero w momencie otrzymania (wpływu) należnej kwoty przez powiat. Mimo, że przypisywane kwoty należności tylko w części stanowią należności związane z dochodami budżetu powiatu, właściwsze na tle obowiązujących przepisów jest przypisywanie ich w korespondencji z kontem 720 „Przychody z tytułu dochodów budżetowych” (odsetek zaś z kontem 750 „Przychody finansowe”). Należy też wskazać na potrzebę stosowania odpisu aktualizującego należności o małym prawdopodobieństwie ściągnięcia, co pozwoli na zminimalizowanie negatywnego wpływu na dane sprawozdawczości finansowej kwot

należności dotyczących dochodów Skarbu Państwa, a zaliczonych do przychodów Starostwa – str. 75-76 protokołu kontroli.

Od 1 stycznia 2018 r. analogiczne zasady ewidencji przewidują przepisy 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 Polskiej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1911).

Kontrola sprawozdawczości w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.) oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773) wykazała, że:

- a) w jednostkowych sprawozdaniach Rb-27ZZ sporządzonych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sejnach i Komendę Powiatową Straży Pożarnej w Sejnach za 2016 r. w kolumnie 7 „Dochody wykonane potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” wykazano łącznie kwotę 345,88 zł. Należy wskazać, że zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań Rb-27ZZ zawartymi w § 6 ust. 1 pkt 6 załącznika nr 39 do rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej, jednostka realizująca zadanie podległa jednostce samorządu terytorialnego nie wypełnia w sporządzanym sprawozdaniu jednostkowym kolumny „Dochody potrącone na rzecz jednostek samorządu terytorialnego” – str. 32 protokołu kontroli,
- b) we własnym sprawozdaniu Rb-N sporządzonym przez Pana Starostę według stanu na koniec IV kwartału 2016 r. w wierszu N.4 „należności wymagalne” i N.5 „pozostałe należności” uwzględniono łącznie kwotę 3.302,73 zł, zamiast 3.908,44 zł (różnica 605,71 zł). Wynikało to z nieuzasadnionego, w świetle postanowień § 13 ust. 1 pkt 5 i 6 załącznika nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, pomniejszenia kwoty podlegającej wykazaniu we wskazanych wierszach o środki podatku VAT – str. 39-40 protokołu kontroli.

Analiza postanowień umowy Nr 15/2012 z dnia 25 lipca 2012 r. z najemcą lokalu mieszkalnego będącego własnością Skarbu Państwa wykazała, że zawarta w niej stawka czynszu nie miała związku z faktycznymi obciążeniami najemcy. W § 5 pkt 1 umowy

wskazano, że czynsz najmu za każdy miesiąc wynosić będzie 162,55 zł (55,10 m² x 2,95 zł za 1m² powierzchni); dodano, iż oprócz czynszu wynajmujący będzie pobierał opłaty niezależne od właściciela, na które najemca nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów i usług według kwot wynikających z faktur wystawianych przez administratora (§ 5 pkt 2 umowy w wersji wprowadzonej aneksem z dnia 7 grudnia 2012 r.).

Z ustaleń kontroli wynika, że Starostwo Powiatowe w Sejnach na podstawie umowy z dnia 30 lipca 2012 r. zleciło zarząd nieruchomością wspólną, obejmującą przedmiotowy lokal mieszkalny, Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Sejnach. Strony ustaliły, że opłaty wnoszone przez właściciela lokalu składają się z: kosztów zarządu nieruchomością wspólną (obejmujących m.in. wydatki na remonty i konserwację bieżącą, koszty eksploatacji i konserwacji urządzeń technicznych w nieruchomości wspólnej), kosztów napraw i usuwania awarii i ich skutków, kosztów administracyjnych, rzeczowych i osobowych, wydatków na utrzymanie czystości i porządku, wpłat na fundusz remontowy oraz opłat za tzw. świadczenia, (tj. dostawę do lokalu c.o., wywóz nieczystości stałych, dostawę ciepłej i zimnej wody, odprowadzenie nieczystości płynnych).

