

Łódź, dnia 26 czerwca 2018 roku

Pan
Józef Róg
Przewodniczący
Zarządu Powiatu Opoczyńskiego

WK-602/27/2018

Działając na podstawie art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r., poz. 561) informuję Pana Przewodniczącego, że Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi przeprowadziła kompleksową kontrolę gospodarki finansowej i zamówień publicznych w Powiecie Opoczyńskim¹. Kontrolą objęto wybrane zagadnienia z 2017 roku i z lat wcześniejszych, dotyczące przede wszystkim: kontroli wewnętrznej; prowadzenia rachunkowości; zadłużenia; sporządzania sprawozdań finansowych i budżetowych; gospodarki kasowej; realizacji dochodów z majątku; udzielania dotacji podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych; wydatków osobowych; udzielania zamówień publicznych; wydatków inwestycyjnych oraz ewidencji i inwentaryzacji majątku. Stwierdzone w wyniku czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybienia wynikały nieprzestrzegania przepisów i niedostatecznego nadzoru ze strony kierownictwa. Wykazane uchybienia i nieprawidłowości dotyczyły, w szczególności:

I

W zakresie kredytów i pożyczek

1. Odsetki od kredytu udzielonego na podstawie umowy kredytowej nr 69/I/2015 Bank pobierał z rachunku kredytobiorcy na podstawie dyspozycji pobierania środków z rachunku bieżącego udzielonej w dniu 28 grudnia 2015 roku przez Wicestarostę Powiatu oraz Skarbnika Powiatu Opoczyńskiego. Z § 22 umowy wynikało, że zmiana warunków umowy wymaga dla jej ważności, formy pisemnej w postaci aneksu. Zatem postanowienia wynikające ze złożonej dyspozycji w sprawie pobierania odsetek od zaciągniętego kredytu, aby

¹ Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w dniach 28 grudnia 2017 roku – 23 marca 2018 roku. Protokół podpisany został w dniu 21 maja 2018 roku.

obowiązywać winny mieć postać aneksu do umowy. Stwierdzono, że bankowa obsługa Powiatu Opoczyńskiego (organu) oraz Starostwa Powiatowego (jednostki) wykonywana jest przy pomocy jednego rachunku bankowego. Z treści art. 264 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.) wynika, że w celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym jednostki samorządu terytorialnego. W czasie trwania kontroli odwołano udzielone pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem.

2. W dniu 12 maja 2017 roku zawarto umowę nr 31/RB/2017 z Bankiem Spółdzielczym Ziemi Piotrkowskiej w Piotrkowie Trybunalskim dotyczącą kredytu w rachunku bieżącym do kwoty 4.000.000,00 zł. Z uchwały z dnia 29 grudnia 2016 roku nr XXVI/178/16 w sprawie uchwalenia budżetu Starostwa Powiatowego w Opocznie na 2017 rok wynikało, że Rada Powiatu ustaliła między innymi limit zobowiązań na sfinansowanie przejściowego deficytu budżetu w wysokości 4.000.000,00 zł. Zawarcie umowy w rachunku bieżącym na maksymalną kwotę 4.000.000 zł spowodowało wyczerpanie limitu zobowiązań określonego przez Radę Powiatu Opoczyńskiego. Koszty obsługi długu z tytułu zaciągnięcia kredytu krótkoterminowego nie mieściły się w limicie zobowiązań ustalonym przez Radę Powiatu Opoczyńskiego. Zatem Zarząd winien zawrzeć umowę kredytu krótkoterminowego w takiej wysokości aby kwota kredytu wraz z kosztami obsługi zmieściły się potencjalnie w limicie ustalonym w uchwale budżetowej przez Radę Powiatu Opoczyńskiego na podstawie art. 212 ust. 1 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Stwierdzono, że w 2017 roku na koniec każdego kwartału Powiat Opoczyński nie korzystał z kredytu w rachunku bieżącym.

W zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości

1. W księgach rachunkowych Starostwa zapisy na koncie 130 dokonywane były na podstawie wyciągów bankowych z rachunku budżetu. obroty na wyciągu bankowym dotyczące urzędu JST (Starostwa) związane z jego dochodami, wydatkami oraz rozrachunkami księgowane były w ewidencji jednostki budżetowej jako zapis wtórny na koncie 130 w korespondencji z właściwym dla danej operacji kontem. Wskazać należy, że w przypadku gdy urząd obsługujący jednostkę samorządu terytorialnego nie dysponuje wyodrębnionym rachunkiem bankowym, a korzysta bezpośrednio z rachunku budżetu, to obroty w zakresie ewidencji urzędu związane z dochodami i wydatkami powinny być księgowane jako zapis wtórny, na podstawie polecenia księgowania.
2. W sprawozdaniu Rb-NDS - o nadwyżce/deficycie, sporządzonym według stanu na dzień 30 marca 2017 roku, wykazano wolne środki za 2016 rok w kwocie 2.862.922,45 zł, w tym na pokrycie deficytu 891.892,00 zł. Do wolnych środków za 2016 rok zaliczono między innymi kwotę 832.629,46 zł z tytułu:
 - uzyskanych środków na realizację projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, które zgodnie

z zawartymi umowami stanowią źródło finansowania projektów w latach następujących w kwocie 645.391,46 zł,

- nadwyżki dochodów nad wydatkami z tytułu opłat i usług geodezyjno-kartograficznych w kwocie 187.238 zł.

Z definicji sformułowanej w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych wynika, że wolne środki to nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, **wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych**. Zatem środki pieniężne w kwocie 832.629,46 zł nie mieszczą się w definicji wolnych środków. Niewykorzystane środki wynikające z realizacji zadań, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych winny być wykazane w sprawozdaniu RB-NDS o nadwyżce/deficycie jednostki samorządu terytorialnego za I kwartał 2017 roku pozycji D 17 - inne źródła przychodów jako środki służące sfinansowaniu określonych wydatków (związanych z realizowanymi projektami)².

W zakresie sporządzania wieloletniej prognozy finansowej

1. Stwierdzono, że zaplanowano uzyskanie dochodów w 2018 rok w kwocie 43.808,00 zł z tytułu realizacji programu ERASMUS + KA.219 pomimo, że jednostka zgodnie z zawartą umową mogła zaplanować dochody w wysokości 4.620,00 euro (tj. 19.588,00 zł). W dniu 25 października 2017 roku otrzymano kwotę 77.756,45 zł zaliczki na realizację projektu. Na koniec 2017 roku na realizację projektu w 2018 roku pozostała kwota 55.021,75 zł. Zatem kwota 55.021,75 zł stanowiła kwotę przychodów 2018 roku, która winna być przeznaczona na realizację wydatków związanych z tym projektem³.
2. Odsetki od zaciągniętego kredytu w kwocie 10.600.000,00 zł, przeznaczonego na zadanie „Rozbudowa i przebudowa budynku administracyjnego Starostwa Powiatowego w Opocznie, ul. Kwiatowa 1a”, ujmowane były w § 605 - wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych. Z wyjaśnienia Skarbnika Powiatu wynikało, że odsetki od kredytu na rozbudowę i przebudowę budynku administracyjnego w okresie od momentu zaciągnięcia kredytu do dnia przyjęcia do użytkowania środka trwałego zostały zakwalifikowane do wydatków majątkowych, zgodnie z art. 28 ust.8 ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.),

² W zakresie środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, przy założeniu, że jednostka ujęła te środki jako dochody w roku poprzednim. Należałoby jednak rozważyć ewidencję niewykorzystanych w danym roku środków europejskich poprzez konto 909 – Rozliczenia międzyokresowe, tak by ująć je jako dochody wykonane w roku, w którym zostaną poniesione wydatki finansowane z tych środków. Pozwala to zachować przez cały czas charakterystykę tych środków, jako związanych z wydatkami służącymi realizacji określonego projektu, współfinansowanego ze środków europejskich.

³ W zakresie ewidencji środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, zobacz przypis powyżej.

z którego wynikało, że cena nabycia i koszt wytworzenia środków trwałych w budowie obejmuje ogół ich kosztów poniesionych przez jednostkę za okres budowy do dnia bilansowego lub przyjęcia do używania, w tym również koszt obsługi zobowiązań zaciągniętych w celu ich finansowania i związane z nimi różnice kursowe, pomniejszony o przychody z tego tytułu.

Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że z art. 1 ustawy o finansach publicznych wynikał, iż ustawa określa między innymi szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości obowiązujące w sektorze finansów publicznych. Zgodnie z art. 236 ust. 3 pkt 6 ww. ustawy - **w planie wydatków bieżących wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności wydatki na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.** Z załącznika nr 4 Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków, do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz.1053 ze zm.) wynika, że obsługa długu publicznego klasyfikowana jest w paragrafach 801 do 803 i 806 do 814. W związku z tym, że w art. 236 ustawy o finansach publicznych wskazano, że wydatki na obsługę długu stanowią wydatki bieżące, a dodatkowo w klasyfikacji budżetowej nie przewidziano możliwości zakwalifikowania wydatków na koszty obsługi długu do wydatków majątkowych wydatki związane ze spłatą odsetek od zaciągniętych kredytów winny być ujmowane w wydatkach bieżących.