Stwierdzono, że PGK w Sejnach zarządzające wspólnotą, do której należy lokal mieszkalny, wystawia faktury na Starostwo Powiatowe w Sejnach, które następnie Starostwo opłaca. Łączna suma wydatków poniesionych przez Starostwo z tego tytułu w 2016 r. stanowiła kwotę 5.275,08 zł. Wydatki te dotyczyły kosztów monitoringu, centralnego ogrzewania, gospodarowania odpadami komunalnymi, wynagrodzenia administratora, zaliczki eksploatacyjnej, podgrzania wody, zimnej wody i ścieków, zimnej wody do podgrzania i funduszu remontowego. Składały się na nie zatem zarówno kwoty opłat niezależnych od właściciela, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 1610, ze zm.), jak i koszty obciążające właściciela za zarząd nieruchomością wspólną, o których mowa w art. 14 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2015 r. poz. 1892, ze zm.), do których zalicza się m.in. wydatki na remonty i bieżącą konserwację, wydatki na utrzymanie porządku i czystości, wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy. Następnie Starostwo wystawia faktury na najemcę, obciążając go poniesionymi kosztami. Z ustaleń kontroli wynika, iż łączna suma obciążeń najemcy w 2016 r. była analogiczna jak wydatki poniesione przez Starostwo, tj. wynosiła 5.275,08 zł. Na fakturach wystawianych najemcy uwzględniano w całości koszty ponoszone przez Starostwo na rzecz PGK w Sejnach; nie stwierdzono zaś, aby faktury odzwierciedlały miesięczne stawki czynszu wynoszące 162,55 zł. Z brzmienia § 25 ust. 3 umowy zawartej z

najemcą wynika, iż czynsz najmu wraz z opłatami niezależnymi płatny będzie co miesiąc na podstawie faktur wystawianych przez Wynajmującego do dnia 25 każdego miesiąca obowiązywania umowy. Powyższe ustalenia świadczą o nieustaleniu w 2016 r. dochodów z tytułu czynszu najmu lokalu mieszkalnego na łączną sumę 1.950,60 zł. Z drugiej zaś strony zakwestionowania wymaga fakt „refundowania” przez najemcę kosztów obciążających właściciela (tj. Skarb Państwa, w imieniu którego działa Pan Starosta) za zarząd nieruchomością wspólną. Na przykładzie faktury Starostwa z dnia 6 grudnia 2016 r. stwierdzono, iż obciążenie najemcy z tego tytułu wynosiło łącznie 235,56 zł i dotyczyło kosztów: monitoringu (8 zł), wynagrodzenia administratora (36,54 zł), zaliczki eksploatacyjnej (50 zł) i funduszu remontowego (141,02 zł). Poniesione zatem przez najemcę – bez uzasadnienia – koszty zarządu nieruchomością wspólną przewyższały wysokość czynszu ustalonego umową. Prawidłowo, w fakturze wystawionej najemcy powinny znajdować się obciążenia z tytułu czynszu oraz opłat niezależnych od właściciela, na które najemca nie ma zawartej umowy bezpośrednio z dostawcą mediów i usług – str. 60-61 protokołu kontroli.

Z ustaleń kontroli dotyczących dochodów z tytułu najmu lokali użytkowych położonych w Ogrodnikach i Dusznicy (łącznie 3) wynika, iż sumy wpłacane przez najemców tytułem zwrotu równowartości wydatków poniesionych przez powiat za dostarczoną do lokali energię elektryczną (według wskazań podliczników) ujmowano jako dochody Starostwa do par. 0830 „Wpływy z usług”. Sumy wpłacone przez najemców prawidłowo powinny być zarachowane na zwrot (wznowienie) wydatków w odpowiedniej podziale klasyfikacji budżetowej wydatków, a tylko ewentualnie na dochody z usług – w zależności od daty wpływu środków lub przyjętego sposobu rozliczeń. Należy bowiem wskazać, iż w konsekwencji przyjmowania tych wpłat na dochody, zarówno wydatki budżetu jak i koszty ujęte w ewidencji księgowej Starostwa zawierają wydatki i koszty poniesione na funkcjonowanie innych podmiotów. Prezentowana w sprawozdawczości kwota wykonanych wydatków budżetu zawiera zatem w części wydatki poniesione przez powiat (prześciowo) na cele niedotyczące realizacji zadań publicznych, co sprzeciwia się postanowieniom m.in. art. 216 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077) – str. 62-64 i 68-69 protokołu kontroli.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości i uchybienia były wynikiem nieprzestrzegania lub błędnej interpretacji przepisów prawnych dotyczących gospodarki

finansowej i rachunkowości jednostek sektora finansów publicznych oraz niewłaściwego funkcjonowania kontroli zarządczej.