3. W wieloletniej prognozie finansowej, uchwalonej w dniu 28 grudnia 2017 roku, rozchody dotyczące 2018 roku ujęte zostały niezgodnie z zawartymi umowami. Nieprawidłowość wynikała ze stosowanych zaokrągleń do pełnych złotych. Na koniec 2017 roku wykazano wyższą kwotę długu niż faktycznie został zaciągnięty. Stwierdzono, że w dacie uchwalania prognozy na 2018 rok, tj. 28 grudnia 2017 roku znane już były wielkości pożyczek na wyprzedzające finansowanie jakie jednostka zaciągnęła w związku z realizacją projektów, bowiem pożyczka wynikająca z umowy PROW 07.2.1-11-00407-10 wpłynęła w dniu 17 listopada 2017 roku w kwocie 935.562,04 zł, natomiast pożyczka wynikająca z umowy PROW 07.2.1-11-00408-10 wpłynęła w dniach 8 września 2017 roku kwota 831.955,52 zł oraz 14 listopada 2017 roku kwota 458.137,15 zł (łącznie 1.290.092,67 zł). Z prognozy przyjętej uchwałą Rady Powiatu z dnia 28 grudnia 2017 roku wynikały natomiast przychody 2017 roku oraz rozchody z tytułu pożyczek na wyprzedzające finansowanie w 2018 roku wyższe od faktycznie zaciągniętych pożyczek o 90.809,29 zł.
4. Stwierdzono, że wieloletniej prognozie finansowej, uchwalonej w dniu 28 grudnia 2017 roku, Powiat Opoczyński w zakresie lat 2018-2025 wyłączył ze wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych, rozchody w kwocie 986.000,00 zł (8 lat po 123.250,00 zł) wraz z odsetkami dotyczącymi spłaty części kredytu zaciągniętego w dniu 18 grudnia 2017 roku na wkład własny w związku z realizowanymi projektami finansowanymi, ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Z art. 243 ust. 3a ustawy

o finansach publicznych wynikało, że ograniczenia dotyczącego spłaty zobowiązań nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, odpowiednio emitowanych lub zaciągniętych w związku **z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach,** w części odpowiadającej wydatkom na wkład krajowy finansowanych tymi zobowiązaniami. Ustalono, że projekty, na które zaciągnięto zobowiązania nie spełniały wskaźnika finansowania w 60% środkami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zatem wyłączenia rozchodów, w kwocie 986.000,00 zł wraz z odsetkami, ze wskaźnika spłaty zobowiązań w zakresie lat 2018-2025, dokonano niezgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych.

5. W uchwalonej w dniu 28 grudnia 2017 roku wieloletniej prognozie finansowej na 2018 rok i lata następne, w zakresie 2019 roku wskazano, że Powiat Opoczyński osiągnie nadwyżkę budżetową w kwocie 2.036.435,04 zł oraz zaciągnie kredyt w kwocie 1.800.000,00 zł. Planowany do zaciągnięcia kredyt w kwocie 1.800.000,00 zł w całości wykazano w pozycji 12.8. wieloletniej prognozy finansowej, jako przychody wynikające z tytułu kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych powstające w związku z zawartą umową na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% środkami, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Następnie kwotę planowanego do zaciągnięcia kredytu w kwocie 1.800.000,00 zł wyłączono w latach 2021 – 2026 ze wskaźnika limitującego spłatę zobowiązań, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Zauważyć należy, że przy tak skonstruowanej wieloletniej prognozie finansowej w zakresie 2019 roku, gdzie założono osiągnięcie przez Powiat Opoczyński nadwyżki budżetowej w kwocie 2.036.435,04 zł (dochody budżetu 70.129.160,00 wydatki budżetu 68.092.724,96 zł), po przeanalizowaniu umów jakie jednostka zawarła na realizację programów, projektów i zadań, niezgodne z prawem było założenie zaciągnięcia zobowiązania dłużnego na finansowanie zadań objętych umowami. Z treści przeanalizowanych umów dotyczących realizacji projektów, programów lub zadań z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, wynikało że płatności na realizację projektów, programów lub zadań Powiat Opoczyński będzie otrzymywał głównie w formie zaliczek. Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych - jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:
 - 1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
 - 2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;
 - 3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;
 - 4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W związku z finansowaniem projektów unijnych w formie zaliczek prognozowany do zaciągnięcia kredyt miałby uzasadnienie w przypadku realizacji budżetu z planowym deficytem.

Zatem przy prognozie, że Powiat Opoczyński osiągnie nadwyżkę budżetową w 2019 roku niezgodne z prawem było prognozowanie zaciągnięcia zobowiązania w kwocie 1.800.000,00 zł na realizację projektów unijnych finansowanych w formie zaliczki, które w następnych latach wyłączono ze wskaźnika spłaty długu określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych (w zakresie rozchodów).

Uchwałą z dnia 22 marca 2018 roku dokonano zmiany wieloletniej prognozy finansowej, w zakresie kwoty kredytu planowanego do zaciągnięcia w 2019 roku oraz wyłączenia ze wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych, prognozowanego do zaciągnięcia zobowiązania w 2019 roku.

W zakresie wypłaty jednorazowego dodatku dla nauczycieli za 2016 rok

Jednorazowy dodatek uzupełniający dla nauczycieli Zespołu Szkół Technicznych w Mroczkowie Gościnnym został wypłacony w dniu 7 kwietnia 2017 roku, tj. z naruszeniem terminu określonego w art. 30a ust. 3 z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 967). Zgodnie z powołanym przepisem - kwota różnicy, o której mowa w ust. 2, jest dzielona między nauczycieli zatrudnionych i pobierających wynagrodzenie w roku, dla którego ustalono kwotę różnicy, w szkołach prowadzonych przez jednostkę samorządu terytorialnego i wypłacana w terminie **do dnia 31 stycznia roku kalendarzowego następującego po roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy**, w formie jednorazowego dodatku uzupełniającego ustalanego proporcjonalnie do okresu zatrudnienia oraz osobistej stawki wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela, zapewniając osiągnięcie średnich wynagrodzeń na poszczególnych stopniach awansu zawodowego, o których mowa w art. 30 ust. 3, w danej jednostce samorządu terytorialnego w roku, dla którego wyliczono kwotę różnicy.

Odpowiedzialność za ujawnione naruszenia i nieprawidłowości ponoszą pracownicy Starostwa Powiatowego w zakresie wskazanym w protokole kontroli.

II.

Zawiadamiając o powyższych nieprawidłowościach proszę Pana Przewodniczącego o podjęcie działań mających na celu ich usunięcie oraz zapobieżenie ich występowaniu w przyszłości. W tym celu RIO w Łodzi kieruje następujące **wnioski pokontrolne**:

1. Zapewnić zaciąganie zobowiązań określonych w art. 89 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z uwzględnieniem limitu zobowiązań ustalanego w uchwale budżetowej, obejmującego także wysokość zobowiązania w zakresie kosztów obsługi długu (jeżeli limit ten jest ustalany odrębnie dla tej sytuacji zaciągania zobowiązań dłużnych – finansowanie przejściowego deficytu budżetu).
2. W przypadku prowadzenia wspólnego rachunku bankowego dla budżetu Powiatu i dla Starostwa Powiatowego zapewnić dokonywanie wtórnych zapisów w księgach rachunkowych Starostwa (jednostki budżetowej) na podstawie dowodu wewnętrznego „polecenie księgowania”.
3. Zapewnić prawidłowe ustalanie kwoty wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Rozważyć wskazany w pierwszej części wystąpienia pokontrolnego sposób ewidencji środków europejskich, które nie zostały wydatkowane w roku ich otrzymania i pozostają na rachunkach budżetu na kolejny rok (konto 909, dochody wykonane w kolejnym roku).
4. Zapewnić przestrzeganie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 roku w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, w zakresie klasyfikacji wydatków na obsługę długu.
5. Zapewnić przestrzeganie przepisów ustawy o finansach publicznych, w zakresie wyłączeń rozchodów i wydatków ze wskaźnika spłaty zobowiązań, określonego w art. 243 ust. 1 ww. ustawy (lewa strona wzoru).
6. Zapewnić, stosownie do wymogu zawartego w art.226 ustawy o finansach publicznych, realistyczne i zgodne z regułami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych prognozowanie przychodów i rozchodów oraz relacji spłaty zobowiązań wynikającej z art. 243 ust.1 ustawy o finansach publicznych.
7. Przestrzegać art. 30a ust. 3 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 roku Karta Nauczyciela, w zakresie terminu wypłaty jednorazowego dodatku uzupełniającego dla nauczycieli.

Podając powyższe do wiadomości, zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych, proszę Pana Przewodniczącego o przesłanie informacji o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub przyczynach ich niewykonania w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, do wniosków zawartych w II części wystąpienia pokontrolnego przysługuje prawo zgłoszenia zastrzeżeń do Kolegium Izby.

Zastrzeżenie składa właściwy organ jednostki kontrolowanej w terminie 14 dni od daty otrzymania wystąpienia pokontrolnego, za pośrednictwem Prezesa Izby.

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

Bieg terminu, o którym mowa wyżej ulega zawieszeniu na czas rozpatrzenia zastrzeżenia w odniesieniu do wniosków pokontrolnych objętych zastrzeżeniem.


PREZES
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
dr Ryszard Paweł Krawczyk

Do wiadomości:

1. Przewodniczący Rady Powiatu Opoczyńskiego,
2. Przewodniczący Komisji Rewizyjnej Rady Powiatu Opoczyńskiego,
3. aa.