Odpowiedzialność za gospodarkę finansową Starostwa Powiatowego jako jednostki sektora finansów publicznych, w tym za wykonywanie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej, spoczywa na Staroście jako kierowniku jednostki, stosownie do art. 53 ust. 1 i art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1868). Przygotowywanie projektów uchwał Rady Powiatu należy do zadań Zarządu Powiatu, którego jest Pan Przewodniczącym, stosownie do art. 32 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

Wykonywanie obowiązków w zakresie rachunkowości należy do Skarbnika Powiatu, zgodnie z art. 54 ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami zakresu czynności

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 9 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, **zalecam**:

1. Zobowiązanie Skarbnika do wyeliminowania uchybień w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych, poprzez:
 - a) ujmowanie w księgach Starostwa przychodów z tytułu dotacji, subwencji i udziałów w podatkach dochodowych zapisem Wn 800 – Ma 720,
 - c) prowadzenie ewidencji szczegółowej do konta 240-3 w sposób umożliwiający rozliczenie kwot pochodzących z oprocentowania środków zgromadzonych na rachunku depozytowym; podjęcie działań w celu rozliczenia salda odsetek ujętego na koncie 240-3 i przekazania ich podmiotom, które wносиły wadium oraz zabezpieczenia należytego wykonania umów, zgodnie z przepisami Prawa zamówień publicznych; w przypadku braku skuteczności podjętych działań, wynikających np. z ustaniem bytu danego wykonawcy, przeliczenie odpowiedniej kwoty na dochody budżetu.
2. Wskazanie Skarbnikowi na konieczność rozważenia zaniechania ewidencji przypisu należności związanych z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami z kontem zobowiązań, mając na uwadze, że stosowana metoda może prowadzić do powstania nierealnych zobowiązań jednostki.
3. W zakresie sprawozdawczości budżetowej:
 - a) wskazanie kierownikom jednostek organizacyjnych na zaprzestanie wypełniania w jednostkowym sprawozdaniu Rb-27ZZ kolumny 7 „Dochody wykonane potrącone na rzecz

jednostek samorządu terytorialnego”, podlegającej wypełnieniu wyłącznie w sprawozdaniu zbiorczym,

b) wykazywanie danych w sprawozdaniu Rb-N zgodnie z zasadami określonymi instrukcją jego sporządzania, mając w szczególności na uwadze brak podstaw do ujmowania należności w kwocie netto.

4. Obciążanie najemcy lokalu mieszkalnego wskazanego w protokole kontroli czynszem ustalonym umową oraz kosztami opłat niezależnych od właściciela (Skarbu Państwa reprezentowanego przez Pana Starostę). Zaniechanie przenoszenia na najemcę kosztów obciążających właściciela za zarząd nieruchomością wspólną. Rozliczenie z najemcą kwot pobranych w zawyżonej wysokości – odpowiadających dodatniej różnicy między kosztami obciążającymi właściciela a czynszem, który powinien opłacić najemca – i poinformowanie o skutkach finansowych tego rozliczenia.

5. Zarachowywanie sum wpłaconych przez najemców lokali użytkowych tytułem zwrotu równowartości wydatków poniesionych przez powiat za dostarczoną do lokali energię elektryczną na zwrot (wznowienie) wydatków w odpowiedniej podziałce klasyfikacji budżetowej wydatków, mając na uwadze tezy zawarte w części opisowej wystąpienia.

O sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych proszę powiadomić Regionalną Izbę Obrachunkową w Białymstoku Zespół w Suwałkach w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia.

Dodatkowo informuję o możliwości składania, w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zastrzeżeń do zawartych w wystąpieniu wniosków, za pośrednictwem Prezesa RIO do Kolegium Izby, zgodnie z art. 9 ust. 3-4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Bieg 30-dniowego terminu ulegnie zawieszeniu w stosunku do wniosków objętych zastrzeżeniem.

Podstawą zgłoszenia zastrzeżeń może być tylko zarzut naruszenia prawa poprzez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie.


PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Białymstoku
Stanisław Srocki

Do wiadomości:

Regionalna Izba Obrachunkowa w Białymstoku

Zespół w Suwałkach